**ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН**

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

**МУШАК НАТАЛІЯ БОГДАНІВНА**

УДК 341. 24: 341.1 (4)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ШЕНГЕНСЬКЕ ACQUIS У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

12.00.11 – міжнародне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Н.Б. Мушак

Науковий консультант: **МУРАВЙОВ Віктор Іванович**, доктор юридичних наук, професор

Київ – 2019

**АНОТАЦІЯ**

*Мушак Н.Б.* Шенгенське acquis у праві Європейського Союзу. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 «Міжнародне право». – Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, Київ, 2019.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню правової природи та змісту концепції Шенгенського acquis, сфери його застосування, визначенню основних напрямів щодо проведення правових та інституційних реформ в Україні у контексті розвитку її співробітництва з державами-учасницями Шенгенського простору. Проаналізовано правові передумови виникнення Шенгенського простору, розкрито джерела Шенгенського acquis, визначено внутрішню та зовнішню складові Шенгенського acquis.

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідженняполягає в тому, що робота є першим у вітчизняній науці комплексним і системним дослідженням Шенгенського acquis у праві ЄС. Також наукова новизна визначається сутністю постановки правових проблем, викладенням нових ідей та тенденцій розвитку правових положень та механізмів, що розглядаються у роботі.

Запропоновано авторське визначення Шенгенського простору як правопорядку, в основі якого лежать спільні цілі та принципи; в рамках якого функціонують спільні договірний та інституційний механізми; діють спільні правові норми, заходи та інструменти, пов’язані із скасуванням контролю на зовнішніх кордонах; гармонізацією умов в’їзду та видачою короткострокових віз; процедурою перетину особами зовнішніх кордонів держав – членів ЄС; співпрацею судових та поліцейських органів держав – членів ЄС; створенням Шенгенської інформаційної системи, Візової інформаційної системи.

Обґрунтовано концепцію європеїзації Шенгенського простору, яка полягає у формуванні, поширенні та інституціоналізації правових норм, правил, процедур та заходів, які пов’язані з розвитком Шенгенського acquis. У якості прикладів щодо вимірів концепції європеїзації Шенгенського простору автором наведено зміну зовнішніх кордонів Європейського Союзу внаслідок приєднання третіх країн до Шенгенського простору, а також діяльність спеціальних органів, зокрема, Фронтексу, Рабітс, Євросуру задля реалізації на практиці Шенгенського acquis.

Визначено спільні принципи, що покладені в основу політичної співпраці між державами Шенгенського простору у питаннях, що становлять взаємні та спільні їх інтереси, досягнення всебічної взаємодії, координації та узгодженості у діях держав. До таких принципів автором віднесено: принцип солідарності, що реалізується через скоординоване співробітництво держав, пов’язане з охороною та безпекою кордонів, спільними імміграційною та візовою політиками, наданням притулку; принцип відкритості внутрішніх кордонів; принцип забезпечення національної безпеки та публічного порядку держав Шенгенського простору; принцип прозорості щодо надання доступу до бази персональних даних, що міститься у базі даних Шенгенської інформаційної системи.

Зазначено, що з огляду на наявність суміжних сфер правового регулювання, пов’язаних насамперед із наданням притулку, імміграційною та візовою політиками, співробітництвом органів поліції держав ЄС, Шенгенський простір і простір свободи, безпеки та юстиції є тісно взаємопов’язані між собою правовими категоріями. Автором доведено, що Шенгенське acquis покликане сприяти реалізації мети, яка полягає у створенні громадянам ЄС простору свободи, безпеки та юстиції без внутрішніх кордонів.

Встановлено відмінності між Шенгенським простором і простором свободи, безпеки і юстиції. Шенгенський простір у порівнянні з ПСБЮ охоплює більше сфер правового регулювання. Окрім скасування контролю на зовнішніх кордонах, політики надання притулку, спільної імміграційної та візової політики, співпраці поліцейських органів, співробітництва судів держав – членів ЄС у кримінальних справах, держави Шенгенського простору тісно співпрацюють у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, у сфері захисту персональних даних та в питаннях гармонізації їх національного законодавства з Шенгенським acquis через імплементацію, застосування та подальший його розвиток.

Доведено, що система джерел Шенгенського acquis, у порівнянні з джерелами ПСБЮ, характеризується більш складною структурою, що обумовлена особливостями динамічного розвитку інтеграційних процесів європейських держав у межах Шенгенського простору. Зокрема, у системі джерел Шенгенського acquis, окрім загальних принципів права ЄС, важливе місце відводиться спеціальним принципам Шенгенського acquis. До них належить принцип відкритості внутрішніх кордонів, принцип забезпечення національної безпеки та публічного порядку держав – учасниць Шенгенського простору, принцип прозорості щодо надання доступу до бази персональних даних, що міститься в базі даних Шенгенської інформаційної системи, та ін. По-суті, джерела Шенгенського acquis не лише є складовими acquis Європейського Союзу, а й сприяють їх реалізації та забезпечують належне функціонування простору свободи, безпеки та юстиції загалом.

Запропоновано визначення поняття Шенгенського acquis як комплексної дефініції, яка включає в себе систему норм та правових заходів, що виступають правовими інструментами реалізації візової та імміграційної політики, політики щодо надання притулку, захисту персональних даних, співпраці держав-учасниць Шенгенського простору у межах функціонування Шенгенської інформаційної системи, Візової інформаційної системи, прикордонному співробітництву їх органів, співпраці їх судових, поліцейських органів та гармонізації їх національного законодавства з правовими нормами Шенгенського права.

Встановлено, що правовідносини між державами-учасницями Шенгенського простору та третіми країнами, тобто державами-нечленами ЄС, будуються шляхом укладення відповідних міжнародних угод між ЄС та останніми. Прикладами таких договорів є угоди, укладені Радою ЄС із Ісландією, Норвегією, Ліхтенштейном та Швейцарією, участь у Шенгенському просторі яких передбачає скасування ними перевірок та контролю на своїх зовнішніх кордонах та застосування належним чином актів та правових заходів Шенгенського acquis.

Встановлено, щоб стати державами – учасницями Шенгенського простору, недостатньо лише отримати членство в Європейському Союзі чи підписати відповідну угоду про приєднання до Шенгенської конвенції 1990 р. Однією з необхідних умов приєднання третіх країн до Шенгенського простору є передусім їх здатність і спроможність належним чином застосовувати всі акти та правові заходи, що у своїй сукупності складають Шенгенське acquis. Це означає, що національне законодавство третіх країн повинне цілковито відповідати основним положенням Шенгенського acquis, пов’язаним із скасуванням перевірок на внутрішніх кордонах та запровадженням ряду правил щодо перетину зовнішніх кордонів; спільною візовою політикою; спільною імміграційною політикою; співробітництвом держав щодо надання притулку; співпрацею судових, поліцейських органів держав Шенгенського простору; захистом персональних даних та функціонуванням Шенгенської інформаційної системи.

Доведено, що Україна також має враховувати Шенгенське acquis, тобто вибудовувати свою політику, беручи до уваги увесь комплекс договорів, укладених між державами Шенгенського простору; ухвалені інститутами ЄС постанови у вигляді директив, регламентів, рішень, декларацій та резолюцій, дія яких поширюється в межах кордонів держав Шенгенського простору; а також правила та процедури, пов’язані забезпеченням охорони зовнішніх кордонів ЄС, спільною візовою політикою, спільною імміграційною політикою, політикою надання притулку, співробітництвом у межах Візової та Шенгенської інформаційних систем, співпрацею судових і поліцейських органів та захистом персональних даних.

Розкрито правові засади співпраці України з державами Шенгенського простору. Визначені договірний та інституційний механізми співпраці України з державами Шенгенського простору. Висвітлено основні напрями та форми співпраці між Україною та державами Шенгенського простору.

Отримали подальшого розвитку наукові положення: щодо особливого правового механізму залучення Швейцарії, Ліхтенштейну, Норвегії та Ісландії які, не будучи членами Європейського Союзу, застосовують у своїх правопорядках Шенгенське аcquis; у всіх сферах, які охоплюються Шенгенським acquis, Європейський Союз та його держави-члени володіють спільною компетенцією; в межах спільної імміграційної політики Європейського Союзу серед ефективних засобів боротьби з нелегальними іммігрантами є ухвалення як Євросоюзом, так і його державами-членами, угод про реадмісію з третіми країнами; спільна візова політика ЄС залишається важливим інструментом, за допомогою якого держави – члени ЄС намагаються захистити себе від нелегальної імміграції, потоків біженців та забезпечити при цьому належний рівень безпеки як для власних громадян, так і для своїх кордонів.

***Ключові слова:*** Шенгенське acquis, Шенгенський простір, треті країни, джерела Шенгенського acquis, держави Шенгенського простору.

**SUMMARY**

**Mushak N. The Schengen acquis in the European Union Law.** – **Manuscript.**

Thesis for the degree of Doctor of Legal Sciences, speciality 12.00.11 – International Law. – Institute of International Relations of Taras Shevchenko of Kyiv National University; V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Ukrainian Academy of Sciences, Kyiv, 2019.

The thesis is devoted to the comprehensive research of the legal nature and content of the concept of the Schengen acquis, its scope, and definition of the main directions for the implementation of legal and institutional reforms in Ukraine in the context of the development of its cooperation with the Schengen area member states. The legal preconditions for the emergence of the Schengen area are analyzed, the sources of the Schengen acquis are disclosed, and the internal and external components of the Schengen acquis are defined.

The scientific novelty of the research is determined by the fact that the thesis is the first complex and systematic study of the Schengen acquis in the EU law in the domestic science. The scientific novelty is also defined by the essence of the legal problems, the presentation of new ideas and trends in the development of legal provisions and mechanisms to be considered in the research.

The author provides the definition of the Schengen area as the legal order that is based on common goals and principles; common contractual and institutional mechanisms; common legal standards, measures and instruments related to the abolition of controls at the external borders; harmonization of conditions of entry and issuing short-term visas; regulation of crossing by third country nationals of the external borders of the European Union member states; cooperation between judicial and police authorities of the European Union member states; the establishment of the Schengen Information System, Visa Information System etc.

It is highlighted the concept of the Europeanization of the Schengen area. Its essence is in the formation, dissemination and institutionalization of legal norms, rules, procedures and measures related to the development of the Schengen acquis. The author provides the examples of the European Union external borders changes as the result of the third countries accession to the Schengen area, as well as the activities of special bodies, in particular, Frontex, Rabits, Eurosur for the implementation of the Schengen acquis in practice. Such examples fully reflect the concept of Europeanization of the Schengen area.

Further, the author defines the common principles established in the framework of political cooperation between the Schengen area member states in matters of their mutual and common interest, achievement of proper interaction, coordination and coherence between them. To such principles the author refers: the principle of solidarity, which is implemented through the coordinated cooperation of states in regard of the protection and security of borders, common immigration and visa policies, asylum; the principle of openness of internal borders; the principle of ensuring of the Schengen area member states of national security and public order; the principle of transparency regarding the access to the database of personal data contained in the Schengen information system database.

It is also noted that due to the existence of related areas of legal regulation, primarily related to asylum, immigration and visa policies, cooperation between the police authorities of the EU member states, the Schengen area and the area of ​​freedom, security and justice are closely interrelated legal categories. The author proves that the Schengen acquis is intended to contribute for the realization of the objective of the creating of an area of ​​freedom, security and justice without internal borders for EU citizens.

The research determines the differences between the Schengen area and the area of freedom, security and justice. The Schengen area, in comparison with the area of freedom, security and justice, covers more areas of legal regulation. In addition to the abolition of controls at the external borders, asylum policies, common immigration and visa policies, police cooperation, cooperation between the courts of the EU member states in criminal matters, the Schengen area member states closely co-operate within the Schengen and Visa Information Systems in the area of ​​personal data protection and in matters of harmonization of their national legislation with the Schengen acquis through the implementation, application and its further development.

The author defines the Schengen acquis as a complex notion, which includes a system of norms, and legal measures that are the legal instruments for the following spheres. They are: common visa policy; common immigration policy; asylum policy; personal data protection; cooperation within the functioning of the Schengen and Visa Information Systems; judicial and police cooperation; border cooperation between the Schengen area member states; harmonization of the national legislation with the Schengen law provisions.

It is established that the legal relations between the Schengen area member states and third countries, i.e. non-EU states, are built by concluding of the relevant international agreements between the EU and the latter. The examples of such agreements are agreements concluded by the EU Council with Iceland, Norway, Liechtenstein and Switzerland. Their participation in the Schengen area provides the abolition of inspections and control at their external borders and their proper application of acts and legal measures of the Schengen acquis.

It is proved in order to become the Schengen area member states it is not enough only to obtain the membership in the European Union or to sign a relevant agreement on accession to the Schengen Convention 1990. One of the necessary conditions for joining of third countries to the Schengen area is primarily their ability to enforce all acts and legal measures in the compliance with the Schengen acquis. It means that third countries national legislation shall fully comply with the main provisions of the Schengen acquis, which is related to the abolition of internal border inspections and the implementation of a set of rules on the crossing of the foreign borders; common visa age policy; common immigration policy; cooperation on asylum; cooperation of judicial and police bodies of the Schengen area member states; personal data protection and operation of the Schengen Information System.

The author emphasizes that Ukraine should also take into account the Schengen acquis in order to build its policy, taking into consideration the whole set of agreements concluded between the Schengen states; EU approved resolutions in the form of directives, regulations, decisions, declarations and resolutions which extend within the borders of the Schengen states; as well as rules and procedures related to the protection of the EU external borders, common visa policy, common immigration policy, asylum policy, cooperation within Visa and Schengen information systems, cooperation between judicial and police bodies and personal data protection.

The thesis reveals the legal basis of Ukraine's cooperation with the Schengen area member states. The contractual and institutional mechanisms of Ukraine's cooperation with the Schengen area member states are determined. The main directions and forms of cooperation between Ukraine and the Schengen area member states are covered.

The scientific provisions got the further development in regard of: special legal mechanism of the involvement of non-EU member states - Switzerland, Liechtenstein, Norway and Iceland that apply in their own legal orders the Schengen acquis; in all areas covered by the Schengen acquis, the European Union and its member States have a common competence; within the framework of the European Union's common immigration policy the adoption of both the European Union and its member states of the readmission agreements with third countries is among effective means of combating illegal immigrants; the common visa policy of the EU remains an important instrument by which the EU member states are trying to protect themselves against illegal immigration, refugee flows and ensure an adequate security level for both their citizens and their borders etc.

***Keywords:*** Schengen acquis, Schengen area, Third Countries, Schengen Sources, Schengen Member States.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

***Індивідуальні монографії:***

1. Мушак Н.Б. Міжнародно-правові засади захисту та забезпечення прав людини в європейських міжнародних організаціях: монографія. Київ: Ліра-К. 192 с.
2. Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.

***Рецензії:***

Прилуцький С. В. [Рецензія]. *Часопис Київського університету права.* 2017. № 3. С. 327–328. Рец. на монографію: Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.

Цірат Г. А. [Рецензія]. *Публічне право:* наук.-практ. юрид. журнал. 2018. № 1. С. 270–271. Рец. на монографію: Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.

***Розділи в колективних монографіях, підручниках та посібниках:***

3. Мушак Н. Б. Запровадження безвізового режиму для громадян України є європейська інтеграція. *Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право*: монографія. Київ: К. І. С., 2014. С. 166–175.

4. Мушак Н. Б. Принцип свободи руху осіб в Угоді про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Економічна асоціація України з Європейським Союзом:* монографія / за ред. О. І. Шниркова, В. І. Муравйова. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2015. С. 361–374.

5. Мушак Н. Б. Механізм врегулювання спорів у межах угод Європейського Союзу про створення асоціації і зони вільної торгівлі. *Україна в міжнародних інтеграційних процесах:* монографія / за ред. В. В. Копійки. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2015. С. 409–430.

6. Мушак Н. Б. Інститут громадянства у правовій системі Європейського Союзу. *Сучасні інститути держави та права: актуальні питання теорії та практики:* монографія / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Львів: СПОЛОМ, 2015. С. 413–422.

7. Мушак Н. Б. Шенгенське право. *Європейське право: право Європейського союзу:* підручник: у 3 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. 3. С. 204–252.

8. Mushak Nataliia, Muraviov Victor. Judicial Control of Public Power as Legal Instrument for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Ukraine. *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power*: monography. Regensburg: Springer, 2015. P. 127–134.

9. Мушак Н. Б. Захист персональних даних у Візовій інформаційній системі Європейського Союзу. *Від теорії міжнародного права до практики захисту прав людини* (Liber Amicorum до 60-річчя проф. В. В. Мицика): монографія / за ред. О. В. Задорожнього та О. Р. Поєдинок. Київ; Одеса: Фенікс, 2016. С. 590–596.

10. Mushak Natalia. The Interaction of Schengen Law with the National Law of EU Member States. *Transformation of Law System in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989–2015.* Gdansk: Gdansk University Press, 2016. P. 293–301.

11. Мушак Н. Б. Правові засади співпраці України з державами Шенгенського простору. *Актуальні проблеми сучасного конституціоналізму (на прикладі України та Республіки Польща):* кол. монографія / за заг. ред. Ю. Бошицького та Я. Стеліни; Київський університет права НАН України, Гданський університет. Київ: Талком, 2017. С. 292–305.

12. Мушак Н. Б. Правові основи відновлення прикордонного контролюу межах Шенгенського простору. *Становлення та розвиток науки європейського права в Україні* (Liber Amicorum до 70-річчя проф. В. І. Муравйова): монографія / за ред. К. Смирнової. Київ; Одеса: Фенікс, 2017. С. 339-352.

13. Мушак Н. Б. Імплементація Угоди про асоціацію між Україою та Європейським Союзом у сфері візової політики. *Асоціація як новий формат відносин України з Європейським Союзом: політичний, економічний та інформаційний аспекти*: монографія / В. В. Копійка, М. С. Дорошко, О. Ю. Кондратенко та ін.; за заг. ред. В. В. Копійки і М. С. Дорошка. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2018. С. 272-286.

14. Мушак Н. Б. Актуальні проблеми надання притулку в Європейському Союзі. *Актуальні проблеми міжнародного права (на прикладі України та Грузії):* кол. монографія / за заг. ред. Ю. Бошицького та А. Махарадзе; Київський університет права НАН України, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі. Київ: Талком, 2018. С. 33-38.

***Наукові статті у фахових виданнях України з юридичних наук:***

15. Мушак Н. Б. Механізм правового регулювання відносин України та Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2013. № 5. С. 5–13.

16. Мушак Н. Б. Теорії походження прав людини та їх вплив на розвиток концепції прав людини в міжнародному праві. *Правничий вісник університету «КРОК».* 2013. № 2. С. 106–112.

17. Мушак Н. Б. Гармонізація законодавства України з acquis Європейського Союзу та стандартами Ради Європи. *Право України.* 2013. № 4. С. 77–92.

18. Мушак Н. Б. Угода про Асоціацію і свобода пересування громадян України в межах ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2013. № 115, ч. 2. С. 120–125.

19. Мушак Н. Б. Свобода пересування осіб як одне із фундаментальних прав громадян Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2013. № 116. С. 105–114.

20. Мушак Н. Б. Правові форми співробітництва України та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Український часопис міжнародного права.* 2013. Спеціальний випуск. С. 201–207.

21. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Часопис Київського університету права НАН України.* 2013. № 1. С. 308–312.

22. Мушак Н. Б., Муравйов В. І. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче.* 2013. № 8. С. 12–18.

23. Мушак Н. Б., Муравйов В. І. Гармонізація внутрішнього права асоційованих країн з правом Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2013. № 4. С. 12–18.

24. Мушак Н. Б. Шенгенські acquis та Україна. *Віче*: журнал Верховної Ради України. 2014. № 22. С. 3–8.

25. Мушак Н. Б. Україна на шляху до безвізового режиму з Європейським Союзом: роль та значення угод про місцевий прикордонний рух. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2014. № 23. С. 12–16.

26. Мушак Н. Б. Імплементація Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо забезпечення свободи пересування громадян України територією держав – членів ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2014. № 122, ч. 1. С. 79–88.

27. Мушак Н. Б. Правові засади імміграційної політики Європейського Союзу. *Альманах права. Правовий світогляд: людина і право* (До 65-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України). Київ, 2014. Вип. 5. С. 276–281.

28. Мушак Н. Б. Україна та Європейський Союз: формат двостороннього співробітництва у сфері пересування осіб. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2014. № 6. С. 74–80.

29. Мушак Н. Б. Реалізація Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2015. № 6. С. 19–24.

30. Мушак Н. Б. Правові засади формування візової інформаційної системи Європейського Союзу в межах Шенгенського простору. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2015. № 1. С.  96–101.

31. Мушак Н. Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. *Часопис Київського університету права НАН України:* український наук.-теоретичний часопис. 2015. № 3. С. 345–349.

32. Мушак Н. Б. Основні теорії європейської інтеграції у межах Шенгенського простору. *Український часопис міжнародного права.* 2015. № 2. С. 88–95.

33. Мушак Н. Б. Концептуальні засади європейської інтеграції у сфері транскордонного співробітництва *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2015. № 10. С. 22–26.

34. Мушак Н. Б. Legal Protection of Third Country nationals in the European Union. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2016. № 127. С. 95–104.

35. Мушак Н. Б. Аcquis у правовій системі Європейського Союзу. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2016. № 1. С. 101–105.

36. Mushak Nataliia. Fight against Corruption in Ukraine as the Precondition for Introduction of Visa-free Regime with the European Union. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2016. Вип. 129. С. 74–82.

37. Мушак Н. Б. Правове регулювання функціонування інформаційних систем у межах Шенгенського простору. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2017. № 130. С. 70–81.

38. Мушак Н. Б. Концепція «безпечної третьої країни» у праві Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2018. № 134. С. 90–98.

***Наукові статті в іноземних періодичних виданнях з юридичних наук:***

39.Мушак Н. Б. Сотрудничество Украины и Европейского Союза в сфере юстиции, свободы, безопасности. *Евразийский юридический журнал.* 2013. № 9 (64). С. 101–104.

40. Mushak N. B. The impact of the harmonization with the EU legal norms on the Ukrainian national legislation. *Scientific Letters of Academic Society of Michael Baludansky.* 2014. No 3. Vol. 2. P. 97–100.

41. Mushak Nataliia. Role of acquis in the EU legal order. *Evropsky Politichy a pravni Diskurz.* Svazek 3, 4 vydani. 2016. P. 53–58.

42. Mushak Nataliia. Local border traffic arrangements as legal instrument for the liberalization of the visa regime between Ukraine and the European Union. *Legea si Viata.* Revista stiintifico-practica, 2016. P. 106–110.

43. Mushak Nataliia.Legal Aspects of Cross-Border Cooperation between Ukraine and European Union. *European Studies.* The Review of European Law Economics and Politics, Czech ECSA and Jean Monnet Centre of Excellence in EU Law at Faculty of Law, Palacký University Olomouc. Wolters Kluwer. Czech Republic. 2016. Vol. 3. P. 263–271*.*

44. Мушак Н. Правові основи співпраці України з державами-учасницями Шенгенського простору. *Evropský politický a právní diskurz.* Svazek 4, 6 vydani. 2017. P. 19–24.

45. Mushak Nataliia. Legal Aspects of the Accession of Third Countries to the Schengen Area. *Legea si Viata.* Revista stiintifico-practica, 2017. P. 115–119.

46. Mushak Nataliia.Legal Framework of Free-Visa regime for the “Eastern Partnership” Countries. *European Studies.* The Review of European Law, Economics and Politics, Czech ECSA and Jean Monnet Centre of Excellence in EU Law at Faculty of Law, Palacký University Olomouc. Wolters Kluwer. Czech Republic. 2017. Vol. 4. P. 239-248.

***Тези наукових доповідей на конференціях:***

47. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові аспекти співробітництва України та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць наук. конф. (м. Київ, 21 лют. 2013 р.). Київ: Вид-во «Ліра-К», 2013. С. 52–56.

48. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові основи співробітництва України та Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. *Законодавство України: проблеми та перспективи:* зб. наук. праць Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 02 квіт. 2013 р.). Київ: Вид-во «Ліра-К», 2013. С. 307–309.

49. Мушак Н. Б. Порядок денний асоціації Україна – Європейський Союз на шляху реалізації Україною Угоди про Асоціацію. *Сучасні проблеми правової системи України:* зб. матеріалів V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 груд. 2013 р.) / редкол. Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька, М. О. Дей, С. І. Бевз. Київ: Кондор-Видавництво, 2013. С. 420–422.

50. Мушак Н. Б. Правове регулювання свободи пересування громадян України в межах Європейського Союзу. *Розвиток публічного адміністрування*: матеріали науково-практичної конф. (м. Рівне, 24–25 жовт. 2013 р.). Рівне: НУВГП, 2013. С. 45–47.

51. Мушак Н. Б. Візова політика держав-членів Європейського Союзу щодо третіх країн. *Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць (м. Київ, 18 лют. 2014 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, В. О. Євдокимов, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. С. 66–68.

52. Мушак Н. Б. Імміграційна політика держав-членів Європейського Союзу. *Законодавство України: проблеми та перспективи:* зб. матеріалів XV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 бер. 2014 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, В. О. Євдокимов, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. C. 184–186.

53. Мушак Н. Б. Міжнародні угоди України про місцевий прикордонний рух з державами-членами Європейського Союзу. *Сучасні проблеми правової системи України:* зб. матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 лист. 2014 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька, М. О. Дей, С. І. Бевз. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. С. 239–240.

54. Мушак Н. Б. Запровадження Візової інформаційної системи ЄС на території України. *Міжнародний правопорядок: сучасні проблеми та їх вирішення:* зб. матеріалів конф. (До 125-річчя від дня народження Володимира Михайловича Корецького) (м. Київ, 19 лют. 2015 р.) / упоряд. І. М. Проценко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Н. Денисова. Львів: СПОЛОМ, 2015. С. 281–283.

55. Мушак Н. Б. Вплив концепцій європейської інтеграції на становлення Шенгенського процесу. *Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні*: зб. матеріалів VI Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 24 квіт. 2015 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька. Львів: СПОЛОМ, 2015. С. 43–44.

56. Мушак Н. Б. Правове регулювання статусу біженців у праві Європейського Союзу. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права:* зб. наук. статей за матеріалами І Харківських міжнар.-прав. читань, присвячених пам’яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова: у 2 ч. (м. Харків, 27 листоп. 2015 р.) / редкол.: А. П. Гетьман, І. В. Яковюк, В. І. Самощенко та ін. Харків: Право, 2015. Ч. 1. С. 144–152.

57. Мушак Н. Б. Співвідношення шенгенського права та внутрішнього права держав – членів Європейського Союзу. *Ідея порівняльного міжнародного права: pro et contra:*зб. наук. праць на честь іноземного члена НАН України та НАПрН України Уїльяма Елліотта Батлера / за ред. Ю. С. Шемшученка, О. В. Кресіна; упоряд.: О. В. Кресін, І. М. Ситар. Київ; Львів: Ліга-прес, 2015. С. 470–478.

58. Мушак Н. Б. Функціонування візової інформаційної системи та треті країни. *VIІІ Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць (м. Київ, 27 лют. 2015 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, В. О. Євдокимов, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2015. С.128–131.

59. Мушак Н. Б. Статус додаткового захисту громадян третіх країн у правовій системі Європейського Союзу. *Сучасні проблеми правової системи України:* матеріали VІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 листоп. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького, О. В. Чернецької, О. О. Кваші, Р. Б. Шишки, В. М. Іванова, О. О. Харчука; Київський університет права НАН України. Львів: Галицька видавнича спілка, 2015. Вип. 7. С. 33–34.

60. Мушак Н. Б. Refugee and Subsidiary Protection Status in the European Union Legislation. *Європейська юридична освіта і наука:* зб. наук. праць ІХ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 13–14 листоп. 2015 р.) / редкол.: Ю. Л. Бошицький, О. В. Петік, О. В. Чернецька, Я. В. Лазур. Львів: Галицька видавнича спілка, 2015. С. 63–66.

61. Мушак Н. Б. Боротьба з корупцією в Україні та запровадження безвізового режиму між Європейським Союзом та Україною. *Сучасні проблеми правової системи України:* матеріали VІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького, О. В. Чернецької, О. О. Кваші, Р. Б. Шишки, В. М. Іванова, О. О. Харчука; Київський університет права НАН України. Львів: Галицька видавнича спілка, 2016. Вип. 8. С. 298–300.

62. Мушак Н. Б. Договірний механізм Європейського Союзу щодо захисту персональних даних. *Актуальні проблеми в сучасній Україні:* зб. матеріалів VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 20 квіт. 2016 р.) правотворення / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька. Львів: Галицька видавнича спілка, 2016. С. 28–30.

63. Мушак Н. Б. Основні напрями співробітництва України з Європейським поліцейським офісом в межах Угоди про Асоціацію. Права людини в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні: зб. Матеріалів II Наук.-практ.круглого столу (м. Київ, 11 груд. 2015 р.). Київ: Київський ун-т Б. Грінченка, 2016. С. 36–39.

64. Мушак Н. Б. Співробітництво держав – учасниць Шенгенського простору у сфері забезпечення європейської безпеки. *IX Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць (м. Київ, 25 лют. 2016 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Львів: ТОВ «Західно-український консалтинг центр», 2016. С. 22–26.

65. Мушак Н. Б. Угоди про реадмісію Європейського Союзу з третіми країнами. *Міжнародний конгрес європейського права:* зб. наук. праць (м. Одеса, 21–22 квіт. 2017 р.). Одеса: Фенікс, 2017. С. 69–73.

66. Natalia Mushak. Constitutional Justice and the Evolutiob of free Movement of Persons. Constitutional Justice and Evolution of Individual Rights. XIX International Congress on European and Comparative constitutional Law (Chisinau, 8-9 June 2017). Regensburg: Universitatsverlag Regensburg, 2018. P. 389–396.

***Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:***

67. Мушак Н. Б. Мир – це не лише відсутність війни. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2014. № 24 (380). C. 50–51.

68. Мушак Н. Б. Застосування санкцій проти Росії як засіб захисту економічних інтересів України. *Український часопис міжнародного права.* 2014. № 4. С. 185–192.

69. Мушак Н. Б. Класифікація міжнародних організацій. *Право міжнародних організацій і Україна: у схемах та таблицях*: навч. посібник / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького, М. О. Дей. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. С. 21–24.

70. Мушак Н. Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. *Журнал європейського і порівняльного права.* 2016. Вип. 1. С. 105–117. URL: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pravo/issue/view/156> (дата звернення: 10.12.2018).

71. Мушак Н. Б. Угоди про місцевий прикордонний рух як правовий інструмент лібералізації візового режиму між Україною та Європейським Союзом. *Журнал європейського і порівняльного права.* 2016. Вип. 3. С. 43–57. URL: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pravo/article/view/2978> (дата звернення: 10.12.2018).

**ЗМІСТ**

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ…………………………………………5**

**ВСТУП…………………………..………………………………………………...8**

**РОЗДІЛ 1. Структурно-методологічне обґрунтування європейської інтеграції в межах Шенгенського простору …………………………..…….24**

1.1 Характер економічної та політичної інтеграції в Європі …………………24

1.2 Концептуальні засади інтеграції держав-учасниць Шенгенського простору………………………………………………………………………… .35

1.3 Шенгенський простір та простір свободи, безпеки і юстиції….….……….42

Висновки до розділу 1………………………………………………………….. 53

**РОЗДІЛ 2. Правові передумови виникнення Шенгенського простору…..54**

2.1 Етапи становлення Шенгенського простору…...…..……….……………..54

2.2 Інституціоналізація Шенгенського простору у межах європейської інтеграції………………………………………………………………………….75

2.3 Шенгенський простір і треті країни…… .………………………………….83

Висновки до розділу 2………..………………………………………………. .101

**РОЗДІЛ 3. Специфіка правової природи Шенгенського acquis…………103**

3.1 Доктринальна характеристика Шенгенського acquis та його структури..103

3.2 Джерела Шенгенського acquis……………………………………………..118

3.3 Внутрішня та зовнішня складові Шенгенського acquis…………………..132

Висновки до розділу 3………..………………………………………………...140

**РОЗДІЛ 4. Організаційно-правовий механізм функціонування Шенгенського простору………………………………………………………142**

4.1 Види компетенції Європейського Союзу в межах Шенгенського простору……………………………………………………………………...... .142

4.2 Договірний механізм регулювання співпраці держав Шенгенського простору……………………………………………………………………...… 147

4.3 Інституційний механізм функціонування Шенгенського простору.……153

Висновки до розділу 4………………………………………………………….177

**РОЗДІЛ 5. Реалізація спільної візової політики Європейського Союзу в межах Шенгенського простору……………………………………………...178**

5.1 Правові засади спільної візової політики держав Шенгенського простору……………………………………………………………………… ...178

5.2 Візовий кодекс і уніфікація спільної візової політики Європейського Союзу……………………………………………………………………………185

5.3 Візова інформаційна система держав Шенгенського простору…………199

Висновки до розділу 5…………………………………………………..……...211

**РОЗДІЛ 6. Правові засади співпраці держав Шенгенського простору у сфері спільної імміграційної політики……………………………………..213**

6.1 Правове регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу……………………………………………………………………………213

6.2 Основні напрями спільної імміграційної політики Європейського Союзу……………………………………………………………………………226

6.3 Спільна політика Європейського Союзу щодо надання притулку……...249

Висновки до розділу 6……………………………………….……..…………..269

**РОЗДІЛ 7. Співробітництво судових та правоохоронних органів держав Шенгенського простору………………………………………………………271**

7.1 Співпраця поліцейських органів держав Шенгенського простору………271

7.2 Співпраця судових органів держав Шенгенського простору у кримінальних справах…………………………………………………………………………..285

7.3 Шенгенське acquis щодо захисту персональних даних…………………..303

Висновки до розділу 7……………………………………………………….…318

**РОЗДІЛ 8. Правові засади співпраці України з державами Шенгенського простору………………………………………………………………………...320**

8.1 Договірний механізм співробітництва України з державами Шенгенського простору……………………………………………………………………….. .320

8.2 Інституційний механізм співробітництва України з державами Шенгенського простору………………………………………………………..333

8.3 Основні напрями та форми співпраці між Україною та державами Шенгенського простору………………………………………………………..346

Висновки до розділу 8……………………………………...………………… .376

**ВИСНОВКИ..…………………………………………………………………..377**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…………………………………...384**

**ДОДАТКИ……………………………………………………………………...438**

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ВІС – Візова інформаційна система

ДЄС – Договір про Європейський Союз

ДЗЄЕС – Договір про заснування Європейського економічного співтовариства

ДФЄС – Договір про функціонування Європейського Союзу

ЄАВТ – Європейська Асоціація вільної торгівлі

Євроатом – Європейське співтовариство з атомної енергії

Європол – Європейське поліцейське управління

Євросур – Система прикордонного спостереження ЄС

Євроюст – Європейське бюро судової співпраці

ЄЕП – Європейський економічний простір

ЄЕС – Європейське економічне співтовариство

ЄЄА – Єдиний Європейський Акт

ЄІСРКВ – Європейська інформаційна система реєстрів кримінальних вироків

ЄКПЛ – Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.

ЄНПК – Європейський навчальний поліцейський коледж

ЄОА – Європейський ордер на арешт

ЄОВС – Європейське об’єднання вугілля та сталі

ЄОД – Європейський ордер на докази

ЄОПШП – Європейський офіс підтримки шукачів притулку

ЄПС – Європейська політика сусідства

ЄСЗД – Європейська служба зовнішньополітичної діяльності

ЄСМ – Європейська судова мережа

ЄСПБО – Європейська служба прикордонної та берегової охорони

ІСЄ – Інформаційна система Європолу

ІСЗК ЄС – Інтегрована система зовнішніх кордонів Європейського Союзу

КГСПВС – Комітет з питань громадянських свобод, правосуддя та внутрішніх справ

КМЄС – Консультативна місія Європейського Союзу в Україні

Місія ЄС – Місія Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги Україні та Молдові

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАПЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

Н-ВІС – Національна візова інформаційна система

Н-ШІС – Національна Шенгенська інформаційна система

ОЗВД – Ордер, що заморожує власність чи докази

ОЛАФ – управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству

ПДА – Порядок денний асоціації Україна – ЄС

ПДВЛ – План дій з візової лібералізації

ПКОС – Постійний комітет з оперативного співробітництва та внутрішньої безпеки

ПСБЮ – простір свободи, безпеки та юстиції

Рабітс – Команди оперативного прикордонного реагування

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

СПДЗ – Спрощений проїзний документ на залізниці

ССК – Спільна слідча команда

СТД – спрощений транзитний документ

СхП – Східне партнерство

УА – Угода про асоціацію, між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р.

УПС – Угода про партнерство та співробітництво

ФАТФ – Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму

Фронтекс – Європейська агенція управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах ЄС

Хартія ЄС – Хартія Європейського Союзу про основні права, 2000 р.

Ц-ВІС – Центральна візова інформаційна система

ЦРНТЗ – Центральний реєстр наявних технічних засобів

Ц-ШІС – Центральна Шенгенська інформаційна система

ШВК – Шенгенський виконавчий комітет

Шенгенська конвенція 1990 р. – Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р.

Шенгенська угода 1985 р. – Шенгенська угода щодо поступового скасування контролю на спільних кордонах від 14 червня 1985 р.

ШІС – Шенгенська інформаційна система

ШІС II – Шенгенська інформаційна система другого покоління

ШСКО – Шенгенський спільний контролюючий орган

**ВСТУП**

**Обгрунтування вибору теми дослідження.** Однією з важливих передумов інтеграції на Європейському континенті стало поглиблення міждержавного співробітництва для задоволення спільних економічних та політичних інтересів. Поступово із розвитком інтеграційних процесів у Європі виникла необхідність налагодити співробітництво і в інших сферах суспільних відносин. До таких сфер належать транскордонна, соціальна, зовнішньополітична, фінансова, гуманітарна тощо.

Поглиблення інтеграції держав в межах європейських співтовариств зумовила створення Шенгенського простору з метою забезпечення вільного руху осіб та скасування контролю між внутрішніми кордонами європейських держав-членів Європейського Союзу (далі - ЄС). Правове регулювання відносин в межах Шенгенського простору здійснюється за допомогою міжнародних договорів і актів органів ЄС, які сформували Шенгенське acquis. Амстердамський договір про заснування ЄС 1997 р. інтегрував Шенгенське acquis до acquis Євросоюзу. Цей механізм виявився малоефективним для протидії проникненню нелегальних мігрантів до ЄС і вимагає свого подальшого удосконалення.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. (далі - УА) відкриває для України перспективу інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, а для її громадян – можливість спрощеного перетину кордонів об’єднання і перебування на його території, що є складовою зовнішнього виміру Шенгенського acquis. Відповідно, незважаючи на відсутність в цій угоді Шенгенського acquis, Україна певною мірою має взяти участь в сферах, що пов’язується в забезпеченні охорони зовнішніх кордонів ЄС, спільною візовою політикою, спільною імміграційною політикою, політикою надання притулку, співробітництвом в межах Візової та Шенгенської інформаційних систем, співпрацею судових і поліцейських органів та захистом персональних даних.

У вітчизняній науці міжнародного права до цих пір відсутнє визначення Шенгенського простору. Йдеться про простір, до якого входять 22 держави – члени ЄС та 4 асоційовані країни – Швейцарія, Ліхтенштейн, Норвегія та Ісландія. Проте це поняття є надто складним, що вимагає більш детального аналізу й дослідження. Необхідність з’ясування правової природи та змісту Шенгенського acquis, що лежить в основі поглиблення інтеграційних процесів в ЄС, а також визначення напрямів щодо проведення правових та інституційних реформ в Україні у контексті розвитку її співробітництва з державами Шенгенського простору й зумовили актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Актуальність теми дисертації зумовлюється також відсутністю в Україні ґрунтовних, комплексних і системних наукових праць з даної тематики. Дослідження теоретичних засад Шенгенського acquis, сфери його застосування, основних напрямів співпраці держав Шенгенського простору та їх співпраці з Україною є важливим для розвитку міжнародно-правової практики України, з огляду на необхідність реформування законодавства України відповідно до Шенгенського acquis.

Отже, обрання теми даного дисертаційного дослідження зумовлене низкою таких факторів: відсутністю комплексного та системного дослідження теоретичних і практичних аспектів зазначеної проблематики у вітчизняній науці міжнародного права; потребою в аналізі сучасних тенденцій у розвитку Шенгенського acquis та основних напрямів співпраці держав-учасниць Шенгенського простору; та важливістю розуміння особливостей Шенгенського acquis з метою забезпечення гармонізації законодавства України з Шенгенським acquis.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження складають праці вітчизняних та зарубіжних вчених, що досліджували поняття, зміст та структуру acquis ЄС, правовий та інституційний механізми співпраці держав-членів Європейського Союзу в окремих сферах Шенгенського acquis, а також проблеми співвідношення європейського та національного права. Мова йде про праці таких вітчизняних вчених, як Т. Анцупової, Н. Бенча, О. Бурлак, О. Вишнякова, Л. Грицаєнко, В. Денисова, В. Ірінєєвої, О. Київець, С. Книша, В. Ковальської, Я. Костюченко, В. Лук’янець, З. Макарухи, О. Мережка, В. Муравйова, В. Опришка, Є. Потапенко, В. Пухаленко, С. Ратушного, О. Стрєльцової, Л. Тимченка, О. Шемякіна, І. Яковюка, С. Янковського.

Окремі аспекти використання поняття acquis стали центром уваги численних досліджень європейських вчених, серед яких: К. Мортелманс, М. Мареску, П. Ван Елсувеге, К. Гільон, С. Блокманс, А. Вінер, Х. Крензлер, М. Кремона, М. Еверсон, К. Делкор, К. Жиалдіно, С. Везеріл. Задля здійснення аналізу концепцій європейської інтеграції ми звернулись до напацювань таких вчених, як: Д. Колінз, М. Купіжевськи, Дж. Тінберен, В. Моравецький, Д. Мітрані, Е. Хаас, Л. Ліндберг, Дж. Піндер, С. Пірс, С. Хоффман, Дж. Петерсон, С. Хікс, С. Булмер, С. Радаеллі, Б. Баласса, К. Холзінгер, Х. Іпсен, Ф. Шміттер.

**Зв'язок з науковими програмами, планами темами.** Дисертаційне дослідження виконано в межах наукової теми № 16БФ048-01 «Асоціація як новий формат відносин України з Європейським Союзом: політичний, правовий, економічний та інформаційний аспекти», яка є складовою Комплексної наукової програми Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розкриття сутності Шенгенського acquis; з’ясування місця Шенгенського acquis у праві ЄС; виявлення особливостей та проблем у реалізації візової та імміграційної політик ЄС, політики щодо надання притулку, захисту персональних даних, співпраці держав Шенгенського простору в межах функціонування Шенгенської інформаційної системи, прикордонного співробітництва їх органів, співпраці їх судових та поліцейських органів; виробленні пропозицій щодо вдосконалення співробітництва та взаємодії України з державами Шенгенського простору і приведення законодавства України у відповідність до Шенгенського acquis.

Мета дисертаційного дослідження обумовила постановку та вирішення таких наукових завдань:

- визначити концептуальні засади європейської інтеграції держав Шенгенського простору;

- з’ясувати відмінності між Шенгенським простором і простором свободи, безпеки та юстиції;

- дослідити виникнення Шенгенського простору і тенденції його подальшого розвитку;

- розкрити правову природу, джерела та структуру Шенгенського acquis як новітньої в міжнародному праві форми співробітництва європейських держав;

- виявити особливості функціонування організаційно-правового механізму Шенгенського простору;

- проаналізувати практику застосування державами-членами та третіми країнами Шенгенського acquis;

- визначити правові засади спільної візової політики держав Шенгенського простору;

- охарактеризувати положення Візового кодексу ЄС і його місце в уніфікації спільної візової політики ЄС;

- показати специфіку правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС;

- охарактеризувати основні напрями спільної імміграційної політики держав Шенгенського простору;

- з’ясувати характер та форми співробітництва судових і правоохоронних органів держав Шенгенського простору;

- встановити зміст Шенгенського acquis у сфері захисту персональних даних;

- показати характер і специфіку правового регулювання співпраці України з державами Шенгенського простору;

- розкрити інституційний механізм співробітництва України з державами Шенгенського простору;

**Об’єктом дослідження** є правовідносини, що характеризують функціонування Шенгенського acquis.

**Предметом дослідження** є правові рішення і заходи, що становлять Шенгенське acquis як інструмент реалізації політики ЄС в межах цього правового простору.

**Методи дослідження** обрані з урахуванням поставленої в роботі мети, завдань, об’єкта та предмета дослідження.З метою встановлення об’єктивності та обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, які виносяться на захист, в дисертації використано комплекс загальнонаукових і спеціальних наукових методів. *Формально-логічний метод* застосовується для визначення основних понять та юридичних категорій, що стосуються аналізу змісту та джерел Шенгенського acquis (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). *Історичний метод* використовується в процесі аналізу здійснення практики Шенгенського acquis на різних етапах розвитку права ЄС, а також при висвітленні основних етапів формування та становлення Шенгенського простору (підрозділи 2.1, 2.2, 4.2).

*Метод системного аналізу* дав можливість виявити внутрішні зв’язки між правовими рішеннями та заходами Шенгенського acquis у праві ЄС і сформулювати основні висновки та рекомендації для підвищення ефективності міжнародно-правового співробітництва України з державами Шенгенського простору (підрозділи 3.1, 4.2, 3.3, 8.18.3).  *Порівняльний метод* використовується при співставленні змісту та обсягу Шенгенського acquis у зовнішніх угодах ЄС з третіми країнами, а також в процесі проведення аналізу щодо відповідності законодавства України Шенгенському acquis (підрозділи 2.3, 3.3, 8.1-8.3). *Діалектичний метод* застосовується при аналізі правовідносин, що склалися в межах Шенгенського acquis, і розвиваються, виходячи з практичних потреб держав-учасниць (підрозділи 5.1, 6.1, 7.1-7.3).

*Логіко-юридичний метод* застосовується з метою з’ясування стану реалізації правових рішень і заходів Шенгенського acquis державами Шенгенського простору, включаючи Україну (підрозділи 2.3, 6.2, 7.1, 7.2, 8.3). *Методи прогнозування і моделювання* використовуються для виявлення сучасних проблем і загроз у сферах, що регулюються Шенгенським acquis, і розробки пропозицій та рекомендацій для гармонізації законодавства України відповідно до Шенгенського acquis (підрозділи 6.2, 6.3, 8.2, 8.3).

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається як поставленими в ній завданнями, так і засобами їхнього розв’язання, і характеризується тим, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній міжнародно-правовій науці комплексним дослідженням Шенгенського acquis як складової права ЄС.

У дисертаційній роботі сформульовано такі концептуальні положення і висновки, що мають наукову новизну, і є особистим внеском автора в дослідження Шенгенського acquis:

*уперше:*

**-** обґрунтовано, що функціональний підхід до розвитку інтеграції держав у межах ЄС значною мірою вплинув на ступінь інтеграції європейських держав у межах Шенгенського простору, що призвело, зокрема, до скасування державами-учасницями контролю за пересуванням своїх громадян на їх кордонах;

- запропоновано визначення Шенгенського простору як окремого правового порядку, що характеризується: цілями і принципами, на яких будується договірний та інституційний механізми його функціонування; заходами, що стосуються скасування контролю держав-учасниць на їх кордонах; узгодженням умов в’їзду та видачою короткострокових віз; процедурою перетину особами зовнішніх кордонів держав – членів ЄС; співпрацею судових і поліцейських органів держав – членів ЄС; створенням Шенгенської інформаційної системи (далі - ШІС) разом із Візовою інформаційною системою (далі - ВІС) тощо;

- представлено концептуальне бачення подальшого розширення Шенгенського простору, яке полягає у формуванні та розвитку на основі інституціоналізації правових рішень і заходів, пов’язаних з функціонуванням Шенгенського acquis. Уявляється важливим у цьому плані поширення Шенгенського простору на треті країни, а також діяльність спеціальних органів з охорони кордонів, таких як агенції з охорони кордонів (Фронтексу); загонів швидкого прикордонного реагування (Рабіт); Європейської служби прикордонної та берегової охорони та Європейської системи прикордонного спостереження (Євросур);

- виокремлено основні етапи створення Шенгенського простору: перший етап розпочався у 1974 р., коли під час засідання Паризької міжурядової конференції держав – членів ЄЕС було запропоновано концепцію створення нового простору «Європи для громадян». Інструментами її реалізації мали стати: скасування перевірок на кордонах і створення паспортного союзу для громадян європейських співтовариств; другий етап розпочався 2 жовтня 1997 р., з ухвалення Амстердамського договору та набуття чинності Протоколу № 19 «Про Шенгенське acquis, інтегроване до структури Європейського Союзу», що завершився у 2007 р. Це означало включення Шенгенського acquis до права ЄС та процесу інституціоналізації Шенгенського простору, а саме: ухвалення правових рішень та заходів інститутами ЄС у сферах, пов’язаних з функціонуванням Шенгенського простору та створенням нових правових інститутів для реалізації у цій сфері співпраці держав – членів ЄС; третій етап розвитку Шенгенського простору розпочався у 2007 р., з ухвалення ЄС Лісабонського договору, згідно з яким Євросоюз та держави-члени отримали спільну компетенцією (п.2 ст.4 ДФЄС), що дозволяє Євросоюзу та державам-членам ухвалювати юридично обов’язкові рішення з усіх питань функціонування Шенгенського acquis;

- визначено спільні принципи, що складають основу політичної співпраці між державами Шенгенського простору з питань, які сприяють досягненню між ними взаємодії, координації та узгодженості. До цих принципів належать: принцип солідарності, що виражає співробітництво держав у таких сферах як охорона і безпека кордонів, спільна імміграційна та візова політики, надання притулку; принцип відкритості внутрішніх кордонів; принцип забезпечення національної безпеки та публічного порядку держав Шенгенського простору; принцип прозорості щодо надання доступу до бази персональних даних, що міститься у базі даних Шенгенської інформаційної системи, тощо.

- запропоновано визначення поняття Шенгенського acquis як комплексного за своїм значенням правового порядку ЄС, що характеризується існуванням системи правових рішень і заходів як інструментів реалізації візової та імміграційної політики, політики щодо надання притулку, захисту персональних даних, співпраці держав-учасниць Шенгенського простору у межах функціонування Шенгенської інформаційної системи, Візової інформаційної системи, прикордонному співробітництву їх органів, співпраці судових, поліцейських органів та гармонізації їх національного законодавства з правовими нормами Шенгенського acquis;

- показано, що Шенгенське acquis містить внутрішню та зовнішню складові стосовно різного обсягу прав і обов’язків держав-учасниць Шенгенського простору в процесі функціонування Шенгенського acquis. Внутрішній вимір полягає в укладенні державами-учасницями Шенгенського простору угод, в яких визначаються сфери правового регулювання цього простору (Шенгенська угода щодо поступового скасування контролю на спільних кордонах, 14 червня 1985 р. (далі - Шенгенська угода 1985 р.), Конвенція про застосування Шенгенської угоди, 14 червня 1985 р. (далі - Шенгенська конвенція 1990 р.) та ухваленні Радою ЄС рішень у цих сферах. Зовнішній вимір Шенгенського аcquis здійснюється укладенням ЄС угод з третіми країнами, в яких реалізуються основні напрями цього правового порядку ЄС (міжнародні угоди про реадмісію, угоди про спрощення візового режиму з третіми країнами та декларації, програми, плани дій, рамкові документи інститутів ЄС);

- визначено, що правовідносини між державами-членами ЄС з третіми країнами, що стосуються входження останніх до Шенгенського простору, засновуються на укладанні між обома сторонами відповідних угод. Зокрема, такі угоди діють з Ісландією, Норвегією, Ліхтенштейном та Швейцарією, зобов’язуючи їх скасувати перевірки і контроль на своїх кордонах та забезпечити виконання правового режиму, встановленого Шенгенським acquis;

- показано, що в основі спільної політики ЄС та держав-членів у сфері надання притулку громадянам третіх країн застосовується метод координації, визначений установчими договорами ЄС, його вторинним законодавством, практикою Суду ЄС та національним законодавством держав-членів. Він виражає спільну компетенцію ЄС та держав-членів з цього питання, покладаючи компетенцію на ЄС, з одного боку, і держави-члени, з іншого;

- визначено пріоритети держав Шенгенського простору, що стосуються необхідності подолання імміграційної кризи і характеризуються короткостроковими і довгостроковими заходами. До перших відносяться негайні заходи для запобігання подальших втрат життя мігрантів у морі, які забезпечуються додатковим фінансуванням Фронтексу для проведення спільних з державами – членами ЄС пошуково-рятувальних операцій; створення програм регіонального захисту держав Шенгенського простору, зовнішні кордони яких найбільше потерпають від проникнення нелегальних мігрантів; та посилення ролі Європолу в ліквідації злочинних мереж, що займаються постачанням нелегальних мігрантів. До других пріоритетів відносяться: зниження стимулів для поширення нелегальної міграції; збереження життя осіб і забезпечення зовнішніх кордонів;  розробка нової політики щодо легальної міграції з урахуванням майбутніх демографічних викликів;

- запропоновано визначення поняття «інтегрована система управління зовнішніми кордонами ЄС», під якою розуміється розгалужена організаційно-правова система, що складається з відомств і установ, що здійснюють охорону кордонів ЄС за допомогою прикордонних агенцій держав – членів;

- дано характеристику інституційного механізму співпраці України з державами – учасницями Шенгенського простору, представленого у вигляді комплексної системи, що складається з спільних органів сторін; органів, створених ЄС і Україною;

*удосконалено:*

- розуміння місця і ролі Шенгенського acquis у праві ЄС як окремої форми інтеграційного процесу держав-членів із залученням до нього, за певних умов, третіх країн;

- класифікацію актів Шенгенського аcquis як системи різноманітних правових інструментів, що складається з: угод держав Шенгенського простору; постанов інституційних органів ЄС (директиви, регламенти, рішення, декларації та резолюції); договорів ЄС з третіми країнами; правил і процедур, що стосуються відкриття внутрішніх кордонів для держав – членів та третіх країн;

- характеристику інституційного механізму співпраці України з державами Шенгенського простору як системи спільних органів та їх правових актів, що в комплексі забезпечує належне функціонування правового порядку Шенгенського acquis;

*набули подальшого розвитку:*

- положення про те, що Шенгенське acquis поширюється на ЄС та держави-члени, що є їх спільною компетенцією, з урахуванням положень Договору про функціонування Європейського Союзу, згідно з яким останні можуть здійснювати у цій сфері власну компетенцію у разі нездійснення або припинення її з боку ЄС;

- аналіз специфіки входження таких держав-нечленів ЄС, як Швейцарія, Ліхтенштейн, Норвегія та Ісландіяї до Шенгенського аcquis шляхом укладення спеціальних угод Радою ЄС з цими державами;

- визначення стадій і порядку входження держав-нечленів ЄС до Шенгенського acquis, що передбачає виконання ними всього комплексу правових рішень і заходів, притаманних цьому правовому порядку;

- положення про те, що Шенгенська інформаційна система поряд із забезпеченням громадського порядку і безпеки, слугує також інструментом практичної реалізації свободи пересування осіб, сприяючи розвитку співробітництва між поліцейськими, імміграційними, митними та іншими компетентними органами держав. Із запровадженням цієї системи, що є обов’язковим для держав Шенгенського простору, розпочинається процес імплементації Шенгенської конвенції 1990 р. як умови належного функціонування всієї системи Шенгенського аcquis;

- аналіз механізму здійснення спільної імміграційної політики ЄС як ефективного засобу боротьби з нелегальними мігрантами на основі укладення угод ЄС про реадмісію з третіми країнами. В межах своєї компетенції як ЄС, так і держави-члени, можуть укладати угоди у цій сфері з третіми країнами;

- аргументація щодо необхідності подальшого удосконалення правових засад спільної візової політики ЄС та держав-членів, що функціонує в рамках Шенгенського простору з метою запобігання нелегальній міграції;

- визначення критеріїв оцінки готовності третіх країн до отримання ними безвізового статусу в рамках Шенгенського простору та визнання ними в повному обсязі цього простору, що насамперед стосується правового регулювання сфери міграції та протидії її нелегальної складової, що передбачає розширення співробітництва держав-членів ЄС з цими країнами з питань реадмісії, правового і технічного оснащення кордонів, запобігання транскордонній злочинності, координації діяльності між міграційними та прикордонними службами та ін.;

- характеристика положень Візового кодексу, який уніфікував правовідносини, що стосуються поняття візи та їх категорій, процедури видачі віз та ухвалення рішень із візових питань, що на практиці підвищило ефективність правового регулювання спільної візової політики ЄС та держав – учасниць Шенгенського простору;

- характеристика системи управління міграційними потоками в Шенгенському просторі, що складається з механізму Рабіт та механізму спільних операцій. Перший механізм функціонує на тимчасовій основі, а другий діє постійно. З огляду на такий поділ, застосування механізму Рабіт вказує на розвиток нових тенденцій в управлінні зовнішніми кордонами ЄС, слугуючи дороговказом для майбутніх напрямів діяльності Фронтексу, проведення довготермінових операцій, діючих на постійній основі.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці міжнародного права сформульовані положення, які характеризують Шенгенське acquis як окремий правовий порядок ЄС, що регулює в ньому вільне пересування осіб (Шенгенський простір) та умови доступу до нього України на безвізовій основі. Вони можуть бути використані в:

*науково-дослідній сфері*: для отримання нових знань, що характеризують правову природу та зміст правового порядку Шенгенського acquis, що знайшло втілення у відповідному монографічному дослідженні, наукових статтях і тезах, апробованих на наукових конференціях, семінарах та круглих столах;

*навчально-методичному процесі:* в процесі розробки спеціальних курсів для фахівців, яких готують вищі навчальні заклади юридичного профілю, спеціалістів у сфері права ЄС, міграційного права ЄС, а також при підготовці лекційних курсів «Правове регулювання відносин України з Європейським Союзом», «Міграційне право ЄС», «Право Європейського Союзу». Отримані результати використано при написанні посібників і підручників для студентів вищих навчальних закладів: «Право міжнародних організацій і Україна: у схемах та таблицях. Навчальний посібник» (у співавторстві) та Європейське право: право Європейського Союзу: підручник: у трьох кн. (у співавторстві);

*практичній сфері*: при визначенні напрямів та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики України, здійсненні правових та інституційних реформ в Україні, спрямованих на європейську інтеграцію як зовнішнього політичного курсу України, вдосконаленні національного законодавства, спрямованого на забезпечення реалізації цілей Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом 2014 р. з питань міграції, надання притулку та ін.

Практичне значення результатів дисертаційного дослідження для правотворчої та правозастосовної діяльності підтверджується актом впровадження Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження № 8176/0/2-19 від 17.04.2019 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконане здобувачем особисто. Всі висновки, положення та рекомендації, представлені в ній, сформульовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві з проф. Муравйовим В. І. опубліковано підрозділ «Judicial Control of Public Power as Legal Instrument for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Ukraine у монографії «Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power» (Regensburg, Springer, 2015. – P. 127-134). Не менше половини тексту належить автору, внесок якого полягає в аналізі інституту конституційної скарги в Україні та визначенні сучасних тенденцій адаптації законодавства України до європейських стандартів. Також у співавторстві з проф. В. І. Муравйовим опубліковано статті у фахових виданнях України «Гармонізація внутрішнього права асоційованих країн з правом Європейського Союзу» (Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 4. – С. 12 – 18); «Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» (Віче. - № 8. – 2013. – С. 12-18). Не менше половини тексту належить автору, внесок якого полягає у визначенні основних напрямів співпраці між Україною та Європейським Союзом у межах реалізації Угоди про асоціацію.

В роботі використовувалися праці інших науковців, на які зроблено посилання. З колективних наукових праць у дисертаційній роботі використано лише авторські ідеї та положення.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертацію виконано і обговорено на кафедрі порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Основні положення дисертації обговорювалися на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: наукових читаннях, присвячених пам’яті В. М. Корецького (м. Київ, 21 лютого 2013 р., тези опубліковано), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Законодавство України: проблеми та перспективи» (м. Київ, 02 квітня 2013 р., тези опубліковано), V Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 17 грудня 2013 р., тези опубліковано), Науково-практичній конференції «Розвиток публічного адміністрування» (м. Рівне, 24–25 жовтня 2013 р., тези опубліковано), Наукових читаннях, присвячених пам’яті В. М. Корецького (м. Київ, 18 лютого 2014 р., тези опубліковано), ХV Всеукраїнській науково-практичній конференції «Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку» (м. Київ, 27 березня 2014 р., тези опубліковано), VI Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 27 листопада 2014 р., тези опубліковано), Науковій конференції «Міжнародний правопорядок: сучасні проблеми та їх вирішення» (м. Київ, 19 лютого 2015 р., тези опубліковано), V Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ: Київський університет права НАН України, 19 лютого 2015 р., тези опубліковано), VI Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні» (м. Рівне, 24 квітня 2015 р., тези опубліковано), І Харківських міжнародно-правових читаннях, присвячених пам’яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова «Актуальні проблеми сучасного міжнародного права» (м. Харків, 27 листопада 2015 р., тези опубліковано), науковому семінарі «Ідея порівняльного міжнародного права: pro et contra», проведеному на честь іноземного члена НАН України та НАПрН України Уїльяма Елліотта Батлера (м. Київ, 22 грудня 2014 р., тези опубліковано), VIІІ Наукових читаннях, присвячених пам’яті В. М. Корецького (м. Київ, 27 лют. 2015 р., тези опубліковано), VІІ Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 26 листопада 2015 р., тези опубліковано), ІХ Міжнародній науково-практичній конференції «Європейська юридична освіта і наука» (м. Львів, 13–14 листопада 2015 р., тези опубліковано), VІІІ Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 24 листопада 2016 р., тези опубліковано), VII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми в сучасній Україні» (м. Київ, 20 квітня 2016 р., тези опубліковано), засіданні II Науково-практичного круглого столу «Права людини в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Київ, 11 грудня 2015 р., тези опубліковано), IX Наукових читаннях, присвячених пам’яті В. М. Корецького (м. Київ, 25 лютого 2016 р., тези опубліковано), Міжнародному конгресі європейського права (м. Одеса, 21–22 квітня 2017 р., тези опубліковано), XIX Міжнародному конгресі з питань європейського та порівняльного конституційного права (м. Кишинів, 8-9 червня 2017 р., тези опубліковано).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження опубліковано в 71 науковій праці, зокрема: 2 одноосібних монографіях, 11 колективних монографіях, 24 статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, 8 статтях, опублікованих у наукових періодичних юридичних виданнях інших держав, 4 статтях, що додатково відображають результати дисертаційного дослідження, 1 підручнику, 1 посібнику, 20 тезах доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, інших наукових форумах.

**Структура дисертації.** Специфіка теми дослідження, його мета і завдання визначили структуру дисертації, послідовність та логіку викладення матеріалу. Робота складається зі вступу, переліку умовних скорочень, восьми розділів, поділених на двадцять чотири підрозділи, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 449 сторінок, з яких: основний текст – 384 сторінки, список використаних джерел – 53 сторінки (400 найменувань), додатки – 12 сторінок.

**РОЗДІЛ 1.**

**СТРУКТУРНО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В МЕЖАХ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

* 1. **Характер економічної та політичної інтеграції в Європі**

Процес європейської інтеграції – багатогранний процес, який охоплює економіку, право, політику тощо. Зі створенням перших інтеграційних об’єднань починаються дослідження даного процесу з метою пошуку оптимальних форм і способів здійснення інтеграції.

Тобто з 50-х років XX ст. ідея створення Європейського Союзу зводилася насамперед до задоволення спільних економічних інтересів держав – членів об’єднання. Лише згодом виникла потреба посилити співробітництво держав на транскордонні, соціальні, фінансові, гуманітарні та інші сфери суспільних відносин. Відповідно, з розвитком інтеграції європейських держав з’явилися теоретичні обґрунтування такого процесу. Необхідно підкреслити, що, перш ніж характеризувати концепції європейської інтеграції, ми вважаємо за доцільне спинитися на аналізі процесу міжнародної (міждержавної) інтеграції загалом [44, c. 11].

Так, українські науковці В. Муравйов, Я. Костюченко і Є. Потапенко зміст міждержавної інтеграції розкривають через зближення національних систем держав та їх об’єднання в єдину консолідовану систему на базі загальних правових принципів, цілей, стандартів і за допомогою застосування юридичних процедур [86, с. 121]. С. Кашкін і А. Четвериков вважають, що здійснення міжнародної інтеграції здійснюється двома основними та самостійними способами – негативним і позитивним [23, c. 88-91].

Ідея розмежування негативної та позитивної теорій інтеграції простежувалася до цього у працях західних фахівців з права Європейського Союзу. Серед них варто відзначити Я. Тінбергена, П. Кептейна і П. ВерЛорена [391, c. 85]. Так, Я. Тінберген вважав, що спільний ринок був створений шляхом позитивної та негативної інтеграції. Негативна інтеграція, на його думку, передбачає зникнення бар’єрів на шляху до транскордонного переміщення товарів, послуг, осіб та капіталу. Результатами негативної інтеграції є ліквідація бар’єрів щодо взаємного товарообігу (мит, кількісних обмежень, технічних бар’єрів торгівлі тощо); усунення перешкод транскордонному наданню послуг та руху капіталів. Крім того, на думку науковця, серед наслідків негативної інтеграції є спрощення візового режиму, в тому числі повне скасування візових вимог, дискримінаційних та інших обмежень на здійснення громадянами та юридичними особами економічної чи іншої діяльності на території всіх держав, що перебувають у процесі інтеграції. До результатів негативної інтеграції слід також віднести ліквідацію прикордонного контролю на спільних кордонах [52, c. 22-26].

Уперше в Європі скасування прикордонного контролю здійснили Королівство Бельгія, Велике Герцогство Люксембург і Королівство Нідерланди шляхом підписання Конвенції щодо перенесення контролю осіб на зовнішні кордони території Бенілюкс 1960 р. Цим шляхом пішла Північна рада, ухваливши Північну паспортну конвенцію 1957 р. На сьогодні Північна рада, створена у 1952 р., є регіональною організацією для координації співпраці між [парламентами](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82) та урядами країн [Північної Європи](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%96%D0%B2%D0%BD%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0). Членами Північної ради є Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція. До асоційованих членів належать Аландські острови, Гренландія та Фарерські острови. Нарешті було ухвалено Шенгенську Угоду 1985 р., Шенгенську Конвенцію 1990 р. та Кодекс про кордони 2006 р., положення яких скасували прикордонний контроль між державами – учасницями Шенгенського простору [44, c. 12].

У свою чергу, зміст позитивної інтеграції розкривається через ухвалення нормативно-правової бази та створення інститутів, що сприяють мобільності товарів, послуг, осіб і капіталів [391, c. 56]. Позитивна інтеграція передбачає розробку та проведення спільної політики державами, що беруть участь в інтеграційних процесах щодо регулювання ними суспільних відносин у межах їх спільної території. Зокрема, прикладом позитивної інтеграції у сфері транскордонного співробітництва є запровадження Європейським Союзом спільної візової політики. По суті, основним досягненням цієї політики стало запровадження спільної шенгенської візи [52, c. 23].

Також позитивна інтеграція знаходить своє вираження через об’єднання валютних систем держав Європейського Союзу, що беруть участь у інтеграційних процесах із встановленням єдиної валюти – євро [44, c. 13].

Отже, тим часом як основна мета негативної інтеграції полягає в усуненні бар’єрів та перешкод між державами, що беруть участь у інтеграційному процесі, позитивна інтеграція спрямована на об’єднання зусиль таких держав, які вони докладають для встановлення спільної політики в різних сферах суспільних відносин, керуючись при цьому запровадженням правових інструментів для реалізації спільних завдань.

Незважаючи на відмінності між позитивною та негативною інтеграціями, вони виступають взаємопов’язаними напрямами інтеграційного процесу. Тобто чим більш відкритими та прозорими стають кордони між державами, тим складніше кожній із них самостійно регулювати і контролювати суспільні процеси на своїй території. Відповідно, у держав виникає потреба об’єднати зусилля для проведення скоординованої спільної політики у певних сферах. Як показує практика, негативна та позитивна інтеграція, як самостійні напрями взаємодії та співробітництва держав, відбуваються разом у межах єдиного комплексу інтеграційних заходів, взаємодоповнювати одна одну, сприяючи водночас розвитку та прогресу одна одній [52, с. 22-26].

Загалом, у світовій практиці інтеграцію в рамках Європейського Союзу розглядають як унікальне явище, що не має своїх аналогів. Тому в доктрині міжнародного права таку інтеграцію часто називають європейською.

Особливістю теорій європейської інтеграції є те, що вони слідують за швидкими та розвинутими практичними процесами в європейських інтеграційних об’єднаннях, а не навпаки [29, c. 11-16]. Теоретики європейської інтеграції йшли за практикою, намагаючись інтерпретувати її в категоріях політичних, економічних, соціологічних вчень. Економісти стали вивчати феномен інтеграції вже після того, як він став частиною економічної реальності [52, c. 23].

Переважна більшість концепцій інтеграції виходили з того, що європейська інтеграція являє собою якісно нове явище у порівнянні з усіма попередніми видами взаємодії національних держав — міжурядовим співробітництвом, конфедерацією і федерацією [ 292, с. 25].

Поступово процес європейської інтеграції став предметом різноманітних історичних концепцій, таких як функціоналізм, неофункціоналізм та теорії міжурядового підходу [52, c. 23]. Проведемо детальний аналіз основних положень кожної із вищезазначених теорій.

Слід зауважити, що концепція функціоналізму з’явилася наприкінці XIX ст. у працях Ф. Мартенса, П. Казанського і Дж. П. Чемберлена. Фундатором школи функціоналізму став Д. Мітрані, який надав функціоналізму характеру систематизованої доктрини. Теорію фукціоналізму, запропоновану Д. Мітрані, можна охарактеризувати таким чином [44, c. 14].

Фундатором школи функціоналізму став Д. Мітрані, який надав функціоналізму характеру систематизованої доктрини. Теорія фукціоналізму, запропонована Д. Мітрані, виходить з того, що у відносинах між державами або у питаннях, що виходять за межі їх територій, а також за межі можливостей окремих держав, тобто носять транскордонний характер, є сфера спільних інтересів держав, а разом із нею – можливість та необхідність співробітництва для задоволення спільних потреб [38, c. 67]. На думку Д. Мітрані, це явище є природним відбором інтересів. Тобто, мета створення організації пов’язана з характером здійснення її функцій для задоволення спільних потреб держав [326, c. 81].

Функціоналісти спеціально виділяють тенденцію до експансії, тобто до розширення рівня інтенсивного співробітництва держав. Такий процес транскордонної співпраці держав Д. Мітрані називає функціональним розростанням з функціональним розмноженням органічних клітин [326, c. 82]. Таку точку зору поділяють інші західні науковці. Наприклад, Е. Хаас називає даний процес експансією завдань, або віднесенням спільних завдань на більш високий рівень, або поширенням (spill-over) [292, c. 132]. Цей процес полягає в тому, що завдяки виконанню певних завдань одразу ж виникають все нові потреби та відкриваються нові можливості виконання майбутніх цілей, які до цього не існували або були нереальними. По суті, теза про експансіонізм завдань зводиться до безумовно прогресивного та невідворотного характеру процесу інтеграції [293, c. 89].

В умовах посилення глобалізаційних процесів держави намагаються вирішити свої внутрішні проблеми в міжнародному масштабі шляхом взаємодії з іншими транснаціональними акторами [87, с. 24-25]. Виходячи з цього формується концепція неофункціоналізму.

Неофункціоналісти, такі як Ернст Хаас [293, c. 87-89], Леон Ліндберг [323, c. 88], пов’язували інтеграцію із суспільними процесами, з цілеспрямованою діяльністю політично активних груп. Інтеграцію вони розуміли як результат спонтанної політичної взаємодії. Один із важливих аспектів неофункціоналізму зводиться до необхідності посиленого співробітництва держав – членів ЄС у питаннях, пов’язаних, наприклад, із здійсненням контролю над імміграційними потоками, обумовленими економічними факторами та спричиненими глобалізаційними процесами. Тобто можна сказати, що йдеться про формування спільних політик Європейського Союзу, зокрема спільної імміграційної політики, спільної візової політики тощо [44, c. 15].

Спираючись на теорію неофункціоналізму, фундатор концепції наднаціональності інтеграційних об’єднань Жан Моне вважав, що розвиток європейської інтеграції має бути забезпечений наділенням об’єднання широкими повноваженнями за рахунок обмеження таких об’єднань у кожної європейської країни – члена такого об’єднання [344, c. 76]. Для реалізації європейської інтеграції Жан Моне визначив три основні взаємопов’язані фактори: економічна взаємозалежність держав, організаційний потенціал країни та правила наднаціонального ринку, які мають замінити національні режими регулювання. Моне вважав за необхідне розпочати регулювання інтеграції насамперед з урахуванням економічної взаємозалежності держав. Він обстоював точку зору, згідно з якою політична інтеграція матиме місце лише тоді, коли економічні інтереси європейських країн будуть взаємозалежними [38, с.122-124]. Іншими словами, економічна інтеграція становитиме основу для формування та розвитку політичної інтеграції в цілому [44, c. 15].

На противагу неофункціоналістам цілком протилежного підходу щодо оцінки соціальної природи інтеграції та ролі національної держави дотримуються прихильники міжурядового підходу. С. Хоффман, Е. Моравчик і Д. Пучала [299, c. 13], відомі фахівці з питань, пов’язаних з аналізом інтеграційних процесів у Європі, навпаки, наголошували на центральній ролі держав в інтеграційному процесі. Практичним результатом цього процесу став, на їхню думку, вектор зіткнення національних інтересів та співвідношення національних сил держав [44, c. 16].

Із започаткуванням Європейського економічного співтовариства помітною стала тенденція до поєднання наднаціональних елементів в управлінні інтеграційними процесами з міжурядовими, що знайшло відбиток у перерозподілі компетенції між наднаціональними та міжурядовими інститутами в рамках європейських співтовариств у бік останніх під час створення єдиних інститутів для трьох співтовариств 1965 р. Це неабияк вплинуло на концепції інтеграції в Європі [44, c. 17].

Після того, як у середині 1980-х років поглибилися й водночас помітно ускладнилися інтеграційні процеси, з’явилися прихильники «історичного компромісу» між наднаціональним та міжурядовим підходами у практиці інтеграції. Зокрема, Е. Хаас розглядає інтеграцію як процес, у якому національні гравці переконуються в доцільності перенесення своєї лояльності, політичної активності в бік нового політичного центру, інститути якого наділяються певними повноваженнями стосовно національних держав [292, c. 18]. Унаслідок цього процесу виникають наднаціональні системи, яким поступово передається дедалі більша компетенція, що, зрештою, спричиняє передачу повноважень від держав-членів до таких систем [44, c. 17].

Через взаємодію інституційної структури європейських співтовариств і національних гравців Е. Хаас виводить механізм проникнення, за допомогою якого він характеризує рушійну силу процесу інтеграції. Він розмежовує три стадії механізму проникнення: функціональний (відбувається поступове поширення інтеграції з одного сектору на інший); політичний (усвідомлення національними гравцями переваг інтеграційного процесу, що зумовлює переорієнтацію їхніх зобов’язань на рівень європейських співтовариств); розвинений (передбачає зміну правотворчого процесу на інтеграційному рівні) [55, c. 88-95].

На думку Е. Хааса, всі ці три стадії проникнення не можуть існувати одночасно, вони йдуть слідом одна за одною. При цьому наднаціональна система, яка нині представлена Євросоюзом, має власну динаміку розвитку, коли завдяки механізму проникнення відбувається розширення інтеграції на нові функціонально суміжні сфери [52, с. 24].

У свою чергу, Дж. Пайндер виступив із новою ідеєю концепції неофедералізму, яка зводилася до злиття неофункціонального бачення взаємозв’язку соціальних і політичних явищ та федералістського підходу до конституційних проблем та принципів європейської інтеграції.

На початку 1990-х років з’явилася низка наукових праць, у яких домінувала думка про те, що за своєю природою процес інтеграції не є одноплановим. Із часом з’являються багато інших відмінних за змістом теоретичних ідей, наукових бачень та концепцій. Однією з них є теорія багаторівневого управління. Її зміст полягає в обґрунтуванні існування компетенцій різних рівнів, що перетинаються, та взаємодії політичних гравців, яка пронизує всі ці рівні компетенцій. Цю ідею обстоювали Г. Маркс і Ф. Нельсен [324, c. 37]. Вони вважали, що Євросоюз є політичним утворенням, в якому влада розпорошена між різними рівнями управління та суб’єктами, а між сферами співпраці простежуються істотні відмінності в способах управління [44, c. 17].

Наприклад, Дж. Пітерсон вважає, що існують три рівні прийняття рішень у межах Європейського Союзу [343, c. 69]. Це суперсистемний рівень, на якому приймаються історичні рішення, що змінюють Євросоюз як політичну систему; системний рівень, на якому відбувається практична трансформація інтеграційних інститутів; мезосистемний рівень, на якому безпосередньо формується політика.

Вагомий внесок у процес європейської інтеграції та його впливу на сферу внутрішніх справ і юстиції зробили також послідовники теорії управління С. Хікс, Б. Кехлер-Кох, Я. Баш, М. Фліндерс та ін. Так, С. Хікс називає Європейський Союз новою системою, що перебуває в процесі формування [297, c. 344]. У її межах держави-члени не мають, на відміну від органів ЄС (Комісії ЄС, Європарламенту й Суду ЄС), повного контролю щодо формування політик у Європейському Союзі. Пояснюючи причини й передумови формування співробітництва у сфері внутрішніх справ і юстиції, С. Хікс, так само як і Е. Моравчик, закликає враховувати такі зовнішні чинники, як вплив інтернаціоналізації, міграції, організованої злочинності на процеси інтеграції тощо [44, c. 18-19].

Оцінюючи різноманітні погляди на процеси європейської інтеграції, ми вважаємо, що кожен із них робить свій внесок у розвиток теорій європейської інтеграції. Зокрема, Б. Балассі, представнику концепції європейської економічної інтеграції, вдалося систематизувати динамічні ефекти інтеграції та їх вплив на темпи розвитку економік розвинених країн [154, c. 116]. Він визначив такі стадії європейської економічної інтеграції, як створення зони вільної торгівлі, митного союзу, спільного ринку, економічного союзу та повної економічної інтеграції [52, c. 24].

Загалом концепція Б. Баласси спрямована на розкриття логіки поступового руху економічної інтеграції, що знайшла своє відображення у хронології розвитку процесів інтеграції в рамках Євросоюзу. Теорія рівнів європейської інтеграції Б. Баласси загалом відображає історичні етапи створення та функціонування Європейського Союзу. Такий підхід поділяють також Р. Бугров, А. Етте і Т. Фейст. Зокрема, Р. Бугров вказував на те, що зміна та розвиток інтеграції відбуваються в період між підписанням чергового установчого договору [4, c. 51].

У свою чергу, A. Етте і Т. Фейст поділяють формування співробітництва держав у сфері внутрішніх справ на кілька етапів, межі яких встановлені підписанням Маастрихтського та Амстердамського договорів [300, c. 96]. Загалом, зарубіжні науковці виділяють домаастрихтський, постамстердамський і постлісабонський періоди [52, c. 24].

Однак, на думку українського дослідника Я. Костюченка, запропоновані рівні інтеграції не включають додатковий рівень попереднього інтеграційного етапу. Натомість він пропонує, шляхом удосконалення теорії Б. Баласси, запровадити новий передінтеграційний рівень як підготовчий до першого етапу інтеграції – зони вільної торгівлі. Як свідчить практика зовнішньої політики Євросоюзу щодо третіх країн, зокрема України, перехідний на кожний наступний етап інтеграції передує т.зв. попередній етап, що являє собою комплекс правових заходів щодо підготовки правової системи третьої країни до наступного етапу інтегрування [29, с. 22-24].

На нашу думку, європейська інтеграція є доволі складним явищем для вивчення в науці європейського права, що відображає багатогранність та плинність інтеграційних процесів, і характеризується різними формами і способами її здійснення. Тому вона не потребує запровадження нового передінтеграційного рівня. У даному контексті ми поділяємо точку зору A. Етте і Т. Фейста щодо формування та розвитку європейської інтеграції держав під час домаастрихтського, постамстердамського і на сьогодні постлісабонського періодів [44, c. 22].

Слід зазначити, що запропоновані Д. Мітрані принципи розвитку європейської інтеграції виходять із примату економіки над політичним співробітництвом [327, c. 45]. Як приклад він наводить започаткування інтеграційних відносин у сфері вугілля та сталі (ЄОВС) і їхній подальший розвиток у рамках Європейського Союзу, наділеного широкою компетенцією. Прибічником концепції основоположної ролі економічної інтеграції є також Алі М. Ель-Аграа [273, c. 137]. Він вважає, що вищі форми економічної інтеграції дають додатковий позитивний ефект унаслідок збільшення мобільності факторів виробництва в ході зникнення бар’єрів, що заважають транскордонній співпраці держав [52, c. 25].

У свою чергу, Г. Іпсен стверджує, що інтеграційний процес у Європі відбувається з огляду на економічне співробітництво між державами, розширення компетенції європейських співтовариств, зміцнення їх інституційної структури тощо [302, c. 65].

Існують також так звані політичні теорії європейської інтеграції. Е. Хаас, який уперше обґрунтував теорію неофункціоналізму, вважав, що інтеграція змінює не тільки форму, а й зміст діяльності інтеграційних об’єднань. Секторальна інтеграція поступово переростає в нову систему з автономною інституційною структурою. Така система, за його словами, має бути єдиним політичним цілим. Тим самим теорія неофункціоналізму будується на аналізі становлення європейських співтовариств як політичної системи [52, c. 25].

Е. Хаас розглядає інтеграцію як процес, у якому національні актори переконуються в доцільності перенесення своєї лояльності, політичної активності в бік нового політичного центру, інститути якого володіють повноваженнями й претендують на такі повноваження стосовно національних держав [293, c. 18]. У результаті описаного процесу виникають наднаціональні системи, яким поступово передається все більша компетенція, що, зрештою, призводить до передачі суверенітету від держав-членів.

Через взаємодію інституційної структури європейських співтовариств та національних акторів Е. Хаас виводить механізм проникнення, за допомогою якого він характеризує рушійну силу процесу інтеграції. Він розмежовує три стадії механізму проникнення: функціональний (відбувається поступове розширення інтеграції від одного сектора до іншого); політичний (усвідомлення національними акторами переваг інтеграційного процесу, що призводить до переорієнтації зобов’язань національних акторів на рівень європейських співтовариств; розвинений (передбачає зміну правотворчого процесу на інтеграційному рівні). Усі ці три стадії проникнення не можуть існувати одночасно, вони йдуть слідом одна за одною. При цьому наднаціональна система, яка на сьогодні представлена Євросоюзом, має власну динаміку розвитку, коли завдяки механізму проникнення відбувається розширення інтеграції на нові функціонально суміжні сфери [44, c. 23].

Ідею політичної концепції європейської інтеграції можна простежити також у працях Ф. Шміттера [379, c. 161-166]. Запропонований ним механізм проникнення співвідноситься з функціональним механізмом проникнення Е. Хааса й слугує визначенню ступеня політичної єдності учасників економічного співробітництва на окремих етапах. За Ф. Шміттером, процес європейської інтеграції може поширюватися на різні сектори залежно від етапів єдності самих учасників інтеграції. Ф. Шміттер також висунув іншу концепцію, яка полягає в тому, що зі зростанням політизації співробітництва зростає кількість гравців, задіяних в інтеграції, тобто збільшується коло учасників і, як наслідок, посилюється інституційна структура інтеграції. Вчений передбачає, що досягнутий рівень політизації зумовлює потребу створення «єдиного фронту» стосовно інших учасників міжнародних відносин [52, c. 25].

Такі дослідники, як Л. Ліндберг і С. Шейнгольд, визначають кілька варіантів розвитку інтеграції. До них належать: трансформація, що означає розширення компетенції європейських співтовариств; поглиблене співробітництво – прийняття рішень із нових питань, але в рамках наявної компетенції співтовариств; збереження status quo – недостатня ефективність законотворчого процесу; зворотний розвиток, тобто звуження компетенції співтовариств. Для цих дослідників позитивний розвиток інтеграції означає розширення кола діяльності європейських співтовариств та удосконалення їхньої інституційної структури [323, c. 99].

Таким чином, однією з важливих передумов європейської інтеграції на Європейському континенті стала потреба європейських держав у поглибленні міждержавного співробітництва для задоволення спільних економічних інтересів. Поступово з розвитком інтеграційних процесів у Європі виникла необхідність налагодити співробітництво і в інших сферах суспільних відносин. До таких сфер належать транскордонна, соціальна, політична, фінансова, гуманітарна тощо. Загалом концепції європейської інтеграції відображають багатогранність і поступовість інтеграційних процесів. Для них характерна відсутність універсальності щодо різних форм і способів інтеграції, яка здійснюється за межами Європейського континенту. Це пояснюється орієнтацією цих концепцій здебільшого на Європу [52, c. 25].

**1.2 Концептуальні засади інтеграції держав-учасниць Шенгенського простору**

Процес європейської інтеграції - доволі складний та багатовимірний феномен, що став предметом дослідження різноманітних економічних, політичних та правових вчень. Відповідно у доктрині європейського права існують цілком відмінні як за своїм змістом, так і значенням ідеї, погляди, концепції та теорії, що відображають лише окремі аспекти європейської інтеграції [55, c. 88].

Шенгенський простір - це простір, який на сьогодні формують 26 європейських держав - (з них 22 держави-члени ЄС): Бельгія, Чехія, Данія, Німеччина, Естонія, Греція, Іспанія, Франція, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Угорщина, Мальта, Нідерланди, Австрія, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Швеція і 4 держави - нечлени ЄС - Швейцарія, Ліхтенштейн, Норвегія та Ісландія. З огляду на реалізацію прав як громадян держав-членів Євросоюзу, так і громадян третіх країн, які, за умови законного в’їзду, користуються всіма можливостями вільного пересування територією будь-якої держави-учасниці Шенгенського простору, можна стверджувати, що Шенгенський простір є наочним прикладом досягнення європейської інтеграційної політики Європейського Союзу [44, c. 28].

З огляду на складність проблематики, пов’язаної з процесами європейської інтеграції у межах ЄС та в межах Шенгенського простору, з одного боку, та відсутність єдиного комплексного підходу щодо їх аналізу, з іншого, ми дослідимо ті основні концепції та теорії, які повною мірою віддзеркалюють унікальність процесу європейської інтеграції, здійснюваної у межах Шенгенського простору.

Наприклад, у 60-ті рр. XX ст., на думку іноземних фахівців Томаса Діеса, Антьє Вієнера та Еріка Оддвара Еріксена актуальним питанням було лише утвердження самого процесу європейської інтеграції [301, c. 6]. Пізніше, а саме у 80-х рр. XX ст., розвивалися різноманітні моделі інтеграції [ 354, c. 7]. На початку XXI ст. європейська інтеграція набула ознак горизонтальної форми співробітництва між державами. Це означає, що держави-члени ЄС сформували певне транскордонне об’єднання, основна мета якого зводиться до вирішення нагальних проблем спільними зусиллями. При зазначеній формі співробітництва держави і надалі продовжують зберігати контроль над процесами європейської інтеграції, надаючи при цьому інститутам Європейського Союзу той обсяг повноважень, що необхідний для його ефективної діяльності. А це, у свою чергу, формують основні положення поширеної у доктрині європейського права теорії солідарності, що з’явилася на початку 80-х років XX ст. [55, c. 89].

Теорія солідарності закріплена та відображена у Лісабонському договорі, а саме у преамбулі, ст. 2, ст. 3, ст. 5, ст. 21, ст. 24 ДЄС і преамбулі та ст. 67 ДФЄС [396]. Згідно з положеннями документу Європейський Союз засновується на європейських цінностях, де домінують плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність, рівність між жінками і чоловіками (ст. 2 ДЄС); підтримує економічну, соціальну і територіальну згуртованість та солідарність держав - членів ЄС (ст. 3 ДЄС); у своїй зовнішньополітичній діяльності керується принципами рівноправності і солідарності (ст. 21 ДЄС) тощо. Крім того, що стосується інтеграції держав у межах Шенгенського простору, то згідно зі ст. 67 ДФЄС Європейський Союз, керуючись принципом солідарності держав-членів, забезпечує відсутність перевірок осіб на внутрішніх кордонах, розвиває спільну політику стосовно надання притулку, імміграції та перевірок на зовнішніх кордонах [396].

Тобто, теорія солідарності спрямована на взаємну політичну співпрацю між державами-членами ЄС у питаннях, що становлять взаємний спільний інтерес, та досягнення всебічної взаємодії, координації та узгодженості у діях держав. У межах Шенгенського простору принцип солідарності реалізується через скоординоване співробітництво держав, пов’язаних із охороною та безпекою кордонів, спільними імміграційною та візовою політиками, наданням притулку, забезпеченням внутрішньої безпеки держав тощо. Через свій інституційно-правовий механізм – Раду ЄС, Європейський парламент, Європейську раду та Комісію ЄС – Європейський Союз втілює вищезазначені завдання держав Шенгенського простору на практиці, ухвалюючи при цьому важливі документи щодо реалізації державами Шенгенського acquis. Серед них: Кодекс про кордони (Кодекс ЄС про режим перетину людьми кордонів), ухвалений Регламентом Європейського парламенту і Ради № 562/2006 від 15 березня 2006 р. [361], Регламент Європарламенту і Ради № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. про створення Європейської Агенції управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах – FRONTEX, Регламент Ради № 810/2009 ЄС від 13 липня 2009 р., яким прийнято Кодекс ЄС про візи (Візовий кодекс ЄС) [357] та ін [55, c. 89].

Іншими словами, основні положення теорії солідарності зводяться до того, що кожна держава – член ЄС повинна проводити політику взаємодопомоги, координації та підтримки одна одної. Зважаючи на ті обставини, що європейська інтеграція розвивалася за принципами синхронності та консенсусу протягом декількох десятиліть, то будь-які нововведення запроваджувалися одразу ж на всій території держав-членів Європейського Союзу. Завдяки цьому ЄС тривалий час залишався гомогенною організацією зі спільними європейськими принципами та цінностями. Більше того, вважалося, що процес інтеграції повинен відбуватися з однаковою швидкістю в усіх державах-членах ЄС. Однак із змінами, пов’язаними із динамічними інтеграційними процесами насамперед внаслідок розширення ЄС у 2004 р. та 2007 р. виникає певна асинхронність щодо ролі держав у розвитку процесів європейської інтеграції на Європейському континенті. На наш погляд, така ситуація викликана наявністю різного економічного потенціалу та політичного статусу європейських країн [55, c. 88-95].

З огляду на зазначені обставини у доктрині європейського права теорії солідарності протистоїть теорія Європи різних швидкостей, що виникла вкінці 80-х рр. XX ст. Уперше термін «Європа різних швидкостей» був запропонований у 1975 р. депутатом Європарламенту Л. Тіндемансом [392, c. 116]. Цей принцип характеризує ситуацію, коли не всі держави – члени ЄС можуть або хочуть інтегруватися однаковими темпами. Це вимагає спеціальних заходів для погодження інтересів різних груп держав. Уперше на практиці різношвидкісну інтеграцію дозволили в рамках Європейської валютної системи. Зміст даної теорії зводиться до поділу держав-членів ЄС на два види – провідні та периферійні. У ролі провідних держав виступають Німеччина, Франція – тобто такі країни, які здійснюють та впроваджують інтеграційні проекти. До периферійних країн належать Болгарія та Румунія, економічний та правовий потенціал яких значно поступається провідним державам. Наприклад, ці країни разом із Кіпром та Хорватією, незважаючи на членство у ЄС, на сьогодні не входять до Шенгенського простору з огляду на їх неготовність та неспроможність повною мірою відповідати положенням Шенгенського acquis ЄС – питанням, пов’язаних із перетином кордонів, візовою та імміграційною політиками, наданням притулку тощо [44, c. 27].

Що стосується намірів Болгарії та Румунії приєднатися до Шенгенського простору, то воно було підтримане Європейським парламентом ще у червні 2011 р., однак у вересні цього ж року було відхилене Радою ЄС. Приводом були скарги урядів Нідерландів та Фінляндії щодо незадовільної діяльності урядів Болгарії та Румунії стосовно протидії корупції та боротьбі з організованою злочинністю. Також висловлювалося занепокоєння щодо потенційного збільшення обсягів нелегальних мігрантів з Туреччини через території Болгарії та Румунії до країн Європи. Тому, відповідно, ці країни і досі не можуть приєднатися до Шенгенського простору. Щодо Кіпру, то вважають, що країна увійде до Шенгенського простору лише у 2018-2020 рр. По-суті, вищезазначені країни, незважаючи на членство у ЄС, ще не є здатними повною мірою відповідати положенням Шенгенського acquis – питанням, пов’язаних із перетином кордонів, візовою та імміграційною політиками, наданням притулку тощо. Вступ 01 липня 2013 р. до Європейського Союзу Хорватії, яка стала другою після Словенії колишньою югославською республікою, засвідчило ту обставину, що Хорватія у повній мірі розділяє демократичні засади та цінності Європейського Союзу. Раніше планувалося, що до кінця 2015 р. Хорватія ввійде до Шенгенського простору. Однак ситуація кардинально змінилася у зв’язку із юридичним спором, який виник одразу ж після вступу країни до ЄС. Ще до 01 липня 2013 р. Хорватією було внесено зміни до національного законодавства таким чином, щоб європейський ордер на арешт не поширювався на громадян Хорватії, які скоїли злочини до 2002 року. Така заборона потенційно захищає учасників Хорватської війни 1991-1995 рр. від переслідування за воєнні злочини на території Європейського Союзу. Юридична невідповідність виникла тоді, коли Брюссель вимагав від уряду Хорватії екстрадиції до Німеччини колишнього розвідника Іосіфа Перковича, обвинуваченого у вбивстві. Спікер Комісара ЄС з питань юстиції Вівіан Редінг заявила, що порушення закону суперечить основним принципам європейського правосуддя та співпраці. Відповідно, факт внесення змін до законодавства напередодні вступу до Євросоюзу у Комісії назвали «серйозним порушенням європейського законодавства». Тому питання про входження Хорватії до Шенгенського простору наразі залишається відкритим [55, c. 90].

На сьогодні з проблемами відповідності вимогам та викликам Шенгенського acquis ЄС стикається також ряд інших держав-членів ЄС – Греція, Іспанія, Португалія, що потерпають від напливу нелегальних іммігрантів, шукачів притулку з країн Африки – Тунісу, Алжиру, Лівії, Малі, Сомалі та ін. Європейські країни не здатні самотужки справитися із тривалими проблемами щодо посилення своїх як сухопутних, так і морських кордонів. Такі обставини вимагають від держав-членів Європейського Союзу проявити згуртованість та солідарність у консолідації спільних зусиль при вирішенні та подоланні таких проблем [55, c. 90].

З теорією Європи різних швидкостей тісно пов’язана теорія диференційованої інтеграції, або теорія гнучкої інтеграції, що сформувалася наприкінці 1970-х років. Її виникнення пов’язане з наявністю різних прав та обов’язків у держав – членів ЄС [300, c. 28]. Зокрема, це стосується Великобританії, Ірландії та Данії. Наприклад, користуючись вибірковим підходом (підхід opt-out) до прийняття зобов’язань, Великобританія не приєдналася до Соціального протоколу, єдиної валюти, Шенгенської Конвенції 1990 р.; Ірландія – до Шенгенської Конвенції 1990 р.; Данія – до Шенгенської Конвенції 1990 р., єдиної валюти, спільної політики у сфері оборони, співпраці у галузі внутрішньої політики та юстиції, європейського громадянства. На сьогодні можна вважати, що диференційована інтеграція продовжує існувати, оскільки Великобританія, Ірландія та Данія зберегли за собою право утримувати суверенітет у питаннях, пов’язаних з імміграційною політикою, візовою політикою та наданням притулку і на них не поширюється у повному обсязі дія Шенгенського acquis [55, c. 90].

Разом із тим, ми вважаємо, що основу європейської інтеграції становлять положення теорії функціоналізму. Керуючись саме концепцією функціоналізму можна стверджувати, що процес європейської інтеграції в рамках Шенгенського простору розпочався із необхідності регулювання спільних питань, пов’язаних із скасуванням контролю на кордонах та забезпеченням вільного руху осіб між державами. Відповідно реалізація своїх потреб у цих сферах змусила держави розпочати співробітництво у межах Шенгенського простору. При цьому ми підтримуємо правову позицію прихильників міжурядового підходу С. Хоффмана, Е. Моравчика та Д. Пучала щодо ролі урядів держав – членів ЄС, які приймають важливі рішення під час міжурядових конференцій та в процесі ведення переговорів [328, c. 24]. На їх думку, саме уряди держав були головною рушійною силою європейської інтеграції. Науковці обстоювали ліберальний міжурядовий підхід. Відповідно до нього держави, односторонні дії яких були неефективними, прагнуть встановити основу для майбутньої співпраці у визначених сферах [52, c. 22-26].

Наприклад, у межах Шенгенського простору протягом 1974–1997 рр. увесь правовий масив документів та низка заходів у сферах, пов’язаних зі скасуванням прикордонного контролю, візовою політикою, імміграційними питаннями та наданням притулку, були реалізовані державами – членами європейських співтовариств виключно на міжурядовому рівні співпраці. До ухвалених документів зазначеного періоду належать: Шенгенська угода 1985 р., Політична декларація 1986 р. щодо свободи руху осіб із третіх країн, Шенгенська конвенція 1990 р. тощо. Крім того, в рамках міждержавного співробітництва були створені група TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violation International Group), що займалася розробленням принципів надання притулку та перетину зовнішніх кордонів держав – членів європейських співтовариств, та Спеціальна група з питань імміграції [52, c. 24].

На нашу думку, важливе місце для розвитку Шенгенського простору відіграє концепція європеїзації, що, у свою чергу, походить від теорії багаторівневого управління. Власне бачення концепції демонструють Т. Рісс, М. Коул і Дж. Капарозо. Європеїзація, на їхню думку, означає виникнення і розвиток на європейському рівні особливих структур управління, а саме – політичних, правових і соціальних інститутів [377, c. 143]. Основне завдання таких установ зводиться до налагодження взаємодії між державами – членами ЄС та інститутами Союзу.

Більш розширене тлумачення концепції європеїзації дали C. Балмер і C. Радаеллі. Вони визначають європеїзацію як формування, поширення та інституціоналізацію формальних і неформальних правил, процедур, політичних парадигм, способів дій, спільних переконань і норм, які спочатку були розроблені і консолідовані на рівні Європейського Союзу, а згодом інкорпоровані у національне законодавство держав – членів ЄС [160, c. 231].

Одним із вимірів концепції європеїзації, на нашу думку, є зміна зовнішніх кордонів ЄС. У цьому контексті європеїзація тісно пов’язана з процесом приєднання третіх країн до Шенгенського простору. Така ситуація можлива лише у тому випадку, коли країни – претенденти на вступ повною мірою виконають свої зобов’язання щодо відповідності положенням Шенгенського acquis. Йдеться, зокрема, не тільки про положення, які існували на момент набрання чинності Шенгенським протоколом (1 травня 1999 р.), а й про цілий ряд інших положень та заходів, які пов’язані з розвитком Шенгенського acquis [44, c. 19-20].

Окрім зміни кордонів Європейського Союзу, важливим виміром концепції європеїзації є діяльність спеціальних органів, створених державами Шенгенського простору задля реалізації на практиці Шенгенського acquis. У даному контексті йдеться про діяльність Європейської агенції управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах – (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) – (FRONTEX), функціонування загальної системи прикордонного спостереження – European Border Surveillance System (EUROSUR) [355].

Таким чином, ми вважаємо, що саме функціональний підхід визначив основу розвитку інтеграції держав у межах Європейського Союзу та значною мірою вплинув на ступінь інтеграції європейських держав у межах Шенгенського простору. Зокрема, прикладами є вирішення питань, пов’язаних із вільним рухом осіб та скасуванням контролю на кордонах між державами.

В основу політичної співпраці між державами – членами ЄС у питаннях, що становлять взаємний спільний інтерес, та досягнення всебічної взаємодії, координації та узгодженості у діях держав покладено принцип солідарності. У межах Шенгенського простору принцип солідарності реалізується через скоординоване співробітництво держав, пов’язане з охороною та безпекою кордонів, спільними імміграційною та візовою політиками, наданням притулку, забезпеченням внутрішньої безпеки держав тощо [44, c. 24].

Унікальність процесу європейської інтеграції, здійснюваної у межах Шенгенського простору, віддзеркалює концепція європеїзації Шенгенського простору, яка полягає у формуванні, поширенні та інституціоналізації правових норм, правил, процедур та заходів, які пов’язані з розвитком Шенгенського acquis. Одними із вимірів концепції європеїзації Шенгенського простору є зміна зовнішніх кордонів Європейського Союзу внаслідок приєднання третіх країн до Шенгенського простору, а також діяльність спеціальних органів, зокрема, Фронтексу, Рабітс, Євросуру задля реалізації на практиці Шенгенського acquis.

**1.3. Шенгенський простір та простір свободи, безпеки і юстиції**

На сьогодні спільна імміграційна політика ЄС, спільна візова політика ЄС, сфера прикордонного співробітництва, політика надання притулку, сфера захисту персональних даних, співробітництво в межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, співробітництво поліцейських органів та співпраця судів у кримінальних справах є ключовими напрямами співпраці держав Шенгенського простору. А всі правові норми, які регулюють співробітництво у вищезазначених сферах, є складовими Шенгенського acquis [44, c. 56].

Водночас питання Шенгенського acquis, пов’язані із скасуванням контролю на зовнішніх кордонах, наданням притулку, візовою політикою, процедурою перетину особами зовнішніх кордонів держав – членів ЄС, співпрацею судових та поліцейських органів держав – членів ЄС, згідно з Лісабонським договором, становлять спільну імміграційну політику Європейського Союзу і входять до простору свободи, безпеки та юстиції (далі – ПСБЮ). Таким чином, ПСБЮ являє собою простір без внутрішніх кордонів, у якому забезпечується свобода пересування осіб разом із відповідними заходами з контролю за зовнішніми кордонами, наданням притулку, імміграцією, а також із запобігання і боротьби зі злочинністю (ст. 3 п. 2 ДЄС) [396]. Зазначені питання регулюються Розділом V ДФЄС (ст. 67–89).

Тобто, з огляду на наявність суміжних сфер правового регулювання, пов’язаних насамперед із наданням притулку, імміграційною та візовою політиками, співробітництвом органів поліції держав ЄС, Шенгенський простір і простір свободи, безпеки та юстиції тісно пов’язані між собою правовими категоріями. Про це свідчить положення Шенгенського протоколу, згідно з яким Шенгенське acquis покликане сприяти реалізації мети, яка полягає у створенні громадянам ЄС простору свободи, безпеки та юстиції без внутрішніх кордонів (п. 2) [349].

При цьому, незважаючи на вищезазначені сфери, спільні як для Шенгенського простору, так і ПСБЮ, такі правові категорії мають низку відмінностей. Зокрема, Шенгенський простір у порівнянні з ПСБЮ охоплює більше сфер правового регулювання. Так, окрім скасування контролю на зовнішніх кордонах, політики надання притулку, спільної імміграційної та візової політики, співпраці поліцейських органів, співробітництва судів держав – членів ЄС у кримінальних справах, держави Шенгенського простору тісно співпрацюють у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, у сфері захисту персональних даних та в питаннях гармонізації їх національного законодавства з Шенгенським acquis через імплементацію, застосування та подальший його розвиток [44, c. 57].

До того ж порівняно з джерелами ПСБЮ система джерел Шенгенського acquis характеризується більш складною структурою, що обумовлена особливостями динамічного розвитку інтеграційних процесів європейських держав у межах Шенгенського простору. Зокрема, у системі джерел Шенгенського acquis, окрім загальних принципів права ЄС, важливе місце відведено спеціальним принципам Шенгенського acquis. До них належать принцип відкритості внутрішніх кордонів, принцип забезпечення національної безпеки та публічного порядку держав Шенгенського простору, принцип прозорості щодо надання доступу до бази персональних даних, що міститься у базі даних Шенгенської інформаційної системи, тощо. По-суті, джерела Шенгенського acquis не лише є складовими acquis Європейського Союзу, а й сприяють їх реалізації та забезпечують належне функціонування простору свободи, безпеки та юстиції загалом.

Специфіка Шенгенського простору визначається також членством у ньому. Зокрема, на сьогодні Шенгенський простір – це простір, який формують 22 держави – члени ЄС та 4 треті країни (Швейцарія, Ліхтенштейн, Норвегія та Ісландія). У межах Шенгенського простору існує особливий правовий механізм залучення держав до реалізації ними Шенгенського acquis. Йдеться про Ісландію та Норвегію, які, не будучи членами Європейського Союзу, застосовують у своїх правопорядках Шенгенське аcquis. Особливість правового механізму полягає в укладенні окремої угоди Радою ЄС із зазначеними країнами, яку вона затверджує відповідним рішенням на підставі одностайності інших держав Шенгенського простору. Зокрема, 18 травня 1999 р. між Радою ЄС, з одного боку, та Республікою Ісландія і Королівством Норвегія, з іншого, було укладено Угоду про асоціацію останніх у зв’язку з процесом реалізації, застосування та розвитку Шенгенського acquis” [139]. Керуючись ст. 1 документа Ісландія та Норвегія беруть участь у: а) Шенгенській конвенції 1990 р., за винятком ст. 2(4), ст. 4, ст. 10 (2), ст. 19(2), ст. 28–38, ст. 60, ст.70, ст. 74, ст. 74, ст. 77–91, ст. 120–125, ст. 131–133, ст. 134, ст. 139–142; б) угодах про приєднання інших держав Шенгенського простору; с) усіх інших актах Шенгенського acquis. Перелік зазначених нами положень Шенгенського acquis, що належним чином має бути імплементований Ісландією і Норвегією, міститься у Додатку А документа [44, c. 58].

Щодо інших держав – нечленів Європейського Союзу, а саме: Швейцарії та Ліхтенштейну, то країни стали учасницями Шенгенського простору у 2008 р. та 2011 р. відповідно. Угоду між Європейським Союзом та Швейцарською Конфедерацією щодо приєднання Швейцарської Конфедерації до імплементації, застосування та розвитку Шенгенського acquis було підписано 27 лютого 2008 р. Попередньо в країні відбувся референдум, на якому більшість громадян Конфедерації схвалила входження в Шенгенський простір. Митний контроль залишається, оскільки Швейцарія не перебуває в митному союзі з Європейським Союзом.

Що стосується Ліхтенштейну, то починаючи з 1923 р. країна перебувала у прикордонному та митному союзі з Швейцарією, тому кордон зі Швейцарією не охоронявся. При цьому кордон з Австрією охоронявся Швейцарською прикордонною службою. Після вступу Швейцарії до Шенгенського простору у 2008 р. і до моменту вступу самого Ліхтенштейну виникло нагальне питання про забезпечення контролю над кордоном між двома державами. Зважаючи на ті обставини, що у князівства Ліхтенштейн немає ні морських, ні повітряних портів, через які можна було б потрапити на його територію, минаючи при цьому територію держав Шенгенського простору, та у зв’язку із запланованим вступом Ліхтенштейну до Шенгенського простору, в рамках діяльності Шенгенського виконавчого комітету було ухвалено спеціальне тимчасове рішення. Зміст рішення зводився до заміни повноцінного прикордонного контролю впровадженням відеоспостереження за дорогами, що з’єднують Ліхтенштейн і Швейцарію. При цьому кордон з Австрією охоронявся як зовнішній кордон Швейцарії. Було також встановлено, що видача шенгенських віз для іноземців, які постійно проживають у Ліхтенштейні, провадилася безкоштовно. Крім того, князівству Ліхтенштейн необхідно було привести своє національне законодавство у відповідність із Шенгенською конвенцією 1990 р. [44, c. 59].

28 лютого 2008 р. було підписано угоду про приєднання Ліхтенштейну до Шенгенської конвенції 1990 р. Однак скасування прикордонного контролю кілька разів відкладалося через заперечення Німеччини і Швеції, оскільки уряди цих країн заявляли про неефективну боротьбу князівства з ухиленням від оподаткування, а отже, про неготовність країни відповідати Шенгенським стандартам. До того ж власники віз, виданих будь-якою державою – учасницею Шенгенської конвенції 1990 р., мали можливість в’їзду на територію країни, тимчасом як власники національної візи Ліхтенштейну в’їздити на територію держав Шенгенського простору не мали права. Таким чином, лише з 19 грудня 2011 р., з моменту застосування положень Шенгенської конвенції 1990 р., у країні зазначену перешкоду було скасовано. Загалом, незважаючи на те, що Швейцарія, Ліхтенштейн, Ісландія та Норвегія не є державами – членами ЄС, вони є учасницями Шенгенського простору, співпрацюючи з іншими його 22 членами в усіх сферах Шенгенського acquis [44, c. 59].

Своєрідність Шенгенського простору зумовлена також наявністю особливого правового статусу у низки держав. Мається на увазі участь Великобританії та Північної Ірландії у Шенгенському просторі. Керуючись принципом вибірковості (opt-out), закріпленим у Шенгенському протоколі № 19, Протоколі № 21 і низці рішень Ради ЄС і Комісії ЄС, Великобританія та Північна Ірландія самостійно вирішують, у яких положеннях Шенгенського acquis беруть участь повністю або частково. Основні сфери, які країни зобов’язані імплементувати у своє національне законодавство, пов’язані насамперед із співробітництвом судових і поліцейських органів у межах Шенгенської інформаційної системи та захистом персональних даних. При цьому Великобританія та Північна Ірландія продовжують здійснювати ретельний контроль на зовнішніх кордонах із метою недопущення на власну територію нелегальних мігрантів.

Окрім Великобританії та Північної Ірландії, відповідно до Шенгенського протоколу певні застереження щодо заходів, ухвалених у рамках Шенгенського acquis, зробила Данія, яка разом із Швецією і Фінляндією підписала Шенгенську конвенцію у 1996 р., тим самим, приєднавшись до інших держав Шенгенського простору. Зокрема, гнучкий підхід Данії до участі у Шенгенському acquis відображає концепцію a la carte. Відповідно до цієї концепції Данія вибирає лише ті положення Шенгенського acquis, які буде імплементувати у своє національне законодавство і застосовувати їх [72, c. 221].

Водночас на сьогодні є лише чотири держави – члени ЄС, які не належать до Шенгенського простору. Це Кіпр, Болгарія, Румунія і Хорватія. Бажання Болгарії та Румунії приєднатися до Шенгенського простору було підтримане Європейським парламентом у червні 2011 р., однак у вересні того ж року було відхилене Радою ЄС. Приводом були скарги урядів Нідерландів і Фінляндії щодо незадовільної діяльності урядів Болгарії та Румунії стосовно протидії корупції та боротьби з організованою злочинністю. Також висловлювалося занепокоєння щодо потенційного збільшення обсягів нелегальних мігрантів з Туреччини через території Болгарії та Румунії до країн Європи. Тому, відповідно, ці країни і досі не можуть приєднатися до Шенгенського простору. Щодо Кіпру, то вважають, що країна увійде до Шенгенського простору у 2017 р. [72, c. 221-222].

Вступ 1 липня 2013 р. до Європейського Союзу Хорватії, яка стала другою після Словенії колишньою югославською республікою, засвідчило ту обставину, що Хорватія цілковито поділяє демократичні засади та цінності Союзу. Раніше планувалося, що до кінця 2015 р. Хорватія ввійде до Шенгенського простору.

По-суті, основними умовами для приєднання держав до Шенгенського простору є їхня спроможність цілковитого дотримування складових Шенгенського acquis, пов’язаних із скасуванням контролю на зовнішніх кордонах, політикою надання притулку, спільною імміграційною та візовою політикою, співпрацею поліцейських органів, співробітництвом судів держав – членів ЄС у кримінальних справах, співпрацею у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, у сфері захисту персональних даних та в питаннях гармонізації їх національного законодавства з Шенгенським acquis через імплементацію, застосування та подальший його розвиток [72, c. 222].

Правове регулювання зазначених сфер передбачене ст. 67–89 розділу V ДФЄС [396]. А всі питання, що охоплюються ними, відповідно до п. 2 ст. 4 ДФЄС є спільною компетенцією Євросоюзу та його держав-членів. Це означає, що якщо установчі договори ЄС надають Союзу компетенцію, спільну з державами-членами у визначених сферах, то і ЄС, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов’язкові акти у таких сферах. До того ж держави-члени реалізують свою компетенцію у випадку, коли ЄС не користується своєю компетенцією або вирішив припинити здійснення такої компетенції.

Зокрема, в межах прикордонного співробітництва між державами Шенгенського простору їх спільна з ЄС компетенція поширюється на питання, пов’язані із забезпеченням відсутності будь-якого контролю на кордоні щодо осіб, незалежно від їх громадянства, при перетині ними внутрішніх кордонів; проведенням перевірок стосовно осіб та ефективного моніторингу при перетині зовнішніх кордонів; поступовим впровадженням інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами тощо. Відповідно, як держави Шенгенського простору, так і Європейський Союз, як міжнародне об’єднання, вживають практичних заходів для гармонізації спільної сфери прикордонного співробітництва [44, c. 156].

Спільна компетенція Європейського Союзу та його держав-членів поширюється також на спільну імміграційну політику ЄС. Так, Євросоюз може укладати угоди про реадмісію з третіми країнами, що передбачають повернення до країни походження або країни відправлення тих громадян третіх країн, які не відповідають або вже не відповідають умовам в’їзду, перебування або проживання на території однієї з держав – членів ЄС [129].

На практиці це означає, що держави – члени ЄС мають право укладати угоди про реадмісію з третіми країнами, які не уклали їх з Європейським Союзом. У тому випадку, коли держава – член ЄС уклала угоду про реадмісію з третьою країною до підписання останньою угоди з ЄС, застосування документа обмежено тими питаннями, які не регулюються угодою про реадмісію з ЄС. Спільна візова політика ЄС також належить до спільної компетенції Євросоюзу та його держав-членів. Зокрема, захист персональних даних заявників на отримання шенгенської візи забезпечується як національними органами держав – членів Союзу, так і на рівні Союзу, через діяльність органів Європолу [44, c. 62].

Іншими словами, у всіх сферах, які охоплюються Шенгенським acquis, Європейський Союз та його держави-члени володіють спільною компетенцією, ухвалюючи при цьому юридично обов’язкові акти щодо питань, пов’язаних із спільною імміграційною політикою ЄС, спільною візовою політикою ЄС, сферою прикордонного співробітництва, політикою надання притулку, сферою захисту персональних даних, співробітництвом у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, співробітництвом поліцейських органів та співпрацею судів у кримінальних справах. При цьому ДФЄС передбачає лише два випадки можливої реалізації державами – членами ЄС своєї компетенції. Вони пов’язані з рішенням ЄС припинити здійснення своєї компетенції за умови, коли Європейський Союз не застосовує свою компетенцію.

Для того щоб на практиці реалізувати завдання, передбачені в межах кожної складової Шенгенського acquis, важливе місце відводиться інституційно-правовому механізму ЄС. Зокрема, Рада ЄС, Європейський парламент, Європейська Рада і Комісія ЄС завдяки ухваленню низки правових документів сприяють формуванню і подальшому розвитку Шенгенського acquis у Європі.

Правові засади процедури ухвалення документів та заходів у сферах Шенгенського acquis визначено ст. 77–80 ДФЄС. Згідно з цими статтями Європейський парламент і Рада ЄС у питаннях, пов’язаних із формуванням та реалізацією Шенгенського acquis, ухвалюють рішення згідно зі звичайною законодавчою процедурою [396]. Окрім ст. 77 ДФЄС, ухвалення законодавчих інструментів ЄС за допомогою звичайної законодавчої процедури передбачено ст. 289–294 ДФЄС. Більшість документів, що регулюють сфери Шенгенського acquis, було ухвалено саме через звичайну законодавчу процедуру [44, c. 63].

Зокрема, у сфері спільної візової політики відповідно до звичайної законодавчої процедури було ухвалено такі документи: Регламент 810/2009 Європейського парламенту і Ради ЄС від 13 липня 2009 р., що встановлює Візовий кодекс ЄС; Регламент Європарламенту і Ради ЄС № 539/2001 від 15 березня 2001 р. щодо визначення спільного переліку третіх країн, громадяни яких зобов’язані мати шенгенські візи для перетину зовнішніх кордонів ЄС; Регламент № 767/2008 стосовно системи ВІС та обміну даними щодо короткострокових віз між державами-членами та ін. Крім того, відповідно до звичайної законодавчої процедурив межах прикордонного співробітництва між державами Шенгенського простору Європарламент і Рада ЄС ухвалили Регламент 2016/399 від 9 березня 2016 р., яким схвалено Кодекс про кордони; Регламент № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. щодо запровадження механізму для створення прикордонних груп швидкого реагування (Рабіт); Регламент № 1168/2011 від 25 жовтня 2011 р. щодо діяльності Фронтексу та ін. [44, c. 64].

Така сама процедура ухвалення документів застосовується для реалізації спільної імміграційної політики держав Шенгенського простору. Зокрема, Європейський парламент і Рада ЄС вживають низку заходів у сферах, пов’язаних із: а) умовами в’їзду і проживання, а також норм щодо видачі державами-членами довготермінових віз і дозволів на проживання, включно з тими, що мають на меті возз’єднання сімей; б) визначенням прав громадян третіх країн, які перебувають на законних підставах у державах – членах ЄС, включно з умовами, що регулюють свободу пересування і проживання в інших державах – членах ЄС; в) нелегальною імміграцією і незаконним проживанням, включно з висиланням і репатріацією осіб, які проживають незаконно; г) боротьбою з торгівлею людьми, особливо жінками і дітьми.

До актів, ухвалених у межах спільної імміграційної політики відповідно до звичайної законодавчої процедури, належать: Директива 2011/98 /ЄС від 13 грудня 2011 року щодо процедури застосування єдиного дозволу для громадян третіх країн на проживання і роботу на території держави-члена та загальний набір прав працівників третіх країн, які законно проживають у державі – члені ЄС; Директива 2014/36/ЄС від 26 лютого 2014 року про умови в’їзду та перебування громадян третіх країн на території ЄС з метою працевлаштування як сезонних працівників (на сезонній основі) та Директива 2014/66/ЄС від 15 травня 2014 року про умови в’їзду і постійного проживання громадян третіх країн на території Європейського Союзу в рамках внутрішньокорпоративного трансферу; Директива 2011/36 від 5 квітня 2011 року про попередження та боротьбу з торгівлею людьми та захист жертв торгівлі людьми тощо. За допомогою звичайної законодавчої процедури у сфері надання притулку було також ухвалено такі документи:Регламент № 2725/2000 від 11 грудня 2000 р. щодо заснування Євродак; Регламент № 343/2003 про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав – членів ЄС; Директива 2013/32/ЄС щодо спільних процедур надання та позбавлення міжнародного захисту і Директива 2013/33/ЄС про умови прийому та ін. [44, c. 64].

Звичайна законодавча процедура також застосовується відповідно до ст. 82 ДФЄС щодо судового співробітництва між державами Шенгенського простору у кримінальних справах. Вона застосовується до встановлення правил і процедур із метою забезпечення визнання у Євросоюзі усіх форм вироків і судових рішень; запобігання і врегулювання конфліктів юрисдикцій між державами Шенгенського простору; співробітництва між судовими чи іншими органами держав Шенгенського простору в межах кримінального переслідування і примусового виконання судових рішень.

У свою чергу, для виконання завдань у межах співпраці поліцейських органів держав Шенгенського простору згідно зі звичайною законодавчою процедурою ухвалено Директиву щодо умов прийому 2013/33/ЄС; Директиву 2010/64/ЄС про право особи на переклад і тлумачення в кримінальному процесі; Директиву 2012/13/ЄС про право осіб бути поінформованими про свої права та Директиву 2013/48/ЄС про право на послуги адвоката і право осіб, які перебувають під вартою, на можливість спілкування з членами сім’ї і роботодавцями.

Що стосується сфери захисту персональних даних, то, керуючись вищезазначеною процедурою, було ухвалено такі документи, як: Директива 2009/136/ЄС від 25 листопада 2009 р. про внесення поправок до Директиви 2002/22/ЄC про послуги та права користувачів стосовно мереж та послуг електронних комунікацій, Директиви 2002/58/ЄС про обробку персональних даних і захист приватного життя у сфері електронних комунікацій і Регламенту (ЄС) № 2006/2004 про співпрацю між національними органами, відповідальними за дотримання законів про захист прав споживачів; Директива 2002/58/ЄС від 12 липня 2002 р. щодо обробки персональних даних і захисту приватного життя у сфері електронних комунікацій; Директива 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних; Регламент (ЄC) 45/2001 від 18 грудня 2000 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних установами та органами Співтовариства та про вільне переміщення таких даних [44, c. 65].

Таким чином, ухвалені інститутами ЄС документи є складовими Шенгенського acquis та формують основні напрями співробітництва держав-членів у межах Шенгенського простору. До таких напрямів належать: правова співпраця держав Шенгенського простору в реалізації спільної візової політики ЄС; спільної імміграційної політики ЄС; співробітництво держав Шенгенського простору у сфері прикордонного співробітництва; співпраця правоохоронних органів держав Шенгенського простору у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; співробітництво держав Шенгенського простору у питаннях надання притулку; співробітництво держав Шенгенського простору у сфері захисту персональних даних; співробітництво у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем; співпраця держав – членів ЄС у реалізації ними Шенгенського acquis у відносинах із третіми країнами [44, c. 65].

**Висновки до розділу 1**

1. Європейська інтеграція – складний і тривалий процес, що є предметом дослідження різноманітних економічних, політичних і правових вчень. У доктрині європейського права виокремлюють функціональний, неофункціональний та міжурядовий підходи.

2. Прихильники міжурядового підходу інтеграції С. Хоффман, Е. Моравчик і Д. Пучала обстоювали ідею, згідно з якою центральна роль та важливе значення у процесі європейської інтеграції відводяться урядам держав, що беруть участь у євроінтеграційному процесі. Однак, на нашу думку, найбільш систематизовано основи європейської інтеграції висвітлено у працях представників концепції функціоналізму – Д. Мітрані і А. Клоуда, які керувалися поглядами Ф. Мартенса, П. Казанського і Дж. П. Чемберлена XIX ст. Зокрема, зміст теорії функціоналізму зводиться до задоволення спільних потреб держав через їх співробітництво у питаннях, що виходять за межі їхніх територій. У свою чергу, представники неофункціоналізму Е. Хаас і Л. Ліндберг наголошують на необхідності посиленого співробітництва європейських держав у сферах, обумовлених економічними факторами та глобалізаційними процесами. Однією з таких сфер є здійснення контролю над імміграційними потоками на територію держав і створення Шенгенського простору.

3. Ми вважаємо, що саме функціональний підхід став основою розвитку інтеграції держав у межах Європейського Союзу та значною мірою вплинув на ступінь інтеграції європейських держав у межах Шенгенського простору. Прикладами є вирішення питань, пов’язаних із вільним рухом осіб та скасуванням контролю на кордонах між державами.

**РОЗДІЛ 2**

**ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

**2.1 Етапи становлення Шенгенського простору**

На сьогодні Шенгенський простір – це простір, який формують 22 держави – члени ЄС і 4 треті країни (Швейцарія, Ліхтенштейн, Норвегія та Ісландія). У його межах діють спільні правові норми та заходи, пов’язані із скасуванням контролю на зовнішніх кордонах; гармонізацією умов в’їзду та видачею короткострокових віз; процедурою перетину особами зовнішніх кордонів держав – членів ЄС; співпрацею судових та поліцейських органів держав – членів ЄС; створенням Шенгенської інформаційної системи, Візової інформаційної системи тощо. Усі ці заходи формують Шенгенське acquis. Формування ж Шенгенського простору було пов’язане з необхідністю забезпечення вільного руху осіб та скасування контролю між внутрішніми кордонами європейських держав [73, c. 4].

З огляду на комплексність поняття Шенгенського простору необхідно визначити передумови європейської інтеграції, які вплинули на його становлення.

Договір про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі [394] (далі – ЄСВС), ухвалений 18 квітня 1951 р. у м. Парижі шістьома країнами Західної Європи: Францією, Німеччиною, Італією, Бельгією, Нідерландами і Люксембургом, не регулював питання щодо забезпечення свободи пересування осіб. Цей документ був ухвалений терміном на 50 років і набув чинності 23 липня 1952 р.

Окремі гарантії щодо свободи пересування робочої сили містилися лише в одній статті документа – ст. 69 глави VIII «Заробітна плата та рух робочої сили». Відповідно до ч. 1 ст. 69 Договору про заснування ЄСВС перед державами ставилося одне завдання – усунути будь-які обмеження за ознакою громадянства щодо громадян з інших держав-членів стосовно працевлаштування в галузі видобутку вугілля та сталі [394].

Передбачалося також скасувати будь-який вид дискримінації щодо умов та оплати праці працівників-мігрантів з інших країн по відношенню до громадян держав – членів Співтовариства. При цьому варто зазначити, що дана стаття містить лише деякі базові положення, спрямовані на запровадження вільного пересування працівників територією Співтовариства і стосується виключно кваліфікованих працівників у вугільній та сталеливарній промисловості інших держав-членів. Іншими словами, свобода руху осіб не поширювалася на інші категорії працівників.

Успішне функціонування ЄСВС загалом спонукало держави – учасниці ЄСВС до підписання у м. Римі у 1957 р. договорів, якими було створено два європейські співтовариства – Європейське економічне співтовариство (далі – ЄЕС) та Європейське співтовариство з атомної енергії (далі – Євроатом). Відповідно, із підписанням Римських договорів у 1957 р. у межах європейських співтовариств розпочався другий етап розвитку європейської інтеграції.

Порівнюючи Римські договори з Паризьким договором, український науковець В. Муравйов зазначає, що, попри спільне ідеологічне підґрунтя щодо завдань та цілей європейської інтеграції, а також правових засобів їх досягнення, зазначені документи істотно відрізняються від Паризького договору з точки зору механізму правового регулювання інтеграційних процесів. Договір про ЄСВС 1951 р., так само, як і Договір про Євроатом 1957 р., регулював лише окремі сфери економіки. Для ЄСВС це – сталь та вугілля, для Євроатома – мирне використання атомної енергії. Водночас основою європейських співтовариств, якою визначено зміст та основні напрями економічної, політичної, соціальної та правової інтеграції, стало створення передусім Європейського економічного співтовариства [18, c. 34].

Основна мета заснування Європейського економічного співтовариства полягала у створенні спільного ринку, у межах якого забезпечувалася б свобода вільного руху товарів, капіталу, послуг та осіб. По-суті, із початком формування спільного ринку у рамках європейських співтовариств одночасно з’явилися передумови для реалізації свободи пересування фізичних осіб на континенті.

На нашу думку, потреба в забезпеченні свободи руху осіб була пов’язана насамперед із визначеними можливостями осіб без перешкод пересуватися у межах європейських співтовариств. Наприклад, незважаючи на те, що громадянам ЄЕС не потрібно було отримувати візи для взаємних поїздок між державами – членами Співтовариства, паспортний контроль все ще існував. А це означало, що громадянам співтовариств потрібно було мати паспорти для перетину кордонів інших держав-членів, витрачаючи при цьому додатковий час на цю процедуру.

Можна також зазначити, що прикордонний, імміграційний та митний контроль на внутрішніх кордонах європейських держав знижував ефективність вантажних перевезень на європейському просторі, що призводило до багаточисленних затримок при оформленні проїзних документів, перешкоджання вільному руху осіб у межах Співтовариства загалом.

У 1960-х роках основними категоріями осіб, що пересувалися в межах Співтовариства, були некваліфіковані працівники із північних районів Італії. Разом з іммігрантами з третіх країн – Греції, Португалії та Іспанії, ця мобільність була відповіддю на потреби ринку праці в дешевій робочій силі, якої не вистачало передусім у Німеччині та Франції [83, c. 49-50].

Рух робочої сили в межах ЄС вирішував дві проблеми: держави-члени задовольняли потребу в трудових ресурсах під час розбудови економіки та дефіциті працівників; країни походження працівників-мігрантів у такий спосіб вирішували свої проблеми, пов’язані з високим рівнем безробіття. Яскравим прикладом була Італія, одна з держав – засновниць ЄЕС, що потерпала від високого рівня безробіття, а тому була особливо зацікавлена в забезпеченні можливостей для працівників пересуватися та працювати в рамках Співтовариства [171, c. 99].

У зв’язку з вищезазначеними обставинами у Договір про ЄЕС 1957 р. (ст. 48–51) було включено питання, пов’язані зі свободою пересування працівників у межах Співтовариства. Зокрема, у ст. 48 зазначено, що будь-яка дискримінація за національною ознакою з питань зайнятості, винагороди та інших умов праці є забороненою [395]. До того ж було підтверджено право працівників приймати пропозиції від працедавця в іншій державі-члені, працювати на тих самих умовах, що й громадяни держави працедавця, а згодом, після закінчення працевлаштування залишатися на території відповідної держави – члена Співтовариства [83, c. 49-50].

Договором про ЄЕС 1957 р. було також закріплено гарантії для забезпечення свободи пересування працівників (ст. 49 ДЗЄЕС). До них належать: тісне співробітництво між органами зайнятості, усунення адміністративних бар’єрів та домовленості про удосконалення законодавства у даній сфері. До того ж передбачалася необхідність підтримувати баланс між попитом і пропозицією на ринку праці. У ст. 50 містилося положення щодо необхідності сприяння в обміні молодими спеціалістами [395].

Інституційний механізм щодо реалізації свободи вільного руху працівників був передбачений ст. 51. Рада, діючи відповідно до встановленої процедури, ухвалювала такі заходи в галузі соціального забезпечення, що є необхідними для реалізації вільного руху працівників. З цією метою Рада мала створювати умови, щоб гарантувати працівникам-мігрантам та особам, які перебувають на їх утриманні, врахування всіх періодів роботи для отримання та збереження права на соціальну допомогу, а також для вирахування розміру допомоги на територіях держав-членів. Для сприяння співробітництву в галузі політики соціального захисту, в тому числі для здійснення загальних заходів щодо соціального забезпечення мігруючих працівників, передбачалося створення Комітету із соціального захисту (ст. 121) [395].

Характеризуючи Договір про заснування ЄЕС цікавою, на наш погляд, є точка зору польського дослідника Марека Купіжевськи. На його думку, Римський договір 1957 р. встановив режим дуалізму в регулюванні питань, пов’язаних із міграцією осіб до країн Європейського співтовариства. Дуалізм, на його переконання, полягає в чіткому розподілі правового регулювання свободи пересування громадян із держав – членів Співтовариства та громадян, які походять із третіх країн [320, c. 12]. Тобто право Європейського економічного співтовариства у 1960-х роках регулювало свободу пересування працівників лише з держав – членів Співтовариства, гарантуючи при цьому їх безпеку, однак залишаючи поза межами своєї компетенції права працівників із третіх країн.

Протягом 1960–1970-х років Європейське економічне співтовариство досить повільно, однак постійно здійснювало процес відкриття внутрішніх кордонів, посилюючи при цьому свої зовнішні кордони. У зв’язку з цим стало можливо особам держав – членів Співтовариства пересуватися їх територією без проходження прикордонного контролю. Однак держави – члени Європейського економічного співтовариства не мали наміру передавати під юрисдикцію європейських співтовариств усі питання, пов’язані з їх національним суверенітетом. Ця обставина призвела до поступового поглиблення міжурядового співробітництва з питань імміграційної політики, обходячи при цьому інститути Європейського економічного співтовариства та їх законодавчі процедури. Відтак можна стверджувати, що в межах європейських співтовариств почала плідно розвиватися міжурядова співпраця європейських держав [44, c. 32].

Кардинальні зміни відбулися в середині 80-х років, коли інтеграційні процеси в Європі створили економічні та політичні передумови для розвитку нового етапу європейської інтеграції держав. Серед таких передумов у доктрині права Європейського Союзу називають ревіталізацію (відродження) ідеї європейських співтовариств без внутрішніх кордонів та перегляд європейської політики в цілому [375].

На нашу думку, I етап становлення Шенгенського простору почався 9–10 грудня 1974 р. у м. Парижі на засіданні міжурядової конференції держав – членів ЄЕС, під час якої було запропоновано ідею створення нового простору. Було ухвалено рішення розпочати формування концепції «Європа для громадян». Зокрема, у доповіді, підготовленій прем’єр-міністром Бельгії Л. Тіндеманом, було запропоновано концепцію подальшого розвитку процесів інтеграції.

Зміст концепції зводився до того, що Європа повинна бути єдиною для своїх громадян. Інструментами реалізації концепції повинні були стати: скасування перевірок на кордонах та створення паспортного союзу для громадян європейських співтовариств. Однак через значні розбіжності у поглядах щодо втілення на практиці даної концепції між представниками урядів держав – членів європейських співтовариств ухвалити обов’язковий для виконання державами документ не вдалося.

Однак 3–4 грудня 1975 р. у м. Римі на засіданні Ради було схвалено Пояснювальну записку [282] (Background Note), де було підтверджено намір видачі єдиного паспорта громадянина європейських співтовариств із 1978 р.

А 23 червня 1981 р. на засіданні Ради представників урядів держав – членів європейських співтовариств було ухвалено Резолюцію, яка встановлювала єдиний формат паспорта громадянина європейських співтовариств [376], що почав запроваджуватися державами з 1985 р.

Це означало, що запровадження такого інструменту, як формат паспорта громадянина ЄС, відбулося на міжурядовому рівні співробітництва між державами поза межами компетенції європейських співтовариств. Такі факти, вочевидь, свідчили про прагнення держав – членів співтовариств розпочати перші кроки на шляху до утворення єдиного паспортного союзу в межах європейських співтовариств.

Іншими словами, починаючи із створення європейських співтовариств держави – члени ЄС використовували міжурядовий метод співробітництва щодо регулювання питань, пов’язаних із встановленням формату паспорта громадянина ЄС з метою посилення безпеки таких паспортів, для запобігання потоків нелегальної імміграції та боротьби з тероризмом загалом. На початку травня 1984 р. Франція почала головувати у Європейському співтоваристві. Основні положення, задекларовані президентом Франції Ф. Міттераном під час головування у Співтоваристві, передбачали ефективну реалізацію Римських договорів та передачу питань, пов’язаних із внутрішньою безпекою кордонів європейських держав до компетенції європейських співтовариств. У цьому ж місяці 1984 р. у м. Рамбульє (Франція) під час проведення двостороннього саміту між представниками Франції та Німеччини було підтверджено наміри обох сторін ліквідувати кордони між державами. Такі пропозиції було втілено у спільній заяві, ухваленій Г. Колем і Ф. Міттераном, щодо скасування контролю на кордонах між сторонами [44, c. 132].

Наприкінці місяця, а саме – 31 травня 1984 р. у м. Ништадте (Німеччина) на зустрічі міністрів транспорту держав Бенілюксу та Федеративної Республіки Німеччина було ухвалено Рішення вжити всі необхідні заходи щодо скасування у подальшому кордонів для руху осіб та товарів між сторонами. Цей документ було обговорено 25–26 червня 1984 р. на засіданні Європейської Ради у м. Фонтенбло (Франція). За результатами засідання було ухвалено Висновки про скасування внутрішніх кордонів щодо поліцейських та митних формальностей для руху осіб та товарів [189]. Документ складався із семи основних положень.Окрім економічних (визначення розміру ПДВ) та соціальних (введення програм та планів у цій сфері) питань важливе місце в документі відводилося правам громадян європейських співтовариств. Відповідні положення зазначені у п. 6 «Європа для громадян». Так, передбачалося скасування всіх поліцейських та митних формальностей по відношенню до осіб із держав – членів європейських співтовариств, які перетинають внутрішні кордони держав – членів співтовариств, та укладення у майбутньому угоди щодо запровадження для громадян держав – членів співтовариств єдиного європейського громадянства [189].

Особливу увагу в контексті реалізації ідеї «Європи для громадян» заслуговує доповідь представника уряду Італії П. Адонніно на засіданні Європейської Ради. Сьогодні використовується навіть спеціальний термін – «Звіт Адонніно». Положення, запропоновані П. Адонніно, передбачали запровадження єдиної системи взаємного визнання дипломів; співробітництво держав у боротьбі з наркотиками та створення інституційно-правового механізму для реалізації зазначених цілей. За пропозиціями П. Адонніно було створено інституційний механізм, який складався з Комітету ad hoc (лат. – тимчасовий) та Комітету з інституційних питань. До обох комітетів входили представники глав урядів держав – членів європейських співтовариств. Основні повноваження комітетів полягали у проведенні моніторингу щодо дотримання державами – членами співтовариств положень, передбачених у документі, та подальшій активізації інтеграційних процесів у Європі [44, c. 89].

Усі заходи, окреслені вищезазначеним документом, передбачалося реалізувати державами – членами європейських співтовариств шляхом їх міжурядового співробітництва.

Відтак 13 липня 1984 р. у м. Саарбрюкен (Німеччина) у відповідь на створений у 1970-х роках паспортний союз між Бельгією, Люксембургом і Нідерландами президентом Франції Ф. Міттераном та канцлером Німеччини Г. Колем була підписана двостороння міжнародна угода щодо скасування перевірок на внутрішніх кордонах держав. Угода набула чинності того самого дня.

Основною метою укладення документа послужило прагнення держав продемонструвати ефективну співпрацю у питаннях, пов’язаних насамперед із регулюванням руху осіб на власних кордонах. До того ж перетин кордону між Францією та Німеччиною водіями вантажних перевезень займав надто багато часу, постійно створюючи при цьому ускладнення для руху інших осіб і транспортних засобів. Окрім договору було прийнято також Декларацію щодо заходів, спрямованих на боротьбу із злочинністю, торгівлю наркотиками та запобігання потоків нелегальних мігрантів. Однак Саарбрюкенський договір 1984 р. став предметом гострої критики. Зокрема, представники поліцейських установ та міністерства внутрішніх справ Німеччини висловлювали своє незадоволення даною угодою. Серед наведених ними аргументів були побоювання щодо збільшення організованої злочинності та питання скорочення працівників прикордонної служби країни [44, c. 34-35].

Надаючи юридичну оцінку зазначеному документа, бельгійські юристи-міжнародники Е. Брувер, Г. Вермелен, В. Бондт вважають, що Саарбрюкенський договір 1984 р. створив фундаментальну основу для укладення Шенгенської угоди 1985 р. та Шенгенської конвенції 1990 р.

По-суті, в Європі у 80-х роках XX ст. функціонували два європейські об’єднання, що діяли на основі міжнародних договорів. З одного боку – союз Німеччини і Франції, а з іншого – союз Бельгії, Нідерландів і Люксембургу. Спільна мета діяльності таких союзів полягала у ліквідації перевірок та прикордонного контролю на кордонах між державами сторін.

12 грудня 1984 р. уряди країн Бенілюксу надіслали Меморандум урядів урядам Федеративної Республіки Німеччина та Французької Республіки про поширення дії угоди щодо спрощення перетину кордонів руху осіб на існуючий паспортний союз Бельгії, Нідерландів та Люксембургу [138].

Пізніше, 27 лютого 1985 р., державні секретарі п’яти країн – Бельгії, Нідерландів, Люксембургу, Німеччини і Франції – керуючись Заявою Європейської Ради від 25–26 червня 1984 р., двостороннім договором між Францією та Німеччиною від 13 липня 1984 р., Рішенням, ухваленим на зустрічі міністрів транспорту держав Бенілюксу і ФРН від 31 травня 1984 р. та Меморандумом від 12 грудня 1984 р., ухвалили проект угоди щодо поступового скасування контролю на спільних кордонах. Така угода, як зазначалося в тексті документа, мала бути ухвалена якнайскоріше [44, c. 37].

Відповідно, менш ніж за чотири місяці ведення багатосторонніх переговорів представники Франції, Німеччини, Бельгії, Нідерландів і Люксембургу 14 червня 1985 р. ухвалили Шенгенську угоду щодо поступового скасування контролю на спільних кордонах (далі – Шенгенська угода 1985 р.) [138].

Документом були закріплені короткострокові заходи (статті 1–16) щодо повного скасування контролю на кордонах, які державам-членам необхідно було застосувати в короткотерміновий період, а саме – до 1 січня 1986 р.; заходи довготривалого характеру (статті 17–33), застосування яких передбачалося розпочати з 1 січня 1990 р. Крім того, Шенгенська угода 1985 р. передбачала зближення візової політики держав – членів співтовариств, співпрацю держав – членів співтовариств у боротьбі з обігом наркотиків та зброї, незаконним в’їздом і проживанням громадян тощо [72, c. 223].

По-суті, Шенгенська угода 1985 р. стала першим документом, ухваленим у межах європейських співтовариств, яким було задекларовано рішучість держав-членів відкрити власні кордони для забезпечення свободи руху осіб, заклавши при цьому правовий фундамент для створення Шенгенського простору без внутрішніх кордонів. Крім того, Шенгенська угода 1985 р. стала правовою основою для підготовки та підписання 19 червня 1990 р. Конвенції про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. (далі – Шенгенська конвенція 1990 р.).

Докладніший аналіз положень Шенгенської угоди 1985 р. і Шенгенської конвенції 1990 р. відповідно буде проведено в рамках підрозділу 3.2. в контексті розгляду джерел Шенгенського acquis.

Для активізації процесу європейської інтеграції 17 лютого 1986 р. у м. Люксембурзі було ухвалено Єдиний Європейський Акт (далі – ЄЄА) [386], щонабрав чинності 1 липня 1987 р.

Підписанню цього документа передували дослідження, проведені Комісією ЄС щодо перепон на шляху розвитку європейської інтеграції. Вони засвідчили, що економічний розвиток у європейських співтовариствах втрачає динаміку на тлі економічних успіхів країн-конкурентів з Північної Америки та Східної Азії. Для надання нового поштовху процесу інтеграції в європейських співтовариствах у 1985 р. Комісія підготувала «Білу книгу». У цьому документі, окрім технічних та фіскальних перешкод, було визначено фізичні бар’єри на шляху до створення ефективно функціонуючого спільного ринку в Західній Європі. Зокрема, для фізичних осіб такі перешкоди були пов’язані з проходженням імміграційних процедур, перевірок із міркувань безпеки, митного контролю тощо. Тому пропозиції, запропоновані у Білій книзі, було закріплено в ЄЄА. Єдиним Європейським Актом було передбачено створення Європейського Союзу та внесено зміни та доповнення до ст. 8 (а) Договору про заснування ЄЕС. Зокрема, вперше було запропоновано поняття внутрішнього ринку як території без внутрішніх кордонів, на якій гарантується вільне пересування осіб, капіталу, товарів і послуг [386].

Для реалізації ЄЄА на практиці державам – членам європейських співтовариств до 31 грудня 1992 р. необхідно було ліквідувати всі технічні, фіскальні та фізичні бар’єри між собою, тим самим забезпечивши належним чином реалізацію чотирьох свобод внутрішнього ринку – свободу руху товарів, осіб, послуг та капіталів (ст. 13 ЄЄА).

Однією з передумов формування Шенгенського простору стала Політична декларація до статей 13 і 19 ЄЄА, що стосувалася свободи руху осіб із третіх країн [288], укладена представниками урядів держав – членів європейських співтовариств як додаток до ЄЄА. У декларації зазначалося, що держави-члени співпрацюватимуть на міжурядовій основі поза межами інститутів європейських співтовариств, у питаннях, пов’язаних із в’їздом, рухом та перебуванням на території Співтовариства осіб із третіх країн. Передбачалася також співпраця держав у інших сферах, наприклад, щодо боротьби з тероризмом, злочинністю, поширенням наркотиків тощо [288].

Загалом Єдиний Європейський Акт 1985 р. можна охарактеризувати як документ, ухвалений із перспективою стосовно намірів держав – членів європейських співтовариств вирішувати всі питання щодо скасування контролю на своїх кордонах, у межах співтовариств. Однак наприкінці 80-х років компетенція європейських співтовариств не поширювалася на проблеми, пов’язані з ліквідацією прикордонного контролю, міграцією та наданням притулку. Ці питання вирішувалися лише на рівні міждержавного співробітництва шляхом створення відповідних структур за межами функціонування інститутів європейських співтовариств.

Зокрема, у рамках міждержавного співробітництва було створено групу ТРЕВІ (TREVI – Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violation International Group) від 1 грудня 1975 р. у м. Римі на засіданні Європейської Ради та Спеціальну групу з питань імміграції (The Ad Hoc Group on Immigration) у жовтні 1986 р. у м. Лондоні на зустрічі міністрів внутрішніх справ держав – членів європейських співтовариств [52, c. 24].

Основна мета співпраці держав у межах групи ТРЕВІ полягала у їхньому прагненні об’єднати свої зусилля в боротьбі з тероризмом. У свою чергу, Спеціальна група з питань імміграції займалася розробкою принципів щодо надання притулку та перетину зовнішніх кордонів держав – членів європейських співтовариств. Результати роботи зазначених структур ґрунтувалися виключно на нормах міжнародного права. При цьому зовсім не йшлося про вирішення вищезазначених питань на рівні співтовариства.

Наступним кроком у становленні Шенгенського простору на рівні міжурядового співробітництва держав – членів співтовариств стало підписання 19 червня 1990 р. Конвенції про застосування Шенгенської угодивід 14 червня 1985 р. (далі – Шенгенська конвенція 1990 р.) [195].Шенгенськаконвенція 1990 р. була підписана тими самими державами, які ухвалювали Шенгенську угоду 1985 р., а саме: Францією, Німеччиною, Бельгією, Нідерландами і Люксембургом. Основна мета прийняття документа полягала в гармонізації заходів із прикордонного контролю держав під час в’їзду осіб на їх територію [32, c. 176].

Як зазначає С. Пірс, саме здійснення позитивної та негативної інтеграції через скасування внутрішніх кордонів і посилення контролю за імміграційними потоками на зовнішніх кордонах, що супроводжувалося неналежною увагою до інтеграції іммігрантів, вплинуло на ухвалення цього міжнародного документа [342, c. 452].

Потрібно наголосити, що держави мали ухвалити зазначений документ ще у 1989 р. Однак через неможливість дійти консенсусу щодо забезпечення свободи пересування осіб, не торкаючись питань, пов’язаних із в’їздом, рухом та перебуванням осіб із третіх країн, Шенгенську конвенцію ухвалили на рік пізніше, тобто у 1990 р. Документом визначено правовий режим вільного перетину кордонів між державами Шенгенського простору; регламентовано перетин їх зовнішніх кордонів; визначено компетентність органів, що здійснюють прикордонний контроль на їх зовнішніх кордонах; запроваджено єдиний візовий режим для громадян із третіх країн; передбачено транскордонне поліцейське співробітництво між державами; врегульовано питання співробітництва національних судів між державами; передбачено функціонування Шенгенської інформаційної системи; визначено правові положення щодо захисту персональних даних тощо [44, c. 41].

Для реалізації положень Шенгенської конвенції 1990 р. було створено вже згадуваний нами спеціальний орган – Шенгенський виконавчий комітет, повноваження та функції якого були закріплені у Розділі VII, та Центральну Раду, що виконувала допоміжну функцію у підготовці всіх документів, призначених для розгляду ШВК. Основні напрями діяльності Шенгенського виконавчого комітету були спрямовані на розвиток, доповнення, а також видозміну положень Шенгенської конвенції 1990 р. Загалом створений у 1990 р. ШВК за час свого функціонування (1993–1999 рр.) ухвалив близько 200 актiв, спрямованих на розвиток положень, закладених у Шенгенській угоді 1985 р. та Шенгенській конвенції 1990 р. Одночасно з текстом Шенгенської конвенції 19 червня 1990 р. договірні сторони схвалили низку спільних та односторонніх декларацій. Тексти декларацій було включено до Заключного акта і Протоколу до Шенгенської конвенції 1990 р., що не розглядаються як її складові частини. Положення декларацій регулювали питання щодо тлумачення та застосування окремих норм Шенгенської конвенції 1990 р., а також закріплювали програму подальших заходів, пов’язаних із розвитком Шенгенського процесу [44, c. 42].

Зокрема, у Декларації міністрів та державних секретарів держав Шенгенської конвенції 1990 р. було відзначено, що державам – членам європейських співтовариств з урахуванням наявності загроз у сфері безпеки та нелегальної імміграції необхідно створити ефективну систему контролю на зовнішніх кордонах згідно зі спільними принципами (перевірка документів особи щодо в’їзду; дотримання процедури перетину кордонів тощо), передбаченими статтею 6 Шенгенської конвенції 1990 р. Для реалізації зазначених принципів держави повинні були гармонізувати методи роботи в галузі контролю та спостереження за кордонами. Функції щодо створення ефективної системи контролю на зовнішніх кордонах держав Шенгенського простору та конкретні можливості застосування заходів, пов’язаних із впровадженням такої системи, було покладено на Шенгенський виконавчий комітет.

До таких заходів належали: а) заходи, що давали можливість пересвідчитися у виконанні умов в’їзду іноземців на територію держав Шенгенського простору; б) заходи, пов’язані із застосуванням однакових правил для відмови у в’їзді; в) заходи стосовно формування єдиного рівня контролю на зовнішніх кордонах шляхом обміну та спільних робочих візитів представників держав тощо.

У Декларації було заявлено про рішучі наміри держав Шенгенського простору створити ефективний та дієвий контроль на своїх зовнішніх кордонах. Зважаючи на відсутність у 1990 р. такої системи, держави ухвалили Декларацію щодо застосування статті 139 Шенгенської конвенції 1990 р. Згідно з документом сторони заявили про те, що вони не застосовуватимуть Шенгенську конвенцію 1990 р. до того часу, поки не будуть виконані всі попередні умови щодо створення ефективного контролю на зовнішніх кордонах. Відповідно, саме цей документ слугував юридичною основою для відтермінування у реалізації Шенгенської конвенції 1990 р., що почала діяти значно пізніше, ніж це було передбачено з початку ухвалення документа.

Слід підкреслити, що значна частина положень Шенгенської конвенцiї 1990 р. зараз втратила чиннiсть, оскiльки в рамках Європейського Союзу було ухвалено ряд спецiальних нормативно-правових актів та конвенцiй. Так, замiсть Глави 7 Роздiлу II «Вiдповiдальнiсть за розгляд клопотань про надання притулку» дiє Конвенцiя, що регулює визначення держави, вiдповiдальної за розгляд клопотання про надання притулку, пiдписана в Дублiнi 15 червня 1990 р. Нечинними також є Глава 2 «Взаємна допомога у кримiнальних справах» та Глава 4 «Екстрадицiя» Роздiлу III. Замість них ухвалено Конвенцію «Про спрощену процедуру видачi осіб мiж державами – членами Європейського Союзу» 1995 р., Конвенцію «Про видачу осіб мiж державами – членами Європейського Союзу» 1996 р. та Конвенцiю Європейського Союзу про взаємну правову допомогу у кримiнальних справах 2000 р. відповідно. Чинність втратили також Роздiл V «Перевезення i перемiщення товарiв» та Роздiл VII «Виконавчий Комiтет». Функцiї останнього з 1 травня 1999 р. перейшли до Ради ЄС. По-суті, Шенгенська конвенція 1990 р. заклала правовий фундамент і створила передумови для формування правової основи Шенгенського простору загалом. Приєднання нових членів до Шенгенської конвенції 1990 р. передбачене ст. 140 документа, згідно з якоюбудь-яка держава – член європейських співтовариств може стати стороною Шенгенської конвенції 1990 р. Процедура щодо приєднання відбувалася на основі укладення відповідної угоди між цією державою та іншими договірними сторонами Шенгенської конвенції 1990 р. Така угода підлягала ратифікації або схваленню відповідною державою та кожною з держав Шенгенської конвенції 1990 р. [44, c. 42].

Завдяки ухваленню низки угод щодо приєднання до Шенгенської конвенції 1990 р. до неї поступово долучилися такі країни, якІталія (27 листопада 1990 р.), Іспанія та Португалія (25 червня 1991 р.). Що стосується Італії, то країна отримала статус спостерігача ще у 1987 р., а 27 листопада 1990 р. вона підписала Угоду про приєднання до Шенгенської конвенції 1990 р. Застосування норм документа для країни розпочалося лише 26 березня 1995 р. після перевірки ШВК низки вимог, висунутих уряду Італії. Основні проблеми Італії полягали в: а) долученні до Шенгенської інформаційної системи (далі – ШІС); б) наявності значних прогалин в національному законодавстві щодо захисту персональних даних; в) недостатній ефективності здійснення прикордонного контролю державою тощо.

Відповідно, скасування паспортного контролю на авіалініях Італії відбулося лише у жовтні 1997 р.

У свою чергу, Іспанія і Португалія отримали статус спостерігачів 27 листопада 1990 р. і майже через рік, а саме – у 1991 р., країни підписали Угоди про приєднання до Шенгенської конвенції 1990 р. 31 грудня 1993 р., після ратифікації національними парламентами Іспанії та Португалії та всіма іншими державами Шенгенської конвенції 1990 р., її положення почали застосовуватися на території обох держав.

При цьому необхідно зазначити, що нові держави – члени європейських співтовариств приєднувалися лише до Шенгенської конвенції 1990 р., оскільки дія Шенгенської угоди 1985 р. була розрахована на період з 1985-го до 1990 р.

На початку 1990 р. держави – члени європейських співтовариств вирішили врегулювати питання, пов’язані з відповідальністю насамперед тих держав, які видавали візи та неналежно здійснювали контроль над своїми кордонами, дозволяючи таким чином виїзд нелегальним мігрантам на їх територію. З цією метою у 1990 р. було ухвалено Конвенцію, що визначає державу, відповідальну за розгляд клопотань про надання притулку, поданих в одній з держав – членів європейських співтовариств (далі – Дублінська конвенція 1990 р.) [16].

У документі визначалися два види віз: в’їзна та транзитна, за видачу яких відповідає держава – член співтовариств. В’їзна віза означає дозвіл або рішення держави, що дозволяє іноземцю в’їздити на її територію за умови дотримання інших вимог щодо в’їзду в країну (ст. 1, п. f). Транзитна віза означає дозвіл або рішення держави, що дозволяє іноземцю проїздити транзитом через її територію або перетинати транзитну зону в одному з портів чи аеропортів за умови дотримання інших вимог щодо транзиту (ст. 1, п. g) [16].

**Загалом, Дублінська конвенція 1990 р. врегульовувала питання, пов’язані з відповідальністю держав – членів європейських співтовариств щодо надання віз, дозволів, притулку тощо. При цьому відповідальність згідно з Дублінською конвенцією 1990 р. покладалася лише на ті держави, що підписали та ратифікували документ.**

Таким чином, у Європі співробітництво держав у сферах, пов’язаних з імміграційною політикою, наданням притулку, скасуванням прикордонного контролю та візовими питаннями, відбувалося паралельно як у межах створеного у 1980-х роках Шенгенського простору, так і в межах європейських співтовариств зокрема.

З урахуванням розвитку процесів європейської інтеграції на Європейському континенті у 1990-х роках постало питання щодо нового виміру Шенгенського простору. Відповідно, черговим етапом у його формуванні стало підписання 7 лютого 1992 р. у м. Маастрихт (Нідерланди) Договору про Європейський Союз (далі – Маастрихтський договір) [397] представниками дванадцяти європейських держав – Данії, Бельгії, Німеччини, Греції, Іспанії, Франції, Ірландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Португалії, Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії. Інші шістнадцять держав-членів, що вступили в Європейський Союз після цієї дати, в преамбулі не вказуються: Австрія, Фінляндія, Швеція (з 1 січня 1995 р.); Угорщина, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Чехія, Естонія (з 1 травня 2004 р.); Болгарія, Румунія (з 1 січня 2007 р.); Хорватія (з 1 липня 2014 р.). Маастрихтський договір набув чинності 1 листопада 1993 р.

Маастрихтський договір мав набути чинності одразу ж після ратифікації всіма державами-членами відповідно до їх національного законодавства. Однак у ході ратифікації документа виникла колізія, яка суттєво вплинула на подальший розвиток правового механізму європейської інтеграції, що здійснювалася в межах європейських співтовариств. Кілька держав, а саме: Данія, Великобританія та Ірландія – умовою ратифікації договору обумовили відмову від приєднання до деяких положень, закріплених у Маастрихтському договорі та додатках до нього. Для того щоб не зірвати процес прийняття договору і, відповідно, створення Євросоюзу (зазначимо, що робота над проектом цього договору тривала більше шести місяців), інші держави-члени вимушені були дозволити такий вибірковий підхід до прийняття зобов’язань за Маастрихтським договором (підхід opt-out). Зокрема, Великобританія не приєдналася до Соціального протоколу, єдиної валюти, Шенгенської конвенції 1990 р.; Ірландія – до Шенгенської конвенції 1990 р.; Данія – до Шенгенської конвенції 1990 р., єдиної валюти, спільної політики у сфері оборони, співпраці в галузі внутрішньої політики та юстиції, європейського громадянства [44, c. 56].

Маастрихтським договором було створено Європейський Союз, а разом з ним складний механізм правового регулювання інтеграції в межах Євросоюзу. Такий механізм охоплював основні напрями – так звані три опори[[1]](#footnote-1): 1) європейські співтовариства; 2) спільну політику у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин; 3) співробітництво у галузі внутрішніх справ та юстиції.

Відповідно до Маастрихтського договору відбулося розширення компетенції європейських співтовариств. Зокрема, до їх юрисдикції було віднесено ряд цілком нових напрямів діяльності, серед них і питання, пов’язані з громадянством Європейського Союзу, візовою політикою тощо. Питання, що стосувалися імміграційної політики та перетину зовнішніх кордонів як складової частини політики в галузі внутрішніх справ та юстиції, увійшли до сфери компетенції так званої «третьої опори» Маастрихтського договору, де переважало міжурядове співробітництво. В рамках даної опори створювалася спеціальна група для роботи над візовими питаннями, проблемами імміграції та наданням притулку [44, c. 45].

Маастрихтським договором було запроваджено громадянство Європейського Союзу. Відповідно до статті 8 Маастрихтського договору громадянином Європейського Союзу є кожна особа, яка має громадянство держави – члена ЄС [397]. Тим самим ніби закладається безпосередній політико-правовий взаємозв’язок між окремим громадянином, з одного боку, і Євросоюзом, з іншого, спрямований на їх поступове і дедалі більше зближення. При цьому як необхідна сполучна ланка виступає саме належність до національного громадянства. Ми поділяємо точку зору Дж. Армстронга, який зазначає, що громадянство Євросоюзу жодним чином не підміняє національне громадянство держав – членів ЄС, а є похідним від національного громадянства [150, c. 32].

По-суті, громадянство Європейського Союзу є додатковим до національного громадянства, а це означає, по-перше, що громадянин тієї або іншої держави – члена ЄС є одночасно і громадянином своєї країни, і громадянином Євросоюзу, по-друге, що права громадян ЄС охороняються одночасно з боку інститутів як ЄС, так і держав-членів. Принцип комплементарності громадянства хоча безпосередньо й не знайшов свого закріплення в тексті Маастрихтського договору, проте був схвалений Комісією ЄС і узгоджений державами-учасницями під час Римського (1990 р.), а потім і Единбурзького (1992 р.) самітів [134, c. 68-71].

Крім того, впровадження громадянства Європейського Союзу стало ключовим елементом в усвідомленні громадянами держав – членів ЄС європейської ідентичності. Безсумнівно, що це дало громадянам ЄС змогу відчути себе частиною єдиного цілого не тільки з огляду на історичне чи географічне становище. Статус громадянина Євросоюзу, окрім можливості безвізового пересування в рамках ЄС, проживання з правом займатися економічною діяльністю на території будь-якої держави – члена ЄС, надавав також активне і пасивне виборче право на виборах до місцевих органів влади, до Європейського парламенту на всій території ЄС [338, c. 293].

Співробітництво держав у сфері юстиції та внутрішніх справ згідно зі ст. K.1 Розділу VI Маастрихтського договору відбувалося шляхом визначення основних напрямів, що становили так званий «спільний інтерес» (common interest) [15]. До таких напрямів належали: 1) політика надання притулку; 2) правила перетину зовнішніх кордонів держав – членів ЄС особами та здійснення контролю на кордонах; 3) імміграційна політика і політика щодо громадян з третіх країн (зокрема, умови в’їзду та пересування громадян третіх країн територією держав – членів ЄС; умови перебування громадян третіх країн на території держав – членів ЄС, включно з питаннями, пов’язаними з возз’єднанням сім’ї та умовами працевлаштування; боротьба з нелегальною імміграцією, проживанням та працевлаштуванням громадян з третіх країн на території держав – членів ЄС); 4) боротьба з обігом наркотиків; 5) боротьба з міжнародною злочинністю; 6) співробітництво держав – членів ЄС у цивільних справах; 7) співробітництво держав – членів ЄС у кримінальних справах; 8) співпраця у митній сфері; 9) співпраця поліцейських служб держав – членів ЄС з метою попередження і боротьби з тероризмом, незаконним обігом наркотиків у межах діяльності Європолу (англ. European Police Office – Європейське поліцейське управління) (далі – Європол), тощо.

Для реалізації зазначених напрямів на практиці Маастрихтським договором було визначено організаційно-правовий механізм міждержавного співробітництва. Йдеться насамперед про обмін інформацією та наданням консультацій між державами, що здійснювалися в рамках Ради ЄС з метою координації дій. Відповідно до ст. К3 документа держави-члени забезпечували співробітництво між відповідними департаментами своїх адміністрацій. У свою чергу, Рада ЄС мала право, з ініціативи держави – члена ЄС та Комісії ЄС, погоджувати спільні позиції або заходи для ухвалення в майбутньому нормативно-правових актів у визначених сферах.

Свобода вільного пересування відповідно до Маастрихтського договору поширювалася також на громадян деяких третіх країн. Йдеться про Швейцарію і Ліхтенштейн, які входили до Європейської Асоціації вільної торгівлі (*European Free Trade Association, EFTA*) – (далі – ЄАВТ). На сьогодні ЄАВТ є зоною вільної торгівлі товарами, послугами, вона забезпечує вільний рух капіталів і фізичних осіб у межах митних територій чотирьох європейських держав – нечленів ЄС: Ісландії, Норвегії, Швейцарії, Ліхтенштейну. Відповідно до Маастрихтського договору Швейцарії та Ліхтенштейну надавався перехідний період для внесення змін до ухвалених ними з державами – членами ЄС двосторонніх договорів щодо зрівняння у правах на працю громадян держав – членів ЄС та громадян із держав ЄАВТ нарівні з власними (ст. 8b) [15].

Маастрихтським договором у рамках імміграційної політики велику увагу було приділено візовим питанням. Скасування перевірок на внутрішніх кордонах було передбачено паралельно з посиленням контролю на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС і запровадженням єдиного візового режиму для громадян із третіх країн. У результаті питання щодо отримання громадянами третіх країн візи при в’їзді на територію держав ЄС остаточно були передані до юрисдикції Євросоюзу, що, у свою чергу, означало необхідність прийняття спільних рішень у візовій сфері на рівні Євросоюзу.

Таким чином, з ухваленням Маастрихтського договору всі візові питання перейшли від компетенції держав-членів до сфери компетенції ЄС. Водночас держави – члени ЄС так і не змогли дійти згоди щодо першочергової ролі інститутів ЄС у розробці ними спільної імміграційної політики, зокрема у питаннях надання притулку, перетину зовнішніх кордонів, умов в’їзду та проживання громадян із третіх країн. Ці питання залишалися в компетенції як Європейського Союзу, так і держав – членів ЄС [44, c. 49].

Даючи оцінку Маастрихтського договору, багато іноземних та вітчизняних вчених наголошують на тому, що певні питання залишилися невирішеними. Серед них – тривала процедура щодо ухвалення рішень на рівні ЄС в імміграційній сфері; відсутність парламентського контролю; судове спостереження тощо [20]. Окрім них, З. Макаруха називає також відсутність на рівні міжурядового співробітництва держав – членів ЄС правових інструментів для реалізації завдань, передбачених документом [32, c. 176]. У свою чергу, С. Пірс вказує на невизначену та нечітку компетенцію інституцій ЄС і нечітке формулювання правових положень, закріплених у межах першої та третьої опор ЄС [342, c. 17]. До вищезазначених положень можна також віднести відсутність розмежування компетенції Європейського Союзу та держав – членів ЄС у питаннях щодо імміграційної політики, перетину зовнішніх кордонів і надання притулку.

Слід зазначити, що паралельно з економічною інтеграцією держав у ЄС у 1990-х роках відбувалося поступове розширення Шенгенського простору, оскільки всі держави, що підписали Маастрихтський договір, виявили бажання приєднатися до інших держав Шенгенської конвенції 1990 р. шляхом підписання Протоколів щодо приєднання. Такі Протоколи були підписані Грецією 6 листопада 1992 р., Австрією 28 квітня 1995 р., Данією, Фінляндією і Швецією 19 грудня 1996 р. лише після ухвалених Шенгенським виконавчим комітетом рішень щодо відповідності держав вимогам у застосуванні ними Шенгенської конвенції 1990 р. у візовій сфері, захисті персональних даних, співпраці органів поліції і юстиції, боротьбі з наркотиками, участі у Шенгенській інформаційній системі та забезпеченні безпеки на зовнішніх кордонах [44, c. 51].

Для того щоб уникнути паралельних процесів співробітництва європейських держав на рівні Європейського Союзу та в межах Шенгенського простору, держави Шенгенської конвенції 1990 р. запропонували включити Шенгенську конвенцію 1990 р. та всі заходи, пов’язані з її імплементацією, у правову систему Європейського Союзу. Однак такі країни, як Великобританія, Ірландія і Данія, виступали проти перенесення імміграційних питань до сфери регулювання на рівні європейських співтовариств. Відповідно, на рівні Європейського Союзу виникла необхідність переглянути форми співробітництва між державами-членами і встановити чітко та недвозначно межі компетенції європейських співтовариств і держав – членів ЄС.

У зв’язку з цим у 1996 р. глави держав і урядів держав – членів ЄС провели конференцію, основна мета якої полягала в покращенні інституційної структури Європейського Союзу та реалізації положень Маастрихтського договору загалом. Конференція розпочалася на засіданні Ради ЄС 29 березня 1996 р. у м. Турині (Італія) і завершилась 2 жовтня 1997 р. у м. Амстердамі (Нідерланди) підписанням консолідованого Амстердамського договору, що вніс зміни до Договору про Європейський Союз, договорів про заснування європейських співтовариств та пов’язаних із ними актів (далі – Амстердамський договір) [388]. Амстердамський договір був підписаний міністрами закордонних справ 15 держав – членів ЄС: Бельгії, Данії, Німеччини, Греції, Іспанії, Франції, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Австрії, Португалії, Фінляндії, Швеції, Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії. Документ набув чинності 1 травня 1999 р.

Таким чином, основними передумовами становлення Шенгенського простору стала інтеграція держав у межах європейських співтовариств – Європейського Співтовариства вугілля та сталі, Європейського економічного співтовариства та Євроатому. З розвитком європейських співтовариств європейська інтеграція пройшла економічний, політичний, соціальний та правовий рівні такого процесу. Починаючи з 50-х рр. до 70-х рр. європейські співтовариства поступово здійснювали відкриття внутрішніх кордонів їх держав-членів, посилюючи при цьому зовнішні кордони. Однак з огляду на неготовність держав співтовариств передати вирішення даних питань до компетенції європейських співтовариств ці питання належним чином не були врегульовані.

**2.2 Інституціоналізація Шенгенського простору у межах європейської інтеграції**

Із включенням Шенгенського acquis до права ЄС розпочався новий етап становлення Шенгенського простору, пов’язаний з його інституціоналізацією. Інституціоналізація Шенгенського простору означає ухвалення правових норм інститутами ЄС у сферах, пов’язаних із скасуванням контролю на кордонах, візовими питаннями, наданням притулку, імміграційною політикою, охороною зовнішніх кордонів, з одного боку, та створенням нових правових інститутів для реалізації вищезазначених напрямів співпраці держав – членів ЄС, з іншого. 2 жовтня 1997 р., був ухвалений Амстердамський договір та набув чинності Протокол № 19 «Про Шенгенське acquis, інтегроване до структури Європейського Союзу» (далі – Шенгенський протокол). Отже, з цього часу Шенгенське acquis стало частиною права Європейського Союзу та acquis ЄС зокрема [72, c. 217].

З огляду на відсутність визначення поняття Шенгенського acquis у Шенгенському протоколі 20 травня 1999 р. Рада ухвалила два документи – Рішення № 1999/435/ЄC [255] та Рішення № 1999/436/ЄC [256]. Відповідно до статті 1 Рішення № 1999/435/ЄC перелік актів, які у своїй сукупності становлять Шенгенське acquis, міститься у ст. 1 Додатка А (Annex A) даного документа. Тексти таких актів опубліковано 22 вересня 2000 р. в офіційному виданні ЄС «Official Journal of the European Communities» (Офіційний журнал Європейських співтовариств) [255].

До ДЗЄС (далі – ДЗЄС) було включено новий розділ IV стосовно віз, притулку, імміграції та інших питань, пов’язаних із вільним пересуванням осіб. Відповідно до ст. 62 (2) контроль на внутрішніх кордонах держав – членів ЄС скасовувався. А це, у свою чергу, є реалізацією Шенгенського acquis.

Варто зазначити, що умовою створення ПСБЮ була необхідність поширення компетенції Європейського співтовариства на такі сфери внутрішніх справ та правосуддя, як імміграційна політика, порядок перетину зовнішніх кордонів, надання притулку та ін. Саме з цією метою було укладено Протокол № 19 щодо інтеграції Шенгенських acquis до правової системи Європейського Союзу. У Протоколі зазначалося, що Шенгенські угоди діють лише у тому випадку, коли вони не суперечать правопорядку ЄС (ст. 2 Протоколу) [349]. Функції Шенгенського виконавчого комітету було передано Раді ЄС, що отримала повноваження одноголосного прийняття рішень у зазначених сферах. До юрисдикції Співтовариства в рамках першої опори Амстердамським договором було віднесено заходи, пов’язані з імміграційною політикою, наданням притулку, правами громадян третіх країн, зовнішнім прикордонним контролем, отриманням віз тощо. В межах третьої опори – юстиції і внутрішніх справ держав – членів ЄС, залишилося поліцейське співробітництво та співпраця держав-членів у судових справах.

До правової системи Європейського співтовариства в рамках першої опори приєдналися Норвегія та Ісландія, які не є членами ЄС. Це означає, що Шенгенський простір розширювався і Шенгенське acquis почало поширювалося на треті країни. При цьому три держави – члени ЄС, а саме: Великобританія, Ірландія та Данія, отримали право зберігати суверенітет у питаннях, пов’язаних із створенням простору свободи, безпеки та юстиції. Це означає, що Великобританія та Ірландія співпрацювали з іншими державами – членами ЄС у питаннях, пов’язаних з імміграційною політикою, візовою політикою, наданням притулку, в межах положень Розділу VI Договору про Європейський Союз, тимчасом як всі держави – члени ЄС співпрацювали у вищезазначених нами сферах на основі ДЗЄС. Що стосується Данії, то країна співпрацювала з іншими державами – членами ЄС у межах ДФЄС лише у візовій сфері. У всіх інших випадках Данія керувалася лише відповідними положеннями ДЄС.

Амстердамським договором були передбачені процедури щодо ухвалення заходів у візовій та імміграційній сферах. Процедура прийняття рішень у візових питаннях регулювалася Розділом IIIа ДЄС «Візи, надання притулку, імміграційна політика та інші політики, пов’язані з вільним пересуванням осіб» [349]. Відповідно до ст. 73 j та процедури, передбаченої ст. 73 о Рада протягом перехідного п’ятирічного періоду ухвалювала заходи, пов’язані з: 1) скасуванням контролю щодо руху громадян держав – членів Європейського Союзу та громадян із третіх країн, що перетинають внутрішні кордони держав – членів ЄС; 2) запровадженням державами – членами ЄС стандартів та процедури для проведення перевірки осіб, що перетинають зовнішні кордони ЄС; встановленням правил щодо отримання особами візи на період не більше 3 місяців (у т.ч. зазначення переліку третіх країн, громадяни яких повинні володіти візами, перетинаючи зовнішні кордони; переліку тих громадян, яким не потрібно отримувати візу; визначення умов для видачі державами – членами ЄС віз; встановлення єдиного формату візи); 3) перебуванням громадян третіх країн на території держав – членів ЄС протягом тримісячного періоду та їх можливість користуватися свободою пересування [44, c. 53].

У сфері імміграційної політики відповідно до ст. 73к Рада ЄС мала вжити заходи, пов’язані з: скасуванням всіх видів контролю щодо пересування як громадян Союзу, так і громадян з третіх країн при перетині внутрішніх кордонів держав – членів ЄС (п. 1 ст. 73к); перетином зовнішніх кордонів, включно із встановленням стандартів, процедур прикордонного контролю, а також візовою політикою (п. 3а ст. 73к); наданням громадянам із третіх країн права на пересування територією держав – членів ЄС терміном не більше 3 (трьох) місяців (п. 1b ст. 73к); нелегальною імміграцією та нелегальним проживанням, включно з репатріацією нелегальних резидентів (п. 3b ст. 73к); умовами в’їзду та проживання, а також встановленням стандартних процедур щодо видачі державами – членами ЄС довгострокових віз та дозволів на проживання, включно з метою возз’єднання сімей (п. 3а ст. 73к); визначенням прав та умов, за яких громадяни третіх країн, які легально проживають на території однієї з держав – членів ЄС, мають право проживати на території інших держав – членів ЄС (п. 4 ст. 73к) тощо. Разом із тим, Амстердамський договір заохочував ухвалення державами – членами ЄС нових національних норм, які б не суперечили положенням Амстердамського договору та іншим міжнародним договорам. На наш погляд, це свідчить про те, що держави – члени ЄС зберігали за собою право ухвалювати додаткові заходи, пов’язані з візовою політикою, імміграційною політикою, наданням притулку, встановленням контролю на своїх зовнішніх кордонах та ін., керуючись позитивним досвідом та результатами, досягнутими у цій сфері в межах співробітництва в рамках Шенгенського простору [44, c. 54].

Іншими словами, це свідчить про те, що вищезазначені питання належали до спільної компетенції (хоч і невизначеної) як держав – членів ЄС, так і ЄС у цілому.

Загалом, разом з Амстердамським договором було підписано 13 протоколів та 51 декларацію. Так, до ДЄС,окрім Протоколу № 19 щодо інтеграції Шенгенських acquis у правову систему Європейського Союзу,було ухвалено також Протокол № 3 щодо застосування Великобританією та Північною Ірландією окремих положень ст. 7а ДЗЄС; Протокол № 4 щодо позицій Великобританії та Ірландії; Протокол № 5 щодо позиції Данії. До ДЗЄС було додано Протокол № 6 щодо надання притулку громадянам держав – членів ЄС і Протокол № 8 щодо перетину зовнішніх кордонів держав – членів ЄС.

По-суті, як зазначає З. М. Макаруха, в Амстердамському договорі поєднуються дві стратегії: з одного боку – скасування контролю на внутрішніх кордонах, а з іншого боку – посилення контролю на зовнішніх кордонах ЄС [32, c. 176].

Таким чином, роль Амстердамського договору у становленні Шенгенського простору зводиться до таких положень:

1) Амстердамський договір поглибив європейську інтеграцію держав через перерозподіл компетенції між Європейським співтовариством та державами – членами ЄС;

2) Амстердамський договір створив новий правовий механізм європейської інтеграції, здійснюваної в межах Шенгенського простору;

3) Амстердамський договір встановив, що Шенгенське acquis стало невіддільною частиною правового та інституційного механізму Європейського Союзу, відкриваючи тим самим новий етап у розвитку Шенгенського простору.

Протягом періоду з 1997 до 2007 р. важливими кроками у розвитку Шенгенських простору та acquis стали документи Ради ЄС, Європейського парламенту і Комісії ЄС, ухвалені під час проведення самітів. Серед таких документів можна зазначити рішення, ухвалені Європейською Радою у Тампере 1999 р., Фейре 2000 р., плани дій, прийняті у Брюсселі 2002 р., Севільї 2002 р., Гаазьку програму 2005 р. відповідно[[2]](#footnote-2).

26 лютого 2001 р. було підписано Ніццький договір, який вніс зміни до ДЄС, Договорів, які засновують європейські співтовариства, а також деяких пов’язаних із ними актів (далі – Ніццький договір) [191], що набув чинності 1 лютого 2003 р. Оскільки документ був спрямований насамперед на реформування інституційного механізму Європейського Союзу у зв’язку з майбутнім розширенням цієї організації, то жодних суттєвих змін щодо питань, пов’язаних із співробітництвом держав у імміграційній, візовій політиці та наданням притулку, здійснено не було.

Таким чином, II етап, що характеризується інституціоналізацією Шенгенського простору, закінчився інтеграцією Шенгенського acquis у правову систему Європейського Союзу. А функції Шенгенського виконавчого комітету були передані Раді ЄС. Тимчасом, як заходи, пов’язані з імміграційною політикою, наданням притулку, правами громадян третіх країн, зовнішнім прикордонним контролем, отриманням віз тощо були віднесені до юрисдикції Співтовариства, поліцейське співробітництво та співпраця держав-членів у судових справах належали до сфери юстиції і внутрішніх справ держав-членів ЄС [44, c. 56].

Новий імпульс у розвиток Шенгенського простору надало підписання Лісабонського договору у 2007 р. Лісабонський договір вперше чітко визначив компетенцію ЄС та держав-членів у всіх сферах, які охоплюються Шенгенським acquis. Згідно з положеннями ДФЄС (п.2 ст.4) Європейський Союз та його держави-члени володіють спільною компетенцією, ухвалюючи при цьому юридично обов’язкові акти щодо питань, пов’язаних із спільною імміграційною політикою ЄС, спільною візовою політикою ЄС, сферою прикордонного співробітництва, політикою надання притулку, сферою захисту персональних даних, співробітництвом у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, співробітництвом поліцейських органів та співпрацею судів у кримінальних справах [396].

Задля практичної реалізації вищезгаданих нами сфер важливе місце відводиться інститутам Європейського Союзу. Зокрема, Рада ЄС, Європейський парламент, Європейська Рада і Комісія ЄС завдяки ухваленню низки правових документів сприяють подальшому розвитку Шенгенського простору.

Правові засади процедури ухвалення документів та заходів у сферах Шенгенського acquis визначено ст. 77–80 ДФЄС. Згідно з цими статтями Європейський парламент і Рада ЄС у питаннях, пов’язаних із формуванням та реалізацією Шенгенського acquis, ухвалюють рішення згідно зі звичайною законодавчою процедурою [396]. Окрім ст. 77 ДФЄС, ухвалення законодавчих інструментів ЄС за допомогою звичайної законодавчої процедури передбачено ст. 289–294 ДФЄС. Більшість документів, що регулюють сфери Шенгенського acquis, було ухвалено саме через звичайну законодавчу процедуру.

Зокрема, у сфері спільної візової політики відповідно до звичайної законодавчої процедури було ухвалено такі документи: Регламент 810/2009 Європейського парламенту і Ради ЄС від 13 липня 2009 р., що встановлює Візовий кодекс ЄС; Регламент Європарламенту і Ради ЄС № 539/2001 від 15 березня 2001 р. щодо визначення спільного переліку третіх країн, громадяни яких зобов’язані мати шенгенські візи для перетину зовнішніх кордонів ЄС; Регламент № 767/2008 стосовно системи ВІС та обміну даними щодо короткострокових віз між державами-членами та ін. Крім того, відповідно до звичайної законодавчої процедурив межах прикордонного співробітництва між державами Шенгенського простору Європарламент і Рада ЄС ухвалили Регламент 2016/399 від 9 березня 2016 р., яким схвалено Кодекс про кордони; Регламент № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. щодо запровадження механізму для створення прикордонних груп швидкого реагування (Рабіт); Регламент № 1168/2011 від 25 жовтня 2011 р. щодо діяльності Фронтексу та ін. [44, c. 63].

Така сама процедура ухвалення документів застосовується для реалізації спільної імміграційної політики держав Шенгенського простору. Зокрема, Європейський парламент і Рада ЄС вживають низку заходів у сферах, пов’язаних із: а) умовами в’їзду і проживання, а також норм щодо видачі державами-членами довготермінових віз і дозволів на проживання, включно з тими, що мають на меті возз’єднання сімей; б) визначенням прав громадян третіх країн, які перебувають на законних підставах у державах – членах ЄС, включно з умовами, що регулюють свободу пересування і проживання в інших державах – членах ЄС; в) нелегальною імміграцією і незаконним проживанням, включно з висиланням і репатріацією осіб, які проживають незаконно; г) боротьбою з торгівлею людьми, особливо жінками і дітьми.

До актів, ухвалених у межах спільної імміграційної політики відповідно до звичайної законодавчої процедури, належать: Директива 2011/98 /ЄС від 13 грудня 2011 року щодо процедури застосування єдиного дозволу для громадян третіх країн на проживання і роботу на території держави-члена та загальний набір прав працівників третіх країн, які законно проживають у державі – члені ЄС; Директива 2014/36/ЄС від 26 лютого 2014 року про умови в’їзду та перебування громадян третіх країн на території ЄС з метою працевлаштування як сезонних працівників (на сезонній основі) та Директива 2014/66/ЄС від 15 травня 2014 року про умови в’їзду і постійного проживання громадян третіх країн на території Європейського Союзу в рамках внутрішньокорпоративного трансферу; Директива 2011/36 від 5 квітня 2011 року про попередження та боротьбу з торгівлею людьми та захист жертв торгівлі людьми тощо.

За допомогою звичайної законодавчої процедури у сфері надання притулку було також ухвалено такі документи:Регламент № 2725/2000 від 11 грудня 2000 р. щодо заснування Євродак; Регламент № 343/2003 про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав – членів ЄС; Директива 2013/32/ЄС щодо спільних процедур надання та позбавлення міжнародного захисту і Директива 2013/33/ЄС про умови прийому та ін. Звичайна законодавча процедура також застосовується відповідно до ст. 82 ДФЄС щодо судового співробітництва між державами Шенгенського простору у кримінальних справах. Вона застосовується до встановлення правил і процедур із метою забезпечення визнання у Євросоюзі усіх форм вироків і судових рішень; запобігання і врегулювання конфліктів юрисдикцій між державами Шенгенського простору; співробітництва між судовими чи іншими органами держав Шенгенського простору в межах кримінального переслідування і примусового виконання судових рішень [44, c. 63-64].

У свою чергу, для виконання завдань у межах співпраці поліцейських органів держав Шенгенського простору згідно зі звичайною законодавчою процедурою ухвалено Директиву щодо умов прийому 2013/33/ЄС; Директиву 2010/64/ЄС про право особи на переклад і тлумачення в кримінальному процесі; Директиву 2012/13/ЄС про право осіб бути поінформованими про свої права та Директиву 2013/48/ЄС про право на послуги адвоката і право осіб, які перебувають під вартою, на можливість спілкування з членами сім’ї і роботодавцями.

Що стосується сфери захисту персональних даних, то, керуючись вищезазначеною процедурою, було ухвалено такі документи, як: Директива 2009/136/ЄС від 25 листопада 2009 р. про внесення поправок до Директиви 2002/22/ЄC про послуги та права користувачів стосовно мереж та послуг електронних комунікацій, Директиви 2002/58/ЄС про обробку персональних даних і захист приватного життя у сфері електронних комунікацій і Регламенту (ЄС) № 2006/2004 про співпрацю між національними органами, відповідальними за дотримання законів про захист прав споживачів; Директива 2002/58/ЄС від 12 липня 2002 р. щодо обробки персональних даних і захисту приватного життя у сфері електронних комунікацій; Директива 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних; Регламент (ЄC) 45/2001 від 18 грудня 2000 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних установами та органами Співтовариства та про вільне переміщення таких даних. Окрім документів, ухвалених Радою ЄС та Європарламентом, Комісія ЄС, до повноважень якої насамперед належить підготовка пропозицій щодо законодавства ЄС та розвитку співробітництва між державами-членами і керівними органами Євросоюзу, на початку 2010 р. запропонувала власний документ під назвою «Стратегія Європи 2020» [276].

**2.3 Шенгенський простір і треті країни**

Багатофункціональний характер Шенгенського простору визначає ставлення до участі у ньому європейських держав – від повноцінної участі до співпраці в рамках його окремих складових. Тому поняття третіх країн стосовно Шенгенського простору не є однозначним. На нашу думку третьою країною стосовно Шенгенського простору може вважатися держава-не член ЄС, яка, проте, може співпрацювати з державами-учасницями цього простору з окремих питань.

До Шенгенського простору входять усі держави – члени Європейського Союзу, окрім Болгарії, Румунії, Кіпру, Хорватії, Великобританії та Північної Ірландії. Що стосується Болгарії, Румунії, Кіпру та Хорватії, то ці держави, незважаючи на позитивні наміри приєднатися до Шенгенського простору і взяти участь у реалізації Шенгенського acquis, на сьогодні все ще залишаються неспроможними повною мірою виконати всі правові вимоги та вжити для цього необхідних заходів.

Відмінною є позиція інших держав – членів Європейського Союзу, а саме – Великобританії та Північної Ірландії. Керуючись підходом opt-out (вибірковості), держави самостійно вирішують питання щодо своєї часткової чи повної участі у положеннях Шенгенського acquis. Це означає, що дія Шенгенського acquis поширюється не однаково на держави – члени Європейського Союзу. Тому, враховуючи особливі позиції Великобританії та Північної Ірландії, визначимо основні на це причини.

Слід зазначити, що позиція Великобританії щодо небажання вступати до Шенгенського простору та застосовувати на власній території Шенгенське acquis зводиться насамперед до напливу мігрантів та інших іноземців, перебування яких всередині країни неможливо проконтролювати. До того ж порівняно з іншими європейськими країнами інститут паспортного контролю за пересуванням та проживанням осіб не дістав належного розвитку в країні. Саме тому Великобританія на сьогодні бере участь лише в окремих сферах Шенгенського acquis. Щодо Північної Ірландії, то країна пов’язана з Великобританією тісними історичними, економічними, культурними зв’язками, у тому числі «спільним туристичним простором» (Common Travel Area). Відповідно, приєднання Північної Ірландії до Шенгенського простору призведе до послаблення певною мірою взаємовідносин із Великобританією. Водночас Північна Ірландія, на відміну від Великобританії, 1 січня 1999 р. ввела на своїй території єдину валюту Європейського Союзу – євро, тим самим ввійшовши до «зони євро» [72, c. 222].

Особливі позиції цих країн зазначені у Шенгенському протоколі. Згідно із ст. 4 вищезгаданого документа Великобританія та Північна Ірландія можуть у будь-який час звернутися з клопотанням взяти участь у деяких або всіх положеннях Шенгенського acquis [349]. Клопотання має бути виконане виключно у письмовій формі. Рішення щодо такого запиту приймає Рада ЄС на основі одностайності держав – учасниць Шенгенського простору та представника уряду відповідної держави.

Наприклад, у березні 1999 р. Великобританія висловила бажання взяти участь у поліцейській та судовій співпраці у кримінальних справах, боротьбі проти торгівлі наркотиками у межах Шенгенської інформаційної системи. Запит Великобританії було задоволено Рішенням Ради ЄС від 29 травня 2000 р. [219].

У червні 2000 р. Північна Ірландія також виявила бажання взяти участь у такій співпраці. Рішення Ради ЄС щодо участі країни було ухвалене 28 лютого 2002 р. [217]. Таким чином, коли в обох держав виникає необхідність взяти участь у реалізації Шенгенського acquis, Великобританія, так само як і Північна Ірландія, керуючись положеннями ст. 4 Шенгенського протоколу, звертається до Ради ЄС, яка, у свою чергу, ухвалює Рішення щодо участі держав у Шенгенському acquis.

Слід зазначити, що особливу участь держав у питаннях, пов’язаних із Шенгенським простором, визначено також в іншому документі, а саме: в ухваленому разом із Лісабонським договором Протоколі № 21 «Про позицію Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії стосовно простору свободи, безпеки та юстиції» (далі – Протокол № 21) [350].

Згідно зі ст. 4 bis Протоколу № 21 положення документа застосовуються до Великобританії та Північної Ірландії стосовно заходів, запропонованих або ухвалених відповідно до Розділу V ч. 3 ДФЄС, що вносять зміни до будь-якого існуючого заходу, що має для них обов’язкову силу. Дані заходи пов’язані із співпрацею судів у цивільних справах.

Для рішень, які Рада ЄС ухвалює одноголосно, потрібна одностайність членів Ради ЄС, за винятком представників уряду Великобританії та Північної Ірландії (ст. 1 Протоколу № 21). При цьому документом передбачено можливість Великобританії та Північної Ірландії взяти участь в ухваленні та застосуванні будь-яких запропонованих заходів Шенгенського acquis (ст. 3 Протоколу № 21). Для цього як Великобританія, так і Північна Ірландія повинні письмово повідомити Голову Ради ЄС про такі наміри. Протягом терміну, який становить три місяці з моменту подання Раді ЄС пропозиції або ініціативи, даним країнам надається право брати участь у відповідних заходах. Одностайність членів Ради ЄС, за винятком держави-члена, яка не зробила такого повідомлення, є необхідною для рішень Ради ЄС, які мають бути прийняті одностайно. Такі рішення є обов’язковими для всіх держав-членів, які взяли участь в його ухваленні (ст. 3 Протоколу № 21) [350].

У разі ухвалення Радою ЄС заходу на підставі Розділу V ч. 3 ДФЄС Великобританія та Північна Ірландія можуть у будь-який час після ухвалення Радою ЄС рішення повідомити Раду ЄС та Комісію ЄС про свій намір приєднатися до дії цього заходу. У цьому випадку застосовується процедура mutatis mutandis, передбачена ст. 331 ДФЄС. Згідно з цією статтею будь-яка держава-член, яка прагне взяти участь у посиленій співпраці у відповідній сфері, має повідомити про свої наміри Раду ЄС та Комісію ЄС. Протягом чотирьох місяців з часу отримання такого повідомлення Комісія ЄС підтверджує участь зацікавленої держави-члена. У разі необхідності Комісія ЄС констатує, що всі умови участі виконано, і вживає будь-яких перехідних заходів щодо застосування актів, які вже були ухвалені у рамках посиленої співпраці [396].

Однак, якщо Комісія ЄС вважає, що умови для участі не виконані, вона визначає заходи, які потрібно ухвалити з метою виконання цих умов, і встановлює остаточний термін повторного розгляду звернення. Після закінчення цього строку вона повторно розглядає клопотання. Якщо Комісія ЄС вважає, що умови для участі все ще не виконані, відповідна держава – член може звернутися з цим питанням до Ради ЄС, яка виносить рішення за її зверненням. Рада ЄС також може ухвалювати за пропозицією Комісії ЄС перехідні заходи [396].

Тобто на сьогодні участь Великобританії та Північної Ірландії у Шенгенському просторі зводиться виключно до співробітництва їх поліцейських та судових органів із відповідними органами інших держав Шенгенського простору. Участь Великобританії та Північної Ірландії у зазначеній сфері Шенгенського acquis передбачена у низці рішень Ради ЄС та Комісії ЄС, а саме: Рішенні Ради ЄС 2000/365/ЄС від 29 травня 2000 р. [219] щодо намірів Великобританії та Північної Ірландії взяти участь у деяких положеннях Шенгенського acquis, Рішенні Ради ЄС 2004/926/ЄС від 22 грудня 2004 р. щодо імплементації положень Шенгенського acquis у сфері співпраці поліцейських та судових органів усіх держав Шенгенського простору [213] та Консолідованій версії Рішення Ради ЄС 2014/857/01 від 1 грудня 2014 р. щодо намірів Великобританії та Північної Ірландії взяти участь у деяких положеннях Шенгенського acquis у сфері співробітництва поліцейських та судових органів у кримінальних справах [211]. Що стосується останнього документа, то ним було замінено попередні два Рішення Ради ЄС 2000/365/ЄС від 29 травня 2000 р. та Рішення Ради ЄС 2004/926/ЄС від 22 грудня 2004 р. Згідно з Консолідованою версією Рішення Ради ЄС 2014/857/01 Великобританія та Північна Ірландія, керуючись ст. 1 документа, беруть участь у таких положенняхШенгенського acquis, передбачених Шенгенською конвенцією 1990 р.: ст. 26 (питання, пов’язані з біженцями), ст. 27(1) (санкції щодо осіб, що нелегально надають допомогу громадянам третіх країн перетинати кордони держав – членів ЄС), ст. 39–47 (співпраця поліцейських органів), ст. 48–52 (правова допомога у кримінальних справах), ст. 54–58 (заборона подвійного покарання), ст. 59 (видача злочинців), ст. 61–66 (питання, пов’язані з видачею злочинців), ст. 67–69 (передача виконання вироку), ст. 71–76 (боротьба з торгівлею наркотиками), ст. 126–130 (захист інформації) [44, c. 97-98].

Крім того, Великобританія та Північна Ірландія беруть участь у положеннях Рішення Ради ЄС 2007/533/JHA від 12 червня 2007 р. щодо запровадження, дії та використання другого покоління Шенгенської інформаційної системи (ШІС II) [205] та Рішення Комісії ЄС 2007/171/ЄС від 16 березня 2007 р. стосовно вимог для запровадження Шенгенської інформаційної системи [174].

Що стосується британської заморської території Гібралтар, розташованої на півдні Піренейського півострова, то відповідно до ст. 5Рішення Ради ЄС 2014/857/01 всі зазначені нами вище положення ухвалених ЄС документів застосовуються у повному обсязі до даної території [211]. Цікаво, що жителі Гібралтару з 2003 р. беруть участь у виборах депутатів до Європарламенту. Окрему увагу в документі приділено групі островів, розташованих у протоці Ла-Манш. Маються на увазі найбільші острови, такі як Джерсі, Гернсі, Олдерні, що перебувають під юрисдикцією Великобританії. Зокрема, країна зобов’язана повідомити про свої наміри Президента Ради ЄС, які з положень, перелічених у ст. 1 Рішення Ради ЄС 2014/857/01, повинні застосовуватися до таких островів (ст. 5) [44, c. 98].

Таким чином, керуючись принципом opt-out, участь Великобританії та Північної Ірландії у Шенгенському просторі зумовлена особливим порівняно з іншими державами – членами ЄС їх правовим статусом у Шенгенському просторі. Такий особливий статус країн закріплено у Шенгенському протоколі № 19, Протоколі № 21 і низці рішень Ради ЄС та Комісії ЄС. Відповідно до документів Великобританія і Північна Ірландія самостійно вирішують, у яких положеннях Шенгенського acquis беруть участь повністю чи частково. Основні сфери, які країни зобов’язані імплементувати у своє національне законодавство, пов’язані насамперед із співробітництвом судових і поліцейських органів у межах Шенгенської інформаційної системи та захистом персональних даних. При цьому Великобританія і Північна Ірландія продовжують здійснювати ретельний контроль на зовнішніх кордонах із метою недопущення на власну територію нелегальних мігрантів.

Окрім Великобританії та Північної Ірландії відповідно до Шенгенського протоколу певні застереження щодо заходів, ухвалених у рамках Шенгенського acquis, зробила Данія, яка разом із Швецією і Фінляндією підписала Шенгенську конвенцію 1990 р. у 1996 р., тим самим приєднавшись до інших держав Шенгенського простору. Участь Данії у Шенгенському просторі має ряд особливостей. Зокрема, гнучкий підхід Данії до участі у Шенгенському acquis відображає концепцію a la carte. Відповідно до цієї концепції Данія вибирає лише ті положення Шенгенського acquis, які буде застосовувати та імплементувати у своє національне законодавство. Така позиція країни, вочевидь, свідчить про те, що Данія розглядає Шенгенську конвенцію 1990 р. радше як міжнародну угоду, а не угоду, що діє у правовій системі Європейського Союзу [44, c. 99].

Особливість участі Данії в Шенгенському просторі необхідно проаналізувати, починаючи з 1992 р. Це пояснюється тим, що під час підписання Маастрихтського договору у 1991 р. необхідна була ратифікація документа усіма 12 державами членами – європейських співтовариств, без якої документ не набув би чинності. Данія не мала наміру ратифіковувати договір. Основні чотири застереження (opt-outs), запропоновані країною, полягали у: 1) відмові запроваджувати валюту євро; 2) небажанні країни брати участь у спільній зовнішній політиці і політиці безпеки; 3) небажанні запровадити єдине громадянство Європейського Союзу; 4) вибірковому підході країни брати участь у співпраці з питань юстиції та внутрішніх справ на підставі положень розділу VI ДЄС.

Беручи до уваги зазначені вимоги країни, 11–12 грудня 1992 р. у м. Единбурзі (Шотландія) на засіданні Європейської Ради глав держав та урядів держав – членів Європейського Союзу було ухвалено Рішення щодо позиції Данії (далі – Единбурзьке рішення 1992 р.) [281]. Згідно з додатками до документа задекларовані Данією застереження було враховано. Що стосується участі країни у сфері юстиції та внутрішніх справ, то позиція Данії була чітко і недвозначно визначена у Додатку Д до документа. Відповідно до нього Данія повністю бере участь у співробітництві у сфері юстиції та внутрішніх справ на підставі Розділу VI ДЄС. Цей розділ охоплював питання щодо надання притулку, контролю на зовнішніх кордонах, імміграційної політики, співпраці органів у цивільних, кримінальних справах тощо. По суті, Данія жодним чином не заперечувала проти своєї участі у сфері юстиції та внутрішніх справ. Радше країні була не до вподоби сама ідея віднесення зазначеної сфери до компетенції Європейського Союзу. Відповідно, саме ця позиція Данії пізніше відобразилася в Амстердамському та Лісабонському договорах.

Із набуттям чинності Амстердамського договору у 1999 р., коли питання, пов’язані зі сферою юстиції та внутрішніх справ перейшли до компетенції Європейського Союзу, Шенгенським протоколом № 19 було визначено правовий статус Данії. Відповідно до ст. 3 документа участь країни у вжитті заходів щодо розвитку Шенгенського acquis, а також реалізація та застосування цих заходів регулюються відповідними положеннями окремого акта. Таким документом на сьогодні є Протокол № 22 «Щодо позиції Данії» (далі – Данський протокол) [258].

Відповідно до ст. 1 документа Данія не бере участі в ухваленні Радою ЄС запропонованих заходів на підставі Розділу V ч. 3 ДФЄС, а саме – з питань, пов’язаних із співробітництвом поліцейських та судових органів. Одностайність членів Ради ЄС, за винятком представника уряду Данії, є необхідною для рішень Ради ЄС. Це означає, що жодне з положень Розділу V ч. 3 ДФЄС, жодний захід, ухвалений відповідно до цього Розділу, жодне положення будь-якої міжнародної угоди, укладеної ЄС відповідно до цього Розділу, та жодне рішення Суду Європейського Союзу, що тлумачить будь-яке положення, або будь-який захід чи змінений захід, або захід, що може бути змінений відповідно до цього Розділу, не є обов’язковими і не застосовуються щодо Данії (ст. 2 Данського протоколу) [351].

При цьому зазначені положення, заходи або рішення жодним чином не впливають на повноваження, права та обов’язки Данії; і жодні положення, заходи або рішення жодним чином не впливають на acquisСоюзу і не входять до права ЄС у тому вигляді, у якому вони застосовуються до Данії.

У випадку, колиРада ЄС за пропозиції або ініціативи ухвалює рішення у сфері Шенгенського acquis, Данія має вирішити протягом шести місяців, чи імплементуватиме вона ці заходи у своє національне законодавство. Якщо країна вирішує це зробити, то вказані заходи створюють міжнародно-правові зобов’язання між Данією та іншими державами – членами ЄС, щодо яких ці заходи є обов’язковими. Однак, якщо Данія ухвалює рішення не застосовувати чи не імплементувати заходи Ради ЄС, держави – члени ЄС, щодо яких ці заходи є обов’язковими, і Данія мають вивчити питання про те, які кроки слід зробити (ст. 4). У будь-який час Данія може відповідно до своїх конституційних вимог поінформувати інші держави – члени ЄС про те, що вона більше не бажає повністю або частково виконувати положення даного протоколу. У такому випадку Данія буде застосовувати всі прийняті в рамках Європейського Союзу відповідні заходи, які до цього моменту мали силу (ст. 7) [351].

На особливу увагу заслуговує ухвалена разом із Лісабонським договором Декларація 48 «Щодо Протоколу про позицію Данії» [258]. Відповідно до декларації стосовно тих законодавчих актів, які приймаються Радою ЄС самостійно або спільно з Європейським парламентом та які містять положення, що стосуються Данії, а також не стосуються Данії через наявність в них правової основи, до якої застосовується ч. I Данського протоколу, Данія заявляє, що не буде використовувати право голосу для перешкоджання ухваленню положень, що не застосовуються до Данії [63, c. 109].

Гренландія і Фарерські острови, що перебувають під юрисдикцією Данії, не є членами Європейського Союзу і не належать до Шенгенського простору. Однак що стосується Фарерських островів, то вони разом із Данією, Швецією, Норвегією, Фінляндією та Ісландією входять до Північного паспортного союзу, створеного у 1952 р. У межах Північного паспортного союзу громадяни вищезазначених держав мають право вільно подорожувати і проживати на території будь-якої держави без закордонного паспорта і посвідки на проживання [258].

Якщо говорити про громадян Північного (Скандинавського) паспортного союзу, то вони мають право вільно в’їжджати на Фарерські острови без проходження паспортного контролю, пред’явивши при посадці на літак чи корабель будь-який документ, що посвідчує їх особу, наприклад, посвідчення водія. Це право не поширюється на громадян третіх держав, у тому числі й на громадян з інших держав – членів ЄС, які повинні пред’явити паспорт або посвідчення особи.

Навіть звичайні шенгенські короткострокові візи, видані Данією, не дають права на в’їзд до Гренландії або Фарерських островів. Данські консульські установи (або установи інших країн, що представляють інтереси Данії) видають шенгенські візи з проставленими відмітками «Gælder for Grønland» («Дійсна для Гренландії»), «Gælder for Færøerne» («Дійсна для Фарерських островів») і «Gælder for Grønland og Færøerne» («Дійсна для Гренландії та Фарерських островів).

Отже, на сьогодні Данія, держава – член ЄС з 1973 р., підписавши Шенгенську конвенцію у 1996 р. та скасувавши прикордонний контроль у 2001 р., користується особливим правовим статусом по відношенню до інших держав Шенгенського простору. Зокрема, керуючись принципом opt-out, закріпленим у правових актах ЄС, Данія використовує гнучкий підхід щодо своєї участі в реалізації Шенгенського acquis та правових заходах, що сприятимуть його розвитку у подальшому. Згідно з правовими актами ЄС держава володіє особливою позицією, яка дозволяє їй не брати участь у Шенгенському acquis в обсязі більшому, ніж існував на дату підписання Амстердамських договорів. При цьому країна після ухвалених Радою ЄС та Європейським парламентом норм і правових заходів Шенгенського acquis, пов’язаних з імміграційною політикою, наданням притулку, співробітництвом судових та поліцейських органів, зобов’язана повідомити протягом 6 місяців про свій намір щодо їх імплементації в національне законодавство. Зазначені наміри реалізуються через надсилання відповідного повідомлення Раді ЄС [44, c. 103].

На сьогодні Ісландія та Норвегія, не будучи членами Європейського Союзу, застосовують у своїх правопорядках Шенгенське аcquis. 19 грудня 1996 р. Ісландія і Норвегія разом із Фінляндією, Швецією, Данією підписали Шенгенську конвенцію 1990 р., а 25 березня 2001 р. країни скасували прикордонний контроль та перевірки на зовнішніх кордонах.

Уперше ідея щодо залучення двох країн до Шенгенського простору знайшла відображення у ст. 6 Шенгенського протоколу, де зазначено, що Республіка Ісландія та Королівство Норвегія залучаються до реалізації Шенгенського acquis та його подальшого розвитку [349]. Однак, зважаючи на те, що обидві країни не є членами Європейського Союзу, потрібно було застосувати особливий правовий механізм щодо залучення цих країн до Шенгенського простору. Відповідний механізм був передбачений Шенгенським протоколом (ст. 6). Згідно з документом Рада ЄС повинна укласти угоду з Ісландією та Норвегією, діючи одностайним рішенням всіх своїх членів, перелічених у ст. 1 Шенгенського протоколу. Така угода мала містити положення про внесок Ісландії та Норвегії до будь-яких фінансових наслідків, що є результатом реалізації Шенгенського протоколу.

Для реалізації ст. 6 Шенгенського протоколу 18 травня 1999 р. між Радою ЄС, з одного боку, та Республікою Ісландія і Королівством Норвегія, з другого, було укладено Угоду про асоціацію останніх у зв’язку з процесом реалізації, застосування та розвитку Шенгенського acquis” [139]. Керуючись ст. 1 документа Ісландія і Норвегія беруть участь у: а) Шенгенській конвенції 1990 р., за винятком ст. 2(4), ст. 4, ст. 10 (2), ст. 19(2), ст. 28–38, ст. 60, ст. 70, ст. 74, ст. 74, ст. 77–91, ст. 120 125, ст. 131–133, ст. 134, ст. 139–142; б) угодах про приєднання інших держав – учасниць Шенгенського простору; с) усіх інших актах Шенгенського acquis. Перелік вищезазначених положень Шенгенського acquis, що належним чином має бути імплементований Ісландією та Норвегією, міститься в Додатку А документа [139].

Для реалізації даної угоди документ передбачає створення та функціонування відповідного організаційно-правового механізму. Відповідно до ст. 3 документа створено Спільні комітети, що складаються з представників урядів Ісландії та Норвегії, членів Ради ЄС та Комісії ЄС. Свої правила процедури Спільні комітети приймають на основі консенсусу. По-суті, Спільні комітети виступають форумами для обговорення сторонами питань, пов’язаних з імплементацією Шенгенського acquis та їх подальшим розвитком. Важливими положеннями з точки зору відстоювання інтересів участі Ісландії та Норвегії в Шенгенському acquis є положення, передбачені ст. 4 Шенгенського протоколу. Відповідно до цієї статті представники Ісландії та Норвегії мають можливість обговорити ті проблеми, що виникають стосовно певного документа чи правового заходу Шенгенського acquis при їх імплементації та застосуванні у своєму національному законодавстві [349]. Крім того, представникам обох держав надається право на висловлення власних пропозицій та зауважень стосовно всіх питань, охоплених Шенгенським acquis. Іншими словами, представники Ісландії та Норвегії повною мірою беруть участь в обговоренні всіх питань, пов’язаних з актами та правовими заходами Шенгенського acquis та їх подальшим розвитком [44, c. 105].

Однак участі в голосуванні стосовно ухвалення Шенгенського acquis Ісландія і Норвегія не беруть. Водночас всі ухвалені інститутами ЄС законодавчі акти або заходи Шенгенського acquis є обов’язковими для обох країн. Рада ЄС зобов’язується лише повідомити уряди країн стосовно процедури їх ухвалення. У свою чергу, Ісландія і Норвегія мають право самостійно вирішувати питання щодо імплементації та застосування даних норм і заходів у своїх національних правових системах. Відповідні рішення надсилаються Раді ЄС протягом тридцяти днів з дати ухвалення відповідних актів або заходів.

Шенгенським протоколом передбачена співпраця між Ісландією і Норвегією, Великобританією і Північною Ірландією (п. 2 ст. 6). Зокрема, Рада ЄС, спираючись на одностайну підтримку всіх членів, перелічених у ст. 1 Шенгенського протоколу, укладає з Ісландією і Норвегією окрему угоду про встановлення взаємних прав та обов’язків між Великобританією і Північною Ірландією, з одного боку, та Ісландією і Норвегією, з іншого, в тих сферах Шенгенського acquis, які застосовуються щодо цих держав (тобто Ісландії та Норвегії). Відповідна міжнародна угода між Ісландією і Норвегією, а також Ірландією і Великобританією була затверджена Рішенням Ради ЄС 2000/29/ЄС від 28 червня 1999 р. [218].

1 грудня 2000 р. Рада ЄС ухвалила Рішення 2000/777/ЄС, згідно з яким починаючи з 25 березня 2001 р. положення Шенгенського acquis застосовуватимуться до п’яти країн Північного паспортного союзу, а саме: Данії, Фінляндії, Швеції, Ісландії та Норвегії [212]. Єдина вимога до вищезазначених країн полягала в належному застосуванні Шенгенської інформаційної системи (далі – ШІС), що почала діяти на території держав з 1 січня 2000 р. Для перевірки виконання державами своїх зобов’язань було створено оціночні групи (Evaluation Groups), основне завдання яких полягало у проведенні регулярних візитів до кожної з держав Північного паспортного союзу. Окремі звіти щодо кожної країни стосовно дії та розвитку ШІС потрібно було подати Раді ЄС до 1 березня 2001 р. [212].

З огляду на позитивні результати дії ШІС на території Данії, Фінляндії, Швеції, Ісландії, Норвегії та їх відповідність вимогам стосовно перевірок на зовнішніх кордонах (зокрема аеропортах і портах) 26 лютого 2001 р. Рада ЄС ухвалила Рішення про дію Шенгенського acquis на території цих держав.

Тобто у відносинах з Ісландією і Норвегією, що стосуються реалізації норм та правових заходів Шенгенського acquis, Рада ЄС застосувала особливий правовий механізм. Зокрема, вона уклала дві окремі міжнародні угоди: а) міжнародну угоду між Радою ЄС та Ісландією і Норвегією; б) міжнародну угоду між Радою ЄС та Ісландією і Норвегією щодо їх взаємовідносин із Великобританією і Північною Ірландією. При ухваленні таких міжнародних документів застосовується однакова процедура прийняття угод – за допомогою рішення Ради ЄС, ухваленого з огляду на одностайність держав Шенгенського простору та представника уряду зацікавленої держави. Що стосується інших держав – нечленів Європейського Союзу: Швейцарії та Ліхтенштейну, то країни стали учасницями Шенгенського простору у 2008 р. та 2011 р. відповідно. Угоду між Європейським Союзом і Швейцарською Конфедерацією щодо приєднання Швейцарської Конфедерації до імплементації, застосування та розвитку Шенгенського acquis було підписано 27 лютого 2008 р. Угоду про приєднання Ліхтенштейну до Шенгенської конвенції 1990 р. було підписано ще у 2008 р., однак скасування прикордонного контролю відкладалося через заперечення з боку Німеччини та Швеції [44, c. 107].

Уряди цих країн стверджували, що Ліхтенштейн недостатньо активно бореться з проблемою, пов’язаною з ухиленням від сплати податків. Приєднання Ліхтенштейну до Шенгенського простору стало можливим лише після 13 грудня 2011 р., коли Рада ЄС ухвалила рішення про готовність країни у повному обсязі виконувати Шенгенське acquis. З 19 грудня 2011 р. Ліхтенштейн приєднався до інших держав Шенгенського простору, скасувавши на своїх кордонах низку перевірок та контроль [212].

Загалом, незважаючи на те, що Швейцарія, Ліхтенштейн, Ісландія і Норвегія не є державами – членами ЄС, країни, на основі укладених із ЄС угодами про асоціацію, є асоційованими учасниками Шенгенського простору і співпрацюють з іншими його 22 учасниками в усіх сферах Шенгенського acquis. Такі європейські карликові держави, як Сан-Марино, Монако і Ватикан, скасували будь-які перевірки та прикордонний контроль на своїх зовнішніх кордонах. Громадяни цих країн вільно перетинають кордони всіх держав Шенгенського простору.

Особливий правовий статус у відносинах із державами Шенгенського простору мають Болгарія, Румунія, Кіпр і Хорватія. Країни хоч і є членами Європейського Союзу і на них поширюються положення простору свободи, безпеки та юстиції, однак поки що вони не входять до Шенгенського простору.

Бажання Болгарії та Румунії приєднатися до Шенгенського простору було підтримане Європейським парламентом у червні 2011 р., однак у вересні цього ж року було відхилене Радою ЄС. Приводом були скарги урядів Нідерландів і Фінляндії щодо незадовільної діяльності урядів Болгарії та Румунії стосовно протидії корупції та боротьби з організованою злочинністю. Також висловлювалося занепокоєння щодо потенційного збільшення обсягів нелегальних мігрантів з Туреччини через території Болгарії та Румунії до країн Європи. Тому, відповідно, ці країни і досі не можуть приєднатися до Шенгенського простору. Щодо Кіпру, то вважають, що країна увійде до Шенгенського простору в 2017 р. [72, c. 221-222].

Вступ 1 липня 2013 р. до Європейського Союзу Хорватії, яка стала другою після Словенії колишньою югославською республікою, засвідчило ту обставину, що Хорватія цілковито поділяє демократичні засади та цінності Союзу. Раніше планувалося, що до кінця 2015 р. Хорватія ввійде до Шенгенського простору. Однак ситуація кардинально змінилася у зв’язку з юридичним спором, який виник одразу ж після вступу країни до ЄС. Ще до 1 липня 2013 р. Хорватія внесла зміни до національного законодавства таким чином, щоб європейський ордер на арешт не поширювався на громадян Хорватії, які скоїли злочини до 2002 року. Така заборона потенційно захищає учасників Хорватської війни 1991–1995 рр. від переслідування за воєнні злочини на території Європейського Союзу. Юридична невідповідність виникла тоді, коли Брюссель вимагав від уряду Хорватії екстрадиції до Німеччини колишнього розвідника Іосіфа Перковича, обвинуваченого в убивстві. Спікер Комісара ЄС з питань юстиції Вівіан Редінг заявила, що порушення закону суперечить основним принципам європейського правосуддя та співпраці. Відповідно, факт внесення змін до законодавства напередодні вступу до Євросоюзу в Європейській Комісії назвали «серйозним порушенням європейського законодавства». Тому питання про входження Хорватії до Шенгенського простору наразі залишається відкритим [44, c. 107].

Окрім Кіпру, Болгарії, Румунії та Хорватії, є певні території всередині держав – членів ЄС, які також не належать до Шенгенського простору. Це – Французька Гвіана, Гваделупа, Мартиніка, Реюньйон, Майотта, Сен-Бартельмі і Сен-Мартен.

Особливий характер відносин Болгарії, Румунії, Кіпру і Хорватії з державами Шенгенського простору виявляється передусім у візовій сфері.

Зокрема, 27 травня 2014 р. Європейський парламент і Рада ЄС ухвалили Рішення  [№ 565/2014/](http://www.mvep.hr/files/file/2014/140724-5652014eu-hr.pdf)ЄС [257], яким запроваджено спрощений режим контролю громадян третіх країн на зовнішніх кордонах, що ґрунтується на односторонньому визнанні Болгарією, Хорватією, Кіпром і Румунією їх національних віз для транзиту і перебування на їхній території, що не перевищує період 90 днів протягом 180 днів. Цим рішенням було скасовано попередні Рішення № 895/2006 /ЄC та № 582/2008/ЄC відповідно.

Кожна із зазначених країн має свої особливі стосунки з державами Шенгенського простору. Специфіка таких відносин виявляється через ухвалення на національному рівні кожною з країн відповідних правових актів, що сприяють імплементації ухвалених інститутами Європейського Союзу документів. Як правило, у формі правових актів виступають рішення та постанови державних органів влади Болгарії, Румунії, Кіпру і Хорватії відповідно.

Однією з перших держав, які імплементували Рішення  [№ 565/2014/](http://www.mvep.hr/files/file/2014/140724-5652014eu-hr.pdf)ЄС, стала Болгарія. Відповідно до рішення Ради міністрів Республіки Болгарія № 459 від 03.07.2014 р. було встановлено, що громадяни третіх країн можуть в’їздити на територію Болгарії з періодом перебування до 90 днів протягом 180 днів без відкриття національної візи Болгарії у певних випадках. Вони пов’язані, як правило, з наявністю діючої дво- або багаторазової шенгенської візи; наявністю національної візи Кіпру, Румунії та Хорватії або посвідки на проживання в одній з держав Шенгенського простору або Кіпру, Румунії та Хорватії.

Скажімо, якщо в особи – громадянина третьої країни відкрита шенгенська віза, то право в’їзду цієї особи на територію Болгарії є безумовним. При цьому перебувати на території Болгарії можна відповідно до візових правил і процедур ЄС, а саме – не більше 90 днів протягом 180 днів.

Особи, які не мають відкритої дійсної шенгенської візи, можуть оформити національну візу Болгарії. Однак наявність останньої не надає право громадянам третіх країни відвідувати держави Шенгенського простору. Водночас національна віза має свої переваги. Такою візою зможуть скористатися повною мірою ті туристи, які вибирають [тури в Європу на своєму автомобілі](http://tury.mk.ua/me/v-evropu-na-mashine) і, наприклад, планують відвідати не тільки Болгарію, а й Хорватію та Чорногорію. Крім того, отримати національну візу Болгарії не складе труднощів навіть тим особам, які раніше ніколи не виїжджали до країн Європи.

Після Болгарії наступною країною, що імплементувала Рішення 565/2014/EU Європейського парламенту і Ради ЄС, стала Румунія. Уряд Румунії своєю постановою ухвалив рішення, відповідно до якого з 1 лютого 2014 р. громадяни третіх країн, які володіють дво- та довгостроковими візами або посвідками на проживання, виданими державами Шенгенського простору, можуть в’їжджати на територію Румунії на період, тривалість якого не перевищуватиме 90 днів впродовж 180 днів, без короткострокової румунської візи, якщо пред’явлені документи ще дійсні, а кількість в’їздів і тривалість дозволеного перебування не були вичерпані. При цьoму, нaвiть нeзвaжaючи нa нaявнicть бaгaтoкрaтнoї aбo ж двoкрaтнoї вiзи, є мoжливicть oтримaння румунcькoї нaцioнaльнoї вiзи. Наприклад, грoмaдяни України, якi навчаються в Румунiї, в oбoв’язкoвoму пoрядку пoвиннi oтримaти нaцioнaльну вiзу цiєї дeржaви.

У свою чергу, рішенням Уряду Республіки Хорватія від 22 липня 2014 р. також було затверджено [Рішення № 565/2014/EU](http://www.mvep.hr/files/file/2014/140724-5652014eu-hr.pdf). Відповідно до рішення Уряду Хорватії всі іноземні громадяни, які є власниками дійсних шенгенських віз, а також власниками віз і дозволів на проживання на території Болгарії, Кіпру і Румунії, не потребують додаткової (хорватської) візи для в’їзду на територію Хорватії.

Візи для транзиту або для перебування на території Хорватії не потребують іноземці, які є власниками: дво- або багаторазової шенгенської візи типу (C), дійсної на території всіх країн Шенгенського простору; дво- або багаторазової візи з обмеженою територіальною дією (LTV), що видана власнику паспорта, який не визнається однією або декількома державами Шенгенського простору, але не всіма державами Шенгенського простору, і який є дійсним для в’їзду на територію країн, які визнають даний паспорт; довготривалої візи типу (D) на проживання терміном понад 90 днів, яку видала одна з країн Шенгенського простору. Загалом термін перебування на території Хорватії не може перевищувати 90 днів протягом 180 днів [7].

Керуючись відповідними положеннями Рішення № 565/2014/EU Європейського парламенту і Ради ЄС аналогічні візові правила та процедури застосовуються для громадян третіх країн при їх в’їзді на територію Кіпру. Тобто, якщо громадяни третіх країн володіють чинними дво- або багаторазовими візами категорії С (туристичними), вони можуть в’їздити на територію Кіпру, не оформлюючи при цьому національну візу. Обов’язковою умовою є дія такої візи протягом періоду перебування на Кіпрі.

У разі відсутності у громадян третіх країн шенгенської візи для в’їзду на територію Кіпру їм потрібно мати одну з двох видів віз. Йдеться про електронну про-візу та національну візу Республіки Кіпр. Електронна про-віза надає бажаючим можливість подати заявку на отримання в’їзної візи в електронному форматі, тобто через електронну пошту. Варто відзначити, що такою системою можна скористатися для отримання безкоштовної одноразової в’їзної візи категорії С (туристичної) з терміном перебування не більше 90 днів протягом 180 днів. Що стосується національної візи Республіки Кіпр, то для її отримання необхідно дотримуватися стандартної процедури, тобто подати відповідний пакет документів до консульства чи посольства Республіки Кіпр.

Щодо співпраці Болгарії, Румунії, Кіпру і Хорватії з державами Шенгенського простору в інших сферах Шенгенського acquis, то така інтеграція, у порівнянні з візовою сферою, відбувається поступово. Зокрема, Болгарія і Румунія на сьогодні залучені до функціонування Шенгенської інформаційної системи, як правило, з метою співробітництва їх правоохоронних органів з іншими правоохоронними інституціями держав Шенгенського простору. Що ж до застосування ШІС у повному обсязі, зокрема у сфері здійснення зовнішнього прикордонного контролю, то це відбудеться із вступом країн до Шенгенського простору та скасуванням внутрішніх прикордонних перевірок. У свою чергу, Кіпр і Хорватія у даний час проводять підготовчі заходи щодо їх інтеграції в Шенгенську інформаційну систему.

Таким чином, особливий характер відносин Болгарії, Румунії, Кіпру і Хорватії з державами Шенгенського простору виявляється передусім у візовій сфері. Зокрема, всі візові питання щодо перебування на території Болгарії, Румунії, Кіпру і Хорватії громадян третіх країн регулюються відповідним Рішенням [№ 565/2014/](http://www.mvep.hr/files/file/2014/140724-5652014eu-hr.pdf)ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 27 травня 2014 р. Відповідно до документа наявність у громадян третіх країн діючої дво- або багаторазової шенгенської візи або діючої національної візи відповідної країни – Кіпру, Румунії, Болгарії чи Хорватії, є перепусткою в’їзду на територію Кіпру, Румунії, Болгарії чи Хорватії. При цьому термін перебування на території зазначених країн регламентований відповідно до візових правил та процедур ЄС. Іншими словами, на Кіпр, Румунію, Болгарію та Хорватію поширюються у повному обсязі всі візові норми та заходи Шенгенського acquis.

Отже, щоб стати державами Шенгенського простору, недостатньо лише отримати членство у Європейському Союзі або підписати відповідну угоду про приєднання до Шенгенської конвенції 1990 р. Однією з необхідних умов приєднання третіх країн до Шенгенського простору є передусім їх здатність і спроможність належним чином застосовувати всі акти та правові заходи, що у своїй сукупності складають Шенгенське acquis. Це означає, що національне законодавство третіх країн повинне повною мірою відповідати основним положенням Шенгенського acquis, пов’язаним із скасуванням перевірок на внутрішніх кордонах і запровадженням низки правил щодо перетину зовнішніх кордонів; спільною візовою політикою; спільною імміграційною політикою; співробітництвом держав щодо надання притулку; співпрацею судових, поліцейських органів держав – учасниць Шенгенського простору; захистом персональних даних та функціонуванням Шенгенської та Візової інформаційних систем.

**Висновки до розділу 2**

1. I етап формування Шенгенського простору почався 09-10 грудня 1974 р. у м. Парижі під час засідання міжурядової конференції держав-членів ЄЕС. Саме тоді було запропоновано ідею про створення нового простору без внутрішніх кордонів та запровадження паспортного союзу для громадян європейських співтовариств. Такий простір у майбутньому мав сприяти подальшому розвитку європейської інтеграції. Результатом I етапу формування Шенгенського простору стало ухвалення на міжурядовому рівні держав-членів Співтовариства Резолюції щодо єдиного формату паспорта громадянина європейських співтовариств 1981 р., Шенгенської угоди 1985 р. та Шенгенської конвенції 1990 р. Шенгенською угодою 1985 р. було визнано рішучість держав-членів Співтовариства відкрити власні кордони для забезпечення свободи руху осіб. У свою чергу, Шенгенська конвенція 1990 р. заклала правовий фундамент та створила передумови для формування правової основи Шенгенського простору в цілому. Ухвалення вищезгаданих документів свідчило про застосування державами-членами Співтовариства міжурядового методу їх співпраці, що відбувалася в той час за межами європейських співтовариств.

2. II етап, що характеризується інституціоналізацією Шенгенського простору, розпочався з підписання 02 жовтня 1997 р. консолідованого Амстердамського договору та ухвалення Протоколу №19 «Про Шенгенське acquis, інтегроване до структури Європейського Союзу». Відповідно Шенгенське acquis стало частиною права Європейського Союзу та acquis ЄС зокрема, а функції Шенгенського виконавчого комітету були передані Раді ЄС.

3. В той час, коли заходи, пов’язані з імміграційною політикою, наданням притулку, правами громадян третіх країн, зовнішнім прикордонним контролем, отриманням віз тощо були віднесені до юрисдикції Співтовариства, поліцейське співробітництво та співпраця держав-членів у судових справах належали до сфери юстиції і внутрішніх справ держав-членів ЄС. Із приєднанням до правової системи Європейського співтовариства Норвегії та Ісландії, Шенгенський простір поступово почав розширюватися. У свою чергу, Шенгенське acquis почало поширювалося на треті країни.

4. Новий імпульс для розвитку Шенгенського простору надало ухвалення у 2007 р. Лісабонського договору. У всіх сферах, які охоплюються Шенгенським acquis, Європейський Союз та його держави-члени володіють спільною компетенцією (п.2 ст.4 ДФЄС), ухвалюючи при цьому юридично обов’язкові акти щодо питань, пов’язаних із спільною імміграційною політикою ЄС, спільною візовою політикою ЄС, сферою прикордонного співробітництва, політикою надання притулку, сферою захисту персональних даних, співробітництвом у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, співробітництвом поліцейських органів та співпрацею судів у кримінальних справах.

**РОЗДІЛ 3**

**СПЕЦИФІКА ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ШЕНГЕНСЬКОГО ACQUIS**

* 1. **Доктринальна характеристика Шенгенського acquis та його структури**

Правова система Європейського Союзу вирізняється своєю унікальністю завдяки верховенству, прямої дії її правових норм у національних правопорядках держав-членів ЄС. Також однією з особливостей правової системи Європейського Союзу є наявність правового доробку – acquis ЄС, який повинні поділяти та застосовувати як держави-члени ЄС, асоційовані країни, так і держави, що претендують на членство в Євросоюзі.

На нашу думку, актуальність даного аспекту дисертаційного дослідження полягає в тому, що державам-членам ЄС та третім країнам необхідно імплементувати у свої національні правові системи і застосовувати правову дефініцію, яка, у свою чергу, не має чітко визначеного змісту та структури. До того ж, з огляду на скасування Європейського співтовариства та відповідно терміну acquis communautaire, дана дефініція зазнала певної модифікації і замість неї на сьогодні використовується термін acquis Євросоюзу [43, c. 101-105].

Сам термін „acquis” запозичено з французької мови. Незважаючи на існування перекладів acquis на інші мови держав-членів ЄС та третіх країн, у багатьох документах та працях із права Євросоюзу використовується саме його французька версія [43, c. 102].

Вперше згадка про acquis мала місце 18 липня 1961 р. в Бад-Годесберзі (Німеччина) на зустрічі керівників держав – членів Європейського економічного співтовариства (далі - ЄЕС). Під час цієї зустрічі були обумовлені перші кроки щодо зміцнення політичного співробітництва між державами – членами ЄЕС та визначені зобов’язання держав – кандидатів на вступ, що полягали у дотриманні acquis communautaire ЄЕС [80].

У доповіді міністрів закордонних справ держав – членів ЄЕС, відомій як «доповідь Давіньйона», було зазначено, що держави – кандидати на вступ до ЄЕС повинні приєднатися до всіх політик та сфер діяльності ЄЕС, а також прийняти спільний правовий доробок ЄЕС. Зокрема, у документі міністри наголошували на взаємозв’язку між членством у Європейських Співтовариствах та участю в діяльності, що має наслідком політичну уніфікацію. Більш того, було запропоновано проводити консультації щодо мети та механізмів співробітництва, які державам-кандидатам потрібно буде виконати і запровадити перед вступом до Співтовариства»[385].

Таким чином, ще на найбільш ранньому етапі європейської інтеграції було чітко заявлено, що держави – кандидати на вступ до ЄЕС повинні не лише прийняти спільний правовий доробок ЄЕС, а й надати свою згоду на участь у подальших ініціативах, що ведуть до поглиблення політичного співробітництва між державами – членами ЄЕС [80].

В подальшому посилання на acquis були зроблені в Договорі про Європейський Союз, Договорі про заснування ЄС, у документах, ухвалених органами Євросоюзу, в міжнародних угодах ЄС, рішеннях Суду ЄС [18, c. 31]. Зокрема, у ст. 2 Амстердамського Договору про Євросоюз зазначалося, що Союз має на меті „повною мірою забезпечити дотримання „acquis communautaire”; а у ст. 43(д) передбачалося, що більш тісна співпраця між окремими державами-членами „не впливає на „acquis communautaire”. У ст. 11.5 Договору про заснування ЄС підкреслювалося, що статті установчого договору не суперечать положенням протоколу про включення Шенгенського acquis до правової системи Європейського союзу” тощо.

Із набуттям чинності 01 грудня 2009 р. Договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу 2007 р. відбулися масштабні зміни у організаційній та інституційній структурі Євросоюзу. Відповідно згадка про acquis простежується у тексті зазначеного договору лише двічі. По-перше, у ст. 20 ДЄС, в якій йдеться про посилену співпрацю держав. Відповідно до даної статті зазначається, що акти, ухвалені в рамках посиленої співпраці, зобов’язують лише держави-члени, що є її учасниками і такі акти не повинні розглядатися як частина acquis, що є обов’язковою для країн-кандидатів на вступ до Союзу. По-друге, у ст. 87 ДФЄС йдеться про Шенгенське acquis у контексті співпраці органів поліції держав-членів ЄС щодо попередження, виявлення кримінальних правопорушень та проведення щодо них розслідування [396].

Однак, в установчих договорах Європейського Союзу обсяг та зміст acquis ЄС залишається не визначеним. Йдеться лише про дотримання acquis державами-членами ЄС та відповідність положенням acquis ЄС з боку третіх країн-кандидатів на вступ відповідно.

На нашу думку, можна виділити внутрішню і зовнішню складову acquis: окрім регулювання відносин між державами-членами ЄС acquis стосується також відносини між державами-членами ЄС та третіми країнами. Саме укладення міжнародних договорів ЄС із третіми країнами становить предмет зовнішньої складової змісту та формиacquis [43, c. 102].

Серед ухвалених інститутами ЄС документів, які регулюють сферу зовнішніх зносин ЄС, посилання наacquis відобразилось у кваліфікованій думці Комісії ЄС від 29 травня 1979 р. з приводу вступу Греції до європейських співтовариств. У документі було надано розгорнуте тлумачення поняття acquis communautaire. Так, Комісією ЄС було зазначено, що “з моменту членства у співтовариствах країна, що звернулася з таким поданням, беззастережно визнає договори та їх політичні цільові настанови, рішення будь-якого характеру, прийняті після набуття чинності договорами. З моменту ухвалення договорів про заснування співтовариств правовий режим, започаткований ними, відзначається можливістю прямої дії деяких їх норм та певних правових актів інститутів співтовариств, приматом права ЄС по відношенню до окремих національних правових норм, що суперечать йому, та наявністю процедур, здатних забезпечити єдність у тлумаченні права ЄС. Вступ до співтовариств передбачає визнання обов'язкового характеру цих норм, неухильність їх дотримання з метою гарантування дієвості та єдності права ЄС”[384].

Кваліфікована думка Комісії ЄС стосувалася лише „спільного доробку” Європейського співтовариства. Пізніше, а саме 26-27 червня 1992 р. у м. Лісабоні вона була уточнена у Висновках Європейської Ради. Згідно з документом деталізація відбулася уже стосовно „спільного доробку” Євросоюзу, як структури, що охоплює ЄС, спільну зовнішню політику і політику безпеки, співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ. Визначаючи умови та критерії набуття членства у Євросоюзі, Європейська Рада зазначила, що “членство передбачає прийняття на себе прав та обов’язків, як вже існуючих так й потенційних, системи співтовариства та інституційних рамок, - відомих як acquis співтовариства. До нього входять: зміст, принципи, та політичні завдання договорів, включаючи Маастрихтський договір; законодавство, ухвалене з метою імплементації договорів; практика Суду ЄС; декларації та резолюції, ухвалені в рамках співтовариства; міжнародні угоди та угоди між державами-членами, пов’язані з діяльністю співтовариства [43, c. 102].

У Повідомленні Комісії ЄС від 10.05.2004 р. „Європейська політика сусідства. Стратегічний документ” термін acquis використано в контексті повноправної участі Лівії у Барселонському процесі за умови прийняття цією країною в повному обсязі Барселонського acquis. Використання цього терміна пов'язується також з реалізацією угод про партнерство та співробітництво та угод про асоціацію. При цьому підкреслюється, що зближення законів та інших нормативних актів країн-сусідів буде здійснюватися на засадах спільно погоджених пріоритетів, зосереджуючись на тих елементах acquis, що, в першу чергу, заохочують торгівлю та економічну інтеграцію, враховуючи економічну структуру країни-партнера та сучасний рівень гармонізації її законодавства із законодавством Євросоюзу [184].

Варто зазначити, що на сайті Комісії ЄС acquis тлумачиться як сукупність єдиних прав та обов’язків, що є обов’язковими для всіх держав-членів ЄС і включає: зміст, принципи та політичні цілі установчих договорів ЄС; вторинне законодавство ЄС, ухвалене відповідно до установчих договорів ЄС; судову практику Суду ЄС; декларації та резолюції, ухвалені ЄС; правові інструменти спільної зовнішньої політики і політики безпеки; міжнародні угоди, укладені між державами-членами ЄС у відповідній сфері та міжнародні угоди, укладені ЄС з третіми країнами [279].

При цьому країни-кандидати на вступ зобов’язані прийняти acquis ЄС та імплементувати правові акти ЄС перед тим, як вони приєднаються до Європейського Союзу. Тобто, прийняття та імплементація acquis ЄС є основою для переговорів щодо вступу третіх країн до Євросоюзу. Тобто, Комісією ЄС та Європейською Радою acquis розглядалося не лише як внутрішня сфера діяльності ЄС, але як перспектива відповідності законодавства третіх країн acquis ЄС та його прийнятності, що свідчить про зовнішню складову acquis ЄС [43, c. 103].

Проте, згідно з Комюніке Комісії ЄС розробці єдиного підходу до визначення обсягу та змісту поняття acquis перешкоджає інертність процесу спрощення та кодифікації законодавства ЄС [184].

Про зовнішню складову acquis ЄС свідчать також укладені Європейським Союзом міжнародні угоди з третіми країнами у вигляді угод про асоціацію та партнерство. Більшість таких угод містять положення про зближення законодавства, в яких передбачено наближення законодавства третіх країн до acquis ЄС. Наприклад, положення про зближення законодавства в угодах про стабілізацію та асоціацію між ЄС та балканськими країнами передбачають двоетапний процес зближення законодавства. Перший етап цього процесу має на меті зближення національного законодавства балканських країн з визначеними фундаментальними елементами acquis в сфері внутрішнього ринку ЄС та інших сферах, пов’язаних з торгівлею [18, c. 323]. У цьому випадку успішна добровільна імплементація acquis є ключовою передумовою лібералізації доступу товарів та послуг з балканських країн в ЄС [253, c. 86].

В Угоді про асоціацію між ЄС та Грузією від 27 червня 2014 р. передбачені зобов’язання Грузії привести своє національне законодавство до acquis ЄС [152]. Зокрема, Грузія поступово має гармонізувати технічні регламенти та стандарти з аcquis ЄС (ст.47); адаптувати своє національне законодавство у сфері державних закупівель (ст.141); питаннях статистики (ст.286) відповідно до аcquis ЄС [43, c. 103]. Аналогічними за змістом є положення у підписаній 27 червня 2014 р. Угоді про асоціацію між ЄС та Молдовою [153]. Так, сфера статистики (ст. 41), державних закупівель (ст.152), технічні регламенти та стандарти (ст. 173), авіації (ст. Додаток 10) є предметом відповідності acquis ЄС.

Значно більше сфер, які мають відповідати acquis ЄС, визначено також Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [151], підписаною 27 червня 2014 р., ратифікованою Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р., і набранням чинності 1 вересня 2017 р.

Зокрема, у документі встановлено сфери адаптації національного законодавства України з acquis ЄС. Так, Україна має імплементувати положення acquis ЄС у сферах, що стосуються технічного регулювання, стандартів та оцінки відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, метрології, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС (ст. 56); поступово привести існуюче та майбутнє законодавство у сфері державних закупівель у відповідність до acquis ЄС у сфері державних закупівель (ст. 148, 153);наблизити законодавствопро конкуренцію до acquis ЄС (ст.256); наблизити законодавствоу сфері охорони навколишнього середовища та праці, політики і пріоритетів сталого розвитку згідно з acquis ЄС (ст.290), посилити співробітництво з питань статистики з урахуванням acquis ЄС у сфері статистики на основі національної стратегії розвитку української статистичної системи та з урахуванням розвитку Європейської Системи Статистики (ст.355, 358) [43, c. 103].

Серед інститутів ЄС свій внесок у тлумачення поняття „acquis communautaire” зробив Суд ЄС. Зокрема, у справах 80 та 81/77 Commissionnaires Reunis et Ramel [1978] Суд ЄС посилався на acquis communautaire як на доробок Співтовариства щодо об’єднання ринку [305]. Однак, як показала практика, роль Суду ЄС у розробці доктрини спільного доробку Євросоюзу, є доволі незначною.

На сьогодні найбільш повне і розгорнуте тлумачення acquis ЄС встановлено доктриною європейського права. При цьому, західні вчені по-різному трактують поняття та зміст acquis. Так, британський вчений А. Toз під acquis розуміє правовий доробок ЄС, тобто систему правил, принципів, угод, декларацій, резолюцій, позицій, думок, цілей, і практик, пов'язаних з ЄС, які були визнані інститутами ЄС та країнами-членами ЄС незалежно від їх юридичної сили [393, c. 9]. К. Ласок вважає, що поняття acquis охоплюється не тільки правом ЄС, але включає в себе всі правовідносини, що регулюються установчими договорами ЄС, включаючи вторинне законодавство та судову практику ЄС [321, c.32]. К. Мортелманс, говорячи про acquis, зазначає, що це поняття притаманне не тільки правовій системі ЄС, але є більш широкою категорією, яка в будь-який момент може доповнюватися (змінюватися) країнами-членами [330, c.27].

Тобто, згідно із західною доктриною європейського права під acquis ЄС розуміють сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань, і мають сприйматися країнами-претендентами на вступ до Євросоюзу беззастережно, тобто як те, що не може бути предметом переговорів [84].

У свою чергу, вітчизняні науковці також визначили сутність та зміст acquis Євросоюзу. Зокрема, професор В. Муравйов зазначає, що acquis ЄС становить «спільний доробок», який, становлячи основу правопорядку ЄС, включає в себе: по-перше, норми договорів та постанов інститутів Євросоюзу; по-друге, декларації та резолюції, ухвалені в рамках ЄС; по-третє, практику Суду ЄС [47, c. 79]. Іншими словами, за своєю суттю acquis вважається сукупністю норм, що має беззастережно визнаватися як державами-членами, так і країнами, що висловили бажання вступити до Євросоюзу [331, с. 40]. Крім того, як зазначає В. Муравйов особливе значення концепції acquis полягає в тому, що вона гарантує гомогенність правової системи Євросоюзу, оскільки базується на ідеї неможливості зміни його складових частин у процесі співробітництва з іншими суб'єктами міжнародного права. Вона в цілому забезпечує цілісність цієї системи та обов'язкове однакове застосування права Євросоюзу в усіх державах-членах [331, c.44].

Таке саме визначення acquis надається і у словнику понять і термінів у сфері європейської інтеграції. Зокрема, під acquis розуміється сукупність взаємних прав і обов'язків, необхідних для всіх держав-членів ЄС. Однак, на відміну від змісту, запропонованого Комісією ЄС, у словнику термінів зміст acquis є ширшим. Зокрема, аcquis включає в себе: зміст, принципи та політичні цілі установчих договорів ЄС; законодавство, прийняте з метою застосування установчих договорів ЄС, і рішення Суду ЄС; декларації та резолюції ЄС; заходи в сфері спільної політики безпеки та зовнішніх справ; заходи в сфері спільної політики внутрішніх справ та правосуддя; міжнародні угоди, укладені ЄС та угоди, укладені державами-членами ЄС між собою в рамках повноважень ЄС [382].

Значно вужчого підходу дотримується О. Ковальова, яка під acquis має на увазі лише результати функціонування окремих політик ЄС [25, с. 121]. Проте, на нашу думку, даний підхід не дає уявлення про правову складову acquis.

У свою чергу, Р. Петров зазначає, що обсяг acquis охоплює основні елементи правової системи (нормативну й організаційну сторони), а також правову культуру й ідеологію, що сформувалися в ході динамічного розвитку інтеграційних процесів у Європі [81, c. 145].

В літературі зроблена також спробa дати класифікацію видів спільного доробку - acquis стосовно приєднання, інституційний acquis, acquis щодо асоціації з третіми країнами, acquis Європейського економічного простору тощо [80].

Згідно з доктриною аcquis ЄС являє собою сукупність норм, які повинні беззастережно визнаватися як державами-членами, так і країнами, що висловили бажання вступити до ЄС. При цьому варто наголосити, що якщо для держав-членів ЄС зміст acquis є однаковим, то для країн – кандидатів на вступ, він може відрізнятися [47, c. 79-80].

Щодо відсутності широкого застосування поняття acquis в Лісабонському договорі, то, на думку, Р. Петрова, вона зумовлена двома основними причинами. Першою причиною, як зазначає науковець, є те, що автори Лісабонського договору вирішили  не фіксувати обсяг та зміст acquis в тексті установчих договорів ЄС, тим самим визнаючи динамічну природу цього поняття. В такому випадку обсяг та зміст поняття acquis може змінюватися, відображаючи подальшу політичну та правову еволюцію ЄС [81, c. 163]. Друга причина, згідно з думкою науковця, полягає в тому, що в тексті Лісабонського договору навмисно відсутні згадування про acquis, щоб уникнути сприйняття державами – членами ЄС будь-яких натяків на існування наднаціональної правової системи ЄС, яка може стати основою для державоподібного об’єднання в Європі.

На нашу думку концепцію acquis ЄС можна порівняти з правом міжнародної організації.

Аcquis ЄС відрізняється від права міжнародної організації з огляду на відмінність самого Євросоюзу від міжнародних міжурядових організацій. Зокрема, притаманний Європейському Союзу наднаціональний характер зобов’язує як держави-члени ЄС, так і інші суб’єкти дотримуватися, виконувати та застосовувати вже ухвалене інститутами ЄС acquis [43, c. 103].

До того ж, на відміну від права міжнародної організації, acquis як спільний доробок Євросоюзу, поширюється на треті країни. Прикладом є ухвалені ЄС угоди про асоціацію з Середземноморськими країнами, зокрема, Алжиром, Єгиптом, Ізраїлем, Йорданією, Ліваном, Марокко, Тунісом, Палестинською автономією, Сирією (1990-2000 рр.), ПАР (1999р.), Чилі (2005 р.), країнами Центральної Америки (Коста-Ріка, Ель Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Нікарагуа і Панама (2012 р.), Албанією (2009 р.), Чорногорією (2010 р.), Грузією, Молдовою та Україною (2014 р.) та ін. Зрештою, основу права окремої міжнародної організації становлять норми установчих договорів. Основу ж правової системи ЄС складають як установчі договори, так і переважна більшість обов’язкових за своєю юридичною природою правових актів [43, c. 103].

З іншого боку, існує низка спільних ознак, які об’єднують аcquis ЄС та право міжнародної організації. Одна з них полягає в неможливості відступу від виконання вже ухвалених та сформованих ЄС та міжнародними організаціями правових норм державами-членами. Однак, як показує практика, трапляються випадки, коли окремі держави, керуючись власними національними інтересами, роблять застереження до положень установчих актів організацій. Це стосується насамперед Великобританії та Північної Ірландії. Керуючись підходом opt-out (вибірковості) держави самостійно вирішують питання щодо своєї часткової чи повної участі у положеннях Шенгенського acquis [43, c. 103].

Зокрема, на сьогодні участь Великобританії та Північної Ірландії у Шенгенському просторі зводиться виключно до співробітництва їх поліцейських та судових органів із відповідними органами інших держав-учасниць Шенгенського простору. Участь Великобританії та Північної Ірландії у зазначеній сфері Шенгенського acquis передбачена у низці рішень Ради ЄС та Комісії ЄС, а саме Рішенні Ради ЄС 2000/365/ЄС від 29 травня 2000 р. [219] щодо намірів Великобританії та Північної Ірландії взяти участь у деяких положеннях Шенгенського acquis, Рішенні Ради ЄС 2004/926/ЄС від 22 грудня 2004 р. щодо імплементації положень Шенгенського acquis у сфері співпраці поліцейських та судових органах усіх держав-учасниць Шенгенського простору [213] та Консолідованій версії Рішення Ради ЄС 2014/857/01 від 01 грудня 2014 р. щодо намірів Великобританії та Північної Ірландії взяти участь у деяких положеннях Шенгенського acquis у сфері співробітництва поліцейських та судових органів у кримінальних справах [211].

Таким чином, Великобританія та Північна Ірландія, керуючись принципом opt-out, на сьогодні повною мірою користуються особливими преференціями по відношенню до інших держав-членів ЄС, щодо участі у Шенгенському просторі [43, c. 104].

Такі випадки мали місце і в історії міжнародних відносин (див. прим. авт.[[3]](#footnote-3)).

Таким чином, концепція acquis має багато спільних та водночас відмінних ознак із правом міжнародної організації. Разом із неможливістю, як правило, держав-членів ЄС відходити від належного виконання ними ухвалених правових норм, існує низка відмінностей. Серед основних варто відзначити обов’язковість acquis для держав-членів ЄС, третіх країн та інших суб’єктів міжнародного права; розгалужену систему acquis у вигляді установчих договорів ЄС та ухвалених інститутами Євросоюзу зобов’язальних правових актів; поширення дії acquis Європейського Союзу на правопорядки третіх країн тощо.

Тому, керуючись положеннями, передбаченими установчими договорами, правовими актами інститутів ЄС, практикою Суду ЄС, західною та вітчизняною доктриною та концепцією acquis Європейського Союзу ми надамо визначення та розкриємо зміст Шенгенського acquis.

З огляду на ухвалення 2 жовтня 1997 р. разом із Амстердамськими договорами Протоколу № 19 «Про Шенгенське acquis, інтегроване до структури Європейського Союзу» [349], який набув чинності 1 травня 1999 р., Шенгенське acquis стало частиною права Європейського Союзу та acquis ЄС зокрема [47, c. 77-91].

Рішення щодо інкорпорації Шенгенського acquis до правової системи ЄС було ухвалене ще у червні 1997 р. у м. Амстердамі на засіданні міжурядової конференції держав – членів ЄС. Таке рішення ґрунтувалося на ст. 134 Шенгенської конвенції 1990 р., згідно з якою положення Шенгенської конвенції 1990 р. застосовуються лише тоді, коли вони не суперечать законодавству Європейського співтовариства. Крім того, процес зближення норм Шенгенської конвенції 1990 р. з нормами права ЄС був також передбачений ст. 142 Шенгенської конвенції 1990 р. Відповідно до документа у випадку укладення угоди між державами – членами європейських співтовариств щодо створення простору без внутрішніх кордонів сторони за спільною згодою встановлюватимуть умови для внесення доповнень до положень Шенгенської конвенції 1990 р.

Однак, незважаючи на задекларовані наміри стосовно визначення та змісту Шенгенського acquis у 1997 р., це важливе питання не вдалося вирішити і при ухваленні Шенгенського протоколу. При цьому варто звернути увагу на доволі незвичну ситуацію, коли, незважаючи на регулярні посилання у тексті документа на Шенгенське acquis, нормативного закріплення їх обсягу не було [72, c. 217].

Посилання на Шенгенське acquis у Шенгенському протоколі пов’язане з його збереженням та подальшим розвитком (преамбула Шенгенського протоколу); тісним співробітництвом держав у сферах, визначених Радою ЄС, що становлять Шенгенське acquis (ст. 1); його застосуванням державами – членами ЄС, з урахуванням позиції Данії, Великобританії та Північної Ірландії (ст. 2–5); залученням держав – нечленів ЄС, зокрема Ісландії та Норвегії, у процес реалізації Шенгенського acquis (ст. 6); приєднанням третіх країн до ЄС та їх зобов’язаннями прийняти у повному обсязі Шенгенське acquis (ст. 7).

Тобто, виходячи з аналізу положень доволі невеликого за обсягом документа (всього 7 статей), можна стверджувати, що Шенгенське acquis є досить складним поняттям, багатогранним за своїм змістом. Тому воно потребує проведення комплексного аналізу до встановлення його сутності та визначення чітких підходів до його структури [44, c. 67].

Цікаво, що у тексті Шенгенського протоколу визначено держави, які частково або повністю зобов’язані брати участь у застосуванні, реалізації та подальшому розвитку Шенгенського acquis. Часткова участь у застосуванні Шенгенського acquis передбачена для Данії, Великобританії та Північної Ірландії, що є членами Європейського Союзу (ст. 3–5). Всі інші держави – учасниці Шенгенського простору, а також треті країни (держави – неучасниці Шенгенського простору. – *Прим. авт.*), зобов’язані приймати Шенгенське acquis у повному обсязі (ст. 1, 7).

Що стосується Ісландії та Норвегії – держав, що не є членами Європейського Союзу, то країни залучаються до реалізації Шенгенського acquis та його подальшого розвитку через особливий правовий механізм. Суть механізму полягає в укладенні окремої угоди із зазначеними країнами, яку затверджує відповідним рішенням Рада ЄС на основі одностайності держав – учасниць Шенгенського простору (ст. 6).

Таким чином, зважаючи на поширення Шенгенського acquis на держави – члени ЄС і треті країни, можна стверджувати, що Шенгенське acquis містить внутрішню та зовнішню складові стосовно наявності різного обсягу прав та обов’язків таких держав у реалізації та розвитку ними Шенгенського acquis [44, c. 67].

20 травня 1999 р. для усунення прогалини щодо визначення змісту Шенгенського acquis Рада ЄС ухвалила два документи – Рішення № 1999/435/ЄC [255] та Рішення № 1999/436/ЄC [256]. Відповідно до ст. 1 п. 1 Рішення № 1999/435/ЄC зазначено, що Шенгенське acquis охоплює усі документи, зазначені у Додатку А (Annex A) цього документа [72, c. 217].

Крім того, цією ж статтею передбачено, що перелік актів, які у своїй сукупності становлять Шенгенське acquis, буде опубліковано в офіційному виданні ЄС «Official Journal of the European Communities» (Офіційному журналі Європейських співтовариств) (ст. 1 п. 2). Виняток із Шенгенського acquis, що не публікуватимуться в офіційному виданні, становлять лише ухвалені Шенгенським виконавчим комітетом конфіденційні рішення (ст. 1, п. 2).

Згідно із ст. 1 Додатка А до Рішення № 1999/435/ЄC Шенгенське acquis складають:

1. Угода між урядами держав Економічного союзу Бенілюксу, Федеративної Республіки Німеччина і Французької Республіки про поступове скасування контролю на спільних кордонах від 14 червня 1985 р.;

2. Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. між Королівством Бельгія, Федеративною Республікою Німеччина, князівством Люксембург та Нідерландами від 19 червня 1990 р.;

3. Протоколи щодо приєднання до Угоди від 14 червня 1985 р. та Конвенції від 19 червня 1990 р. Італії (27 листопада 1990 р.), Іспанії та Португалії (25 червня 1991 р.), Греції (6 листопада 1992 р.), Австрії (28 квітня 1995 р.), Данії, Фінляндії та Швеції (19 грудня 1996 р.) із подальшими заключними актами та деклараціями.

4. Рішення та декларації Шенгенського виконавчого комітету.

5. Рішення Центральної групи, відповідальної за підготовку рішень, винесених Шенгенським виконавчим комітетом.

6. Перелік актів, визначених для імплементації положень Шенгенської конвенції 1990 р., ухвалених органами, повноваження щодо прийняття рішень яких надано Шенгенським виконавчим комітетом [72, c. 217-218].

У свою чергу, Рішенням № 1999/436/ЄC встановлено відповідну правову основу для кожного з елементів Шенгенського acquis – ДФЄС та ДЄС.

Тексти Рішень опубліковано в Офіційному журналі європейських співтовариств 22 вересня 2000 р. Шенгенське acquis згідно із ст. 1(2) Рішення Ради 1999/435/ЄC від 20 травня 1999 р. розміщено на 473 сторінках Офіційного журналу Європейського Союзу і включає Пояснювальну записку та два блоки документів. Пояснювальна записка сприяє розумінню змісту положень актів, що складають Шенгенське acquis.

Шенгенське acquis відповідно до документів містить два блоки правових актів. Перший блок вміщує тексти Шенгенської угоди 1985 р., Шенгенської конвенції 1990 р. та угод про приєднання до Шенгенської конвенції держав Шенгенського простору. Тобто перші три підрозділи, що містилися в Додатку А Рішення № 1999/435/ЄC.

До другого блоку належать рішення та декларації, ухвалені Шенгенським виконавчим комітетом і Центральною групою відповідно. Для полегшення доступу до цього блоку Шенгенського acquis їх класифіковано за предметною сферою. Документи поділено на 5 основних категорій: 1) горизонтальні рішення ШВК та декларації Центральної групи (щодо набуття чинності окремих положень Шенгенського acquis, питання стосовно конфіденційності певних актів тощо); 2) рішення щодо застосування Розділу 2 Шенгенської конвенції 1990 р. стосовно скасування перевірок на внутрішніх кордонах держав Шенгенського простору (питання, пов’язані з візовою та імміграційною політиками, перетином кордонів, захистом персональних даних, реадмісією, гармонізацією тощо); 3) рішення ШВК стосовно співробітництва поліцейських органів держав Шенгенського простору; 4) рішення ШВК щодо співпраці судів держав Шенгенського простору; 5) рішення ШВК щодо функціонування та розвитку Шенгенської інформаційної системи [44, c. 69].

По-суті, рішення, ухвалені Радою ЄС в рамках Шенгенського простору, впровадили єдині спільні правові норми для держав із питань, пов’язаних із скасуванням контролю на внутрішніх кордонах; гармонізацією умов в’їзду та видачею короткострокових віз; процедурою перетину особами зовнішніх кордонів держав – членів ЄС; співпрацею судових та поліцейських органів держав – членів ЄС; створенням Шенгенської інформаційної системи тощо. При цьому такі документи стали основою для подальшого становлення та розвитку положень Шенгенського acquis, що підтверджується ст. 8 Рішення № 1999/436/ЄC [256].

Однак перелік наведених вище актів не є вичерпним. Пов’язано це із зміною та скасуванням більшості положень зазначених документів і процесами приєднання до Європейського Союзу ряду країн. Ці обставини свідчать про динамічність Шенгенського права, яке має тенденцію до постійного розширення, що пов’язано, у свою чергу, з розвитком інтеграційних процесів у Європейському Союзі [73, c. 4].

Відповідно, і зміст Шенгенського acquis не слід ототожнювати лише з ухваленням законодавства в межах Шенгенського простору. Наприклад, керуючись ст. 7 Шенгенського протоколу в контексті приєднання нових держав-членів до ЄС, встановлено, що претенденти на вступ повинні прийняти у повному обсязі Шенгенське acquis та всі заходи, що випливають з нього [349]. Такі правові заходи відповідно до документа вважаються acquis і виступають правовими інструментами розвитку Шенгенського acquis у цілому. У ролі таких дієвих та ефективних правових інструментів є ухвалені Радою ЄС та Європарламентом Шенгенський кодекс про кордони 2006 р., Візовий кодекс ЄС 2010 р., низка директив та регламентів обов’язкового характеру, якими керуються держави – учасниці Шенгенського простору і які мають застосовуватися належним чином країнами – претендентами на вступ до нього [72, c. 216-230].

Таким чином, Шенгенське аcquis є комплексним поняттям, яке включає в себе систему норм і правових заходів, що виступають правовими інструментами реалізації візової та імміграційної політики, політики щодо надання притулку, захисту персональних даних, співпраці держав Шенгенського простору в межах функціонування Шенгенської інформаційної системи, Візової інформаційної системи, прикордонного співробітництва їх органів, співпраці їх судових, поліцейських органів та гармонізації їх національного законодавства з правовими нормами Шенгенського права. Іншими словами, за своєю суттю Шенгенське аcquis має беззастережно визнаватися як державами Шенгенського простору, так і третіми країнами, що висловили бажання вступити до нього [73, c. 4].

**3.2 Джерела Шенгенського acquis**

Джерела Шенгенського acquis – це система правових норм та заходів, ухвалених державами Шенгенського простору, що регулюють інтеграційні відносини з питань, пов’язаних із скасуванням перевірок на внутрішніх кордонах та запровадженням ряду правил щодо перетину зовнішніх кордонів; спільною візовою політикою; спільною імміграційною політикою; співробітництвом держав щодо надання притулку; співпрацею судових, поліцейських органів держав Шенгенського простору, запровадженням Шенгенської та Візової інформаційних систем. Система джерел Шенгенського acquis є багатогранною, різноманітною, характеризується складною структурою, що зумовлено особливостями динамічного розвитку інтеграційних процесів європейських держав у межах Шенгенського простору. З огляду на динамічність інтеграції держав у межах зазначеного простору існує значна кількість джерел Шенгенського acquis. На сьогодні всі джерела Шенгенського acquis є складовими джерел acquis Європейського Союзу [72, c. 216-218].

Зважаючи на комплексність поняття Шенгенського acquis та з метою полегшення розуміння його змісту, ми пропонуємо класифікувати джерела Шенгенського acquis на два види – основні та допоміжні. Як основні, так і допоміжні джерела Шенгенського acquis, виступають формами фіксації норм, що регулюють відносини інтеграції європейських держав у межах Шенгенського простору.

До основних джерел Шенгенського acquis належать:

- Угода між урядами держав Економічного союзу Бенілюксу, Федеративної Республіки Німеччина і Французької Республіки про поступове скасування контролю на спільних кордонах від 14 червня 1985 р.;

- Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. між Королівством Бельгія, Федеративною Республікою Німеччина, князівством Люксембург та Нідерландами від 19 червня 1990 р.;

- Угоди щодо приєднання до Угоди від 14 червня 1985 р. та Конвенції від 19 червня 1990 р. Італії (27 листопада 1990 р.), Іспанії та Португалії (25 червня 1991 р.), Греції (6 листопада 1992 р.), Австрії (28 квітня 1995 р.), Данії, Фінляндії, Швеції, Ісландії та Норвегії (19 грудня 1996 р.), Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Словенії, Мальти, Естонії, Латвії та Литви (21 грудня 2007 р.), Швейцарії (12 грудня 2008 р.), Ліхтенштейну (19 грудня 2011 р.). із заключними актами та деклараціями;

- Договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу 13 грудня 2007 р.;

- міжнародні угоди, укладені державами Шенгенського простору з третіми країнами з метою імплементації чи реалізації останніми Шенгенського acquis;

- акти інститутів Європейського Союзу зобов’язального характеру у формі регламентів, директив, рішень;

- практика Суду Європейського Союзу;

- цінності Європейського Союзу;

- міжнародні звичаї, що склалися в процесі діяльності Європейського Союзу;

- загальні принципи права Європейського Союзу і його держав-членів.

До допоміжних джерел Шенгенського acquis належать акти інститутів Європейського Союзу рекомендаційного характеру у формі висновків, рекомендацій, кваліфікованих думок, повідомлень, позицій, зелених книг.

Слід зазначити, що Угода щодо поступового скасування контролю на спільних кордонах (далі – Шенгенська угода 1985 р.) [138] була ухвалена представниками Франції, Німеччини, Бельгії, Нідерландів та Люксембургу 14 червня 1985 р. на кораблі «Принцеса Марі-Астрід» на р. Мозель, що протікає між кордонами Франції, Люксембургу та Німеччини поблизу м. Шенген (Люксембург). Місце перетину кордонів саме цих трьох країн було вибране у зв’язку з тим, що аналогічне законодавство щодо ліквідації паспортного контролю до того часу вже застосовувалося країнами Бенілюксу [72, c. 223].

За обсягом цей документ був невеликим і складався з преамбули та 33 статей, об’єднаних у два розділи. Кожний із розділів вміщував завдання та терміни їх реалізації. Зокрема, у Розділі I були закріплені заходи, які державам-членам необхідно було застосувати в короткотерміновий період, а саме – до 1 січня 1986 р. [72, c. 223].

Короткострокові заходи (статті 1–16) аж до повного скасування контролю на кордонах передбачали спрощений правовий режим їх перетину автотранспортом та особами відповідно до низки умов [138]. Зокрема, з 15 червня 1985 р. поліцейські та митні органи повинні були здійснювати лише візуальний контроль за особистим автотранспортом, що перетинав кордон на обмеженій швидкості, не зупиняючи транспорт. У разі необхідності можна було проводити більш ретельний вибірковий контроль, не перешкоджаючи при цьому руху транспорту через кордон. Для полегшення візуального контролю громадяни держав європейських співтовариств повинні були викладати на задньому склі автомобіля зелений диск діаметром не менше восьми сантиметрів. Це означало, що власник авто дотримується приписів щодо перетину кордонів і не перевозить товарів більше, ніж дозволено при безмитному перевезенні.

Крім того, з 1 січня 1986 р. мешканцям внутрішніх прикордонних районів дозволялося перетинати кордони за межами встановлених пунктів перетину кордонів.

З метою протидії нелегальній міграції Шенгенська угода 1985 р. передбачала зближення візової політики держав – членів співтовариств. Так, з 1 січня 1986 р. державам потрібно було вжити ряд заходів щодо запровадження ними візової процедури для допуску осіб на свою територію, сприяючи безпеці власних кордонів. Документ передбачав також співпрацю держав – членів співтовариств у боротьбі з обігом наркотиків та зброї, незаконним в’їздом і проживанням громадян. Для реалізації завдань було заплановано проводити регулярні зустрічі представників компетентних органів держав [44, c. 79].

Розділ II встановлював заходи довготривалого характеру (статті 17–33), застосування яких передбачалося розпочати з 1 січня 1990 р. Зокрема, ст. 17 Шенгенської угоди 1985 р. містила положення, згідно з яким держави-члени скасовуватимуть контроль щодо руху осіб на спільних кордонах та одночасно переноситимуть його (контроль) на зовнішні кордони. Для цього передбачалося здійснити гармонізацію законодавства у сфері пересування осіб, а також ухвалити додаткові заходи, пов’язані з безпекою кордонів та подоланням потоків нелегальних іммігрантів із країн, що не належать до Європейського співтовариства [138]. Гармонізації, відповідно до документа, підлягали сфери, пов’язані з обігом наркотичних засобів, зброєю, вибуховими речовинами (стаття 19); питаннями візової політики, екстрадиції та правового становища іноземців на їх території (стаття 20) [44, c. 80-81].

Щодо правової природи Шенгенської угоди 1985 р., то необхідно підкреслити, що однією з особливостей цього документа є його рамковий характер. Більшість положень Шенгенської угоди 1985 р. можна охарактеризувати як диспозитивні, зважаючи насамперед на їх зміст. Зокрема, держави-члени «будуть намагатися» (ст. 4), «розвиватимуть свою співпрацю» (ст. 9), «докладатимуть зусиль» (ст. 14) тощо для виконання обумовлених завдань [138].

Однак через відсутність консенсусу між європейськими країнами щодо питань, пов’язаних із ліквідацією прикордонного контролю, Шенгенська угода 1985 р. не стала складовою права Європейського Союзу.

19 червня 1990 р. на рівні міжурядового співробітництва держав – членів європейських співтовариств було підписано Конвенцію про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. (далі – Шенгенська конвенція 1990 р.) [195]. Документ підписали ті самі держави, які ухвалювали Шенгенську угоду 1985 р., а саме: Франція, Німеччина, Бельгія, Нідерланди і Люксембург. Основна мета прийняття документа полягала в гармонізації заходів із прикордонного контролю держав під час в’їзду осіб на їх територію [32, c. 176]. Як зазначає С. Пірс, саме здійснення позитивної та негативної інтеграції (скасування внутрішніх кордонів та посилення контролю за імміграційними потоками на зовнішніх кордонах, що супроводжувалося неналежною увагою з боку європейських співтовариств до інтеграції іммігрантів) вплинуло на прийняття цього міжнародного документа [342, c. 136].

На відміну від Шенгенської угоди 1985 р., Шенгенська конвенція 1990 р. є доволі обсяговим документом, що містить 142 статті, об’єднані у 8 розділах. Детально проаналізуємо основні положення Шенгенської конвенції 1990 р.

Одним із важливих досягнень документа стало закріплення в ньому основної термінології. Зокрема, у Розділі І розкрито зміст понять внутрішніх та зовнішніх кордонів, третьої держави, прикордонного контролю, права на проживання, права на отримання притулку тощо. Наприклад, для того щоб уникнути формальних непорозумінь між законодавством Співтовариства та Шенгенськими угодами, до громадян держав – членів Співтовариства не був застосований термін «іноземці» навіть за умови неучасті таких держав у Шенгенських домовленостях. По-суті, уніфікація термінології суттєво вплинула на у спішність подальшої міжурядової співпраці держав-членів, а також на формування спільної політики Європейського економічного співтовариства з питань, пов’язаних із перетином кордонів, візовою політикою тощо [44, c. 80].

Важливі положення, що стосуються правового режиму вільного перетину кордонів між державами Шенгенського простору, закріплено у Розділі II документа. Саме у цьому розділі (п. 2 ст. 2) зазначено, що внутрішні кордони, тобто кордони між державами – учасницями Шенгенської конвенції 1990 р., дозволяється перетинати у будь-якому місці, не підпадаючи під будь-який контроль. Це стосувалося громадян з держав – учасниць Шенгенської конвенції 1990 р. та з певними застереженнями іноземців, що перебували на законних підставах на їх території. По-суті, було закріплено один із важливих принципів спільної політики держав – учасниць Шенгенського простору – принцип відкритості внутрішніх кордонів. Однак цей принцип не був безумовним. Держава – учасниця Шенгенської конвенції 1990 р. могла за певних умов відновити прикордонний контроль, і спроби такого роду вже мали місце (наприклад, такою можливістю скористалися Бельгія у 2000 р. і Франція, тимчасово відновивши прикордонний контроль із країнами Бенілюксу. Причиною цього стала ліберальна політика Нідерландів щодо обігу наркотиків. Подібні заходи були зумовлені, зокрема, необхідністю захисту громадського порядку або національної безпеки. Як правило, вони мали прийматися після консультацій з іншими сторонами Шенгенської конвенції 1990 р. і в будь-якому випадку мати тимчасовий характер. Проте точний термін дії цих заходів не було встановлено (п. 2 ст. 2) [44, c. 81].

Режим вільного пересування осіб територією держав Шенгенського простору передбачав ужиття компенсаційних заходів уздовж зовнішнього периметру їх території, а саме: запровадження єдиних правил перетину зовнішніх кордонів, уніфіковані в’їзні та візові вимоги, координацію політики надання притулку, транскордонне співробітництво поліцейських органів, правову допомогу у кримінальних справах, створення єдиної комп’ютерної інформаційної системи щодо осіб тощо. Загалом такі заходи були спрямовані на ускладнення руху нелегальної імміграції до держав Шенгенського простору, гарантуючи при цьому безпеку їх зовнішніх кордонів.

Статті 3–8 регламентували перетин зовнішніх кордонів, які, як правило, можна було переходити лише на прикордонних пропускних пунктах протягом встановленого періоду часу їх роботи [195]. Деталі, а також винятки та особливі правила щодо прикордонного руху певних категорій морського судноплавства, наприклад, круїзного і каботажного судноплавства, було визначено Шенгенським виконавчим комітетом (далі – ШВК). Порушення правил перетину зовнішніх кордонів, незважаючи на громадянство порушника, передбачало застосування певних санкцій. Передбачалося, що з 1993 р. пасажири авіарейсів з третіх країн, що пересідали на внутрішні рейси, мають підпадати під особистий контроль. Одночасно контролю підлягав ручний багаж таких осіб. Громадяни держав Шенгенської конвенції 1990 р. та держав – членів ЄС при проходженні зовнішніх кордонів зобов’язані були пред’являти лише один документ – посвідчення особи або паспорт. Що стосується громадян третіх країн, то їх перебування терміном до 3 місяців на території відповідної держави-члена передбачало дотримання п’яти основних умов (ст. 5) [195]. Такі громадяни мали: 1) володіти одним або кількома документами, визначеними ШВК, що надають право на перетин кордону; 2) мати дійсну візу; 3) мати документи, що підтверджують мету поїздки, та наявні кошти під час перебування особи; 4) не бути зареєстрованими у переліку осіб, яким відмовлено у праві на в’їзд; 5) не представляти небезпеку для громадського порядку, національної безпеки та міжнародних відносин держави Шенгенського простору. Тобто лише у разі відповідності громадянам із третіх країн сукупності вищезазначених умов таким особам було надано дозвіл на в’їзд [44, c. 82].

Прикордонний контроль на зовнішніх кордонах держав Шенгенського простору здійснювався їх компетентними органами відповідно до спільних принципів у межах свого національного законодавства та інтересів усіх сторін Шенгенської конвенції 1990 р. (ст. 6). До єдиних принципів належали проходження не тільки особистого контролю, а й ужиття заходів щодо запобігання загрози національній безпеці та громадському порядку Договірних сторін, перевірки наявності відповідних документів у громадян із третіх країн тощо.

Одним з основних інструментів прикордонного контролю була наявність візи, що вимагала від держав Шенгенської конвенції 1990 р. здійснити уніфікацію в’їзних документів. Така уніфікація була успішно здійснена державами, що є, без сумніву, одним із вагомих досягнень ухваленого документа.

Документом вводився єдиний візовий режим для громадян з третіх країн (ст. 9). Іноземцям, які правомірно в’їжджають на територію держави Шенгенського простору, видавалася єдина віза – шенгенська (ст. 10). Власники цієї візи мали право вільно пересуватися територією всіх держав Шенгенського простору за умови дотримання уніфікованих умов в’їзду (ст. 19). При цьому термін пересування обмежувався трьома місяцями.

Що стосується віз довготривалого перебування, термін дії яких перевищував 3 місяці, то вони залишалися національними. Такі візи держави Шенгенського простору видавали на підставі власного національного законодавства (ст. 18). Наприклад, за наявності національної візи, виданої для пересування територією лише однієї держави Шенгенського простору, громадяни третіх країн могли пересуватися тільки в межах її кордонів, не маючи при цьому права в’їжджати на територію іншої держави Шенгенського простору. Це означало, що сфера дії Шенгенської конвенції 1990 р. мала обмежений характер, оскільки певні візові питання регулювалися окремими державами згідно з нормами їх національного законодавства. З огляду на імміграційні виклики шукачів притулку, держави Шенгенського простору були змушені вжити відповідних заходів. Так, виходячи з положень міжнародних документів щодо надання притулку та статусу біженців, насамперед Женевської конвенції 1951 р. і Нью-Йоркського Протоколу 1967 р., держави зобов’язалися розглядати клопотання, подані громадянами третіх країн щодо надання притулку на своїй території. Однак це не означало надання дозволу на в’їзд або права перебування. Ключове питання щодо надання притулку полягало в компетенції держав Шенгенського простору його розглядати. Клопотання щодо надання притулку розглядала тільки та держава, що видала візу або дозвіл на перебування на своїй території [44, c. 84-85].

Шенгенська конвенція 1990 р. передбачала обмін інформацією між підписантами документа стосовно ухвалення нових нормативно-правових актів або заходів у сфері національного законодавства про надання притулку, статистичних даних щодо шукачів притулку, результатів розгляду клопотань тощо.

Найбільш значний за обсягом розділ Шенгенської конвенції 1990 р. – Розділ III «Поліція та безпека» (ст. 39–91), був присвячений питанням поліції та безпеки, що було зумовлено необхідністю урівноважити компенсаційними заходами свободу пересування осіб територією держав Шенгенського простору. Основну роль у вирішенні цього завдання відігравало транскордонне поліцейське співробітництво держав Шенгенської конвенції 1990 р. Так, документ зобов’язував поліцейські служби допомагати одна одній відповідно до їх національного законодавства та в межах своєї компетенції щодо попередження, виявлення і боротьби з кримінально-караними діями, якщо прохання про допомогу або їх виконання не входять до сфери юстиції або не вимагають від відповідної країни застосування заходів примусу [195].

Окрім питань, пов’язаних із поліцейським співробітництвом, документ регулював питання співробітництва національних судів держав Шенгенського простору за допомогою використання механізмів взаємної правової допомоги у кримінальних справах, встановлював правила видачі державами одна одній підозрюваних, обвинувачених, підсудних або засуджених осіб, включаючи передачу виконання обвинувальних вироків, і відповідні гарантії для громадян та ін.

Положення Розділу IV (ст. 92–119) стосуються функціонування Шенгенської інформаційної системи (далі – ШІС), створеною державами Шенгенського простору для правоохоронних цілей. Процес створення, структура та ефективність зазначеної інформаційної системи розглядатиметься у Розділі 4 нашого дослідження.

Розділ V (ст. 120–125) встановлював правила, спрямовані на спрощення процедури перевезення та переміщення товарів між державами Шенгенського простору.

З метою захисту права на охорону таємниці приватного життя як одного з основних прав людини Шенгенська конвенція 1990 р. передбачала регулювання захисту персональних даних (Розділ VI).

По-суті, Шенгенська конвенція 1990 р. заклала правовий фундамент і створила передумови для формування правової основи Шенгенського простору загалом. Приєднання нових членів до Шенгенської конвенції 1990 р. передбачала ст. 140 документа, згідно з якою будь-яка держава – член європейських співтовариств може стати стороною Шенгенської конвенції 1990 р. Процедура щодо приєднання відбувалася на підставі укладання відповідної угоди між цією державою та іншими договірними сторонами Шенгенської конвенції 1990 р. Така угода підлягала ратифікації або схваленню відповідною державою та кожною з держав Шенгенської конвенції 1990 р. [44, c. 85-86].

Важливе місце серед основних джерел Шенгенського acquis посідають Угоди про приєднання країн до Шенгенської конвенції 1990 р. До Бельгії, Нідерландів, Люксембургу, Франції та Німеччини шляхом укладення Угод про приєднання до Шенгенської конвенції 1990 р. поступово долучилися такі країни, як Італія (27 листопада 1990 р.) [142], Іспанія [144] та Португалія (25 червня 1991 р.) [146], Греція (6 листопада 1992 р.) [141], Австрія (28 квітня 1995 р.) [147], Данія [143], Фінляндія [148], Швеція [145] (19 грудня 1996 р.), Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Мальта, Естонія, Латвія і Литва (21 грудня 2007 р.), Швейцарія (12 грудня 2008 р.) і Ліхтенштейн (19 грудня 2011 р.).

Всі Угоди про приєднання – це невеликі за обсягом міжнародні документи, що містять, як правило, 6–8 статей. У статях зазначено, що держави приєднуються до Шенгенської конвенції 1990 р.; визначено, що такі угоди є предметом ратифікації з боку держав; встановлено набуття чинності документів та ін.

Окрім угод про приєднання ухвалено також низку спільних декларацій між державами Шенгенського простору та країнами – претендентами на вступ. Зокрема, у спільних деклараціях встановлено, що держави перед здійсненням ратифікації стосовно угод про приєднання до Шенгенської конвенції 1990 р. повинні вжити всіх необхідних заходів, пов’язаних із відповідністю забезпечення захисту персональних даних осіб, візовою та імміграційною політиками держав Шенгенського простору.

Окрім Шенгенської угоди 1985 р., Шенгенської конвенції 1990 р. та угод про приєднання важливе місце серед основних джерел Шенгенського acquis відведено Лісабонському договору від 13 грудня 2007 р. [396].

Так, у ст. 87 ДФЄС йдеться про Шенгенське acquis у контексті співпраці органів поліції держав – членів ЄС щодо попередження, виявлення кримінальних правопорушень та проведення щодо них розслідування [396]. Це означає, що Договором про функціонування Європейського Союзу чітко визначено правові засади Шенгенського acquis у питаннях, пов’язаних із співробітництвом поліцейських органів держав Шенгенського простору у кримінальних справах.

Серед основних джерел Шенгенського acquis особливе місце посідають також міжнародні угоди, укладені державами Шенгенського простору з третіми країнами. Маються на увазі міжнародні угоди про реадмісію та угоди про спрощення візового режиму з третіми країнами.

Окрему увагу серед джерел Шенгенського acquis слід зосередити на актах зобов’язального характеру, ухвалених інститутами ЄС у формі регламентів, директив і рішень. До них належать: Регламент № 810/2009 Європарламенту та Ради ЄС від 13 липня 2009 р., яким ухвалено Візовий кодекс ЄС [360]; Регламент № 562/2006, яким було встановлено Шенгенський кодекс про кордони, Регламент Ради № 574/1999 р. від 12 березня 1999 р. [251] зі змінами, внесеними до нього Регламентом Ради № 539/2001 від 15 березня 2001 р. [250], яким встановлено спільний перелік третіх країн, громадяни яких зобов’язані мати шенгенські візи для перетину зовнішніх кордонів ЄС (т.зв. «чорний перелік третіх країн»), та перелік країн, громадяни яких звільняються від такої вимоги (т.зв. «білий перелік третіх країн»); Регламент ЄС 1289/2013 від 11 грудня 2013 р., яким передбачено механізм призупинення спрощеного візового режиму у випадку надзвичайних ситуацій; Регламент Ради № 333/2002 від 11 лютого 2002 р. [247], яким запроваджено єдиний формат щодо форм для прикріплення візи; Регламент Ради № 693/2003 від 14 квітня 2003 р., яким створено спрощений транзитний документ (СТД) та спрощений проїзний документ на залізничниці (СПДЗ); Рішення 2004/512/ЄС від 8 червня 2004 р. «Про створення Візової інформаційної системи» [220] та ін.

Цінності Європейського Союзу, передбачені статтею 2 ДЄС, також входять до основних джерел Шенгенського acquis. До них належать: повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права, плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність, рівність чоловіків і жінок. Загалом цінності ЄС є спільними для всіх держав – учасниць Шенгенського простору і містять моральні засади розвитку їх співробітництва. Держави, які мають намір приєднатися до Шенгенського простору, повинні поважати цінності ЄС і взяти на себе зобов’язання впроваджувати і реалізовувати їх у життя [44, c. 90-91].

Що стосується міжнародних звичаїв, то їхня роль у правовому регулюванні процесів європейської інтеграції держав у межах Шенгенського простору незначна. Як правило, невелика кількість уже усталених міжнародних звичаїв переважним чином регулюють відносини між інститутами ЄС.

Також одну з ключових ролей у системі джерел Шенгенського acquis відіграють принципи права ЄС, що визначають основні засади діяльності ЄС. Вони містяться у статтях установчих договорів і конкретизуються завдяки практиці Суду ЄС.

Вітчизняний науковець В. Муравйов, аналізуючи положення Лісабонського договору, виокремлює дві категорії принципів права ЄС – загальні та спеціальні. Загальні принципи регулюють взаємовідносини між Європейським Союзом і державами-членами (рівність держав – членів ЄС, повага до основних функцій держави (ст. 4 ДЄС); визначають засади розподілу повноважень у ЄС (принцип наділення компетенцією, субсидіарність, пропорційність (ст. 5 ДЄС); забезпечують захист прав і свобод людини (ст. 6 ДЄС, ст. 16 ДФЄС); закріплюють демократичний характер устрою Європейського Союзу (рівність громадян ЄС, представницька демократія, участь громадян і їх об’єднань у діалозі з інститутами Союзу, участь національних парламентів у діяльності Союзу, гласність (ст.ст. 9–12 ДЄС, ст.ст. 15 і 17 ДФЄС); забезпечують виконання норм права Євросоюзу (верховенство і пряма дія права ЄС); вимагають координації різних напрямів політики і діяльності Союзу (ст. 7 ДФЄС) [72, c. 318].

У правопорядку ЄС розвиток загальних принципів права відбувся значною мірою завдяки практиці Суду ЄС, що в подальшому сприяла закріпленню даних принципів як у первинному законодавстві, так і в політичних документах ЄС.

Відтак саме Суд ЄС до загальних принципів права відніс такі принципи: а) принцип юридичної певності, тобто передбачуваність у застосуванні права у конкретній ситуації (справи 120/73 Lorenz [1973]; 78/74 Deuka [1975]). Складовими цього принципу є такі норми: нечинність акта, який не був належним чином опублікований (справа 98/78 Racke [1979]); відсутність зворотної сили акта, що означає неможливість застосування акта до ситуацій, які виникли до набрання ним чинності (справа 138/79 Roquette [1980]); виправдані очікування, що передбачають можливість внесення змін до правових актів після попереднього оповіщення тих, кому нові правила адресовані (справа 74/74 C.N.T.A. [1975]); ясність і зрозумілість права для тих, кого воно стосується (справа 66/74 Farranto [1975]); право давності, відповідно до якого не можна вимагати визнання правового акта незаконним або вимагати виконання якихось зобов’язань, коли пройшло багато часу після набрання ним чинності (справа 48/69 Imperial Chemical Industries [1972]); б) принцип пропорційності – відповідність застосованих засобів очікуваному результату (справи 14/76 Bela Muhle [1977]; 265/87 Schrader [1989]); в) принцип законності – неможливість різного ставлення до схожих ситуацій (справа 265/78 Ferweda [1980]); г) принцип заборони свавільного або диспропорційного втручання з боку публічних властей (справа 85/87 Dow Benelux [1989]) [314].

Крім того, у рішенні по справі 11/70 Internationale Handelsgesellschaft від 1970 р. Суд ЄС зазначив, що повага до основних прав людини є складовою загальних принципів права, спільних для правових систем держав-членів [314]. До загальних принципів права, спільних для правових систем держав-членів, які пов’язані із забезпеченням основних прав людини, Суд ЄС відносить: право особи бути проінформованою про розпочату проти неї справу і вислуханою з метою захисту своїх інтересів (справа 17/74 Transocean Marine Paint Association [1974]); неможливість притягнення особи до суворої відповідальності за одну й ту саму провину (справа 14/68 Wilhelm [1969]); право особи на юридичну допомогу, яке передбачає: надання особі можливості бути представленою адвокатом, коли йдеться про захист її законних прав; надання адвокату права на доступ до всіх необхідних документів; забезпечення особі можливості для конфіденційного спілкування з адвокатом (справа 35/67 Van Eick [1968]); право особи не свідчити проти себе (справа 374/87 Orkam [1989]).

Що стосується спеціальних принципів права, то до них належать принципи забезпечення демократії, правової держави, неподільності прав людини і основних свобод, поваги до людської гідності, рівності і солідарності, дотримання принципів Статуту ООН і міжнародного права (ст. 21 ДЄС).

Ми вважаємо, що до спеціальних принципів Шенгенського acquis, окрім вище перелічених принципів, можна віднести також принцип відкритості внутрішніх кордонів. Цей принцип передбачає, що внутрішні кордони, тобто кордони між державами Шенгенського простору, дозволено перетинати у будь-якому місці, не підпадаючи під контроль з боку прикордонних органів європейських держав.

Окрім принципу відкритості внутрішніх кордонів важливе місце серед принципів Шенгенського acquis посідає принцип забезпечення національної безпеки та публічного порядку держав Шенгенського простору. Цей принцип означає, що особам, які становлять загрозу національній безпеці та публічному порядку однієї з держав Шенгенського простору, заборонено в’їздити на територію такої держави.

Окрему увагу слід також звернути на принцип прозорості щодо надання доступу до бази персональних даних, що міститься в базі даних Шенгенської інформаційної системи.

Що стосується допоміжних джерел Шенгенського acquis, то вони значною мірою доповнюють основні, сприяючи їх динамічному розвитку та реалізації на практиці.

До допоміжних джерел Шенгенського acquis належать акти інститутів Європейського Союзу рекомендаційного характеру у формі висновків, рекомендацій, кваліфікованих думок, повідомлень, позицій, зелених книг тощо; рекомендаційні акти органів співробітництва щодо реалізації положень Шенгенської конвенції 1990 р. Переважна більшість таких актів не має обов’язкового характеру. Однак вони стають обов’язковими до виконання у випадках, якщо по відношенню до них це передбачено в установчих договорах про ЄС чи інших обов’язкових актах.

Також до допоміжних джерел Шенгенського acquis належить доктрина. Це стосується доктрини примату і доктрини прямої дії норм права ЄС. Обидві доктрини є частиною acquis ЄС. Зміст доктрини примату права ЄС полягає у тому, що правові норми ЄС у випадку колізії з нормами національного права країн – членів Євросоюзу мають вищу юридичну силу. Це положення стосується не тільки установчих договорів, а й інших актів ЄС (регламентів, директив, рішень) і діє воно навіть у тому разі, коли відповідна країна голосувала проти прийняття даного акта. У свою чергу, доктрина прямої дії права ЄС зводиться до прямого застосування ухвалених інститутами ЄС актів всіма державами – членами ЄС [337, c. 53-58].

Таким чином, особливий характер Шенгенського acquis виявляється у різноманітності його джерел. Джерела Шенгенського acquis як складова acquis Європейського Союзу є системою норм і правових заходів, ухвалених державами Шенгенського простору, що регулюють інтеграційні відносини у питаннях, пов’язаних із скасуванням перевірок на внутрішніх кордонах та запровадженням низки правил щодо перетину зовнішніх кордонів; спільною візовою політикою; спільною імміграційною політикою; співробітництвом держав щодо надання притулку; співпрацею судових, поліцейських органів держав Шенгенського простору; співпрацею у сфері захисту персональних даних та запровадженням Шенгенської інформаційної системи [44, c. 92-93].

**3.3 Внутрішня та зовнішня складові Шенгенського acquis**

Шенгенське acquis становить комплекс правових норм, ухвалених державами-учасницями Шенгенського простору, який створює спільний нормативно-правовий базис у сферах, пов’язаних зі скасуванням контролю на зовнішніх кордонах; гармонізацією умов в’їзду та видачою короткострокових віз; процедурою перетину особами зовнішніх кордонів держав-членів ЄС; співпрацею судових та поліцейських органів держав Шенгенського простору; створенням Шенгенської та Візової інформаційних систем тощо. Правовими інструментами Шенгенського аcquis є: а) договори та угоди, ухвалені між державами Шенгенського простору; б) постанови (директиви, регламенти, рішення, декларації та резолюції), ухвалені інституціями ЄС; в) міжнародні договори, укладені ЄС із третіми країнами; г) правила та процедури, пов’язані із відкриттям внутрішніх кордонів, встановленням візового режиму як для держав – членів ЄС, так і для третіх країн, тощо [73, c. 4].

Слід зазначити, що перелік актів, які формують Шенгенське аcquis, не є усталеним. Це пов’язано зі зміною та скасуванням більшості положень відповідних первинних документів і процесами розширення Європейського Союзу. Останні надають динаміки шенгенському праву, котре має тенденцію до постійного розвитку. При цьому варто підкреслити, що Шенгенське аcquis має власну структуру. Йдеться насамперед про внутрішній та зовнішній виміри Шенгенського аcquis [73, c. 4].

У вітчизняній науці європейського права існують суттєві розбіжності стосовно поділу окремих сфер правового регулювання на зовнішній та внутрішній виміри. Зокрема, на думку вітчизняного науковця Макарухи З. внутрішній вимір ПСБЮ є комплексним правовим визначенням, що передбачає виконання завдань, пов’язаних із здійсненням правової характеристики змісту та меж складових ПСБЮ; правовим аналізом внутрішнього зв’язку між складовими ПСБЮ, серед яких «свобода», «безпека» та «юстиція» [30]. У порівнянні із С. Біттером, який під поняттям «свобода» вважає лише свободу руху осіб, що посилена гарантуванням прав людини» [157, с. 1641], дослідниця значно ґрунтовніше обстоює думку щодо змісту поняття «свободи». Зокрема, автор зміст дефініції розкриває через перелік заходів як у межах ЄС, так і за його межами, метою яких є встановлення безпеки свободи громадян ЄС. У свою чергу, дефініція «безпека» охоплює запобігання та боротьбу зі злочинністю, расизмом та ксенофобією, а також заходи з координування та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів [30]. Врешті-решт, під юстицією розуміється визнання державами-членами ЄС судових рішень у цивільних та кримінальних справах.

Що стосується зовнішньої складової ПСБЮ, то вона передбачає залучення третіх держав до запобігання, виявлення та подолання загроз у відповідних сферах.

Цілком протилежного підходу дотримується Бенч Н. у питаннях, пов’язаних із змістовним наповненням зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та юстиції ЄС. На думку автора поняття простору «свободи, безпеки та юстиції» є лише внутрішнім явищем ЄС, пов’язаним із вільним переміщенням громадян ЄС в межах Європейського Союзу [3, c. 76]. Натомість, про зовнішній вимір ПСБЮ на думку Бенча Н. можна говорити тоді, якщо б у нього включались треті країни – не члени ЄС. У якості прикладу науковцем наведено під’єднання правоохоронних органів третьої країни до Шенгенської інформаційної системи у випадку європейського ордеру на арешт на території даної країни.

Ми, у свою чергу, пропонуємо власний підхід стосовно поділу певних сфер правового регулювання у межах Шенгенського простору на внутрішню та зовнішню складові Шенгенського аcquis.

Внутрішня складова Шенгенського аcquis полягає в укладенні угод і договорів насамперед між державами-членами, що входять до Шенгенського простору. Прикладами внутрішнього виміру Шенгенського аcquis є Шенгенська угода 1985 р. та Шенгенська конвенція 1990 р.

Внутрішній вимір Шенгенського аcquis сформувався також завдяки ряду актів, ухвалених Центральною групою та Шенгенським виконавчим комітетом у складі міністрів держав Шенгенського простору.

Зважаючи на те, що частина рішень Шенгенського виконавчого комітету і Центральної групи втратила чинність, варто перелічити ті рішення, які є діючими на сьогодні. Серед них: Рішення № 94 15 «Про запровадження комп’ютеризованої процедури надання консультацій державним органам влади» від 21.11.1994 р., Рішення № 95 «Про обмін між державами Шенгенського простору статистичною та доступною інформацією» від 20.12.1995 р., Рішення № 96 «Про принципи стосовно видачі шенгенських віз» від 27.06.1996 р., Рішення № 97 «Про імплементацію спільних дій щодо запровадження єдиного формату видачі дозволів на проживання» від 15.12.1997 р., Рішення № 97 «Про керівні принципи щодо надання доказів та свідчень в межах угод про реадмісію між державами Шенгенського простору» від 15.12.1997 р., Рішення № 98 «Про План дій для боротьби з нелегальною імміграцією» від 16.09.1998 р., Рішення Центральної групи 98 «Про План дій у боротьбі з нелегальною імміграцією» від 27.10.1998 р. та ін. [72, c. 226-227].

Проте з набуттям чинності Амстердамських договорів 1 травня 1999 р. Шенгенський виконавчий комітет припинив свою діяльність, а його функції виконує Рада ЄС (без участі Великобританії та Північної Ірландії). Інституційні зміни відбулися і в діяльності Центральної групи, основні функції якої полягали в підготовці рішень Шенгенського виконавчого комітету. Зокрема, повноваження Центральної групи розподілені між: 1) Координаційним комітетом з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах – ККПС (CATS – Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters), створеним відповідно до статті 36 Амстердамського договору; 2) комітетом із стратегії щодо питань імміграції, кордонів та притулку – СКІФА (SCIFA – Strategic Committee on Immigration, Frontier and Asylum), який розроблює рекомендації з питань міграції, кордонів та притулку (ст. 77–80 ДФЄС); 3) спеціальною робочою групою – Шенгенською робочою групою з аналізу (Schengen Evaluation Working Group), яка здійснює перевірку за ступенем підготовки держав – кандидатів на вступ до Шенгенської групи. Названі установи входять до структури Ради ЄС. Вищезазначені інституції запроваджують стратегічні напрями співпраці держав Шенгенського простору у сфері встановлення кордонів, імміграції, надання притулку, надають рамкові стратегічні рекомендації для розвитку міграції та політики надання притулку, регулярно здійснюють консультації з цих питань. Іншими словами, Рішення колишніх Шенгенських виконавчого комітету і Центральної групи, а згодом рішення Ради ЄС з питань надання притулку, віз, боротьби з нелегальною міграцією, а також всі документи, опубліковані у даній сфері після 1 травня 1999 р., сприяють динамічному розвитку Шенгенського аcquis в цілому [72, c. 226-227].

Таким чином, внутрішній вимір Шенгенського аcquis становлять договори, укладені між державами Шенгенського простору, якими встановлено правила перетину внутрішніх кордонів шляхом скасування контролю; встановлено відповідальність держав – членів ЄС щодо розгляду заяв про надання політичного притулку; передбачено право на пересування всередині Шенгенського простору для громадян третіх країн; встановлено єдині умови в’їзду до Європейського Союзу іноземців; впроваджено шенгенську візу; регламентовано напрями поліцейської та правової співпраці у кримінальних справах тощо [72, c. 227].

Коли йдеться про зовнішню складову Шенгенського аcquis, то мається на увазі укладення Євросоюзом міжнародних договорів та угод із третіми країнами задля реалізації основних напрямів Шенгенського аcquis [72, c. 226-227]. Наприклад, правовими основами функціонування зовнішньої політики ЄС з питань, пов’язаних з імміграцією, є ст. 21 ДЄС та 216 ДФЄС, якими передбачено розвиток та розбудову партнерських відносин, налагодження співпраці та укладення міжнародних угод ЄС із третіми країнами [396].

Виходячи з цього положення, можна визначити зовнішні правові інструменти співпраці ЄС із третіми країнами з метою реалізації основних сфер Шенгенського аcquis. Зокрема, це:

* міжнародні угоди про реадмісію з третіми країнами щодо повернення осіб третіх країн до країн свого народження чи походження, які не дотримуються умов в’їзду, перебування і проживання на території держав – учасниць Шенгенського простору. Це положення передбачене ст. 79.3 ДФЄС;
* угоди про спрощення візового режиму із третіми країнами;
* ухвалені інституціями ЄС постанови, декларації, програми, плани дій, рамкові документи, які у своїй сукупності становлять «soft law» (м’яке право) ЄС і адресовані третім країнам [72, c. 228].

Зокрема, Євросоюз підписав Угоди про реадмісію з одинадцятьома країнами. Першу міжнародну угоду про реадмісію Європейський Союз уклав із Гонконгом. Угода набула чинності 1 березня 2004 р. Пізніше було укладено міжнародні договори про реадмісію із Макао (угода набула чинності 1 червня 2004 р.), Шри-Ланкою (угода набула чинності 1 травня 2005 р.), Албанією (угода набула чинності 1 травня 2006 р.), Росією (угода набула чинності 1 червня 2007 р.), Україною, Сербією, Чорногорією, Боснією та Герцеговиною, Македонією та Молдовою (угоди набули чинності 1 січня 2008 р.). Угоди про реадмісію із Пакистаном та Грузією підписано 2009 р., однак угоди ще не набули чинності. Переговори ЄС щодо укладення міжнародних угод про реадмісію ведуться також із Кабо-Верде, Марокко, Алжиром і Китаєм. До того ж у Повідомленні Комісії ЄС з питань Східного партнерства від 3 грудня 2008 р. запропоновано укласти у майбутньому такі угоди з Білорусією, Вірменією та Азербайджаном [72, c. 204]. Попри незначні відмінності всі угоди про реадмісію, укладені Євросоюзом та третіми країнами, за своїм змістом та структурою є однаковими. Так, сторони угоди мають взаємні зобов’язання щодо повернення своїх громадян (чи, як у випадку з Гонконгом і Макао, постійних резидентів), які незаконно в’їхали на територію відповідної сторони угоди до держав їхнього походження або постійного проживання. Крім того, угоди передбачають звичайну і прискорену процедури реадмісії; встановлюють принципи транзитного проїзду громадян третіх країн та осіб без громадянства; визначають документи, що підтверджують походження нелегального мігранта; встановлюють часові рамки виконання запитів щодо реадмісії тощо [72, c. 228].

У рамках міжнародних угод про реадмісію задля їх виконання та застосування Європейським Союзом і третіми країнами створюються спільні інституційні механізми – Спільні комітети з питань реадмісії. До основних завдань інституцій належать: а) здійснення моніторингу застосування міжнародної угоди про реадмісію; б) підготовка пропозицій та вироблення рекомендацій для внесення змін до таких угод; в) прийняття рішень стосовно імплементаційних заходів, необхідних для однакового застосування таких угод, та ін. [72, c. 232].

До складу Спільного комітету з питань реадмісії входять представники ЄС і представники третьої країни, які приймають рішення, обов’язкове для обох сторін угоди. Окрім цього, кожна міжнародна угода про реадмісію передбачає укладення обопільно сторонами імплементаційних протоколів стосовно визначення: компетентних органів сторін; пунктів перетину кордону для передачі осіб; механізму зв’язку між компетентними органами; засобів повернення осіб за прискореною процедурою; способів і порядку відшкодування витрат, пов’язаних із реалізацією угоди, тощо [72, c. 231].

У разі укладення між будь-якою країною та окремими державами – членами ЄС двосторонніх угод чи інших юридично обов’язкових документів стосовно реадмісії положення угод ЄС про реадмісію матимуть перевагу над положеннями останніх. По-суті, угоди про реадмісію можна охарактеризувати як такі, що накладають на треті країни зобов’язання, які полягають у внесенні змін на: а) інституційному (створення інтегрованої системи захисту кордонів); б) законодавчому (зміни до законодавства у сфері імміграційної політики) та в) організаційному рівнях (технічне оснащення спільного з ЄС кордону, кадрової підготовки осіб) [72, c. 204-206].

Таким чином, Європейський Союз, керуючись положеннями установчих договорів у сфері укладання угод про реадмісію, чітко визначив власну зовнішню компетенцію в основних напрямах Шенгенського acquis. Для того щоб реалізувати її на практиці, інститути Євросоюзу ухвалюють низку декларацій, програм, планів дій та ін. [72, c. 229-230].

Зокрема, у 2003 р. Комісія ЄС у Комюніке (Повідомленні) до Європарламенту і Ради ЄС відзначила важливість співпраці з третіми країнами щодо повернення нелегальних іммігрантів. За висновком угод про реадмісію ЄС мав на меті встановити співпрацю з тими країнами, до яких він би міг направляти нелегальних іммігрантів. Однак труднощі переговорів за такими угодами з третіми країнами змушують ЄС запропонувати додаткові стимули у вигляді спрощення візового режиму в обмін на згоду третіх країн приймати нелегальних іммігрантів, яким відмовлено у наданні притулку, які приїжджають в ЄС з або через свої території. По-суті, відбувається злиття угод про спрощення візового режиму з угодами про реадмісію – насамперед щодо питань, які стосуються імміграційної сфери співпраці організації з третіми країнами. На сьогодні Європейський Союз підписав угоди про спрощення візового режиму з Албанією (18/09/2007), Боснією і Герцеговиною (18/09/2007), Македонією (18/09/2007), Чорногорією (18/09/2007), Сербією (18/09/2007), Молдовою (10/10/2007), Росією (25/05/2006) та Україною (18/06/2007). Цими документами встановлено спрощений режим видачі віз громадянам третіх країн консульськими установами держав-членів у рамках Шенгенського законодавства; передбачено спрощення видачі короткострокових віз для певних категорій громадян третіх країн (вчені, журналісти, близькі родичі та ін.); передбачено можливість видачі багаторазових віз для цих категорій осіб; встановлено зменшення вартості візи з 60 євро до 35 і таке ін. [72, c. 230-231].

Ключовими елементами таких угод є положення про перспективу запровадження взаємного безвізового режиму. Практичними кроками на шляху до встановлення безвізового режиму є укладення ЄС та третіми країнами двосторонніх документів – Планів дій щодо запровадження безвізового режиму. За таким принципом на сьогодні Європейський Союз скасував візовий режим із такими балканськими країнами, як Сербія, Македонія, Чорногорія, Албанія, Боснія і Герцеговина. Так само, керуючись попередньо укладеним Планом дій зі спрощення візового режиму між ЄС та Молдовою, 27 лютого 2014 р. Європарламент проголосував про скасування візового режиму для громадян Молдови. Відповідно, громадяни Молдови, які володіють біометричними паспортами, матимуть змогу в’їжджати до країн Шенгенського простору терміном на 90 днів протягом 180 днів без віз. Аналогічна процедура застосовується також і для громадян України відповідно до Рішення Ради ЄС про надання Україні безвізового режиму від 11 травня 2017 року [72, c. 230-231].

Загалом, Плани дій для третіх країн містять перелік конкретних критеріїв, що мають бути імплементовані у таких країнах перед запровадженням Євросоюзом безвізового режиму. Йдеться про такі напрями, як: підвищення безпеки документів, що посвідчують особу, у т.ч. впровадження біометричних даних; міграційна політика, у т.ч. боротьба з нелегальною міграцією; посилення громадського порядку та безпеки тощо.

Що стосується третіх країн, які уклали угоди про асоціацію з Європейським Союзом, то такі країни мають враховувати Шенгенське acquis, тобто вибудовувати свою політику, беручи до уваги весь комплекс договорів, укладених між урядами держав-учасниць Шенгенського простору; ухвалені інституціями ЄС постанови (директиви, регламенти, рішення, декларації та резолюції), дія яких поширюється в межах кордонів держав-учасниць Шенгенського простору; а також правила та процедури, пов’язані з відкриттям внутрішніх кордонів та встановленням візового режиму. Сьогодні саме в рамках візового співробітництва з ЄС багатьом третім країнам – Грузії, Молдові, Україні - вдалося забезпечити укладення низки документів (угод про реадмісію, спрощення візового режиму тощо), спрямованих на вдосконалення наявних процедур видачі віз. Ці акти формують важливе підґрунтя для спрощення умов пересування громадянами третіх країн територіями держав-членів Євросоюзу та просування процесу інтеграції третіх держав до лав Європейського Союзу в подальшому [72, c. 231].

**Висновки до розділу 3**

1. Шенгенське аcquis - це комплексне поняття, яке включає в себе систему норм та правових заходів, що виступають правовими інструментами реалізації візової та імміграційної політики, політики щодо надання притулку, захисту персональних даних, співпраці держав-учасниць Шенгенського простору у межах функціонування Шенгенської інформаційної системи, прикордонному співробітництву їх органів, співпраці їх судових, поліцейських органів та гармонізації їх національного законодавства з правовими нормами Шенгенського права. Іншими словами, за своєю суттю Шенгенське аcquis має беззастережно визнаватися як державами-учасницями Шенгенського простору, так і третіми країнами, що висловили бажання вступити до нього.

2. З огляду на поширення Шенгенського acquis на держави-члени ЄС та треті країни Шенгенське acquis містить внутрішню та зовнішню складові стосовно наявності різного обсягу прав та обов’язків держав-учасниць Шенгенського простору у реалізації та розвитку ними Шенгенського acquis. Внутрішній вимір полягає в укладенні угод, договорів та актів між самими державами-учасницями Шенгенського простору (Шенгенська угода 1985 р., Шенгенська конвенція 1990 р., рішення ШВК, Ради ЄС тощо). Зовнішній вимір Шенгенського аcquis полягає в укладенні Євросоюзом міжнародних договорів та угод із третіми країнами задля реалізації основних напрямів Шенгенського аcquis. Такими міжнародними угодами є міжнародні угоди про реадмісію, угоди про спрощення візового режиму з третіми країнами та ухвалені інститутами ЄС декларації, програми, плани дій, низка рамкових документів тощо.

3. Особливий характер Шенгенського acquis виявляється у різноманітності його джерел. Джерела Шенгенського acquis як складова acquis Європейського Союзу є системою норм та правових заходів, ухвалених державами-учасницями Шенгенського простору, що регулюють інтеграційні відносини у питаннях, пов’язаних із скасуванням перевірок на внутрішніх кордонах та запровадженням ряду правил щодо перетину зовнішніх кордонів; спільною візовою політикою; спільною імміграційною політикою; співробітництвом держав щодо надання притулку; співпрацею судових, поліцейських органів держав-учасниць Шенгенського простору; співпрацею у сфері захисту персональних даних та запровадженням Шенгенської інформаційної системи.

**РОЗДІЛ 4**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

**4.1 Види компетенції Європейського Союзу в межах Шенгенського простору**

У доктрині європейського права значну увагу приділено аналізу теоретичних та практичних питань розподілу повноважень у Європейському Союзі. Зокрема, під компетенцією Європейського Союзу розуміється сукупність прав і повноважень, необхідних для діяльності Союзу. Вони стосуються питань, що знаходяться у віданні ЄС (предметна компетенція) та здатності Союзу впливати на вирішення питань предметної компетенції (регулююча компетенція). Різновидом регулюючої компетенції є юрисдикційна компетенція [40].

З огляду на необхідність визначення компетенції ЄС у сферах, що охоплюються Шенгенським acquis, розглянемо та проаналізуємо окремі різновиди компетенції Європейського Союзу.

Справа в тому, що компетенція Євросоюзу базується на праві ЄС. Відповідно, як і у більшості міжнародних міжурядових організацій, носить суто функціональний характер, оскільки спрямована на реалізацію функцій об’єднання. Однак на відміну від класичних міжнародних організацій Союз не має загальної або притаманної йому компетенції, яка охоплює усі сфери діяльності організації. Правові акти ЄС мають власну правову основу, яка, в свою чергу, визначена установчими договорами [40].

В установчих договорах ЄС відповідно до ст. 5.1 ДЄС окреслено межі компетенції Європейського Союзу. Зокрема, встановлено принцип наділення повноваженнями.

Принцип наділення повноваженнями означає, що ЄС має діяти тільки в межах своєї компетенції, яку надали йому в Договорах держави-члени для досягнення цілей, встановлених Договорами (ст. 5.2 ДЄС). Межі повноважень ЄС мають поважатися як органами Союзу, так й державами-членами. Як підкреслив Суд ЄС, принцип наділення повноважень повинен поважатися як у зовнішній, так і у внутрішній діяльності Співтовариства [341].

До того ж принцип наділення повноваженнями також означає, що будь-яка компетенція, не надана Союзу у Договорах, належить державам-членам (ст.ст. 4.1 та 5.2 ДЄС). На відміну від участі держав у міжнародних організаціях членство у ЄС веде до обмеження державами-членами своїх суверенних прав, частину яких вони передають ЄС.

Враховуючи сукупність питань, що знаходяться у віданні ЄС, вітчизняна доктрина європейського права поділяє компетенцію Євросоюзу на внутрішню та зовнішню. В той час, коли внутрішня компетенція надана Євросоюзу для регулювання відносин на своїй території, то необхідність зовнішньої компетенції зумовлена регулюванням відносин з іншими суб’єктами міжнародного права.

Правові передумови для поділу компетенції Союзу на внутрішню і зовнішню закладено в установчих договорах. Переважна більшість сфер внутрішніх повноважень, підпорядковуються положенням Частини ІІІ «Внутрішня політика і діяльність Союзу» ст.ст. 26 – 197 ДФЄС. Сюди входять внутрішній ринок, простір свободи, безпеки і правосуддя, транспорт тощо. Сфери зовнішніх повноважень зосереджені у Розділі V «Загальні положення про зовнішню діяльність Союзу і спеціальні положення про спільну зовнішню політику і політику безпеки» ст.ст. 21 – 46 ДЄС і Частині V «Зовнішня діяльність Союзу» ст.ст. 205 - 222 ДФЄС. До них віднесені СЗППБ, СПБО, СТП, співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога, міжнародні угоди тощо [72, c. 167].

Серед правових інструментів реалізації внутрішньої компетенції є постанови, ухвалення яких передбачено у ст. 288 ДФЄС. До них відносяться регламенти директиви, рішення. Реалізація зовнішньої компетенції відбувається шляхом укладання міжнародних угод (ст. 216 ДФЄС).

Внутрішня і зовнішня компетенція Союзу можуть бути явно вираженою і дорозумілою. У свою чергу явно виражена і дорозуміла компетенція буває виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою і спеціальною.

Явно вираженою внутрішньою компетенцією ЄС наділений у таких сферах, як внутрішній ринок (ст.ст. 26 – 66 ДФЄС), простір свободи, безпеки і правосуддя ст.ст. (67 – 89), транспорт (ст.ст. 90 – 100), спільні правила конкуренції, оподаткування і зближення законодавства (ст.ст. 101 – 118), зайнятість (ст.ст. 145 – 150), соціальна політика (ст.ст. 151 – 161) тощо. Окрім статей ДФЄС вона базується й на інших актах ЄС [40, c. 153]. Крім того, явно виражена зовнішня компетенція визначена у таких сферах, як СЗППБ (ст.ст. 21 – 46), СТП (ст.ст. 206 – 207), співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога (ст.ст. 208 – 214), обмежувальні заходи (ст. 215) , міжнародні договори (ст.ст. 216 – 219) тощо. Незважаючи на існування положень установчого договору, які чітко закріплюють повноваження ЄС щодо конкретних сфер внутрішньої та зовнішньої компетенції ЄС, встановити обсяг цих повноважень можливо тільки враховуючи відповідні рішення Суду ЄС. Наприклад, у сфері спільної торгівельної політики Суд ЄС при визначенні питань компетенції брав до уваги відповідні положення установчого договору, нормотворчу практику, баланс між інститутами ЄС тощо [40].

Одним з найбільш конфліктних питань діяльності ЄС був розподіл компетенції між державами-членами і об’єднанням. Відповідно для вирішення цього питання у Лісабонських договорах про ЄС зроблено спробу однозначного вирішення цього питання шляхом поділу компетенції на виключну, доповнюючу, спеціальну та спільну [40].

Виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, то тільки об’єднання може займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов’язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це Союзом, або з метою втілення у життя актів Союзу (ст. 2.1 ДЄС) [396].

Керуючись визначенням, можна зазначити, що виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції передачі повноважень ЄС державами-членами. У цих випадках значно обмежуються повноваження держав-членів діяти у такій сфері самостійно або колективно, оскільки вони вимушені реалізувати свої інтереси тільки за допомогою інститутів ЄС [40].

Доповнююча компетенція Союзу є новою категорією, яка з’явилися в результаті підписання Лісабонських договорів. Вона надана Союзу для здійснення діяльності з підтримки, координації або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах. Здійснення гармонізації законодавчих і регламентарних актів держав-членів у сферах доповнюючої компетенції заборонено [396] (ст. 2.5 ДФЄС). Сферами доповнюючої компетенції на європейському рівні є охорона і поліпшення здоров’я людей; промисловість; культура; туризм; освіта, професійна підготовка і спорт;цивільна оборона; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДФЄС) [40].

При здійсненні спільної компетенції держави-члени мають певну свободу дій. У цьому випадку має бути створений механізм співробітництва між ЄС та державами-членами. Це підтвердив Суд ЄС у своєму рішенні у справі Commission v. Council [163], визнавши Раду винною у порушенні домовленості з Комісією щодо підготовки до зустрічей в рамках Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО), а також питаннях, пов’язаних з голосуванням та заявами [40].

Саме шляхом спільної компетенції Євросоюзу та його держав-членів здійснюється правове регулювання сфер, пов’язаних із скасуванням контролю на зовнішніх кордонах, політикою надання притулку, спільною імміграційною та візовою політикою, співпрацею поліцейських органів, співробітництвом судів держав – членів ЄС у кримінальних справах, співпрацею у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, у сфері захисту персональних даних та в питаннях гармонізації їх національного законодавства з Шенгенським acquis через імплементацію, застосування та подальший його розвиток (ст. 67–89 розділу V ДФЄС) [396]. Дане положення передбачене п. 2 ст. 4 ДФЄС.

Це означає, що якщо установчі договори ЄС надають Союзу компетенцію, спільну з державами-членами у визначених сферах, то і ЄС, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов’язкові акти у таких сферах. До того ж держави-члени реалізують свою компетенцію у випадку, коли ЄС не користується своєю компетенцією або вирішив припинити здійснення такої компетенції. Зокрема, в межах прикордонного співробітництва між державами Шенгенського простору їх спільна з ЄС компетенція поширюється на питання, пов’язані із забезпеченням відсутності будь-якого контролю на кордоні щодо осіб, незалежно від їх громадянства, при перетині ними внутрішніх кордонів; проведенням перевірок стосовно осіб та ефективного моніторингу при перетині зовнішніх кордонів; поступовим впровадженням інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами тощо. Відповідно, як держави Шенгенського простору, так і Європейський Союз, як міжнародне об’єднання, вживають практичних заходів для гармонізації спільної сфери прикордонного співробітництва [44, c. 61-62].

Спільна компетенція Європейського Союзу та його держав-членів поширюється також на спільну імміграційну політику ЄС. Так, Євросоюз може укладати угоди про реадмісію з третіми країнами, що передбачають повернення до країни походження або країни відправлення тих громадян третіх країн, які не відповідають або вже не відповідають умовам в’їзду, перебування або проживання на території однієї з держав – членів ЄС [129].

На практиці це означає, що держави – члени ЄС мають право укладати угоди про реадмісію з третіми країнами, які не уклали їх з Європейським Союзом. У тому випадку, коли держава – член ЄС уклала угоду про реадмісію з третьою країною до підписання останньою угоди з ЄС, застосування документа обмежено тими питаннями, які не регулюються угодою про реадмісію з ЄС. Спільна візова політика ЄС також належить до спільної компетенції Євросоюзу та його держав-членів. Зокрема, захист персональних даних заявників на отримання шенгенської візи забезпечується як національними органами держав – членів Союзу, так і на рівні Союзу, через діяльність органів Європолу. Іншими словами, у всіх сферах, які охоплюються Шенгенським acquis, Європейський Союз та його держави-члени володіють спільною компетенцією, ухвалюючи при цьому юридично обов’язкові акти щодо питань, пов’язаних із спільною імміграційною політикою ЄС, спільною візовою політикою ЄС, сферою прикордонного співробітництва, політикою надання притулку, сферою захисту персональних даних, співробітництвом у межах Шенгенської та Візової інформаційних систем, співробітництвом поліцейських органів та співпрацею судів у кримінальних справах. При цьому ДФЄС передбачає лише два випадки можливої реалізації державами – членами ЄС своєї компетенції. Вони пов’язані з рішенням ЄС припинити здійснення своєї компетенції за умови, коли Європейський Союз не застосовує свою компетенцію [44, c. 62].

* 1. **Договірний механізм регулювання співпраці держав Шенгенського простору**

Договірний механізм регулювання співпраці держав-учасниць Шенгенського простору складає система міжнародних угод, що регулює відносини між суб’єктамиєвропейської інтеграціїу сферах, пов’язаних із реалізацією візової та імміграційної політики, політики щодо надання притулку, захисту персональних даних, функціонуванням транскордонних інформаційних систем, прикордонного співробітництва органів держав Шенгенського простору, співпраці їх судових та поліцейських органів, гармонізації їх національного законодавства з правовими нормами Шенгенського acquis. Усі ці міжнародні угоди сприяють подальшому розвитку інтеграційних процесів у Європі [72, c. 206].

Специфіка цього договірного механізму полягає у тому, що його складовою частиною виступають установчі договори про Євросоюз. Як зазначає В. Моравецький, особливостями таких актів є те, що вони слугують одночасно основою і правовою рамкою для функціонування політичного організму [38, c. 50].

Йдеться насамперед про Лісабонський договір, що набув чинності 01 грудня 2009 р. З підписанням Лісабонських договорів усі візові питання разом із сферою прикордонного контролю (правилами перетину зовнішніх кордонів держав-членів ЄС), регулюванням умов в’їзду, пересування, проживанням, працевлаштування іноземців; наданням притулку; запобігання нелегальній імміграції; боротьби з торгівлею людьми віднесені до ст. 77-80 розділу V ДФЄС. Зазначені сфери згідно з установчими договорами ЄС підпорядковуються імміграційній політиці Європейського Союзу [396].

Зокрема, для реалізації одного з ключових напрямів Шенгенського acquis – скасування контролю на кордонах – Європейський Союз встановив основні завдання, які полягають у: забезпеченні відсутності будь-якого контролю на кордоні щодо осіб, незалежно від їх громадянства, при перетині ними внутрішніх кордонів; проведенні перевірок стосовно осіб та ефективного моніторингу при перетині зовнішніх кордонів; поступовому впровадженні інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами (ст. 77 ДФЄС). Вказані питання відповідно до п. 2 ст. 4 ДФЄС віднесені до спільної компетенції Євросоюзу та держав – членів ЄС. Відповідно, як держави – члени ЄС, так і Європейський Союз, як міжнародне об’єднання, вживають практичних заходів з гармонізації їх спільної сфери прикордонного співробітництва [72, c. 217].

Згідно з п. 2 ст. 67 ДФЄС Європейський Союз забезпечує відсутність перевірок осіб на внутрішніх кордонах і розвиває спільну політику стосовно надання притулку, імміграції та перевірок на зовнішніх кордонах, яка ґрунтується на солідарності держав – членів ЄС і є справедливою по відношенню до громадян третіх країн [396]. Зокрема, при перетині зовнішніх кордонів Євросоюзу заходам контролю підлягають лише громадяни третіх країн. Однак уже після перетину зовнішніх кордонів ЄС на законних підставах пересування громадян третіх країн у межах ЄС здійснюється за відсутності контролю незалежно від їх громадянства. При цьому, як слушно зазначає В. Муравйов, Євросоюз здійснює спільну політику стосовно документів, які необхідно мати при собі негромадянам держав-членів при в’їзді до ЄС, а також умов, на яких такі особи можуть пересуватися територією ЄС на час короткострокового перебування [39].

Лісабонським договором врегульовано також сферу Шенгенського acquis, пов’язану з співпрацею поліцейських органів держав-учасниць Шенгенського простору. Дана сфера регулюється ДФЄС (ст. 87-89). Відповідно до ст. 87 ДФЄС Європейський Союз розвиває поліцейське співробітництво, до участі в якому залучаються компетентні органи всіх держав-членів ЄС, включаючи поліцію, митницю та інші спеціалізовані каральні служби у сферах попередження чи виявлення кримінальних правопорушень і проведення щодо них розслідувань [396].

У свою чергу, ст. 82-86 ДФЄС визначають правову основу судового співробітництва держав Шенгенського простору у кримінальних справах. Така співпраця базується на принципі взаємного визнання судових вироків і судових рішень. Основні заходи, що вживаються державами-членами Шенгенського простору полягають у встановленні правил і процедур з метою забезпечення визнання у ЄС усіх форм вироків і судових рішень; запобіганні і врегулюванні конфліктів юрисдикцій між державами-членами ЄС; підтримці навчання суддів і судового персоналу; полегшенні співробітництва між судовими чи іншими органами держав-членів ЄС у межах кримінального переслідування і примусового виконання судових рішень. Важлива роль у реалізації зазначених заходів належить Європейському парламенту та Раді ЄС [44, c. 277].

Установчими договорами ЄС також врегульовано таку сферу Шенгенського acquis як сферу захисту персональних даних. Зокрема, ДФЄС передбачає, що кожен має право на захист персональних даних, які його стосуються (ст.16). Органи ЄС мають встановлювати правила захисту фізичних осіб щодо обробки персональних даних інститутами, органами, установами, агенціями, а також державами-членами ЄС при здійсненні діяльності, що належить до сфери застосування права ЄС (п.2 ст.16).

До установчих документів ЄС також належить Хартія основних прав ЄС 2000 р. (далі - Хартія). Вона також є складовою договірного механізму Шенгенського простору. Зокрема, предмет регулювання зазначеної нами Хартії становить на сьогодні питання захисту інформації. Так само, як і ДФЄС, Хартія гарантує право кожній особі на охорону інформації особистого характеру (ст.8). Таке право має бути дотриманим і гарантованим інститутами ЄС та державами‑членами ЄС (ст.51 Хартії ЄС). Зокрема, документом визначено основні принципи права на охорону персональних даних, що реалізуються через наступні правові положення: інформація повинна використовуватися відповідно до встановлених правил з певною метою і на підставі дозволу зацікавленої особи або на інших правомірних підставах, передбачених законом; кожна особа має право на доступ до зібраної на неї інформації та внесення до неї виправлень; дотримання зазначених правил підлягає контролю з боку незалежних органів тощо [44, c. 303].

Разом із захистом персональних даних важливе Хартія регулює також і правові основи спільної політики щодо надання притулку (ст. 18, 19). Наприклад, ст. 18 гарантує право на притулок, що передбачає дотримання принципу невиселення. У ст. 19 документу зазначено, що ніхто не може бути висланий або екстрадований до держави, в якій існує серйозна небезпека того, що такій особі може бути винесений смертний вирок. Невід’ємною частиною установчих договорів є протоколи та додатки. Так, особлива участь Великої Британії та Північної Ірландії визначенав ухваленому разом із Лісабонським договором Протоколі № 21 «Про позицію Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії стосовно простору свободи, безпеки та юстиції» (далі – Протокол № 21) [350]. Згідно зі ст. 4 bis Протоколу № 21 положення документа застосовуються до Великобританії та Північної Ірландії стосовно заходів, запропонованих або ухвалених відповідно до Розділу V ч. 3 ДФЄС, що вносять зміни до будь-якого існуючого заходу, що має для них обов’язкову силу. Дані заходи пов’язані із співпрацею судів у цивільних справах [350].

Правовий статус Данії визначений Протоколом № 22 «Щодо позиції Данії» (далі – Данський протокол). Відповідно до ст. 1 документа Данія не бере участі в ухваленні Радою ЄС запропонованих заходів на підставі Розділу V ч. 3 ДФЄС, а саме – з питань, пов’язаних із співробітництвом поліцейських та судових органів. Одностайність членів Ради ЄС, за винятком представника уряду Данії, є необхідною для рішень Ради ЄС. Це означає, що жодне з положень Розділу V ч. 3 ДФЄС, жодний захід, ухвалений відповідно до цього Розділу, жодне положення будь-якої міжнародної угоди, укладеної ЄС відповідно до цього Розділу, та жодне рішення Суду ЄС, що тлумачить будь-яке положення, або будь-який захід чи змінений захід, або захід, що може бути змінений відповідно до цього Розділу, не є обов’язковими і не застосовуються щодо Данії (ст. 2 Данського протоколу) [109].

У порівнянні з установчими документами ЄС більш детально окремі сфери правового регулювання Шенгенського acquis розкрито у міжнародних конвенціях. Йдеться насамперед про Шенгенську конвенцію 1990 р., яка визначає правила та способи захисту персональних даних, встановлює правила перетину зовнішніх кордонів держав Шенгенського простору, визначає процедуру надання притулку та захисту громадянам третіх країн тощо. Наприклад, Розділ VI «Захист інформації» закладає основи для взаємодії між європейськими державами у сферах судової та поліцейської співпраці стосовно передачі інформації щодо осіб. Так, відносно автоматичної обробки даних документом визначено допустимі межі використання такої інформації. Зокрема, використання інформації щодо особи договірною стороною, що надсилає запит іншій стороні, допускається виключно в цілях, для яких здійснюється передача таких даних [44, c. 303-304].

Аналізуючи Шенгенську конвенцію 1990 р. в частині регулювання сфери надання притулку та захисту громадянам третіх країн, можна зазначити, що її положення значною мірою відображають положення Женевської конвенції про права біженців від 28 липня 1951 р. (далі – Женевська конвенція 1951 р.) [2] та Протоколу до неї від 31 січня 1967 р. про статус біженців (далі - Протокол 1967 р.) [3]. Зокрема, документами встановлено критерії та механізми визначення держави-члена ЄС, відповідальної за розгляд клопотань щодо надання притулку; визначено мінімальні стандарти для прийняття шукачів притулку у державах-членах ЄС; запроваджено мінімальні стандарти щодо кваліфікації громадян третіх країн як біженців; надано мінімальні стандарти щодо процедур надання та позбавлення статусу біженця у державах-членах ЄС тощо [44, c. 238].

У порівнянні з ДФЄС Шенгенська конвенція 1990 р. більш детально регулює співпрацю поліцейських органів між державами-учасницями Шенгенського простору (Розділ III «Поліція та безпека» (ст. 39-91)). Зокрема, відповідно до ст. 39 документу держави взяли на себе зобов’язання, згідно з якими їх поліцейські служби надаватимуть одна одній допомогу згідно з їх національним законодавством і в межах своєї компетенції з метою попередження, виявлення та боротьби з кримінальними злочинами.

Разом із Шенгенською конвенцією 1990 р. питання співпраці поліцейських органів держав-учасниць Шенгенського простору на основі міжурядового підходу були визначені і в Конвенції, ухваленій 27 травня 2005 р. між Королівством Бельгії, ФРН, Королівством Іспанією, Французькою Республікою, Великим Герцогством Люксембург, Королівством Нідерландів та Республікою Австрією щодо активізації прикордонного співробітництва в боротьбі з тероризмом, транскордонною злочинністю та нелегальною міграцією у м. Прюм (Німеччина) [192].

На нашу думку, важливою складовою договірного механізму Шенгенського простору є укладені із третіми країнами міжнародні угоди. Маються на увазі міжнародні угоди про реадмісію із третіми країнами, міжнародні угоди про спрощення візового режиму із третіми країнами, плани дій, рамкові документи тощо.

Прикладами угод про реадмісію є багатосторонні та двосторонні угоди. Зокрема, прикладом останніх є 13 укладених Німеччиною угод про реадмісію з третіми країнами. Зокрема, станом на 2016 р. Німеччина підписала такі угоди з наступними країнами: Албанією від 18.11.2002 р. (набуття чинності 01.08.2003р.), Алжиром від 14.02.1997р. (набуття чинності 12.05.2006р.), Вірменією від 16.11.2006р. (набуття чинності 20.04.2008р.), Боснією і Герцеговиною від 20.11.1996р. (набуття чинності 14.01.1997р.), Грузією від 06.09.2007р. (набуття чинності 01.01.2008р.), Казахстаном від 10.12.2009р. (угода ще не набула чинності), Косово від 14.04.2010р. (набуття чинності 01.09.2010р.), Марокко від 22.04.1998р. (набуття чинності 01.06.1998р.), Македонією від 24.06.2002р. (набуття чинності 01.05.2004р.), Сербією від 16.09.2002р. (набуття чинності 01.04.2003р.), Південною Кореєю від 10.12.2004 р. (набуття чинності 22.03.2005р.), Сирією від 14.07.2008р. (набуття чинності 03.01.2009р.) та В'єтнамом від 21.07.1995 р.( набуття чинності 21.09.1995р.) [44, c. 228].

Прикладом багатосторонніх угод про реадмісію є угода про реадмісію між Польщею та державами-членами Шенгенської конвенції 1990 р. від 29 березня 1991 р.

Міжнародні угоди про спрощення візового режиму підписано ЄС із Албанією (18/09/2007), Боснією і Герцеговиною (18/09/2007), Македонією (18/09/2007), Чорногорією (18/09/2007), Сербією (18/09/2007), Молдовою (10/10/2007), Росією (25/05/2006) та Україною (18/06/2007).

Таким чином, основу договірного механізму Шенгенського простору, як системи міжнародних договорів, які регулюють функціонування даного простору формують установчі договори про Європейський Союз. В них визначаються політики ЄС у сферах, пов’язаних із реалізацією політики щодо надання притулку, візової та імміграційної політики, захисту персональних даних, функціонуванням транскордонних інформаційних систем, прикордонного співробітництва органів держав Шенгенського простору, співпраці їх судових та поліцейських органів тощо. Ці договори мають безстроковий характер і закладають правову основу для функціонування інституційного механізму Шенгенського простору.

Протоколи і додатки до установчих договорів визначають статус окремих держав-членів ЄС в межах Шенгенського простору. Для тлумачення установчих договорів використовуються декларації.

Положенням установчих договорів мають підпорядковуватися інші міжнародні договори, які регулюють функціонування Шенгенського простору. Шенгенська конвенція деталізує співпрацю держав учасниць Шенгенського простору у визначених нею сферах.

До договірного механізму Шенгенського простору відносяться також міжнародні договори між державами-членами ЄС та третіми країнами. Вони регулюють питання реадмісії та спрощення візового режиму.

* 1. **Інституційний механізм функціонування Шенгенського простору**

Договірний механізм співпраці держав Шенгенського простору закладає правову основу для створення і функціонування інституційного механізму співробітництва у цій сфері. До інституційного механізму Шенгенського просторуможна віднестиагенції, відомства та установи, діяльність яких спрямована на реалізацію окремих сфер правового регулювання, що охоплюються Шенгенським acquis. Вони ухвалюють різного роду правові акти, забезпечуючи тим самим функціонування інститутів Шенгенського простору.

Переважна більшість інституцій у межах Шенгенського простору зорієнтована на охорону зовнішніх кордонів держав – членів ЄС від напливу нелегальних мігрантів з третіх країн.

Одним із таких відомств у межах Європейського Союзу є Європейська агенція управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX (від франц. Frontières extérieures – зовнішні кордони) – (далі – Фронтекс), створена у 2004 р. Місцезнаходження агенції – м. Варшава (Польща).

На думку багатьох західних вчених, зокрема П. Гоблінга і А. Буріджа, основними передумовами створення Фронтексу є: а) збільшення потоків нелегальних мігрантів до ЄС; б) розширення Євросоюзу у 2004 р. і неспроможність нових держав повною мірою контролювати свої зовнішні кордони; в) події 11 вересня 2001 р. у США та боротьба з тероризмом [298, c. 181].

Водночас серед правових передумов створення агенції варто відзначити ухвалення Комісією ЄС 7 травня 2002 р. Повідомлення «На шляху до інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав – членів Європейського Союзу» [182]. У документі запропоновано створити спільний підрозділ фахівців щодо зовнішніх кордонів, завдання якого полягатиме в управлінні оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу.

Пізніше, а саме – 13 червня 2002 р., Рада ЄС ухвалила «План щодо управління зовнішніми кордонами держав – членів ЄС» [304]. Зазначеним документом підтверджено створення спільного підрозділу фахівців по зовнішніх кордонах як засобу запровадження інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав – членів ЄС. Однак через певні структурні недоліки щодо координації оперативної співпраці між сторонами створити такий підрозділ не вдалося. Згодом, 16–17 жовтня 2003 р., у м. Салоніках на засіданні Європейської Ради було ухвалено Висновки, де підтверджувалися наміри сторін створити агенцію, яка б виконувала обов’язки щодо координації оперативної співпраці між державами – членами ЄС [172].

Наразі правову основу функціонування Фронтексу визначають Регламент Ради ЄС № 2007/2004 ЄС від 26 жовтня 2004 р. про створення Європейського агентства управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах [245], Регламент Європарламенту і Ради ЄС № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. щодо запровадження механізму для створення прикордонних груп швидкого реагування (Рабіт) [367] і Регламент Європарламенту і Ради ЄС № 1168/2011 від 25 жовтня 2011 р., яким внесено зміни до Регламенту № 2007/2004 ЄС від 26 жовтня 2004 р. [362].

Відповідно до Регламенту № 2007/2004 Фронтекс створено з огляду на необхідність вдосконалення інтегрованого управління на зовнішніх кордонах Європейського Союзу (ст. 1). Незважаючи на те, що держави – члени ЄС є відповідальними за контроль і спостереження на своїх зовнішніх кордонах, установа забезпечує застосування існуючих та майбутніх заходів ЄС, що стосуються управління такими кордонами. У даному контексті під зовнішніми кордонами маються на увазі сухопутні і морські кордони, аеропорти і морські порти держав – членів ЄС, на які поширюються положення правових актів ЄС щодо перетину зовнішніх кордонів фізичними особами.

По-суті, як слушно відзначає Б. Каспарек, більшість представників європейської доктрини діяльність Фронтексу асоціюють виключно з охороною зовнішніх кордонів ЄС [316, c. 110]. Проте функції агенції є значно ширшими.

Зокрема, до основних функцій та завдань Фронтексу належать: 1) координація оперативного співробітництва національних прикордонних служб держав-членів у сфері управління зовнішніми кордонами; 2) підготовка аналітичних матеріалів стосовно загальних та особливих ризиків порушення кордонів; 3) надання допомоги європейським державам у професійній підготовці національних кадрів, задіяних в охороні зовнішніх державних кордонів; 4) ведення моніторингу досліджень щодо контролю та спостереження на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС; 5) проведення досліджень у сфері охорони та нагляду за зовнішніми кордонами; 6) надання оперативної і технічної допомоги державам, які зіткнулися з певними неординарними випадками на своїх зовнішніх кордонах. Такі випадки, як правило, стосуються напливу нелегальних мігрантів на територію будь-якої держави – члена ЄС.

З усіх перерахованих функцій Фронтексу Д. Дворніченко вважає найбільш пріоритетною функцію аналізу ризиків на окремих ділянках кордону ЄС [13, c. 104-108]. Як аргументи дослідник наводить створення спеціального підрозділу, який займається аналітичним забезпеченням проведення спільних операцій держав – членів ЄС та моніторингом ситуацій на зовнішніх кордонах ЄС.

Однак ми вважаємо, що всі функції Фронтексу є однаково важливими і визначати пріоритетність, скажімо, аналізу ризиків над співробітництвом національних прикордонних служб чи обміном досвіду не є переконливим.

Наприклад, у сфері обміну досвідом особлива роль відводиться інституту офіцерів зв’язку, які на підставі двосторонніх угод між державами здійснюють охорону зовнішніх кордонів однієї з країн. Як зазначає С. Голунов, експерт з питань прикордонної безпеки Європейського Союзу, йдеться насамперед про надання консультацій більш досвідченими країнами, наприклад, Німеччиною, менш досвідченим у цій сфері східноєвропейським країнам [10]. При цьому офіцери зв’язку не мають формальних повноважень для втручання у прикордонну політику тієї держави, у якій вони виконують свої завдання. З 2004 р. частина функцій інституту офіцерів зв’язку перейшла до агентства Фронтекс.

Документом також передбачено, що держави – члени ЄС на оперативному рівні співпрацюють на зовнішніх кордонах з іншими державами-членами та третіми країнами. Така співпраця доповнює заходи Фронтексу. У регламенті зазначається, що відповідальність за контроль на зовнішніх кордонах покладено насамперед на держави – члени ЄС, тимчасом як ключова функція Фронтексу полягає у застосуванні додаткових заходів щодо забезпечення охорони кордонів. Нормативним актом встановлено структуру та організаціюФронтексу. Керівну ланку агенції представляє Виконавчий директор і очолюване ним Правління, до складу якого входять по одному представнику від кожної держави – члена ЄС, асоційованих держав Шенгенського простору та два представники від Комісії ЄС. Термін їхніх повноважень – чотири роки з можливістю пролонгації ще на чотири. Діяльність Фронтексу фінансується за рахунок грантів ЄС, внесків асоційованих країн та добровільних внесків держав – членів ЄС. Фронтекс розпочала свою діяльність 1 травня 2005 р. [44, c. 183-184].

По-суті, Рада ЄС, ухваливши26 жовтня 2004 р. Регламент № 2007/2004, здійснила принципово новий крок у процесі уніфікації прикордонної політики Європейського Союзу, створивши агенцію Фронтекс. На думку C. Леонарда, створення Фронтексу сприяє посиленню співробітництва щодо охорони зовнішніх кордонів між державами – членами Європейського Союзу [322, c. 371]. Крім того, на його думку, заснування такої агенції, як Фронтекс, підвищить значимість діяльності Європейського Союзу загалом у сфері охорони кордонів і відобразить, у свою чергу, важливість всіх імміграційних питань, які регулярно перебувають на порядку денному більшості урядів європейських країн [322, c. 371]. У свою чергу, Г. Джорі, Р. Козловськи, Дж. Монар і С. Карера діяльність Фронтексу вважають найефективнішою формою реалізації інтегрованої системи управління кордонами [164, c. 371].

Ключові завдання цього відомства полягають у покращенні інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав – членів ЄС, координації відповідних дій окремих держав – членів ЄС, налагодженні обміном інформацією, досвідом тощо.

У свою чергу, Регламент № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. суттєво доповнив норми Регламенту № 2007/2004 ЄС у питаннях щодо посиленої технічної та оперативної допомоги державам – членам ЄС на зовнішніх кордонах [361].

Регламентом запроваджено механізм для надання оперативної допомоги тим державам – членам ЄС, які на своїх зовнішніх кордонах потерпають від значних потоків нелегальних мігрантів з третіх країн. Для цього документом передбачено створення команд оперативного прикордонного реагування (Rapid Border Intervention Teams (RABITs) – далі Рабітс), які під егідою Фронтексу починаючи з 2007 р. задіяні у складних ситуаціях, пов’язаних із напливом нелегальних мігрантів на територію європейських країн. Згідно зі ст. 7 Регламенту у рамках Фронтексу створюється Центральний реєстр наявних технічних засобів (далі – ЦРНТЗ) для прикордонного контролю і спостереження. До них належать судна, літаки, вертольоти, обладнання для прикордонного контролю, мобільні радарні установки, транспортні засоби, термокамери, мобільні детектори тощо. Ці засоби перебувають у власності держав-учасниць, які тримають їх напоготові і надають на визначений період тій із них, яка звернеться із відповідним проханням. Наразі на порядку денному перебуває питання про перегляд сфери дії ст. 7 Регламенту щодо ЦРНТЗ, яка на сьогодні обмежена технікою для прикордонного контролю та спостереження. База даних ЦРНТЗ містить дані більш ніж про 100 суден, близько 20 літаків і 25 вертольотів, а також про кілька сотень одиниць обладнання прикордонного контролю, такого як мобільні радарні установки, засоби транспорту, термокамери і мобільні детектори. Хоча база даних і призначена для використання на двосторонній основі між державами – членами ЄС, вона містить відомості про наявну техніку, яка може використовуватися і в спільних операціях (joint operations). З липня 2007 р. держави – ​​члени ЄС мають доступ до централізованих реєстрів наявних технічних засобів [44, c. 185-186].

На підставі Регламенту 2007/2004 Фронтекс активно співпрацює з третіми країнами, маючи повноваження укладати робочі угоди у формі протоколів або меморандумів про взаємопорозуміння. Зокрема, укладено угоди з прикордонними службами України, Росії, Молдови, з Туреччиною, Єгиптом, Кабо-Верде, Молдовою і Грузією. У меморандумах про взаєморозуміння сторони погоджуються обмінюватися інформацією та практичним досвідом, запроваджувати спільні освітні програми. На більш пізніших стадіях співробітництва передбачено проведення спільних оперативних дій. Переговори передбачено і з іншими країнами Західної Африки, США і Канадою. У порівнянні з Регламентом № 2007/2004 Регламентом № 863/2007 Фронтекс починаючи з 2007 р. отримав у своє підпорядкування відповідні сили швидкого розгортання для боротьби з нелегальною міграцією на Середземному морі та в Атлантичному океані. Тобто повноваження Фронтексу поступово розширилися шляхом створення спільних підрозділів на інших проблемних територіях зовнішніх кордонів держав – членів Європейського Союзу. З цього приводу О. Потемкіна підкреслює, що Фронтекс не тільки координує співробітництво держав – членів ЄС щодо охорони зовнішніх кордонів ЄС, надаючи їм допомогу у створенні підрозділів прикордонних служб, а й сприяє розробці спільних стандартів щодо охорони кордонів [372].

Регламентом № 1168/2011 від 25 жовтня 2011 р. [362] передбачено, що Фронтекс виконує свої завдання згідно з правом ЄС, включно з Хартією ЄС про основні права, а також відповідно до норм міжнародного права щодо захисту прав людини. У документі наголошується на створенні Фронтексом спеціального органу – Консультативного форуму. Основна мета цього органу зводиться до надання допомоги Виконавчому директору та Правлінню щодо захисту і забезпечення прав людини. Крім того, документом передбачено ухвалення агентством Кодексу поведінки (Code of Conduct), який застосовуватиметься до всіх проведених ним операцій (ст. 3а) [362]. Кодекс поведінки встановлюватиме відповідні процедури для гарантування принципів верховенства права та поваги до основних прав людини, зосереджуючи основну увагу на правах неповнолітніх, уразливих верств населення, а також прав осіб, які потребують міжнародного захисту [44, c. 187].

Окрім зазначених регламентів, управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу регулює також низка інших правових документів. Одним із таких актів є Рішення Ради ЄС 2005/358/ЄС від 26 квітня 2005 р. щодо призначення місцезнаходження Європейської агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу у м. Варшаві [214]; Рішення Ради 2007/511/ЄC від 15 лютого 2007 р. щодо укладення від імені Співтовариства Угоди між Європейським Співтовариством і Республікою Ісландія та Королівством Норвегія про форми участі цих держав у роботі Європейської агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу [204]; Повідомлення Комісії ЄС Європейському парламенту, Раді ЄС, Європейському економічному та соціальному комітету і Комітету регіонів від 13 лютого 2008 р. щодо оцінки та перспектив розвитку агенції Фронтекс; Рішення Ради ЄС 2010/490/ЄС від 26 липня 2010 р. щодо укладення від імені Союзу Угоди між Європейським Співтовариством, з одного боку, та Швейцарською Конфедерацією і Князівством Ліхтенштейн, з іншого боку, стосовно форм участі зазначених держав у Європейській агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу [216].

З моменту створення Фронтексу відомство разом з окремими європейськими країнами провело низку ефективних і дієвих операцій. Одним ізприкладів такого успішного співробітництва є проведення Фронтексом та державами – членами ЄС спільної операції «Посейдон», морська фаза якої почалася в 2006 р. у східній частині Егейського моря. Завдяки присутності Фронтексу в регіоні протягом 2006–2010 рр. вдалося значно знизити наплив нелегальних мігрантів до Греції морським шляхом. Однак починаючи з 2010 р. акцент проблеми перемістився з грецької морської берегової лінії на сухопутний кордон із Туреччиною [13, c. 104-108].

Зокрема, у 2010 р. уряд Греції звернувся до агенції Фронтекс із проханням розгорнути на грецько-турецькому кордоні загін швидкого прикордонного реагування Рабіт. Складна ситуація на 200-кілометровому сухопутному грецько-турецькому кордоні була спричинена перетином кордону майже 45 тис. нелегальних мігрантів. Особливо катастрофічною ситуація була уздовж р. Еврос поблизу населеного пункту Орестіада, де щодня фіксувалося до 350 спроб незаконного перетину кордону. Тому 2 листопада 2010 р. загін швидкого прикордонного реагування Рабіт уперше прибув до грецько-турецького кордону. До складу місії під назвою «Joint Operation RABIT-2010» було залучено близько 200 висококваліфікованих спеціалістів з 26 держав – членів ЄС, окрім Болгарії та Румунії. Серед них були експерти з розпізнання підроблених документів, медіатори, перекладачі, фахівці з опитування затриманих, кінологи тощо. Відповідно до звіту Фронтексу 2011 р. (General Report for 2011) щодо оцінки діяльності місії Рабіт було відзначено, що в результаті діяльності загону ситуація була стабілізована – кількість нелегальних мігрантів, які проникли на грецьку територію з Туреччини, скоротилася на 76 % [383].

Окрему увагу, відзначимо, привертає найменування підрозділу самого звіту – «Success Stories» («Успішні операції»), що вказує на позитивні досягнення цієї місії.

Логічним продовженням у регіоні діяльності Рабіт, що завершила свою операцію 3 березня 2011 р., стала сухопутна фаза спільної операції «Посейдон». Основна мета операції полягала в організації ефективного та дієвого прикордонного контролю на зовнішніх кордонах європейських держав через проведення ретельного контролю за міграційними потоками на сухопутному кордоні між Туреччиною і Грецією. Крім того, в ході операції було проведено моніторинг щодо зростання міграційних потоків з Туреччини до Болгарії.

1 листопада 2014 р. Фронтекс розпочав операцію «Тритон» у відповідь на збільшення кількості нелегальних мігрантів з Африки до Італії. В операції взяли участь 26 держав – членів ЄС (окрім Болгарії та Румунії), які забезпечили місію технічними можливостями, надавши відповідну кількість кораблів, літаків, вертольотів тощо. Операція «Тритон» є допоміжною до операції «Mare Nostrum» (італ. «наше море»), розпочату Італією у 2013 р. після трагедії біля берегів о. Лампедузи 2013 р., коли загинуло більше 3500 осіб. Однак через великі фінансові витрати (майже 9 млн євро щомісяця) уряд Італії був змушений згорнути операцію. Операція «Тритон», що тривала до кінця 2015 р., відбувалася шляхом ротації. Це означає, що кожного місяця 2 кораблі, 4 патрульні судна, 2 літаки і 1 вертоліт під керівництвом двох європейських країн проводили спостереження за ситуацією у Середземному морі. Тимчасом як основне завдання операції «Маре Нострум» зводилося до порятунку нелегальних мігрантів, функції операції «Тритон» полягали у проведенні прикордонного контролю у територіальних водах Італії та зборі інформації щодо напливу мігрантів, які прибувають до країни [44, c. 189].

Загалом, агенція запланувала збільшити свій бюджет у 2017 р. більш ніж удвічі – із 142 мільйонів до 320 мільйонів євро.

Проаналізувавши зазначені операції, можна виділити два механізми щодо врегулювання суперечок, пов’язаних із напливом нелегальних мігрантів на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС: механізм Рабіт і механізм спільних операцій. Основна відмінність Рабіт від спільних операцій полягає у терміні їх дії – Рабіт функціонує на тимчасовій основі, спільні місії – на постійній. З огляду на такий поділ, А. Бурідж зазначає, що застосування механізму Рабіт на грецько-турецькому кордоні вказує на розвиток нових тенденцій в управлінні зовнішніми кордонами ЄС і слугує дороговказом для майбутніх напрямів діяльності Фронтексу [161, c. 34]. Ми, у свою чергу, вважаємо, що операції Рабіт створюють передумови для проведення довготермінових операцій або тих операцій, що діють на постійній основі.

Діяльність, з одного боку, постійних і, з іншого боку, тимчасових місій, на думку П. Гоблінга, формують складові інтегрованої системи зовнішніх кордонів Європейського Союзу (далі – ІСЗК ЄС). Ця система стала предметом вивчення та дослідження також інших західних науковців, серед яких варто згадати Л. Коррадо, С. Кареру, Г. Джорі, Р. Козловськи, О. Мареніна, Дж. Монара та інших.

Дослідники вдаються до спроби встановити зміст інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами ЄС. Так, окрім діяльності постійних і тимчасових місій, суть ІСЗК ЄС зводиться до посилення та модернізації співробітництва між відповідними прикордонними відомствами та агенціями держав – членів Європейського Союзу [164, c. 67].

На нашу думку, інтегрована система управління зовнішніми кордонами ЄС являє собою розгалужену систему, ядро якої складає функціонування відомств та установ у сфері охорони кордонів ЄС та діяльність прикордонних агенцій держав – членів ЄС у цій сфері, ефективним інструментом реалізації діяльності яких є координація співробітництва між ними.

Беручи до уваги останні дані, зафіксовані Фронтексом за 2016 р., зовнішні кордони Шенгенського простору перетнуло понад 1,8 мільйона нелегальних мігрантів із Сирії, Лівії, Туреччини, Судану, Еритреї, Нігерії та ін. Наприкінці 2017 р. очікувалося, що кількість мігрантів перевищить 2-мільйонний рубіж. Діяльність Фронтексу обмежена людськими ресурсами, оскільки агенція налічує у своєму складі лише ті підрозділи, які надають їй у розпорядження національні прикордонні служби держав Шенгенського простору. Крім того, деякі країни у 2016-2017 рр. взагалі відмовлялися відряджати свої підрозділи, посилаючись на необхідність забезпечення безпеки насамперед на власних кордонах. Наприклад, у червні 2016 р. на прохання уряду Греції допомогти із прибуттям мігрантів Фронтекс надав допомогу у вигляді лише 8 співробітників агенції [44, c. 191].

Інституційний механізм держав Шенгенського простору доповнює створена за ініціативою Комісії ЄС 15 грудня 2015 р. Європейська служба прикордонної та берегової охорони (European Border and Coast Guard–EBCG**)** – (Європейська система прикордонної та берегової охорони) – (далі ЄСПБО). 22 червня 2016 р. Європейський парламент, Рада ЄС і Комісія ЄС ухвалили пропозицію Комісії ЄС щодо створення європейської прикордонної та берегової охорони [308].

Основна мета ЄСПБО полягає у посиленні та зміцненні управління зовнішніми кордонами держав Шенгенського простору. До того ж це один із заходів Європейського Союзу, що покликаний гарантувати свободу пересування осіб, ефективно управляти міграцією та покращити внутрішню безпеку європейських держав у межах Шенгенського простору. Відповідно до пропозиції Комісії ЄС робота ЄСПБО має зводитися до її співпраці з національними компетентними органами з управління кордонами держав Шенгену в рамках Фронтексу. Національні органи європейських держав управлятимуть своїми кордонами самостійно. Однак у випадку, коли зовнішнім кордонам певної держави загрожуватиме небезпека з огляду на наплив нелегальних мігрантів, такі країни мають право звертатися по допомогу до ЄСПБО. У відповідь на такий запит агенція повинна одразу ж розгорнути свої прикордонні команди і загони до кордонів такої держави. Необхідно зазначити, що структура ЄСПБО налічуватиме 1000 постійних працівників. Крім того, в рамках її роботи буде створено резерв прикордонників у кількості 1500 осіб, які у будь-який час протягом кількох днів зможуть бути задіяні на будь-якій території ЄС [44, c. 192].

Порівняно з Фронтексом Європейська служба прикордонної і берегової охорони матиме більше повноважень для повернення мігрантів до країн їхнього походження, що допоможе сповільнити наплив біженців з Близького Сходу та Африки до Європи.

Таким чином, створення нової агенції буде не тільки кількісним та якісним розширенням Фронтексу, а й посилюватиме діяльність останнього у зміцненні контролю на зовнішніх кордонах держав Шенгенського простору.

У посиленні діяльності Фронтексу щодо подолання нелегальної імміграції та транскордонної злочинності значну роль відіграє функціонування Європейської системи прикордонного спостереження – European Border Surveillance System (EUROSUR) – (далі – Євросур). Створення цієї системи передбачено ухваленим Європейським парламентом та Радою ЄС Регламентом № 1052/2013 від 22 жовтня 2013 р. [368].

Відповідно до ст. 1 документа Євросур визначає спільні рамки для обміну інформацією та співробітництва між державами – членами ЄС і Фронтексом з метою підвищення ситуаційної обізнаності та реакційної здатності на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС для виявлення, попередження, боротьби з нелегальною імміграцією та транскордонною злочинністю, а також для збереження життя нелегалів.

Одним із ключових аспектів діяльності Євросуру є питання, пов’язані із застосуванням засобів спостереження. Керуючись ст. 12 документа, Фронтекс координує загальне застосування засобів спостереження з метою забезпечення національних центрів інформацією на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС. Зокрема, агенція проводить: а) моніторинг портів та берегових територій третіх країн, які на підставі аналізу ризиків були визначені як такі, що використовуються для цілей, пов’язаних із потоками нелегальних мігрантів або транскордонною злочинністю; б) відстеження суден у відкритому морі, які використовуються для постачання нелегальних мігрантів, або ті, що пов’язані з транскордонною злочинністю; моніторинг визначених територій у морі з метою виявлення, ідентифікації та відстеження суден, що використовуються для незаконних цілей; в) екологічну оцінку відведених місць у морі та на зовнішніх сухопутних кордонах з метою оптимізації моніторингу щодо напрямків постачання нелегальних мігрантів тощо. Для реалізації основних цілей Євросур у виявленні, попередженні та боротьбі з нелегальною імміграцією цей регламент передбачає можливість держав – членів Євросоюзу обмінюватися інформацією та співпрацювати з однією або кількома сусідніми державами третіх країн. Такий обмін інформацією та співпраця відбуваються на підставі ухвалення двосторонніх, багатосторонніх угод або шляхом регіональних мереж, створених на їхній основі (ст. 24). Національні координаційні центри держав – членів ЄС є відправними пунктами щодо обміну інформацією з третіми країнами [44, c. 193].

Система Євросур розпочала свою роботу 2 грудня 2013 р. у державах – членах Євросоюзу, розташованих уздовж південного (морського) і східного (сухопутного) зовнішнього кордону Європейського Союзу (Болгарії, Угорщині, Греції, Іспанії, Італії, Кіпрі, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Фінляндії, Франції, Хорватії та Естонії), а також у Норвегії. З грудня 2014 р. система почала діяти також у інших державах–членах ЄС, на які припадає частина сухопутного або морського зовнішнього кордону (Бельгія, Німеччина, Нідерланди і Швеція). У рамках механізму Євросур національні компетентні органи держав представлені прикордонними військами, береговою охороною, поліцією, митними органами та військово-морським флотом, які несуть відповідальність за охорону кордонів. Такі органи обмінюються оперативними даними з Фронтексом і сусідніми країнами для проведення спільних рятувальних операцій на морі та боротьби з транскордонною злочинністю. У ході формування Євросур уже створено національні координаційні центри та лінії зв’язку; забезпечено підтримку сусідніх держав – нечленів ЄС у розвитку прикордонної інфраструктури; організовано наукові дослідження щодо вдосконалення прикордонного контролю на морі тощо [44, c. 194].

На думку Дж. Жандесбоза, Євросур являє собою систему наднаціонального екстериторіального спостереження, що містить інформацію, зібрану за межами кордонів Європейського Союзу та на території третіх країн за допомогою спеціальних технологій, що допомагають запобігти потокам нелегальних мігрантів до Європейського Союзу [303, c. 111].

На нашу думку, Євросур являє собою механізм обміну інформацією та співробітництва між Фронтексом і відповідними компетентними органами держав – членів ЄС у сфері здійснення прикордонного контролю з метою зменшення чисельності нелегальних мігрантів до ЄС, попередження злочинності на кордонах Європейського Союзу та посилення його внутрішньої безпеки.

Важливу роль в ухваленні низки документів, а також у спрощенні та упорядкуванні Шенгенського acquis у сфері прикордонної співпраці насамперед для держав – претендентів на вступ до Євросоюзу відіграла діяльність інститутів самої організації. Зокрема, Рада ЄС, Європейський парламент і Комісія ЄС доклали чимало зусиль для кодифікації численних правових документів, усунення повторів, нечіткості формулювань, відокремлення обов’язкових положень від практичних рекомендацій у шенгенському законодавстві.

Результатом спільних та узгоджених дій Європейського парламенту і Ради ЄС стало прийняття Регламенту 2016/399 від 9 березня 2016 р. [371], яким ухвалено Кодекс Європейського Союзу про правила перетину особами кордонів (далі – Кодекс про кордони).

Кодекс про кордони складається з 4 (чотирьох) розділів, поділених на окремі глави, та 10 додатків. Усього документ налічує 45 статей.

Основне значення цього документа полягає у вдосконаленні нормативно-правової бази Європейського Союзу у сфері спільного управління кордонами держав Шенгенського простору шляхом встановлення єдиних правових стандартів та процедур, що регулюють питання, пов’язані із свободою пересування осіб через внутрішні кордони, з одного боку, і контролем стосовно перетину зовнішніх кордонів держав – членів Європейського Союзу, з іншого. До того ж Кодекс про кордони виступає правовим інструментом реалізації Шенгенського acquis [44, c. 159].

Окремою складовою інституційного механізму держав Шенгенського простору є наявність інформаційних систем. Зважаючи на відкритість кордонів у межах Шенгенського простору, а також на існування єдиних правил в’їзду на зовнішніх кордонах, ми вважаємо, що питання функціонування інформаційних систем є особливо актуальним. Пояснюється це насамперед тим, що такі системи надають можливість вільного доступу до бази даних як прикордонним, так і правоохоронним органам держав-учасниць Шенгенського простору, які, в свою чергу, мають змогу швидко та оперативно співпрацювати та взаємодіяти задля підтримки національної безпеки, громадського порядку та ефективної боротьби з організованою злочинністю. Серед основних інформаційних систем у межах Шенгенського простору важливе місце відводиться функціонуванню Шенгенської інформаційної системи, Шенгенської інформаційної системи другого покоління, Візової інформаційної системи та Європейської інформаційної системи авторизації подорожей[[4]](#footnote-4). Основне призначення інформаційних систем полягає в обміні даними між державами-учасницями Шенгенського простору щодо полегшення  процедури подання візової заявки громадянами третіх країн, перевірки на зовнішніх кордонах, а також підвищення безпеки європейських країн. Зокрема, завдяки функціонуванню Шенгенської інформаційної системи (Schengen Information System) – (далі - ШІС) правоохоронні органи держав-учасниць Шенгенського простору співпрацюють у сфері внутрішньої безпеки [44, c. 171].

У доктрині права ЄС побутує думка, згідно з якою Шенгенська інформаційна система становить один з елементів Шенгенської системи щодо охорони кордонів, за допомогою якої відповідні органи держав Шенгенського простору мають змогу отримувати необхідну для них інформацію стосовно осіб, яким заборонено перетинати територію держав – членів ЄС [342, c. 122].

Однак ми вважаємо, що сфера застосування ШІС є значно ширшою. На сьогодні всі європейські митні, прикордонні, правоохоронні та судові органи держав Шенгенського простору можуть отримати у цій системі інформацію не лише про зниклих осіб або правопорушників, а й про предмети, зокрема автомобілі та зброю. Тому в межах цього підрозділу дослідження ми спинимося на правових основах запровадження ШІС, її призначенні, основних напрямах функціонування системи, структурі та її використанні державами Шенгенського простору.

Правові засади функціонування ШІС визначено у Розділі IV (ст. 92–119) Шенгенської конвенції 1990 р. Відповідно до ст. 92 державами Шенгенського простору створено спільну Шенгенську інформаційну систему, що включає національну частину, яка знаходиться в розпорядженні кожної держави, а також функцію технічної підтримки [195].

За допомогою автоматизованої пошукової процедури ШІС органи відповідних держав отримують доступ до інформації стосовно осіб та предметів для здійснення прикордонного контролю та перевірок, поліцейського і митного контролю, здійснення процедури видачі віз, надання дозволів на проживання тощо [56, c. 70].

За юридичною природою Шенгенська конвенція 1990 р. є міжнародно-правовим документом, що повинен бути інкорпорований в національні правові системи держав Шенгенського простору. Однак, як слушно зазначає С. Каранья, інкорпорація міжнародного акта в національне законодавство суттєво відрізняється, враховуючи правові традиції кожної країни. Насамперед це стосується дотримання кожною державою моністичного чи дуалістичного підходу до співвідношення міжнародного та національного права [380, с. 231]. Прикладом дотримання країною моністичного підходу є Австрія, де Шенгенська конвенція 1990 р. має пряму дію, тому немає необхідності ухвалювати новий законодавчий акт щодо дії ШІС.

Що стосується країн з дуалістичним підходом, то, наприклад, Норвегія ухвалили новий законодавчий акт, який регулює функціонування ШІС [378, c. 215-216].

Основна мета ШІС полягає у забезпеченні громадського порядку, безпеки, у тому числі державної безпеки, а також у реалізації свободи пересування осіб у межах Шенгенського простору за допомогою інформації, що передається через дану систему (ст. 93 Шенгенської конвенції 1990 р.) [56, c. 73].

Деякі іноземні фахівці у сфері права Європейського Союзу зазначають, що мета ШІС зводиться лише до координації співробітництва поліцейських органів держав Шенгенського простору [380].

Однак ми не поділяємо повною мірою такого підходу, оскільки, окрім забезпечення громадського порядку та безпеки, Шенгенська інформаційна система виступає також інструментом реалізації свободи пересування осіб, сприяючи водночас зміцненню та поширенню співробітництва між поліцейськими, імміграційними, митними та іншими відповідними компетентними органами держав Шенгенського простору. Крім того, запровадження ШІС є однією з основних вимог реалізації положень Шенгенської конвенції 1990 р. Це означає, що жодна країна не може приступити до процесу імплементації Шенгенської конвенції 1990 р. доти, доки не буде запроваджено Шенгенську інформаційну систему на її території [56, c. 73].

Із набуттям чинності 26 березня 1995 р. Шенгенської конвенції 1990 р. та ліквідацією перевірок на внутрішніх кордонах держав Шенгенського простору ШІС вступила в дію.

Загалом, Шенгенська інформаційна система є досить обсяговою та розвиненою інформаційною системою, яка містить відомості про осіб, документи та об’єкти, які перебувають у розшуку. Ця система дає змогу перевірити дані щодо особи або об’єкта, які вводяться в систему, і те, які дії необхідно вжити у конкретному випадку. Наприклад, завдяки ШІС відповідні органи прикордонних служб перевіряють, чи міститься у базі даних інформація про особу, щодо якої проводиться перевірка. У разі позитивної відповіді (hit) ШІС визначає, які дії мають бути застосовані уповноваженими органами держав. Серед таких дій є: а) арешт із метою екстрадиції; б) відмова у в’їзді особам, які перебувають у розшуку; в) відомості про безвісти зниклих осіб; г) дані про свідків та осіб, яким в рамках процедури кримінального розслідування направлено повістку з вимогою з’явитися в судові органи, тощо. З метою проведення консультацій між органами держав Шенгенського простору доступ до ШІС є постійним, а саме – 24 години на добу. Як зазначає Дж. Дюмортьє, такий швидкий та ефективний доступ до бази даних за принципом hit / no hit надає змогу особам уникати зайвих затримок і черг, наприклад, в аеропортах [272, c. 31].

ШІС складається з: а) національних систем, які разом формують національну систему (далі – Н-ШІС), та б) центральної системи технічної підтримки (далі – Ц-ШІС). Взаємозв’язок між центральною і національною системами здійснюється за допомогою складної інфраструктури, а саме – кабельних та інших мереж. Національні системи (Н-ШІС)функціонують на території кожної з держав Шенгенського простору під керівництвом спеціальної установи, якою є офіс Н-ШІС, що належить до структури міністерства внутрішніх справ чи аналогічної установи відповідної держави. Національна система може містити повну або часткову копію загальної бази даних ШІС. Кожна з держав несе відповідальність за створення і підтримку власної Н-ШІС. Крім того, держави є відповідальними за достовірність інформації, яка передається до Ц-ШІС. Файли даних всіх Н-ШІС держав є ідентичними, що забезпечується Ц-ШІС. Н-ШІС дає змогу уповноваженим національним органам шукати необхідну інформацію у базі даних ШІС. Компетентні національні органи кожної з держав можуть здійснювати пошук інформації лише у власній базі даних Н-ШІС, оскільки доступ до Н-ШІС інших держав неможливий. Основний принцип, на основі якого функціонує ШІС, полягає в тому, що Н-ШІС кожної з країн не можуть обмінюватися комп’ютеризованою інформацією безпосередньо між собою [180]. Замість цього обмін відбувається лише через Ц-ШІС.

Центральна система (Ц-ШІС) знаходиться у м. Страсбурзі (Франція). Уряд Франції несе відповідальність за дію Ц-ШІС. Однак така відповідальність має лише формальний характер. Основний обов’язок за функціонування Ц-ШІС покладено на постійну робочу групу, що складається з представників держав – учасниць Шенгенського простору.

Основним елементом Ц-ШІС є функція технічної підтримки, яка містить загальну базу даних ШІС. Додатковим елементом Ц-ШІС є «єдиний національний інтерфейс» (далі – НІ-ШІС), що забезпечує доступ до центральної бази даних всіх держав Шенгенського простору.

Функція технічної підтримки забезпечує автентичність інформації всіх національних систем єдиним нормам. По-суті, Ц-ШІС є центральним інформаційним ядром, яке гарантує, що національні бази даних є ідентичними за своєю суттю, надаючи інформацію в реальному часі. Це інформаційне ядро є технічною підтримкою для всієї системи ШІС. Надалі дані передаються відповідно до протоколів та процедур, встановлених спільно договірними сторонами для функції технічної підтримки. Статтею 118.4 Шенгенської конвенції 1990 р. передбачено, що заходи безпеки, вжиті для Ц-ШІС, повинні бути ідентичні Н-ШІС. Ц-ШІС складає центр інформації (ядро), а Н-ШІС – інформаційні сполучні канали [72, c. 247]. Кожен інформаційний сполучний канал національної системи Н-ШІС закріплений за відповідною державою. При цьому кожна держава Шенгенського простору сама визначає, чи вносити будь-яку інформацію в систему ШІС. Н-ШІС надає можливість обмінюватися інформацією, яка є необхідною для відповідної роботи всієї системи ШІС. Н-ШІС використовує постійну фізичну структуру (з’єднання) – офіси SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) – (далі – СІРЕНЕ), що є додатковими інформаційними запитами при національному вході, тобто являють собою інтерфейс користувача системи. Їх завданнями є отримання і передача додаткових даних, необхідних для інформаційного забезпечення системи ШІС. До того ж СІРЕНЕ є відповідальними за діяльність національної галузі єдиної інформаційної мережі [44, c. 173-174].

По-суті, така досить складна система створює зв’язок між усіма державами, які застосовують Шенгенську конвенцію 1990 р., і надає, у свою чергу, органам поліції, посольствам, консульствам, імміграційним і митним службам країн доступ до інформації, необхідної для виконання ними своїх обов’язків, введеної в систему з боку інших держав, які використовують конвенцію. Шенгенська інформаційна система перебуває під контролем незалежної наднаціональної установи – Шенгенського спільного контролюючого органу (Schengen Joint Supervisory Authority (JSA)) – (далі – ШСКО). Цей орган уповноважений проводити технічний контроль у центральній базі даних у м. Страсбурзі, а також стежити за дотриманням права доступу певних співробітників до даних у системі ШІС [72, c. 248].

У базі ШІС інформація зберігається відповідно до законодавства кожної країни. Наразі у ній є більше 46 мільйонів записів, що містять таку інформацію: прізвище та ім’я; дату народження; місце народження; стать; національність; будь-які, що використовуються, псевдоніми; чи озброєна дана людина; чи людина чинить опір (при затриманні) (ст. 94(3) Шенгенської конвенції 1990 р.) [195].

11 червня 2002 р. Рада ЄС ухвалила Рішення щодо нових функцій ШІС, зокрема у боротьбі з тероризмом [222]. Згідно з цим документом функції ШІС спрямовані на: право доступу до ШІС Європолу та національних членів Євроюсту; розширення категорій зниклих безвісти об’єктів; запис операцій щодо персональних даних; внесення положень щодо регламентації СІРЕНЕ до ст. 108 Шенгенської конвенції 1990 р. 29 квітня 2004 р. та 24 лютого 2005 р. Рада ЄС ухвалила два документи – Регламент № 871/2004 [252] та Рішення 2005/211 [222], якими було внесено зміни до Шенгенської конвенції 1990 р., доповнюючи тим самим Рішення Ради ЄС від 11 червня 2002 р. У зв’язку з подальшим розширенням Європейського Союзу у 2004 р. постало питання про необхідність удосконалення ШІС, яка почала застосовуватися на території Данії, Фінляндії, Швеції, Ісландії та Норвегії з 1 січня 2000 р. Тому 1 грудня 2000 р. ШІС було модифіковано та технічно оновлено ​​у зв’язку з ухваленням Радою ЄС Рішення 2000/777/ЄС. Відповідно до документа положення Шенгенського acquis почали застосовуватися до Данії, Фінляндії, Швеції, Ісландії та Норвегії починаючи з 25 березня 2001 р. [212]. Саме з цього часу система отримала нову назву – Шенгенська інформаційна система другого покоління (далі – ШІС II). При цьому основна проблема функціонування системи полягала в її неспроможності повною мірою обслуговувати більше 18 держав Шенгенського простору. Тобто у випадку приєднання до цієї системи ряду інших європейських країн, система не змогла б забезпечити належного рівня охорони персональних даних стосовно громадян третіх країн [44, c. 175].

На сьогодні Шенгенська інформаційна система використовується Бельгією, Німеччиною, Люксембургом, Нідерландами, Францією, Австрією, Угорщиною, Грецією, Данією, Ісландією, Іспанією, Італією, Латвією, Литвою, Мальтою, Норвегією, Польщею, Португалією, Словаччиною, Словенією, Фінляндією, Чехією, Швецією, Естонією, Великобританією і Швейцарією. Що стосується Північної Ірландії, то країна, користуючись принципом opt-out, вибірково бере участь у положеннях, які стосуються функціонування Шенгенської інформаційної системи. Великобританія приєдналася до ШІС II у березні 2015 р. Відповідно, поліція та інші правоохоронні органи країни отримали доступ до бази даних цієї системи [44, c. 175].

Як зазначає Дж. Дюмортьє, запровадження ШІС II та її реалізація може дублювати функції вже існуючої інформаційної системи – ШІС [272, c. 21]. Однак у межах нашого наукового дослідження ми визначимо ті особливості та переваги ШІС II, які суттєво відрізняють її від системи ШІС.

ШІС II функціонує на основі Рішення Ради ЄС 2007/533/JHA від 12 червня 2007 р. щодо створення, експлуатації та управління ШІС II. Крім того, правову основу дії ШІС II формують Рішення Комісії ЄС 2008/334/JHA від 4 березня 2008 р., яким затверджено посібник СІРЕНЕ та інші здійснювані заходи для Шенгенської інформаційної системи другого покоління (ШІС II) [180], та Рішення Комісії ЄС 2010/261/EU від 4 травня 2010 р. «Щодо Плану безпеки Центральної ШІС II і комунікаційної інфраструктури» [177].

Згідно з Рішенням Комісії ЄС 2008/334/JHA від 4 березня 2008 р. посібник СІРЕНЕ являє собою набір інструкцій, у яких містяться як загальні, так і детальні процедури, які дотримуються компетентними органами Шенгенського простору з метою обміну додатковою інформацією відповідно до таких категорій попереджень: а) попередження щодо відмови у в’їзді або перебуванні; б) попередження стосовно арешту з метою передачі або видачі правопорушника; в) попередження щодо зниклих безвісти осіб; г) попередження про осіб, які розшукуються для надання допомоги в судочинстві; д) попередження з метою здійснення особливої ​​перевірки; е) попередження про об’єкти, які розшукуються з метою конфіскації або використання як доказів [180].

У свою чергу, у Рішенні Комісії ЄС 2010/261/EU від 4 травня 2010 р. «План безпеки Центральної ШІС II і комунікаційної інфраструктури» передбачено організацію безпеки Центральної ШІС II та її комунікаційної інфраструктури, а також встановлено план забезпечення їх безпеки [177]. Основна мета полягає в забезпеченні захисту від будь-якої загрози доступу, недоторканності і конфіденційності інформації. Комісія ЄС несе відповідальність за застосування та контроль над заходами безпеки комунікаційної інфраструктури та Центральної ШІС II протягом перехідного періоду [72, c. 248].

Варто зазначити, що система ШІС II була розроблена як клон португальської національної ШІС. У 2004 р. до ЄС приєдналися 10 європейських країн, які скасували контроль на своїх кордонах, ввівши тим самим ШІС II. Таким чином, нові держави – члени ЄС дістали можливість отримувати інформацію від ШІС II з 1 липня 2007 р. і надавати в ШІС II власну інформацію з 1 вересня 2007 р. [221]. Зокрема, Польща почала використовувати систему ШІС із вересня 2007 р.

25 січня 2008 р. Рада ЄС у складі міністрів внутрішніх справ та міністрів юстиції держав – членів ЄС встановила остаточну дату введення ШІС II – 1 вересня 2009 р. Саме з цієї дати передбачалося перемістити всю інформацію з ШІС I до ШІС II, доповнивши останню даними біометричного характеру [221].

Однак процес запровадження ШІС II регулярно відкладався. Так, Чехія, що головувала в Євросоюзі в 2009 р., винесла на обговорення пропозицію скасувати її запуск, модернізувавши замість цього вже існуючу ШІС. Після тривалих дебатів міністри внутрішніх справ і міністри юстиції держав – членів ЄС ухвалили рішення дати другий шанс системі ШІС II.

На початку березня 2010 р. з метою перевірки функціонування ШІС II такі країни, як Люксембург, Португалія, Словенія, Австрія і Німеччина, провели операцію «Рубіж». Під час операції було передано 24 терабайти інформації, і перевірка була визнана успішною. Комісія ЄС ухвалила Рішення щодо запуску системи у березні 2013 р.

Кожна з держав Шенгенського простору зберігає власну синхронізовану копію Ц-ШІС II як Н-ШІС II. Наприклад, у Великобританії Н-ШІС II повністю об’єднана з Єдиною державною автоматизованою інформаційною системою поліції. Кожна країна призначає відповідальний орган під назвою бюро щодо запитів стосовно додаткової інформації у національній інформаційній системі – СІРЕНЕ. У Великобританії таким органом є Національне агентство боротьби зі злочинністю. Бюро системи СІРЕНЕ відповідає за зв’язок з іншими державами Шенгенського простору і за розгляд усіх запитів та попереджень. У більшості держав – членів ЄС додатково з Шенгенською інформаційною системою діють національні бази даних – банк даних або реєстр іноземців. Як правило, це поліцейські бази даних, де зберігається інформація про власних та іноземних громадян, а також дані стосовно тих осіб, що підозрюються у скоєнні правопорушення, тощо. Використання біометричних даних і введення системи оповіщення є найбільш істотними нововведеннями системи ШІС II порівняно з попередньою системою ШІС. Введення фотознімків і відбитків пальців є доступними лише після перевірки їх відповідності встановленим стандартам. Крім цього, в системі ШІС II міститься інформація про безвісти зниклих осіб, особливо про дітей або інших незахищених категорій людей, які потребують захисту. В системі зберігаються також і записи про деякі категорії предметів, наприклад, про автомобілі, водні транспортні засоби, стрілецьку зброю і документи, що були загублені, викрадені або використовувались для скоєння злочинів. По суті, митні та прикордонні служби, правоохоронні, судочинні або відповідні адміністративні органи держав Шенгенського простору мають змогу опубліковувати так звані «повідомлення» з описом розшукуваних людей або об’єктів [44, c. 178-179].

Окрім цього, ШІС II містить інформацію про правопорушення, скоєні громадянами третіх країн, та дані щодо виписаних таким особам штрафів. Наприклад, якщо іноземець скоїв правопорушення на території однієї з держав Шенгенського простору, така інформація заноситься до ШІС II і є доступною при запиті на отримання візи в будь-якому посольстві країн Шенгенського простору. До того ж за наявності неоплачених штрафів, зокрема в одній з держав Шенгенського простору, є підставою дати відмову в отриманні шенгенської візи. На відміну від ШІС, нова система підключена до Візової інформаційної системи. Термін зберігання всіх даних у ШІС II складає 10 років. Натомість термін зберігання даних у ВІС становить 5 років.

При цьому спільною ознакою ШІС та ШІС II є наявність запису, що забороняє іноземцям перетинати кордони держав Шенгенського простору.

Доступом до даних ШІС II користуються спеціально уповноважені співробітники Європолу та Євроюсту, а також їхні помічники. Зазначені органи мають змогу отримувати доступ до конкретних даних лише в рамках виконання своїх обов’язків.

Однак при всіх перевагах та позитивних досягненнях ШІС II слід, безумовно, вказати на певні проблеми в її функціонуванні. Зокрема, вони пов’язані зі спробами зламати систему з метою отримання необхідної інформації. Так, 18 січня 2014 р. Міністерство внутрішніх справ Німеччини встановило, що базу даних ШІС II зламали хакери, які скопіювали майже 1,2 млн файлів. У файлах містилася інформація про осіб, що перебувають у розшуку, персон нон-грата, підроблені документи тощо. Відповідно, такі проблеми вимагають від Європейського Союзу вжиття додаткових технічних і правових заходів з метою забезпечення належного захисту майже 46 млн даних у ШІС II, що, у свою чергу, визначатиме її ефективне функціонування [72, c. 248].

Таким чином, на рівні Європейського Союзу діє інституційний механізм співробітництва між державами Шенгенського простору, діяльність якого спрямована на охорону зовнішніх кордонів Євросоюзу від напливу нелегальних мігрантів, боротьбу з організованою злочинністю, терористичними актами тощо.

По суті, інституційний механізм держав Шенгенського простору представлений, з одного боку, низкою інституцій, серед яких потрібно відзначити діяльність Фронтексу, загонів швидкого прикордонного реагування Рабіт, Європейської служби прикордонної та берегової охорони, європейської системи прикордонного спостереження Євросур і функціонуванням різноманітних транскордонних інформаційних систем - Шенгенської інформаційної системи, Візової інформаційної системи та Європейської інформаційної системи авторизації подорожей, з іншого.

**Висновки до розділу 4**

1. Договірний механізм регулювання співпраці держав-учасниць Шенгенського простору формує система міжнародних угод, що регулює відносини між суб’єктамиєвропейської інтеграціїу сферах, пов’язаних із реалізацією візової та імміграційної політики, політики щодо надання притулку, захисту персональних даних, функціонуванням транскордонних інформаційних систем, прикордонного співробітництва органів держав Шенгенського простору, співпраці їх судових та поліцейських органів, гармонізації їх національного законодавства з правовими нормами Шенгенського acquis.

2. На рівні Європейського Союзу діє інституційний механізм співробітництва між державами-учасницями Шенгенського простору, діяльність якого спрямована на охорону зовнішніх кордонів Євросоюзу від напливу нелегальних мігрантів, боротьбу з організованою злочинністю, терористичними актами тощо. Даний механізм представлений діяльністю Фронтексу, діяльністю загонів швидкого прикордонного реагування Рабіт, функціонуванням Європейської служби прикордонної та берегової охорони та європейської системи прикордонного спостереження Євросур. Зазначені агенції та установи разом із діяльністю національних прикордонних відомств європейських держав є складовими комплексної інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами ЄС, що покликана зміцнити контроль на зовнішніх кордонах держав-учасниць Шенгенського простору.

3. Діяльність інституційного механізму спрямована на практичне забезпечення ефективності прикордонного співробітництва держав-учасниць Шенгенського простору та є ключовим кроком Європейського Союзу в подальшому поступовому розвитку єдиної інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами ЄС.

**РОЗДІЛ 5**

**РЕАЛІЗАЦІЯ СПІЛЬНОЇ ВІЗОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В МЕЖАХ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

**5.1 Правові засади спільної візової політики держав Шенгенського простору**

Спільна візова політика ЄС є однією з важливих складових співробітництва держав Шенгенського простору. В межах внутрішніх кордонів держав Шенгенського простору їхні громадяни користуються свободою пересування. Однак, що стосується перетину громадянами третіх країн зовнішніх кордонів держав Шенгенського простору, то спільна візова політика ЄС залишається важливим інструментом, за допомогою якого держави – члени ЄС намагаються захистити себе від нелегальної імміграції, потоків біженців та забезпечити при цьому належний рівень безпеки як для власних громадян, так і для своїх кордонів. Для реалізації цієї мети держави Шенгенського простору встановлюють узгоджені переліки безвізових та візових країн, визначають спільні критерії щодо внесення чи невнесення тієї чи іншої країни до цих переліків, запроваджують єдиний формат візи, сприяють консульському співробітництву та обміну інформацією у цій сфері [44, c. 113].

Правові акти, пов’язані з видачею візи, її оформленням, процедурами та заходами щодо отримання віз, є невіддільною складовою Шенгенського acquis.

Із набуттям чинності 1 грудня 2009 р. Лісабонського договору всі візові питання разом із сферою прикордонного контролю (правилами перетину зовнішніх кордонів держав – членів ЄС), регулюванням питань, пов’язаних з умовами в’їзду, пересуванням, проживанням, працевлаштуванням іноземців; наданням притулку; запобіганням нелегальної імміграції; боротьбою з торгівлею людьми, регулюються ст. 77–80 розділу V ДФЄС [396]. Зазначені сфери згідно з установчими договорами ЄС підпорядковуються імміграційній політиці Європейського Союзу. У свою чергу, імміграційна політика є складовою простору свободи, безпеки та юстиції як одного з пріоритетних і самостійних напрямів діяльності Європейського Союзу. Правове регулювання ПСБЮ передбачене п. 2 ст. 4 ДФЄС і є спільною компетенцією Євросоюзу та його держав-членів. Спільна візова політика на практиці здійснюється за допомогою інституційно-правового механізму ЄС. Зокрема, Рада ЄС, Європейський парламент і Комісія ЄС завдяки ухваленню низки документів та запровадженню єдиних дій сприяють формуванню і подальшому її розвитку [44, c. 114].

Що стосується процедури ухвалення документів та заходів у сфері спільної візової політики ЄС, то правові засади її здійснення визначає ст. 77 ДФЄС. Згідно з нею Європейський парламент і Рада ЄС у питаннях, пов’язаних із спільною візовою політикою, приймають рішення відповідно до звичайної законодавчої процедури. Окрім ст. 77 ДФЄС, ухвалення законодавчих інструментів ЄС за допомогою звичайної законодавчої процедури передбачають ст. 289–294 ДФЄС [396].

Відповідно до вищезазначеної процедури було ухвалено низку важливих документів у сфері візової політики ЄС. Йдеться насамперед про законодавчі акти, що регулюють питання, пов’язані із запровадженням Євросоюзом спільних візових переліків країн та встановленням єдиного формату візи. Зокрема, Регламентом Ради № 574/1999 р. від 12 березня 1999 р. [251]. зі змінами, внесеними до нього Регламентом Ради № 539/2001 від 15 березня 2001 р. [250], встановлено спільний перелік третіх країн, громадяни яких зобов’язані мати шенгенські візи для перетину зовнішніх кордонів ЄС (т.зв. «чорний перелік третіх країн»), та перелік країн, громадяни яких звільняються від такої вимоги (т.зв. «білий перелік третіх країн»). Регламент № 539/2001 застосовується до громадян третіх країн, які перебувають короткостроково (до трьох місяців) на території держав – членів ЄС і здійснюють транзит через одну чи декілька держав – членів ЄС. Дія Регламенту не поширюється на Великобританію та Ірландію [44, c. 115].

Регламент № 539/2001 містить два додатки. Додаток I включає перелік третіх країн, громадянам яких необхідно мати шенгенську візу для перебування на території ЄС. Сюди входять майже 100 країн.

Додаток II містить перелік країн, громадяни яких звільняються від необхідності мати шенгенську візу при перетині кордонів Євросоюзу. До них належать: Андорра, Аргентина, Австралія, Болівія, Бразилія, Бруней, Болгарія, Канада, Чилі, Коста-Рика, Еквадор, Гватемала, Ватикан, Гондурас, Ізраїль, Японія, Малайзія, Мексика, Монако, Нова Зеландія, Нікарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Сан-Марино, Сінгапур, Південна Корея, Швейцарія, Сполучені Штати Америки, Уругвай, Венесуела. До цієї категорії належать два адміністративні райони КНР – Гонконг і Макао [44, c. 115].

Необхідно зазначити, що критерії, згідно з якими держави – члени ЄС відносять треті країни до «чорного переліку» або «білого переліку», не є чітко сформульованими у Регламенті. Натомість у преамбулі документа зазначено, що рішення щодо третіх країн, громадяни яких підпадають під візові вимоги, і ті, які звільняються від них, зумовлюються зваженою оцінкою в кожному конкретному випадку з урахуванням значної кількості критеріїв, пов’язаних із ризиками нелегальної імміграції, державною політикою і безпекою, зовнішніми відносинами Європейського Союзу з третіми країнами (п. 5 преамбули) [250].

До основних параметрів, за якими оцінюється готовність країни до безвізового статусу, Європейський Союз відносить політику третьої країни у сфері міграції, включно з протидією нелегальній міграції, співробітництво у сфері реадмісії, стан правового і технічного оснащення кордонів, політику запобігання транскордонній злочинності, співробітництво між міграційними та прикордонними службами третіх країн тощо.

Крім того, Євросоюз може встановити безвізовий режим із третьою країною як засіб підтвердження особливого виду політичних відносин, наприклад, у випадку, коли таку країну визнано офіційним кандидатом на вступ до Євросоюзу. Саме цей фактор відіграв вирішальну роль при ухваленні у 1999 р. Радою ЄС Рішення щодо включення Румунії та Болгарії до «білого переліку третіх країн». Водночас статус кандидата на вступ зовсім не означає автоматичного надання країні безвізового режиму. Зокрема, такий режим не поширюється на Туреччину, що є кандидатом на вступ із 1999 р.

До Регламенту № 539/2001 протягом 2003–2014 рр. Рада ЄС та Європейський парламент внесли ряд змін і доповнень. Зокрема, у 2003 р. Регламентом Ради № 453/2003 [249] Еквадор і Швейцарію було вилучено з «білого переліку третіх країн». Ситуація з Еквадором була пов’язана з напливом нелегальних іммігрантів на територію держав – членів ЄС. Що стосується Швейцарії, то у 2002 р. було укладено Угоду між ЄС і Швейцарською Конфедерацією щодо вільного руху осіб. Угодою встановлено принцип вільного пересування громадян обох сторін у межах території ЄС і Швейцарії [137]. Крім того, відповідно до ухваленого Радою Рішення № 2008/903/EC [208] Швейцарія з 1 грудня 2008 р. приєдналася до країн – учасниць Шенгенського простору. Тому, як і у випадках, пов’язаних із Норвегією, Ісландією і Ліхтенштейном, Швейцарія бере участь у спільній візовій політиці держав даного простору.

1 травня 2004 р. членами Європейського Союзу стали Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Кіпр і Мальта. Відтак вищезазначені країни вилучені з «білого переліку третіх країн».

Відповідно до Регламенту № 1932/2006 [244] Болівію через наплив нелегальних мігрантів та поширення ступеня злочинності на своїй території було переміщено до «чорного переліку третіх країн». Те саме стосувалося і мікро-держав у Тихому та Індійському океанах – Антигуа і Барбуди, Багамських островів, Барбадосу, Мавританії, Сент-Кітсу та Невісу, Сейшельських островів.

У 2009 р. Регламентом № 1244/2009 [242] Сербію, Чорногорію і Македонію було віднесено до «білого переліку третіх країн». Таким чином, починаючи з 19 грудня 2009 р. їхні громадяни, що володіють біометричними паспортами, в’їжджають на територію країн – учасниць Шенгенського простору без віз. Такий порядок також поширюється на Болгарію, Хорватію, Кіпр і Румунію. Рішення Ради ЄС набуло чинності 15 грудня 2010 р.

25 листопада 2010 р. Рада ЄС ухвалили Рішення [200], згідно з яким громадянам Тайваню надано безвізовий режим (попри невизнання Тайваню як незалежної країни). На рік раніше, а саме – у 2009 р., Великобританія та Ірландія з огляду на торговельні відносини між сторонами також встановили безвізовий режим для громадян Тайваню. Завдяки налагодженому економічному співробітництву ЄС із Гонконгом, Макао, Японією, Південною Кореєю і Сінгапуром їхнім громадянам також надано безвізовий режим [44, c. 118].

У 2008 р. Європейський Союз в рамках політики Східного партнерства запровадив візовий діалог з Україною, Білорусією, Молдовою, Вірменією, Азербайджаном і Грузією. Основна мета діалогу полягає у скасуванні візового режиму для громадян цих країн. Першою країною із Східних партнерів ЄС, громадяни якої з 28 квітня 2014 р. отримали право та можливість перетинати зовнішні кордони 26 держав Шенгенського простору без віз, стала Молдова.

Суттєві зміни до Регламенту № 539/2001 були внесені у 2013 р. Це пов’язано з напливом нелегальних мігрантів та шукачами притулку з Балканських країн, з якими Європейський Союз уклав угоди про лібералізацію візового режиму. 11 грудня 2013 р. Європейський парламент і Рада ЄС ухвалили Регламент ЄС 1289/2013 [373]. Документом передбачено так званий «механізм призупинення спрощеного візового режиму». На практиці він означає, що у випадку надзвичайних ситуацій Європейський Союз на тимчасовій основі знову може відновити візовий режим для громадян третіх країн, що був скасований або спрощений відповідно до угод про лібералізацію візового режиму. Під надзвичайними випадками в Регламенті розуміється значне та раптове збільшення нелегальних мігрантів і шукачів притулку на територію Європейського Союзу протягом періоду, що становить 6 місяців. Однак запровадження цього механізму розглядається в документі як крайній захід, вжитий державами – членами ЄС. Перед застосуванням «механізму призупинення спрощеного візового режиму» держава – член ЄС зобов’язана повідомити Комісію ЄС про своє рішення. У свою чергу, Комісія ЄС проводитиме оцінку щодо ситуації у даній країні стосовно призупинення дії норм щодо скасування віз до громадян третіх країн. У випадку, коли Комісія ЄС приймає рішення про застосування належних заходів для попередження напливу нелегальних мігрантів, угоди про лібералізацію візового режиму з ЄС призупиняють діяти протягом 6 місяців. Термін може бути продовжений максимум до 12 місяців (ст. 1–3 Регламенту) [44, c. 118-119].

У доктрині права ЄС питання, пов’язані із запровадженням ЄС візових переліків третіх країн, зазнають гострої критики. Наприклад, Р. Чолевінськи, І. Гільд, П. Боуелз, Г. Майєрс вважають, що не існує цілком зрозумілих критеріїв віднесення тієї чи іншої третьої країни до «чорного» чи «білого» переліків. Така ситуація склалася у 2003 р., коли Еквадор було переміщено до «чорного переліку». Як слушно зазначає І. Гільд, у 2003 р. не було надано і, відповідно, опубліковано жодних фактів, що свідчили б про підстави для таких дій [291, c. 56]. На нашу думку, віднесення певної третьої країни до одного з вищезазначених переліків має бути належним чином обґрунтоване, з наведенням максимально достатніх та виправданих фактичних обставин. Це, у свою чергу, свідчитиме про ефективність реалізації інститутами ЄС спільної візової політики ЄС у відносинах із третіми країнами.

Проблеми щодо питань, пов’язаних із визначенням формату шенгенської візи, були у 1990-х роках. Щоб їх вирішити, Рада 29 травня 1995 р. ухвалила Регламент № 1683/95 [243], яким було встановлено єдиний формат візи. Регламент визначає структуру і зміст шенгенських та інших віз, що видаються державами – членами ЄС, а також стандарти їх безпеки (для захисту від підробок). Регламентом було передбачено отримання від громадян третьої країни так званих біометричних індикаторів (фотографій та відбитків пальців), що мали бути включені до кожної візи.

Окрім цього, відповідно до Регламенту Ради № 333/2002 від 11 лютого 2002 р. [247]. запроваджено єдиний формат щодо форм для прикріплення візи, виданої державами-членами особам, що мають дорожні документи. Створення єдиного формату зумовлене необхідністю забезпечити належний рівень безпеки та запобігти підробкам чи виправленням. Єдиний формат візи передбачав зобов’язання держав – членів Європейського Союзу вміщувати фотографію на візі для підвищення захисту документів і створення передумов для запровадження Візової інформаційної системи. На практиці держави – члени ЄС почали застосовувати включення фотографій у візу лише з 3 червня 2007 р. Ця норма була передбачена ст. 3.1 Регламенту № 334/2002 [248]. Таким чином, Регламенти Ради № 1683/95 та № 333/2002 є підтвердженням підвищення ролі безпеки в усіх питаннях, які стосуються перетину зовнішніх кордонів ЄС.

Серед правового масиву правових актів у сфері спільної візової політики також слід виділити правові інструменти, що регулюють діяльність Візової інформаційної системи. Серед них варто зазначитиРішення Ради ЄС 2004/512/ЄС«Про створення Візової інформаційної системи» [220] від 8 червня 2004 р.; Рішення Комісії ЄС 2008/602/ЄС [179] від 17 червня 2008 р., яким затверджено інфраструктуру зв’язку між Центральною ВІС та Національними інтерфейсами держав – учасниць Шенгенського простору; Регламент Європейського парламенту і Ради ЄС № 767/2008 щодо системи ВІС та обміну даними щодо короткострокових віз між державами-членами від 9 липня 2008 р. [359]; Рішення Комісії № 2010/49 від 30 листопада 2009 р. щодо визначення перших регіонів, де використовуватиметься Візова інформаційна система [176].

Низка зазначених вище документів є правовою основою роботи Візової інформаційної системи та складовими правових актів, ухвалених інститутами Європейського Союзу у сфері спільної візової політики.

Таким чином, законодавчі акти держав Шенгенського простору встановлюють єдині правила, умови та процедури для реалізації ними спільної візової політики у відносинах із третіми країнами. Це стосується насамперед запровадження візових та безвізових переліків третіх країн, встановлення єдиного формату візи, визначення структури та змісту візи тощо. Сукупність законодавчих актів та спільних заходів держав Шенгенського простору у візовій сфері виступають правовими інструментами реалізації спільної імміграційної політики Євросоюзу та є складовою Шенгенського acquis ЄС.

**5.2 Візовий кодекс і уніфікація спільної візової політики Європейського Союзу**

Починаючи з 2000-х років у межах ЄС необхідно було прийняти документ, який би консолідував увесь правовий масив норм і сприяв спрощенню процедур у реалізації держав – членів ЄС спільної візової політики з третіми країнами. Крім того, зважаючи на наплив нелегальних мігрантів на територію ЄС важливо було гармонізувати співробітництво консульських органів держав – учасниць Шенгенського простору.

Тому 13 липня 2009 р. Регламентом 810/2009 Європейського парламенту і Ради ЄС було ухвалено Візовий кодекс ЄС (далі – Візовий кодекс) [360], який інкорпорував майже всі законодавчі акти та інструменти щодо питань, пов’язаних із поняттям візи, категоріями віз, процедурою видачі віз та ухваленням рішень із візових питань. Візовий кодекс набув чинності 5 квітня 2010 р. Зміни до нього внесено Регламентом Комісії ЄС № 977/2011 від 3 жовтня 2011 р. [181], Регламентом № 154/2012 р. від 15 лютого 2012 р. [363], Регламентом № 610/2013 від 26 червня 2013 р. [366], Регламентом від 2015 р., ухваленими Європейським парламентом і Радою ЄС відповідно.

Документ базується на Конвенції Ради Євро­пи про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. [193] і Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 р. [169]. З ухваленням Візового кодексу попередні норми візового законодавства ЄС втратили чинність (йдеться про підрозділ 3 «Візи» Розділу II «Скасування перевірок на внутрішніх кордонах і пересування осіб» Шенгенської конвенції 1990 р. та положення Спільної консульської інструкції від 28 квітня 1999 р.). Тобто завдяки прийняттю Візового кодексу відбулася консолідація правових рамок спільної візової політики для держав Шенгенського простору. Тим самим відбувся процес гармонізації правил та основних процедурних аспектів, пов’язаних із візовими питаннями.

Візовий кодекс складається з преамбули, 6 розділів, поділених на підрозділи, та 13 додатків.

Розділ I «Загальні положення» (статті 1 і 2) Візового кодексу встановлюєпроцедури та умови видачі віз для транзиту чи запланованого перебування на тери­торії держав – членів ЄС тривалістю не довше трьох місяців протягом будь-якого піврічного терміну [360]. Тобто залишається незмінним правило, згідно з яким шенгенська віза видається лише з метою короткострокового перебування – не більше 90 днів протягом піврічного періоду. Водночас кожні півроку зазначений термін поновлюється навіть в межах дії однієї візи. Наприклад, якщо термін дії візи – один рік, а зазначений термін перебування – 90 днів, то її власник фактично може перебувати на території Шенгенського простору 180 днів, а власник дворічної візи – 360 днів. Відповідно до ст. 1 документа положення Регламенту застосовуються до всіх громадян третіх країн, яким необхідна віза під час перетину зовніш­ніх кордонів держав – членів ЄС згідно з положеннями, передбаченими Регламентом Ради ЄС № 539/2001 від 15 березня 2001 р. [250]. Цей регламент міс­тить перелік третіх країн, громадяни яких повинні отрима­ти візу для перетину зовнішніх кордонів ЄС, а також перелік країн, громадяни яких не підлягають вищезгаданій вимозі. При цьому обмеження щодо вільного пересування не стосуються громадян третіх країн, які є членами сімей громадян ЄС та громадян третіх країн і членів їх сі­мей, які згідно з договорами Євросоюзу та третіми країнами, а також актами ЄС, мають рівні права на безперешкодне пере­сування разом із громадянами держав – членів ЄС [44, c. 125].

Відповідно до статті 2 Візового кодексу під «візою» розуміється дозвіл, виданий державою – членом ЄС, з метою: a) транзиту або запланованого перебування на території держав – членів ЄС тривалістю не довше трьох місяців протягом будь-якого піврічного терміну з дня першого в’їзду на територію держав – членів ЄС або б) транзиту через міжнародні транзитні зони аеропортів держав – членів ЄС. Окрім визначення поняття візи, згідно з документом визначено категорії віз, а саме: 1) єдина віза (uniform visa); 2) віза з територіально обмеженою дією (visa with limited territorial validity); 3) транзитна аеропортова віза (ATV – airport transit visa). Так, під єдиною візою розуміється віза, яка є дійсною на всій терито­рії держав – членів ЄС; під візою з територіально обмеженою дією – віза, яка є дійсною на території однієї або кількох держав – членів ЄС, проте не всіх членів ЄС; під транзитною аеропортовою візою — віза, яка є дійсною для транзиту через міжнародні транзитні зони аеропортів од­нієї чи більше держав – членів ЄС [72, c. 241].

У Розділі II «Транзитна аеропортова віза» (стаття 3) Візового кодексу встановлено переліктретіх країн, громадянам яких потрібно володіти аеропортовою транзитною візою під час їх перетину міжнародних транзитних зон аеропортів, розташованих на території держав – членів ЄС. Перелік третіх країн міститься в Додатку IV до Регламенту № 539/2001 з однойменною назвою. До таких країн належать: Афганістан, Бангладеш, Демократична Республіка Конго, Еритрея, Ефіопія, Гана, Іран, Ірак, Нігерія, Пакистан, Сомалі, Шрі-Ланка [250].

Однак у випадках масового напливу нелегальних іммігрантів будь-яка держава – член Європейського Союзу має право вимагати у громадян третіх країн, не зазначених у Додатку IV до Регламенту № 539/2001, наявності аеропортової транзитної візи під час перетину міжнародних транзитних зон аеропортів, розташованих на її території. Це положення передбачене п. 2 статті 3 Візового кодексу. При цьому держави – члени ЄС зобов’язані повідомляти Комісію ЄС про такі рішення до того, як вони вступили в силу, а також про скасування відповідних вимог наявності транзитної аеропортової візи (ст. 53). Віднесення третіх країн кожною державою – членом ЄС до вищезазначеного переліку є предметом щорічного перегляду Візовим комітетом, робота якого передбачена статтею 52 (1) Візового кодексу. Відповідно до Регламенту Європейського парламенту і Ради ЄС № 182/2011 364], що замінив Рішення 1999/468, Візовий комітет складається з представників 22 держав – учасниць Шенгенського простору, а також представників Болгарії, Кіпру, Хорватії та Румунії. Асоційовані учасники Шенгенського простору – Ісландія, Норвегія, Швейцарія і Ліхтенштейн – не представлені у зазначеному комітеті. Очолює роботу комітету член Комісії ЄС [44, c. 242].

Розділ III «Процедури та умови видачі візи» (ст. 4–36) ЄС є найбільш обсяговим порівняно з іншими розділами Візового кодексу ЄС. Він складається з 6-ти глав [360].

Главою I «Органи влади, що беруть участь у процедурах, пов’язаних з опрацюванням візових заявок» встановлено, що розгляд візових заявок та прийняття рішень щодо них здійснюють консульства держав – членів ЄС. Виняток із цього правила становить розгляд заявок прикордонною або імміграційною службами на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС, що є відповідальними за перевірку осіб відповідно до статей 35 і 36 Візового кодексу ЄС. Візовим кодексом ЄС визначено державу – члена ЄС, що уповноважена розглядати та ухвалювати рішення щодо заявок (ст. 5). Така держава повинна бути: a) державою – членом ЄС, територія якої є єдиним пунктом призначення візиту; б) державою – членом ЄС, територія якої є основним пунктом призначення візиту щодо тривалості чи мети перебування, якщо візит передбачає більше, ніж один пункт призначення; в) державою – членом ЄС, зовнішні кордони якої аплікант перетинає при в’їзді на територію держав – членів ЄС, якщо основний пункт призначення визначити неможливо. Відповідно до статті 8 Візового кодексу будь-яка держава – член ЄС може погодитися представляти іншу державу – члена ЄС з метою розгляду заявок та видачі віз від її імені. Представництво також може здійснюватися для збору заявок і внесення біометричних даних. Таке регулювання актуальне для країн (як правило, малих), на терито­рії яких не представлені всі країни Шенгенського простору своїми консульськими установами (наприклад, Молдова). В Україні єдиним наразі прикладом застосування механізму представ­ництва країнами ЄС є Люксембург, який передав свої функції видачі віз Кон­сульському відділу Посольства Бельгії [44, c. 126].

Однак, як слушно зазначає С. Пірс, при такому механізмі не існує жодних гарантій щодо розгляду всіх заявок і, відповідно, видачі віз уповноваженою державою – членом ЄС [342, c. 321]. На нашу думку, така проблема може бути розв’язана при зверненні за допомогою до Європейської служби зовнішньополітичної діяльності (EU External Action Service) – (далі – ЄСЗД). Організація та функціонування цієї служби передбачені п. 3 ст. 27 ДЄС [396] і Рішенням, що засновує таку службу (2010 OJ L 201/30) [215]. Європейська служба зовнішньополітичної діяльності співпрацює з дипломатичними відомствами держав – членів Європейського Союзу. До її складу входять посадові особи компетентних служб Генерального секретаріату Ради ЄС і Комісії ЄС, а також персонал, направлений дипломатичними відомствами держав – членів Союзу. Проте у Візовому кодексі відсутнє положення щодо діяльності ЄСЗД. Відтак питання щодо можливості розгляду візових заявок і, відповідно, отримання віз згідно з принципом представництва уповноваженою державою не підпадає під сферу правового регулювання Візового кодексу ЄС. А це, на нашу думку, створює перепони для отримання віз громадянами третіх країн.

У Главі II «Застосування» (ст. 9–17) Візового кодексу визначаютьсяумови подання візової заявки. Візову заявку потрібно подавати не раніше ніж за три місяці до початку запланованої подорожі. Власники багаторазових віз можуть подавати заявку до закінчення терміну дії візи, дійсної протягом принаймні шести місяців (ст. 9) [360]. У цій самій главі зазначаються загальні правила подання заявки. Відповідно до статті 10 заявники повинні подавати заявку особисто. При поданні заявник зобов’язаний надати: аплікаційну форму – візову анкету з фотокарткою; проїзний документ – паспорт для виїзду за кордон чи інший документ; фотокартку згідно зі стандартами, визначеними Регла­ментом ЄС 1683/95, або відповідно до стандартів, визначених у статті 13 Регламенту щодо Візової інформаційної системи; дозвіл на зняття відбитків пальців; надати додаткові документи відповідно до статті 14 (наприклад, запрошення, або контракт, або туристичний ваучер); за необхідності надати докази наявності відповідного та дійсного туристичного медичного страхування; повинні сплатити консульський збір. Кожен заявник зобов’язаний надати заповнену та підпи­сану візову заявку. Особи, внесені до проїзного документа заявника, повинні надати окрему аплікаційну форму. Віза на дитину оформлюється окремо, в тому числі, у випадках, коли її внесено до паспорта одного з батьків (ст. 11) [44, c. 129].

Особливої уваги в контексті захисту персональних даних заслуговує стаття 13 Візового кодексу. У цій статті зазначаються відомості про біометричні дані. Так, держави – члени ЄС зобов’язані збирати біометричні дані заявника, що включають його фотокартку, відбитки деся­ти пальців відповідно до гарантій, викладених у Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., у Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 р. і в Конвенції ООН про права дітей 1989 р. Біометричні дані збираються під час подання першої візової заявки. При подальших заявках протягом наступних 59 місяців біометричні дані копіюються з попередньої заявки, навіть якщо попередня заявка по­давалась до іншої консульської установи. Відбитки пальців повинні бути відскановані відповідно до стандартів ICAO та рішення Комісії 2006/648/EC від 22 ве­ресня 2006 р. [173], що визначає технічні особливості стан­дартів біометричних даних, пов’язаних із розробкою ВІС. До того ж біометричні дані повинні бути зібрані кваліфікованим та уповноваженим персоналом відповідних органів влади. Під наглядом консульств біометричні дані також може збирати кваліфікований та уповноважений персонал почесного консула (ст. 42 Візового кодексу) або зовнішній провайдер послуг (ст. 43 Візового кодексу). Під зовнішніми провайдерами послуг розуміються посередницькі структури – візові центри.

Від обов’язку надавати відбитки пальців згідно зі ст. 13 звільняються чотири категорії заявників: 1) діти віком до 12 років; 2) особи, які фізично нездатні пройти процедуру скануван­ня відбитків пальців; 3) глави держав або урядів, члени уряду із дружиною/чолові­ком, які їх супроводжують, а також члени урядової офіцій­ної делегації, у випадку запрошення з офіційною метою від урядів держав – членів ЄС або від міжнародних організацій; 4) монархи та інші високоповажні члени королівської ро­дини на запрошення урядів держав – членів ЄС або між­народних організацій, видані з офіційною метою. Від оплати консульського збору звільняються діти віком до шести років; учні, студенти, аспіранти та вчителі, що їх супроводжу­ють, з метою навчання чи освітньої підготовки; науковці з третіх країн, які подорожують із метою про­ведення наукового дослідження, як визначено у Реко­мендації № 2005/761/EC Європейського парламенту та Ради від 28 вересня 2005 р. [353] для полегшення видачі державами – членами ЄС стандартних короткостроко­вих віз для науковців із третіх країн, які подорожують на територію Союзу з метою проведення наукових досліджень; представники неурядових організацій віком до 25 років, які беруть участь у семінарах, конференціях, спортив­них, культурних чи освітніх заходах, організованих не­урядовими організаціями [44, c. 131].

У Главі III «Розгляд заявок та прийняття рішення» (ст. 18–23) Візового кодексу містяться положення, що підтверджують повноваження консульств (ст. 18), прийнятність (ст. 19), штамп, який вказує, що заявка є прийнятною (ст. 20), перевірку умов в’їзду та оцінку ризику (ст. 21). Відповідно до ст. 23 рішення щодо заявок приймається протягом 15 календарних днів з дня подання заявки, що вважається при­йнятною. Період в окремих випадках може продовжи­тися максимум до 30 днів, якщо подальший пере­гляд заявки є необхідним, або у випадках здійснення представництва, коли відбувається звернення до органів влади держави – члена ЄС, яку представляють. В деяких випадках, коли необхідно отримати додаткові документи, термін може бути подовжений макси­мум до 60 календарних днів [44, c. 132].

У Главі IV «Видача візи» (ст. 24–32) Візового кодексу містяться положення, що регламентують видачу різного виду віз.У порівнянні з попередніми нормами візового законодавства ЄС Візовим кодексом ЄС вилучено поняття «транзитної візи» (категорія В), замінивши її звичайною шенгенською візою – єдиною візою [360]. Така новація дає змогу, наприклад, багатьом туристам при стиковці рейсів залишити будівлю аеропорту, декілька днів провести у так званому «транзитному місці», а надалі продовжити подорож власним маршрутом. Відповідно, при пересадці в аеропорту без «виходу до міста» віза взагалі не вимагатиметься. Відтепер для транзитного проїзду необхідно звертатися за видачею єдиної візи (С), але метою поїздки вказувати транзит. Розглядати таку заяву буде консульство тієї держави – учасниці Шенгенського простору, через яку турист планує в’їзд. А віза, у свою чергу, дає можливість пересуватися в межах Шенгенського простору.

У Главі V «Зміни до виданої візи» (ст. 33, 34) Візового кодексу містяться положення щодо продовження терміну дії візи. Так, термін дії візи або тривалість перебування можна про­довжити, якщо уповноважений орган влади держави – члена ЄС вважає, що власник візи надав докази форс-мажорних обставин або того, що з підстав гуманності він не має змоги залишити територію держав – членів ЄС до завершення тер­міну дії перебування, дозволеного візою. Таке продовження терміну дії потрібно надавати безкоштовно. Термін дії візи або тривалість перебування виданої візи можна продовжити, якщо власник візи надасть докази об­ґрунтованих особистих причин для продовження терміну дії чи тривалості перебування. За таке продовження знімається плата в розмірі 30 євро. Інформацію про продовжену візу потрібно внести до систе­ми ВІС відповідно до ст. 14 Регламенту ВІС. Ст. 34 Візового кодексу визначає умови анулювання та відкликання візи: 1) віза може бути анульована, якщо її отримано нечесним спосо­бом; 2) віза може бути відкликана, якщо умови видачі вже не виконуються; 3) віза може бути відкликана на вимогу власника візи. Якщо візу анулюють або відкликають, до неї прикріплюють штамп з відмітками «анульовано» («annulled») або «відкликано» («revoked»). Штрих безпеки «ефект латентного зображення» разом із надписом «віза» закреслюють. Інформацію про анульовану чи відкликану візу вносять до системи ВІС відповідно до ст. 13 Регламенту ВІС [44, c. 137].

Главою VI «Візи, видані на зовнішніх кордонах» (ст. 35 і 36) Візового кодексу передбачено, що візову заявку може бути подано на зовнішніх кордонах, якщо заявник не мав змоги подати візову заявку заздалегідь. При цьому вимога обов’язкового медичного туристичного страхування заявника може бути скасована, якщо медич­ного страхування немає на пункті перетину кордону чи з причин гуманності [360].

Розділ IV «Адміністративне управління та організація» (ст. 37–47) Візового кодексу ЄС містить положення щодо регулювання візових відділів держав, що повинні функціонувати в межах власних консульських установ держав – членів ЄС (ст. 37); ресурсів, необхідних для розгляду заявок та моніторингу консуль­ських установ (ст. 38); поведінку працівників (ст. 39); форм співпраці (ст. 40); форм співпраці між державами – членами ЄС (ст. 41); порядку звернення за допомогою до почесних консулів (ст. 42); напрямів співробітництва з провайдерами зовнішніх послуг (ст. 43); питання щодо шифрування та безпечної передачі даних (ст. 44); співробітництва держав – членів ЄС з комерційними посередниками – туристичними компаніями (ст. 45); ведення статистичних даних (ст. 46); забезпечення інформації для громадськості (ст. 47). Беручи до уваги ті обставини, щовізова політика ЄС в третіх країнах суттєво відрізня­ється залежно від ступеня міграційного ризику та інших особливостей Візовим кодексом передбачено Розділ V, що регулює питання співробітництва держав Шенгенського простору на місцевому рівні (ст. 48). Зокрема, передбачено регулювання співробітництва Шенгенських консульських установ у межах однієї країни. Так, консульства держав – членів ЄС зобов’язані співпрацювати в межах однієї юрисдикції та оцінювати потребу вве­дення, зокрема: узгодженого списку додаткових документів, які заявни­ки зобов’язані надати; спільних критеріїв розгляду заявок з огляду на скасу­вання вимоги оплати консульського збору; вичерпного переліку проїзних документів, виданих при­ймаючою країною. В межах місцевої співпраці держав Шенгенського простору по­винен існувати обмін інформацією стосовно щомісячної статистики стандартних віз, віз із територіаль­но обмеженою дією [44, c. 138].

Нарешті, останній РозділVI «Заключні положення» (ст.49–58) Візового кодексу ЄС включає положення, що регулюють питання щодо проведення Олімпійських та Параолімпій­ських ігор (держави – члени ЄС, що приймають Олімпійські та Пара­олімпійські ігри, повинні застосовувати процедури та умови для полегшення видачі віз) (ст. 49); поправки та додатки (ст. 50); інструкції для практичного застосування Візового кодексу (ст. 51); процедуру роботи Комітету (ст. 52); питання інформування (ст. 53); ряд поправок (ст. 54–56), питання проведення моніторингу та оцінки (ст. 57); набуття чинності Візового кодексу (ст. 58) [360].

Візовий кодекс містить також 13 додатків: Додаток I «Анкета для отримання Шенгенської візи», Додаток II «Невичерпний перелік додаткових документів», Додаток III «Уніфікований формат та використання штампу, що зазначає прийняття візової заявки до розгляду», Додаток IV «Спільний перелік третіх країн, що входять до Додатку 1 до Регламенту № 539/2001, чиї громадяни мають отримати аеропортову транзитну візу для перебування у міжнародній транзитній зоні аеропортів, розташованих на території держав – членів ЄС», Додаток V «Список дозволів на проживання, що дозволяють їхнім власникам здійснювати транзит через аеропорти держав-членів без вимоги отримання аеропортової транзитної візи», Додаток VI «Стандартна форма для повідомлення та обґрунтування відмови у видачі, анулюванні або відкликанні візи», Додаток VII «Як заповнювати візові бланки», Додаток VIII «Прикріплення візового бланку», Додаток ІХ «Правила видачі віз на кордоні мореплавцям при їх транзитному пересуванні відповідно до візових вимог», Додаток X «Перелік мінімальних вимог, які потрібно включити до юридичного документа для співпраці із зовнішнім провайдером послуг», Додаток XІ «Особливі умови та процедури, що полегшують видачу віз членам олімпійської родини, які беруть участь в Олімпійських або Параолімпійських іграх», Додаток XII «Щорічні статистичні дані про стандартні візи, візи з територіально обмеженою дією та транзитні візи через аеропорт» та Додаток XІІІ «Таблиця співвідношення» [44, c. 138-139].

26 червня 2013 р.Європейським парламентом та Радою ЄС ухвалено Регламент № 610/2013 від 26 червня 2013 р. [366], яким були внесені зміни до Шенгенської конвенції 1990 р. Шенгенського кодексу про кордони та Візового кодексу.

Згідно з документом, починаючи з 18 жовтня 2013 р. для переважної більшості громадян третіх країн – незалежно від того, потрібна їм віза чи ні, якщо вони бажають виїхати до однієї з держав Шенгенського простору для короткострокового перебування (на відміну від проживання в одній з держав-членів на строк більше 3-х місяців), максимальна тривалість дозволеного перебування визначається як «90 днів протягом 180-денного періоду» [366].

Датою в’їзду вважається перший день перебування на території будь-якої з держав Шенгену, а датою виїзду вважається останній день перебування на території держав Шенгенського простору.

Попередні поїздки на територію Шенгенського простору з іншими візами теж беруться до уваги. При виїзді з Шенгенського простору на кордоні вивчаються поїздки особи за останні 180 днів.

Зокрема, якщо особа виїжджає з Шенгену, незалежно від того в який спосіб, повертається з Польщі в Україну або ж відлітає з Амстердама до США, наприклад 31 серпня, то в розрахунок приймаються всі поїздки особи, починаючи з 4 березня. Протягом цього періоду сумарна кількість днів, проведених в межах Шенгенського простору, не повинна перевищувати 90 днів. І навіть якщо за минулі півроку в особи було декілька віз, виданих різними країнами Шенгену (і не тільки мультивізи, а й одноразові), вони також беруться до уваги.

У випадку, коли особа перевищує ліміт перебування в межах Шенгену, а саме – 90 днів, і проводить значно більше часу всередині, ніж за його межами, така особа може отримати дозвіл на тимчасове або постійне проживання. При цьому до такої особи застосовується інша процедура.

Оскільки Болгарія, Великобританія, Хорватія, Північна Ірландія, Румунія і Кіпр не є учасниками Шенгенського простору, термін перебування на їхніх територіях не береться до уваги при розрахунку. Однак це правило діє в Ісландії, Ліхтенштейні, Норвегії та Швейцарії. Короткострокове перебування на території цих країн становить 90 днів протягом 180-денного періоду.

З огляду на складність проведення розрахунків в ЄС розробили онлайн-інструменти для подорожуючих. На сайті Комісії ЄС створено спеціальний калькулятор для самостійного розрахунку дозволеного терміну перебування в межах Шенгенського простору.

1 квітня 2014 р. Комісією ЄС затверджено ряд змін до Візового кодексу. Така необхідність була зумовлена низкою проблем, пов’язаних із видачею шенгенських віз. Зокрема, для оформлення віз консульства вимагали досить велику кількість документів; особи, яким необхідні візи, повинні пройти довгі багатогодинні черги у візових центрах та посольствах; врешті-решт, термін дії багаторазових віз був надто короткий.

До того ж у 2014 р. порівняно з минулими роками популярність туризму до європейських країн значно зменшилася. Окрім економічних та політичних проблем 17 червня 2015 р. на засіданні Європарламенту гостро постало питання функціонування спільної візової політики.

Зокрема, у спеціальній доповіді євродепутат Таня Файон зі Словенії зазначила, що зміни до Візового кодексу у 2015 р. покликані спростити процедуру отримання передовсім короткострокових віз для громадян із Східної Європи. Оскільки Європа залишається першочерговим напрямком для туризму, необхідно зробити Європу більш привабливою для всіх подорожуючих, зокрема молоді, бізнесменів, науковців та ін. [348].

На нашу думку, спрощення процедури в отриманні шенгенських віз сприяє подорожуючим (насамперед сумлінним) відвідувати своїх родичів та друзів, вести підприємницьку діяльність тощо. Більше того, покращує економічне зростання європейських країн, створюючи при цьому нові робочі місця, зокрема в туристичному секторі.

Так, за даними голови Європейських туристичних асоціацій Мішеля де Тлуста, десята частина ВВП у Європі припадає саме на туристичну сферу. А спрощення механізму видачі віз збільшить доходи європейської економіки на 25 млрд євро щорічно. Крім того, на його думку, надалі необхідно відмовитися від обов’язкового оформлення медичної страховки для короткострокових візитів до Європи. А персонал круїзних суден має отримати візу на 12 місяців, оскільки така робота є сезонною [325].

Таким чином, з огляду на існуючі проблеми в отриманні шенгенських віз Рада ЄС та Європарламент ухвалили регламент у 2015 р. щодо внесення змін до Візового кодексу.

Документом скорочено період розгляду клопотання про отримання візи з 15 до 10 днів. Максимальний термін подачі заяви на візу збільшено з трьох до шести місяців до передбачуваної поїздки, що дозволить подорожуючим планувати поїздки заздалегідь і уникати так званих «пікових» сезонів.

Для того щоб перетнути кордон ЄС, усім громадянам необхідно заповнити єдину анкету. Обсяг її значно збільшився, але тільки за рахунок пояснювальної інформації. Діти, що подорожують, тепер повинні мати власний заповнений бланк анкети і квитанцію про оплату держмита. Як і раніше, виконати цю процедуру замість них повинні батьки.

Встановлено перелік документів, який поширюється тепер на всі держави – члени ЄС. Такий перелік дістав назву «невичерпний перелік», оскільки кожному окремому консульству держави – члена ЄС надається право доповнити цей перелік тими довідками та сертифікатами, які відповідне консульство вважає необхідними.

Візовим кодексом збільшено запас часу для короткострокової візи. Якщо раніше її термін закінчувався разом з тривалістю подорожі особи, то на сьогодні особі надається п’ятнадцятиденний коридор, який у разі форс-мажорної ситуації дозволить їй затриматися в ЄС.

Зміни торкнулися і закордонних документів. Для того щоб отримати візу, необхідно мати мінімум дві чисті сторінки в документі, але не обов’язково розворот. Якщо ж у паспорт такої особи вписані діти, то для них теж потрібно мати по дві чисті сторінки, оскільки на кожного з них буде проставлено штамп. Це значно ускладнює завдання, оскільки чисті аркуші мають властивість швидко закінчуватися.

При цьому абсолютно чітко у Візовому кодексі визначено консульства, в які заявник повинен подавати прохання, якщо його поїздка передбачає відвідування відразу кількох країн. Звернутися слід у представництво тієї держави, в якій особа має намір провести найбільшу кількість днів. Якщо ж кількість днів майже однакова щодо перебування у всіх державах, тоді по дозвіл необхідно звертатися до тієї держави, кордони якої особа перетинатиме першими. Важливі зміни торкнулися можливості заявника отримати пояснення причин відмови у видачі візи. Повідомлення про відмову має бути обов’язковим і в письмовому вигляді [44, c. 143].

До того ж введено обов’язкову вимогу видавати багаторазові візи терміном на три, а згодом на п’ять років. Такою можливістю мають змогу скористатися насамперед ті подорожуючі, які зареєстровані у Візовій інформаційній системі. Заявники, дані яких зареєстровані у ВІС і які належним чином використовували як мінімум дві візи за минулі 12 місяців, мають право скористатися цими перевагами. Слід зазначити, що така зміна правил стала можливою завдяки впровадженню Візової інформаційної системи, що завершилося у 2015 р. Відповідно, із функціонуванням ВІС консульства держав – членів ЄС отримали доступ до так званої «візової історії» заявника.

Також введено новий вид категорії шенгенської візи – туристичної (Touring Visa). Така віза надає змогу сумлінним громадянам із третіх країн в’їздити на територію держав Шенгенського простору і переміщатися нею протягом терміну до одного року, не залишаючись при цьому в одній державі більше 90 днів протягом 180 днів. Передбачено можливість продовжити термін такої візи до двох років, однак за умови, що заявник не проведе в одній державі більше 90 днів протягом 180-денного періоду. Такі візи видаються, наприклад, артистам, які перебувають з гастролями в межах Шенгенського простору протягом тривалого періоду, а також індивідуальним подорожуючим, включаючи туристів, вчених і студентів, які хочуть провести більше часу в Європі.

Загалом зміни у візовій політиці у 2017-2018 рр. стосуються всіх 26 держав Шенгенського простору, а також чотирьох асоційованих держав Шенгенського простору: Ісландії, Ліхтенштейну, Норвегії і Швейцарії. Нові правила не стосуються Великобританії, Хорватії, Румунії, Ірландії, Болгарії та Кіпру, на яких спільна візова політика Євросоюзу не поширюється.

Таким чином,Візовий кодекс уніфікував майже всі законодавчі акти та правові інструменти щодо питань, пов’язаних із поняттям візи, категоріями віз, процедурою видачі віз та ухваленням рішень із візових питань. Тобто завдяки ухваленню Візового кодексу відбулося спрощення правових рамок спільної візової політики для держав – учасниць Шенгенського простору. Тим самим відбувся процес гармонізації правил та основних процедурних аспектів, пов’язаних із візовими питаннями.

**5.3 Візова інформаційна система держав Шенгенського простору**

Важливим інструментом спільної візової політики держав Шенгенського простору є функціонування Візової інформаційної системи (далі – ВІС). Питання функціонування єдиної інформаційної системи з візових питань є особливо актуальним з огляду на відсутність контролю всередині кордонів держав Шенгенського простору. Дана система надає можливість вільного доступу до бази даних як прикордонним, так і правоохоронним органам держав Шенгенського простору, які, у свою чергу, мають змогу швидко та оперативно співпрацювати і взаємодіяти задля підтримки національної безпеки, громадського порядку та ефективної боротьби з організованою злочинністю, перетином кордонів нелегальними іммігрантами, торгівлею наркотиками тощо [59, c. 96-97].

Такі завдання держави – члени ЄС реалізовують двома основними способами: шляхом координації діяльності уповноваженими національними органами у сфері візової політики та завдяки співробітництву на рівні Європейського Союзу.

Причиною створення державами – членами ЄС Візової інформаційної системи стали події, що відбулися 11 вересня 2001 р. у Сполучених Штатах Америки. Саме після серії терактів на території США в Євросоюзі виникло питання про посилення заходів безпеки в межах кордонів держав – членів ЄС. Серед заходів підвищення безпеки держави Союзу запланували запровадження Візової інформаційної системи. Основне завдання ВІС полягало в обміні візовими даними про громадян з третіх країн, які в’їжджають на територію держав Шенгенського простору [59, c. 96].

Передумовами ухвалення ЄС правової основи для створення ВІС стало проведення Європейською Радою низки зустрічей. Так, 21–22 червня 2002 р. у м. Севільї (Іспанія) на засіданні Європейської Ради було проголошено, що заснування єдиної інформаційної системи для візових даних є найвищим пріоритетом спільної візової політики ЄС [345]. За підсумками зустрічі ухвалено рішення, згідно з яким передбачено створення загальної ідентифікаційної системи щодо візових даних та її швидкого впровадження [345]. 5–6 червня 2003 р. Європейська Рада доручила Комісії ЄС провести підготовчу роботу щодо формування технічної бази ВІС. 19–20 червня 2003 р. у м. Салоніках (Греція) Європейська Рада ухвалила Висновки, якими визначено напрями розробки ВІС [389]. Документом було передбачено, що всі витрати, пов’язані з розробкою та розвитком системи, покриваються коштами, виділеними з бюджету ЄС [59, c. 96].

8 червня 2004 р. у м. Люксембурзі (Люксембург) Рада ЄС ухвалила Рішення 2004/512/ЄС«Про створення Візової інформаційної системи» [220], що складається з 8 статей. Відповідно до статті 1 документа ВІС є системою обміну візовими даними між державами – членами ЄС, що уповноважує національні органи держав – членів ЄС оновлювати візові дані та проводити взаємні консультації в електронній формі. ВІС заснована на централізованій основі і складається з центральної системи – Центральної візової інформаційної системи (Ц-ВІЗ), інтерфейсів у кожній державі-члені – Національних інтерфейсів (Н-ВІЗ), що забезпечують зв’язок із відповідними центральними органами держав – членів ЄС, а також інфраструктури зв’язку Центральної візової інформаційної системи з Національними інтерфейсами держав – членів ЄС [220].

Комісія ЄС є відповідальною за розробку Центральної візової інформаційної системи, Національного інтерфейсу в кожній державі – члені ЄС, інфраструктури зв’язку між Центральною візовою інформаційною системою і Національними інтерфейсами держав – членів ЄС (ст. 2). У свою чергу, держави – члени ЄС адаптують свої національні інфраструктури. Усі заходи, пов’язані зі структурою побудови системи, технічними аспектами, що впливають на захист особистих даних, технічними аспектами, що мають серйозні фінансові наслідки для національних систем держав – членів ЄС або їх бюджетів, розробкою вимог безпеки, включаючи біометричні аспекти, регулюються згідно з процедурою, передбаченою ст. 5 та ст. 7 Рішення 1999/468. У 2011 р. Рішення було скасоване Регламентом Європейського парламенту та Ради ЄС № 182/2011 [364]. Чинною залишається лише стаття 5 (п. 1), що стосується складу Регуляторного комітету, який складається з представників держав – членів ЄС. Роботу Регуляторного комітету очолює представник від Комісії ЄС. Зазначений Регламент встановлює правила і загальні принципи, які регулюють механізми, що застосовуються, якщо юридично обов’язковий акт Союзу визначає необхідність єдиних умов імплементації та вимагає, щоб прийняття актів Комісією ЄС здійснювалося під контролем держав – членів ЄС. Згідно зі статтею 6 Регламенту № 182/2011 Комісія ЄС повинна надавати Європарламенту та Раді ЄС щорічну доповідь про функціонування і розвиток ВІС, починаючи з моменту підписання контракту щодо розробки ВІС [59, c. 97].

17 червня 2008 р. Комісія ЄС ухвалила Рішення 2008/602/ЄС [179], у якому було затверджено фізичну архітектуру, вимоги до Національних інтерфейсів, а також інфраструктуру зв’язку між Центральною ВІС та Національними інтерфейсами держав – членів ЄС. У Додатку до цього документа надано дизайн фізичної архітектури, вимоги до мережі для національних ВІС (Н-ВІС) та інфраструктури зв’язку між національними (Н-ВІС) і центральною ВІС (Ц-ВІС). Незважаючи на ухвалені Комісією ЄС Рішення 2004/512/ ЄС та2008/602/ЄС, питання щодо функціонування Візової інформаційної системи залишалося невирішеним. З огляду на цю обставину 9 липня 2008 р. у м. Страсбурзі (Франція) Європейський парламент і Рада ЄС ухвалили Регламент № 767/2008 стосовно системи ВІС та обміну даними щодо короткострокових віз між державами-членами (далі – Регламент ВІС) [359]. На сьогодні Регламент ВІС та Рішення 2004/512/ЄС«Про створення Візової інформаційної системи» є правовою основою роботи Візової інформаційної системи в цілому [59, c. 97].

Регламент ВІС складається із 7 розділів. Розділ 1 містить загальні положення, у яких зазначено предмет та основні завдання ВІС. Зокрема, предметом ВІС є сукупність умов та процедур, призначених для обміну даними щодо короткострокових віз громадян третіх країн між державами – членами ЄС. З метою кращого здійснення державами – членами ЄС спільної візової політики в документі передбачено основні завдання ВІС. До них належать: спрощення процедури видачі віз; боротьба з шахрайством; забезпечення контролю на зовнішніх пунктах перетину кордону та на національних територіях держав – членів ЄС; надання допомоги у виявленні осіб, які не відповідають вимогам в’їзду, перебування або проживання на територіях держав – членів ЄС; запобігання загрози для внутрішньої безпеки держав Європейського Союзу (ст. 2) [359].

Що стосується уповноважених інституцій, які мають право доступу до ВІС, то це питання регулюється низкою актів ЄС. Так, відповідно до ст. 3 Регламенту ВІС правом доступу до системи наділені відповідні національні органи держав Союзу, відповідальні за попередження, виявлення та розслідування терористичних або інших серйозних кримінальних загроз. Такий доступ є обмеженим, оскільки включає інформацію необхідну для виконання конкретних завдань, покладених на вищезазначені органи. Окрім національних органів держав – членів ЄС, правом доступу до бази даних ВІС має також Європол (European Police Office) – Європейське поліцейське управління. Можливість Європолу бути долученим до цієї системи відбувається в межах мандата організації. Це положення передбачене статтею 7 Рішення Ради ЄС 2008/633 від 23 червня 2008 р. [223].

У доктрині права ЄС існує думка, що доступ вищезазначених органів до ВІС не слід недооцінювати. Адже ВІС є інформаційною системою, запровадженою з метою розвитку візової політики ЄС, а не інструментом поліцейських служб. Тому такий доступ може становити пряму загрозу праву на приватне життя [155, c. 31].

Взаємодія національних органів держав ЄС з Європолом відбувається шляхом проведення взаємних консультацій, що здійснюються через центральні точки доступу в державах Шенгенського простору. До компетенції як національних уповноважених органів, так і Європолу належать введення, зміна або видалення даних у системі ВІС. Тобто в межах виконання своїх завдань лише співробітники візових інституцій та компетентні органи, що уповноважені здійснювати перевірки на зовнішніх пунктах перетину кордонів, імміграційні перевірки та надання притулку, мають право отримувати доступ до ВІС. Статтею 8 Регламенту ВІС передбачено організаційний механізм, за допомогою якого відповідні національні органи держав – членів ЄС можуть мати доступ до бази даних ВІС. Такий доступ здійснюється через встановлені державами – членами ЄС центральні точки доступу на індивідуальній основі за допомогою обґрунтованих письмових або електронних запитів. Такі запити перевіряються, обробляються в точці центрального доступу ВІС. Всі оброблені дані передаються до діючих підрозділів [59, c. 98].

База даних ВІС містить таку інформацію про особу (ст. 9): прізвище, прізвище при народженні, ім’я, стать, дата, місце і країна народження; теперішнє громадянство, а також громадянство при народженні особи; вид і кількість проїзних документів, відомості стосовно органу, що видав їх, дату видачі та строк дії; основні маршрути і тривалість передбачуваного перебування; мету поїздки, передбачувані дати в’їзду і виїзду; перша передбачувана межа в’їзду або транзитний маршрут; місце проживання; відбитки пальців; категорію візи і номер візового стікера; відомості про сторону, що запрошує дану особу, зокрема покриття нею витрат під час перебування особи у даній країні. До бази даних ВІС може бути внесено додаткову інформацію щодо заявника. Наприклад, буквено-цифрові дані особи – кількість виданих, відмовлених, анульованих, скасованих або продовжених віз; фотографії; дані про відбитки пальців особи; відомості про осіб, які подорожують із заявником. Після того, як візову заяву прийнято на розгляд, національний візовий орган створює файл заяви, ввівши в систему ВІС такі дані: особисті відомості особи, фотографію, відбитки пальців, деталі подорожі. За місцем подачі візи візові органи додають інші дані, зокрема відомості щодо категорії візи, терміну дії візи тощо [59, c. 98].

З метою розгляду заяви та рішення щодо її видачі, відмови, продовження, анулювання, скасування або скорочення терміну дії компетентний візовий орган може проводити консультації з управлінням ВІС. Для попередньої консультації держава, відповідальна за розгляд заяви, передає будь-які консультаційні запити з номером заяви до системи ВІС із зазначенням країни або країн для проведення консультацій. ВІС надсилає запит до відповідної країни, яка, у свою чергу, надає відповідь у ВІС. Надалі ВІС надсилає відповідь до держави, що подала запит. Органи, відповідальні за проведення перевірок на зовнішніх кордонах держав Союзу та всередині національних територій, мають доступ для пошуку в системі ВІС за номером візового стікера разом з відбитками пальців. Вони можуть здійснювати пошук у ВІС з метою ідентифікації особи, достовірності виданих віз особі тощо. Кожен файл візової заяви особи зберігається в системі ВІС до 5 років. Лише відповідальна держава має право на зміну або видалення даних, які були надіслані нею до Візової інформаційної системи [59, c. 98].

У контексті захисту особистих даних щодо заявника Регламентом передбачено належний рівень захисту (ст. 32). Такий захист забезпечується національними органами держав – членів Союзу та Європолом. До правових інструментів регулювання захисту персональних даних національні органи країн Союзу застосовують систему актів, ухвалених на національному рівні, та Конвенцію Ради Європи про захист фізичних осіб стосовно автоматизованої обробки особистих даних від 28 січня 1981 р. [194]. Правовою основою діяльності Європолу є Конвенція про Європол від 26 липня 1995 р. [197]. Тобто в межах співробітництва держав Шенгенського простору існує організаційно-правовий механізм захисту персональних даних особи як на рівні відповідної держави Шенгенського простору, так і на рівні Союзу через діяльність органів Європолу. Наявність такого механізму свідчить про віднесення сфери візової політики до спільної компетенції держав – членів ЄС та Європейського Союзу. Регламентом передбачено надзвичайні випадки, пов’язані з метою попередження, виявлення терористичних та інших серйозних загроз, за яких особисті дані можуть бути передані третім країнам або міжнародним організаціям (ст. 37). Проте у таких випадках необхідно отримати згоду відповідної держави, що ввела дані у ВІС. Держави Шенгенського простору несуть відповідальність за вжиття заходів безпеки з метою гарантування передачі та пошуку даних. Крім того, передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність, якщо використання даних ВІС суперечить виконанню даного документа. Дані ВІС можуть зберігатися в національних файлах лише в окремих випадках протягом терміну, обумовленого в кожній окремій ситуації. Кожна держава та Європол проводять облік всіх операцій з обробки даних для гарантії законності проведених операцій. Такі записи вилучаються через 1 рік після закінчення терміну зберігання (ст. 41). У випадку наявності у ВІС помилкових даних, зацікавлена особа має право на звернення до суду, а також на подання скарги до компетентних органів відповідної країни, якщо такій особі відмовлено в праві на доступ для виправлення або видалення даних [59, c. 98].

Моніторинг щодо законності обробки персональної інформації проводиться Національним наглядовим органом, створеним на території кожної держави – члена ЄС. Діяльність та функціонування Національного наглядового органу регулюються ст. 28 Директиви Європейського парламенту і Ради 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних і про вільне переміщення таких даних [236]. Національні наглядові органи діють на території всіх держав Шенгенського простору.

Як ми вже зазначали раніше, питання захисту даних щодо осіб забезпечується не лише уповноваженими національними органами держав Союзу. На рівні Європейського Союзу захист персональних даних здійснюється Європейським інспектором щодо захисту даних, створеним згідно з Регламентом (ЄС) № 45/2001 Європейського парламенту і Ради від 18 грудня 2000 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних установами та органами Співтовариства та про вільне переміщення таких даних [358]. Регламентом ВІС передбачена тісна співпраця Національних наглядових органів з Європейським інспектором щодо захисту даних (п. 20 документа). Візова інформаційна система підключена до національної системи кожної держави Шенгенського простору за допомогою національного інтерфейсу країни. Ці країни створюють національний орган, підключений до національних інтерфейсів, що забезпечує доступ до ВІС з боку відповідних органів. Кожна країна несе відповідальність за розробку, організацію, управління, експлуатацію та технічне обслуговування своєї національної системи; забезпечення безпеки даних до і під час передачі до національного інтерфейсу; організацію доступу уповноваженими співробітниками і компетентними національними органами до системи ВІС покриття витрат, спричинених їх національною системою [59, c. 99-100].

Відповідно до Рішення Комісії № 2010/49 від 30 листопада 2009 р. [175] було визначено перші регіони, у яких було розпочато використання Візової інформаційної системи. Так, у країнах Північної Африки, таких як Алжир, Єгипет, Лівія, Мавританія, Марокко і Туніс, Візова інформаційна система розпочала свою роботу 11 жовтня 2011 р. Втім, окрім зазначених країн, ця система поступово впроваджується і в інших регіонах світу, зокрема на Близькому Сході (в Ізраїлі, Йорданії, Лівані і Сирії), а також у країнах регіону Перської затоки (Афганістані, Бахрейні, Ірані, Іраку, Кувейті, Омані, Катарі, Саудівській Аравії, Об’єднаних Арабських Еміратах) та ін.

З 23 червня 2015 р. згідно з Рішенням Комісії ЄС Візова інформаційна система почала діяти у країнах Східного партнерства, в тому числі на території України [168]. Наприкінці листопада 2015 р. усі консульства держав Шенгенського простору приєдналися до системи ВІС.

Фактично з дати запровадження ВІС на території третіх країн їх громадяни, що подали заявку на отримання шенгенської візи, проходитимуть процедуру дактилоскопії, тобто здаватимуть відбитки пальців. Що ж стосується шенгенських віз, отриманих до запуску ВІС на території третіх країн, то такі візи залишатимуться дійсними до вказаного в них терміну. На практиці суть процедури дактилоскопії полягає в тому, що заявники на отримання шенгенської візи повинні з’явитися особисто в консульство або візовий центр, щоб надати свої біометричні дані **-** відбитки пальців та цифрову фотографію. Така процедура стосується, зокрема, заявок на короткострокові шенгенські візи терміном 90 днів протягом 180 днів. Щодо заяв на отримання шенгенської візи протягом наступних 5 років, а саме – після подання заяви, коли заявник здавав відбитки пальців, відбитки пальців заявника копіюватимуться з інформації, яка міститься в системі ВІС. Це означає, що відбитки пальців надаються на період 5 років і що вони будуть дійсними для будь-якої подальшої заявки на отримання шенгенської візи протягом 5-річного періоду. Прикладом є подання заявок на довготривалу багаторазову візу. В окремих випадках, коли є необхідність ідентифікувати заявника, консульський відділ може взяти відбитки пальців також і в період до 5 років [59, c. 100].

Виняток із зобов’язань надати відбитки пальців стосуються дітей, молодших 12 років; осіб, у яких фізично неможливо взяти відбитки пальців; глав держав та членів державних урядів, а також членів їх офіційних делегацій та їхніх чоловіків/дружин, якщо вони подорожують з офіційними цілями. У випадку отримання громадянами третіх країн національної візи держав Шенгенського простору ЄС вимога про надання відбитків пальців регулюється виключно законодавством відповідних держав. Відбитки, здані для національної візи, не вносяться до бази даних ВІС. Це означає, що при подачі заявки на отримання шенгенської візи громадянам третіх країн доведеться знову пройти процедуру зняття біометричних даних. Якщо права іноземців порушуються консульствами держав Шенгенського простору, вони мають право звернутися з відповідним клопотанням до департаментів консульської служби їх зовнішньополітичного відомства, представленого на території держави Шенгену. Такі випадки, як правило, мають місце при оформленні або використанні шенгенських віз [59, c. 100].

Досить часто із запровадженням ВІС виникає питання щодо ролі візових центрів. У правових актах ЄС щодо функціонування ВІС передбачено, що їхні функції залишаються незмінними. Зокрема, вони й надалі допомагають консульствам держав Шенгенського простору, що з ними працюють, на підготовчій стадії процесу подачі візової заяви. Ці центри також оснащені електронними пристроями для збору біометричних даних, які безпосередньо передаються до консульства відповідної держави Шенгенського простору і зберігаються у базі даних ВІС.

Протягом 2015–2018 рр. ВІС вміщувала зібрану інформацію про відбитки пальців іноземців, які подають заявки на оформлення шенгенських віз. Так, консульства держав Шенгенського простору збирали інформацію про всі надані шенгенські візи та відмови у візах громадянам третіх країн.

Крім того, у майбутньому очікується, що в системі даних ВІС реєструватимуть осіб, які регулярно здійснюють подорожі на територію ЄС. Для таких осіб, зокрема, планується видавати візи терміном на 3 або 5 років.

Загалом передбачається, що у ВІС зберігатимуться дані про приблизно 80 мільйонів осіб. Тому, на наш погляд, ВІС слід розглядати як частину загальної тенденції в практиці видачі віз Європейським Союзом країнам світу, яка, за умови її ефективного функціонування, стане найбільшою біометричною базою даних у світі. У майбутньому ВІС також може містити інформацію про пасажирів авіарейсів, що прибувають на територію держав Шенгену. Ця обставина, вочевидь, залежатиме від ефективного функціонування ВІС, розвитку її технічної інфраструктури тощо [56, c. 77].

Для посилення функціонування ВІС, ефективного управління кордонами держав-учасниць Шенгенського простору та покращення внутрішньої безпеки як самих держав, так і їх громадян, 16 листопада 2016 р. у м. Брюсселі Комісія ЄС оприлюднила свої пропозиції щодо створення у майбутньому нової Європейської інформаційної системи авторизації подорожей (European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) – Європейська інформаційна система авторизації подорожей (далі - ЄІСАП) [278]. Така система буде стосуватися тих країн, які вже мають укладені угоди про безвізовий режим з Європейським Союзом. На практиці, це означатиме, що як і раніше, громадяни "безвізових" країн матимуть змогу подорожувати до держав-учасниць Шенгенського простору без віз, але від них вимагатиметься обов’язкова авторизація через цю систему перед здійсненням подорожі.

Основним завданням ЄІСАП є ідентифікація будь-яких ризиків, що можуть нести відвідувачі з третіх "безвізових" країн, які в’їздитимуть на територію Шенгенського простору. Для видачі авторизації на подорож або відхилення заявки система проводитиме відповідні перевірки [56, c. 77].

Комісією ЄС передбачено, що система розпочне працювати з 01 січня 2020 р. Як і кожна інформаційна система, ЄІСАП має свою структуру. Зокрема, ЄІСАП буде складатися з Інформаційної системи, центрального та національних офісів. До Інформаційної системи входитиме Центральна система, яка й прийматиме та оброблятиме заявки на надання дозволів на авторизацію. Центральний офіс ЄІСАП буде створено в рамках Європейської прикордонної і берегової служби та буде її частиною. Так само працюватимуть національні офіси, створені у кожній з держав-учасниць Шенгенського простору. Саме вони нестимуть основну відповідальність за проведення оцінок ризику та ухвалення рішення щодо заявок, відхилених під час автоматизованого процесу, а також надання заявникам інформації щодо процедури апеляції [278].

Разом із структурою ЄІСАП передбачена відповідна процедура подачі заявки. Зокрема, громадяни з "безвізових" країн повинні будуть подати он-лайн заявку через веб-сайт ЄІСАП або через мобільний додаток на телефоні. Заповнення заявки забиратиме не більше 10 хвилин і не потребуватиме надання жодних документів, окрім паспорту або його аналогу, тобто проїзного документу. У разі неспроможності людини подати заявку, зокрема, через вік, рівень письменності, доступ до інтернету або недостатнє знайомство з новими технологіями замість неї це може зробити третя особа. Рішення щодо заявки направлятиметься аплікантам на електронну пошту з авторизацією або обґрунтуванням відмови. Авторизація подорожі, тобто в’їзд на територію Шенгенського простору, триватиме 5 років або до завершення чинності проїзного документа, наприклад, паспорту [56, c. 78].

Перед посадкою в літак або на корабель, а також в автобус у разі транспортування груп перевізники повинні перевірити статус проїзних документів, необхідних для в’їзду на територію Шенгенського простору - включно з наявністю у громадянина чинної авторизації системою ЄІСАП. Після прибуття на зовнішні кордони території будь-якої з держав-учасниць Шенгенського простору прикордонники зчитуватимуть електронним способом дані проїзного документа, надсилаючи таким чином запит до різних баз даних, які передбачені Шенгенським прикордонним кодексом. Запит подається також і до самої системи ЄІСАП, як правило, у випадку безвізових країн. За відсутності чинної авторизації ЄІСАП прикордонники мають право відмовити у в’їзді та зробити відповідний запис про громадянина [56, c. 78].

У тих випадках, коли особа отримує відмову від авторизації подорожі від ЄІСАП, заявник завжди матиме право на апеляцію. Апеляцію потрібно буде подавати в тій державі-учасниці Шенгенського простору, яка ухвалила рішення щодо відмови, а також керуючись її національним законодавством. Також Комісією ЄС передбачено формування так званого списку особливого контролю ЄІСАП. Даний список буде створений та управлятиметься Європолом. У списку будуть дані щодо осіб, які підозрюються у скоєнні кримінальних злочинів або щодо яких є факти або серйозні підстави у підозрах щодо можливого майбутнього скоєння таких злочинів [56, c. 78].

Список особливого контролю буде створено на основі: а) списку ООН щодо військових злочинців; б) інформації, яка стосується терористичних злочинів або інших серйозних кримінальних злочинів, наданої державами-членами ЄС; в) інформації щодо терористичних злочинів або інших серйозних кримінальних злочинів, отриманих у межах міжнародного співробітництва [280].

По-суті, передбачена у майбутньому ЄІСАП покликана сприяти полегшенню процедури перевірок національними прикордонними органами держав-учасниць Шенгенського простору на їх зовнішніх кордонах, забезпечуючи при цьому скоординовану оцінку ризиків від громадян «безвізових» країн. В результаті, це суттєво зменшить кількість відмов у в’їзді на самих зовнішніх кордонах держав-учасниць Шенгенського простору [56, c. 78].

Одним із основних проблемних питань, що наразі викликають занепокоєння у більшості європейських держав, є питання щодо забезпечення та гарантування захисту персональних даних у ЄІСАП. Для того, щоб вирішити дану проблему, Комісією ЄС було розроблено найвищі стандарти захисту персональних даних у ЄІСАП у контексті доступу до них. Зокрема, передбачено, що доступ до даної системи буде надзвичайно обмеженим. Такі випадки охоплюють дію авторизації подорожі; термін протягом 5 років від останнього запису про в'їзд заявника до Шенгенського простору, зафіксованого в Системі в'їзду-виїзду; термін протягом 5 років із моменту відмови, відкликання чи анулювання авторизації подорожі.

Обмеженим доступом до персональних даних, що містяться у ЄІСАП, наділені також відповідні компетентні органи держав Шенгенського простору та Європолу. Як правило, це стосується випадків щодо виявлення чи розслідування терористичних та інших серйозних кримінальних злочинів. Такий доступ надаватиметься в кожному випадку окремо і лише після попередніх консультацій.

Після завершення п’ятирічного періоду відповідна заява та персональні дані заявника будуть автоматично видалені з Центральної системи ЄІСАП.

Таким чином, з огляду на збільшення ризиків для подорожуючих територією європейських країн Євросоюз докладає зі свого боку чимало зусиль для забезпечення безпечного в’їзду до ЄС за допомогою запровадження і подальшого функціонування інформаційних систем. Серед них важливе місце відводиться Візовій інформаційній системі. ВІС сприяє захисту персональних даних заявників від крадіжки їхньої ідентичності та перешкоджає шахрайству з документами і торгівлі візами. Зокрема, взяття відбитків пальців широко застосовується в межах Шенгенського простору з метою забезпечення достатньо високого рівня безпеки інших супровідних документів – посвідчення особи, паспортів тощо. Використання біометричних даних для підтвердження ідентичності особи, яка має шенгенську візу, надає також можливість правоохоронним органам і прикордонним службам держав Шенгенського простору оперативно перевіряти дані іноземців, ефективно боротися з підробкою документів, протидіяти злочинній діяльності тощо.

Окрім Візової інформаційної системи у контексті посилення ефективного управління кордонами держав Шенгенського простору та покращення внутрішньої безпеки як самих держав, так і їх громадян, важливу роль відіграватиме також функціонування ЄІСАП. Основне завдання ЄІСАП полягає у виявленні осіб, що представляють будь-яку загрозу для безпеки держав Шенгенського простору та їх громадян. Крім того, на нашу думку, серед переваг авторизації ЄІСАП є: скорочення кількості процедур щодо подачі заяви на в’їзд, посилення прикордонного контролю держав Шенгенського простору, виявлення ознак тероризму та інших злочинів, перешкоджання нелегальній міграції та зміцнення політики візової лібералізації Євросоюзу в цілому.

**Висновки до розділу 5**

1. Законодавчі акти держав Шенгенського простору встановлюють єдині правила, умови та процедури для реалізації ними спільної візової політики у відносинах із третіми країнами. Це стосується насамперед запровадження візових та безвізових переліків третіх країн, встановлення єдиного формату візи, визначення структури та змісту візи тощо. Сукупність законодавчих актів та спільних заходів держав-учасниць Шенгенського простору у візовій сфері виступають правовими інструментами реалізації спільної імміграційної політики Євросоюзу та є складовою Шенгенського acquis ЄС.

2. Візовим кодексом запроваджено низку нововведень, зокрема, встановлено стандартний консульській збір; розширено групи осіб, які звільняються від консульського збору; запроваджено нові стандарти надання консульських послуг з оформлення віз; передбачено зобов’язання консульств надавати обґрунтування щодо відмови у видачі візи, а також можливість подання апеляції; введено в правове поле діяльність посередників -провайдерів зовнішніх послуг; встановлено категорії заявників, які звільняються від зобов’язання надавати відбитки пальців тощо.

3. Візовий кодекс застосовується всіма 26 державами-учасницями Шенгенського простору ЄС, а також чотирма асоційованими державами Шенгенського простору – Ісландією, Ліхтенштейном, Норвегією і Швейцарією. Нові правила не стосуються Великобританії, Хорватії, Румунії, Ірландії, Болгарії та Кіпру, на яких спільна візова політика Євросоюзу не поширюється.

4. Візова інформаційна система є системою, що містить біографічні та біометричні персональні дані, які подають особи при отриманні шенгенської візи. На сьогодні функціонування ВІС зводиться до спрощення процедури видачі віз, здійснення контролю та перевірок на зовнішніх кордонах, виявлення нелегальних мігрантів, підвищення рівня безпеки тощо. На практиці використання ВІС надає змогу виявити інформацію про громадян із третіх країн, які подають заявки на отримання шенгенської візи, визначити осіб, що тимчасово або постійно перебувають у межах держав-учасниць Шенгенського простору та виявити порушників візового режиму на їх зовнішніх кордонах.

**РОЗДІЛ 6.**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВПРАЦІ ДЕРЖАВ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ У СФЕРІ СПІЛЬНОЇ ІММІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

**6.1 Правове регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу**

На сьогодні спільна імміграційна політика ЄС формує разом із спільною візовою політикою ЄС, прикордонним співробітництвом, політикою надання притулку, сферою захисту персональних даних та співробітництвом судових і поліцейських органів один із напрямів співпраці між державами Шенгенського простору, а норми, які регулюють таке співробітництво, є складовими Шенгенського acquis.

За останні роки питання, пов’язані з імміграційною політикою держав Шенгенського простору, стали ключовими для європейських країн. Від їх належного вирішення багато в чому залежить забезпечення їх економічного, соціального та культурного розвитку. Незважаючи на те, що мігранти здійснювали і далі продовжують здійснювати значний внесок в економічний розвиток європейських країн, всі дотичні аспекти, пов’язані з імміграційними питаннями, викликають суттєві розбіжності у способах та засобах їх врегулювання. З цього приводу С. Пірс зазначає, що суперечки стосовно ролі імміграційних процесів пов’язані передусім із побоюваннями певних держав Шенгенського простору щодо загрози потоків нелегальних мігрантів національній економіці, соціальній гармонії та усталеним національним цінностям кожної окремо взятої держави [342, c. 165].

Необхідно підкреслити, що ЄС займає перше місце у світі за кількістю іммігрантів (56 млн осіб). І з кожним роком тенденція до перетину кордонів Європейського континенту як легальними, так і нелегальними іммігрантами зростає. Наприклад, на територію держав Шенгенського простору щорічно прибуває більше 500 тис. легальних іммігрантів. Що стосується нелегальних іммігрантів, то їх загальна чисельність становить від 3 до 7 млн осіб. Коли чисельність іммігрантів досягає певної критичної маси, процес імміграції створює реальні та потенційні загрози фактично будь-якому аспекту безпеки приймаючої сторони. Це спотворює соціальну, демографічну, територіальну структуру, загострює конкуренцію на місцевих ринках праці та житла, створює цілі сектори зайнятості, які не мають законодавчого регулювання, викликає соціальну напругу, зростання ксенофобії та екстремізму. Відповідно, ці причини обумовили і справили великий вплив на становлення спільної імміграційної політики держав – членів Європейського Союзу. Спільна імміграційна політика Європейського Союзу – це політика ЄС стосовно прикордонного контролю, регулювання питань, пов’язаних з умовами в’їзду, пересування, проживання, працевлаштування іноземців; наданням притулку; запобіганням нелегальній імміграції; боротьбою з торгівлею людьми тощо [57, c. 276-277].

На сьогодні питання, пов’язані із спільною імміграційною політикою держав Шенгенського простору, регулюються ДФЄС (ст. 77–80) [396]. Зокрема, Європейський Союз розвиває спільну імміграційну політику, що спрямована на забезпечення на всіх стадіях ефективного управління міграційними потоками, справедливе ставлення до громадян третіх країн, які на законних підставах проживають у державах – членах ЄС, а також запобігання нелегальній імміграції, торгівлі людьми і посилення боротьби з нелегалами (ст. 79 ДФЄС). Для реалізації спільної імміграційної політики держав Шенгенського простору згідно зі ст. 79 ДФЄС Європейський парламент і Рада ЄС, що діють відповідно до звичайної законодавчої процедури, вживають низку заходів у сферах, пов’язаних із: а) умовами в’їзду і проживання, а також норм щодо видачі державами-членами довготермінових віз і дозволів на проживання, включно з тими, що мають на меті возз’єднання сімей; б) визначенням прав громадян третіх країн, які перебувають на законних підставах у державах – членах ЄС, включно з умовами, що регулюють свободу пересування і проживання в інших державах – членах ЄС; в) нелегальною імміграцією і незаконним проживанням, включно з висиланням і репатріацією осіб, які проживають незаконно; г) боротьбою з торгівлею людьми, особливо жінками і дітьми [72, c. 204-206].

Крім того, установчими договорами ЄС також передбачено, що Європейський парламент і Рада ЄС можуть встановлювати заходи для заохочення і підтримки діяльності держав Шенгенського простору для сприяння інтеграції громадян третіх країн, які проживають на законних підставах на їхній території (ст. 79 п. 4). Документом встановлено, що будь-яка гармонізація законів і нормативних актів держав є виключеною. Однак при цьому зазначені положення статті не впливають на право держав Шенгенського простору встановлювати квоти на в’їзд громадян третіх країн, що прибувають з таких країн на їх територію у пошуках там роботи в наймах чи як самостійно працюючі (ст. 79 п. 4) [57, c. 277].

Для того щоб втілити ці завдання на практиці, важливе місце відводиться інституційно-правовому механізму ЄС. Зокрема, Рада ЄС, Європейський парламент, Європейська Рада і Комісія ЄС завдяки ухваленню низки документів, програм, проведенню самітів та запровадженню єдиних дій у регулюванні міграційними процесами в межах кордонів держав – членів ЄС сприяють формуванню і подальшому розвитку спільної імміграційної політики Євросоюзу. Важливими кроками на цьому шляху стали рішення, ухвалені Європейською Радою в Тампере (1999 р.), Фейре (2000 р.), плани дій, прийняті у Брюсселі (2002 р.), Севільї (2002 р.), Гаазька (2005 р.) та Стокгольмська (2009 р.) програми відповідно [72, c. 206].

Так, за результатами позачергового саміту Європейської Ради 15–16 жовтня 1999 р., проведеного у м. Тампере (Фінляндія), було ухвалено програмний документ «У напрямку союзу свободи, безпеки і юстиції: наріжні камені Тампере» (Summit Conclusions) [381] та виокремлено пріоритетні сфери діяльності ЄС. Окрім створення європейського правового простору та боротьби з організованою злочинністю особливу увагу на саміті було приділено новому підходу до спільної імміграційної політики ЄС. Йдеться про співробітництво ЄС із третіми країнами, про цьому окремо наголошено на зовнішньому аспекті внутрішньої безпеки Союзу. Зокрема, наголошувалося на виконанні третіми країнами функцій щодо охорони кордонів ЄС, які після подальшого розширення зміщуватимуться на схід, та встановленні загальних критеріїв щодо процедури в’їзду громадян третіх країн на територію держав – членів ЄС. Європейська Рада мала сприяти тісному співробітництву та взаємній технічній допомозі між прикордонними службами держав – членів Євросоюзу, особливо щодо охорони морських кордонів, та подальшому залученні третіх держав у цю сферу. У цьому контексті Європейська Рада позитивно оцінила підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Італією та Грецією щодо їх посиленої співпраці в Адріатичному та Середземному морях у таких напрямах, як боротьба з організованою злочинністю, торгівля людьми тощо [57, c. 277].

Ухвалений у м. Тампере програмний документ (Розділ IV) включав у собі окремі положення, пов’язані з реадмісією осіб. Європейська Рада, згідно з документом, заохочувала співробітництво між третіми країнами та ЄС щодо повернення осіб, які нелегально перетнули територію однієї з держав – членів ЄС на територію їх походження. Повноваженнями щодо укладення угод про реадмісію між ЄС і третіми країнами була наділена Рада ЄС. При цьому угоди про реадмісію могли бути укладені двома основними способами: а) як окремі угоди про реадмісію між ЄС та третіми країнами або б) шляхом встановлення певних положень щодо регулювання питань, пов’язаних із реадмісією, в інших угодах, укладених між ЄС та третіми країнами. Таким чином, одним з основних досягнень саміту в м. Тампере стало виокремлення співробітництва між державами – членами ЄС та третіми країнами з питань, пов’язаних із безпекою кордонів ЄС, умовами в’їзду на територію держав-членів, реадмісією тощо [72, c. 207].

Згодом на саміті 19–20 червня 2000 р. у м. Санта-Марія-да-Фейра (Португалія) питання у сфері юстиції та безпеки було запропоновано включити до зовнішнього виміру Шенгенського acquis. З кінця 2001 р. Рада ЄС розпочала працювати над запровадженням планів щодо встановлення інтегрованої системи управління кордонами. Першим документом у цьому напрямі став План дій щодо управління зовнішніми кордонами держав – членів Європейського Союзу, ухвалений Радою ЄС 14 червня 2002 р. у Брюсселі [72, c. 204-252]. В документі підкреслено, що запровадження системи управління зовнішніми кордонами ЄС допоможе подолати такі проблеми, як тероризм, нелегальна міграція, торгівля людьми тощо. В рамках документа Європейська Рада запропонувала Раді та Комісії розробити заходи щодо співпраці прикордонних служб держав – членів ЄС у запровадженні ними спільного контрольного механізму на зовнішніх кордонах, що сприятиме, у свою чергу, їх внутрішній безпеці. Основною метою Плану дій відповідно до п. 13 Розділу 1 було створення механізмів контролю та нагляду на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС. Зважаючи на динамічний характер принципів і положень документа, майбутнє розширення ЄС та гарантування внутрішньої безпеки Євросоюзу, Рада запропонувала розробити чіткий підхід щодо посиленої співпраці з новими державами – членами Євросоюзу [72, c. 204].

Зміст такого підходу полягав у дотриманні правових та інституційних меж Шенгенського acquis, передбачених Шенгенською конвенцією 1990 р.; розвитку спільної політики держав Шенгенського простору щодо управління зовнішніми кордонами (п. 15 Розділу I); ухваленні ряду заходів та спільних дій для її реалізації шляхом: а) створення державами-членами спільного координаційного механізму в управлінні зовнішніми кордонами; б) проведення спільних консультацій у зазначеній сфері співробітництва; в) залучення відповідного обладнання; г) ухвалення єдиного правового масиву норм щодо контролю на зовнішніх кордонах; д) розподілу відповідальності між державами-членами та ЄС у цій сфері тощо [72, c. 215].

Подальший розвиток положень Шенгенських acquis знайшов своє нормативне закріплення на саміті Європейської Ради, який відбувся 21–22 червня 2002 р. у м. Севільї (Іспанія) [72, c. 232]. За підсумками зустрічі було ухвалено Висновки Європейської Ради [345]. Зокрема, у п. 20 документа наголошувалося, що країни – претенденти на вступ до ЄС повинні у повному обсязі імплементувати Шенгенське acquis, застосовуючи його ефективно та дотримуючись його у власних національних системах. Європейська Рада, щоб реалізувати на практиці функціонування інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами, закликала Комісію, Раду та держави – члени ЄС здійснити такі кроки: а) проводити спільні заходи щодо здійснення контролю на зовнішніх кордонах ЄС; б) ініціювати діяльність пілотних проектів, основна мета яких полягає в обміні висококваліфікованими спеціалістами в авіаційній сфері щодо здійснення ними контрольних та захисних функцій в аеропортах між усіма зацікавленими державами – членами ЄС; в) створити розгалужену систему співпраці між прикордонними службами держав – членів ЄС та ін. [72, c. 232-242]. У порівнянні з Планом дій, укладеним у Брюсселі, цей документ став значно ширшим за обсягом у тому сенсі, що, крім питань, пов’язаних із запровадженням системи управління зовнішніми кордонами, у ньому містився ряд практичних заходів для подолання нелегальної імміграції, серед яких щорічний перегляд переліку третіх країн, громадянам яких отримання візи не є необхідним; запровадження єдиної візової системи бази даних; сприяння укладенню угод про реадмісію із третіми країнами тощо (п. 30 Розділу 3) [72, c. 208].

Окрім цього, Севільським документом встановлено основи співпраці ЄС та третіх країн з питань, пов’язаних з управлінням кордонами та окремими аспектами спільної імміграційної політики [72, c. 231]. Зокрема, для того щоб зменшити потоки нелегальних іммігрантів згідно з п. 33 Висновків, Європейська Рада наголосила на співробітництві ЄС із третіми країнами шляхом укладення міжнародних договорів про співпрацю, асоціацію чи аналогічних угод, які повинні містити положення про спільне управління міграційними потоками і обов’язкову реадмісію осіб у випадку їх нелегальної імміграції. Зі свого боку, Європейський Союз виступив із пропозицією надати технічну та фінансову допомогу для реалізації зазначених цілей [72, c. 241].

На окрему увагу заслуговують дві програми, ухвалені Європейською Радою, що пов’язані з розвитком Шенгенського acquis ЄС. Перша програма – Гаазька, ухвалена в листопаді 2005 р. [183] – запровадилакомплексний підхід до проблем імміграції загалом, оскільки разом із теоретичними розробками було запропоновано конкретні правові інструменти реалізації поставлених завдань. Документ, базуючись на чотирьох основних орієнтирах (зміцнення свободи, безпеки, справедливості та розвитку зовнішніх відносин із третіми країнами), визначив важливі сфери співпраці держав – членів Європейського Союзу [72, c. 241]:

- *сфера політики ЄС у питаннях надання притулку, міграції та кордонів держав – членів ЄС –* передбачає запровадження єдиної європейської системи притулку, розвиток легальної міграції, боротьбу з нелегальним працевлаштуванням, удосконалення управління міграційних потоків тощо [72, c. 238];

- *сфера інтеграції громадян третіх країн –* спрямована на координацію національних політик держав – членів ЄС щодо ухвалення узгодженої системи нормативно-правових актів ЄС по відношенню до громадян із третіх країн шляхом обміну досвідом та інформацією;

- *сфера надання притулку та міграції в межах зовнішнього виміру* – включає в себе: а) партнерство з третіми країнами; б) партнерство з країнами та регіонами походження громадян третіх країн; в) партнерство з країнами та регіонами транзиту; г) політику повернення та реадмісії;

- *сфера управління міграційними потоками* –передбачає: а) перевірку на кордонах та боротьбу з нелегальною міграцією; б) запровадження біометричної та Шенгенської інформаційних систем; в) візову політику. Також було передбачено ряд заходів для надання підтримки та фінансової допомоги державам – членам ЄС, у яких виникали труднощі у сфері контролю та спостереження за зовнішніми кордонами. Основна мета такої допомоги полягала у створенні державами – членами ЄС Європейської системи прикордонної охорони [72, c. 232]. Разом із співробітництвом держав ЄС стосовно прикордонного контролю було передбачено підвищення ефективності та можливості взаємодії інформаційних систем ЄС у сфері нелегальної імміграції, а також управління такими системами (ШІС II, ВІС, Євродак) [72, c. 238]. У довгостроковій перспективі передбачено можливість створення спільних візових центрів для подання документів на отримання віз, спрощення надання віз для громадян третіх країн, які співпрацюють з Європейським Союзом у питаннях, пов’язаних із реадмісією осіб, подальший розвиток Візової інформаційної системи в цілому [72, c. 209-210].

Іншими словами, Гаазькою програмою 2005 р. було чітко виокремлено основні напрями координації, взаємодії та співробітництва між європейськими країнами щодо подальшої реалізації складових Шенгенського acquis.

Що стосується другої програми, Стокгольмської – «Відкрита та безпечна Європа, яка слугує своїм громадянам та захищає їх», то її було ухвалено 11 грудня 2009 р. у Брюсселі на засіданні Європейської Ради, термін дії якої зорієнтований на період 2010–2014 рр. [387]. Документ став удосконаленим доробком попередніх програм, ухвалених у Тампере і Гаазі. Стокгольмська програма була розроблена «The Future Group» (Групою Майбутнього) – неформальною консультативною групою високого рівня щодо майбутнього Європейської політики внутрішніх справ, яка мала пропонувати побудову локальних і глобальних систем стеження, введення біометричних ідентифікаторів, електронних позначок, супутникового спостереження, мілітаризацію зовнішніх кордонів тощо. Для того щоб виконати Стокгольмську програму, 20 квітня 2010 р. було опубліковано План дій щодо її реалізації, у якому було встановлено наступні пріоритети діяльності та співпраці між державами – членами Європейського Союзу, а саме: «Європа прав», «Європа правосуддя», «Європа, яка забезпечує захист», «Доступ до Європи», «Європа солідарності», «Європа у глобальному світі». В рамках пріоритету «Європи прав» відображені свобода вільного пересування громадян Євросоюзу, дотримання прав людини для громадян ЄС відповідно до Хартії основних прав ЄС та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Європа прав мала стати простором, в якому: громадяни та члени їх сімей можуть повною мірою користуватись своїм правом на свободу пересування; будь-які особи мають бути захищені від расизму та ксенофобії; права підозрюваних та обвинувачених у кримінальному процесі повинні належним чином захищатися; громадянство ЄС має сприяти участі громадян у демократичному житті ЄС шляхом прозорого процесу прийняття рішень, доступу до документів і відповідного адміністративного управління, а також гарантувати громадянам Євросоюзу право на консульський захист за межами держав – членів ЄС [72, c. 212].

Щодо пріоритету «Європи правосуддя», то цим напрямом передбачено створення Європейського простору правосуддя, який полягає у необхідності полегшення доступу громадян ЄС до судових інстанцій задля покращення реалізації своїх прав на території ЄС. Водночас необхідний подальший розвиток співпраці між судовими структурами та взаємне визнання судових рішень у межах ЄС із цивільних та кримінальних справ. Тому державам – членам ЄС було рекомендовано використовувати електронну юстицію (інформаційні та телекомунікаційні технології у сфері юстиції), приймати загальні мінімальні правила для уніфікації стандартів цивільного та кримінального права і зміцнювати взаємну довіру. Зазначені рекомендації стосуються й створення безпечного правового середовища для співробітництва з третіми країнами відповідно до міжнародно-правових норм.

Розроблення стратегії стосовно внутрішньої безпеки ЄС з метою покращення захисту громадян і для боротьби з організованою злочинністю та тероризмом передбачено в межах пріоритету «Європа, яка забезпечує захист». Для реалізації пріоритету «Доступу до Європи» Комісія ЄС має здійснювати всі належні заходи, спрямовані на подальший розвиток інтегрованого підходу щодо прикордонного контролю та візової політики, спрямованих на посилення безпеки громадян держав – членів ЄС. Такі заходи включають: модернізацію Фронтексу, Шенгенського кодексу про кордони, Євросуру, удосконалення роботи ШІС II та Візової інформаційної системи. У межах Шенгенського простору було передбачено нові положення, а саме: а) вдосконалення ШІС I до ШІС II – зокрема, заплановано розширити кількість полів бази даних для занесення в них біометричних даних, включаючи відбитки пальців та ДНК (разом із податковою інформацією, інформацією щодо трудової діяльності, банківських даних, використання кредитних карток, запитів щодо правопорушень, стану здоров’я тощо); б) посилення контролю за електронною інформацією: зобов’язання всіх інтернет-провайдерів зберігати IP-адреси та інформацію щодо діяльності всіх користувачів, моніторинг IP-телефонії, телефонних розмов, повідомлень та інших способів зв’язку, розширення повноважень контрольних агентств. До того ж у межах зазначеного напряму мало продовжуватися співробітництво ЄС стосовно укладення угод про спрощення візового режиму з третіми країнами [72, c. 212-213].

Положення, передбачені пріоритетом «Європа солідарності», загалом стосуються питань, пов’язаних із зовнішньою складовою міграційної політики, а саме: а) розвитком глобального підходу ЄС до міграції для розширення співробітництва з третіми країнами; б) розвитком належної міграційної політики для задоволення попиту на ринках праці держав – членів ЄС; в) боротьбою з нелегальною міграцією шляхом укладання угод про реадмісію; г) підтримкою інтеграції та прав мігрантів тощо. Стосовно пріоритету «Європа у глобальному світі», то положення даного напряму зосереджені на посиленні взаємозв’язку між внутрішнім та зовнішнім вимірами політики у сфері правосуддя, свободи та безпеки. Зовнішній вимір спрямований переважним чином на співпрацю держав Шенгенського простору з третіми країнами шляхом укладення з ними угоди тощо [72, c. 213-214].

Загалом, програми, плани дій та декларації, ухвалені протягом 1999–2014 рр. інституціями ЄС у Тампере, Фейре, Севільї, Гаазі та Стокгольмі, сприяли створенню спільних інструментів ЄС для удосконалення та уніфікації правової бази організації у сфері спільної імміграційної політики ЄС. Окрім документів, ухвалених Радою ЄС, Європарламентом, Європейською Радою у сфері спільної імміграційної політики, Комісія ЄС, до повноважень якої насамперед належить підготовка пропозицій щодо законодавства ЄС та розвитку співробітництва між державами-членами та керівними органами Євросоюзу, на початку 2010 р. запропонувала власний документ під назвою «Стратегія Європи 2020». Цей документ спрямований на скорочення структурного безробіття, у тому числі через механізм інтеграції легальних мігрантів до ринку праці. Однією з ключових цілей ЄС стало доведення рівня зайнятості серед осіб віком від 20 до 64 років до показника 75% [57, c. 279-280].

Крім того, Комісія ЄС 13 травня 2015 р. ухвалили Повідомлення Європарламенту, Раді ЄС та Європейському економічному і соціальному комітету і Комітету регіонів щодо Європейського порядку денного з питань міграції [185].

Так, для розв’язання імміграційної кризи документом визначені два основні види пріоритетів держав Шенгенського простору. Серед короткострокових пріоритетів визначено: вжиття негайних заходів для запобігання подальших втрат життя мігрантів у морі шляхом забезпечення додаткового фінансування для Фронтексу у проведенні агенцією спільних з державами – членами ЄС пошуково-рятувальних операцій; розвиток програм регіонального захисту держав Шенгенського простору, зовнішні кордони яких найбільше потерпають від напливу нелегальних мігрантів; посилення ролі Європолу в ліквідації злочинних мереж, що займаються постачанням нелегальних мігрантів. Документом передбачена нова концепція т. зв. «гарячих точок» (від [англ.](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%8F%D0%B7%D1%8B%D0%BA) hot spot – «гаряча точка»). Її зміст полягає в тому, що Європейський офіс з питань надання притулку з Фронтексом і Європолом оперативно є залученими у найбільш потерпілих від напливу нелегальних мігрантів європейських країнах Шенгену для визначення, реєстрації та зняття відбитків пальців мігрантів, а також у наданні допомоги в розслідуванні і демонтажу мереж, що займаються незаконним ввезенням мігрантів. Втілення цієї концепції планувалося розпочати наприкінці 2016 р. [44, c. 207].

У свою чергу, довгострокові пріоритети складаються з розробки структурних дій, що виходять за рамки криз та надзвичайних ситуацій, та сприяють державам Шенгенського простору у кращому керуванні всіма аспектами міграції. До них належать:

1) зниження стимулів для поширення нелегальної міграції. Мається на увазі усунення основних причин, що зумовлюють нелегальну міграцію в третіх країнах, демонтаж контрабанди та визначення дій для більш ефективного застосування політики повернення;

2) збереження життя осіб і забезпечення зовнішніх кордонів. Це означає більш ефективне управління зовнішніми кордонами, зокрема шляхом дотримання принципу солідарності по відношенню до тих держав – членів ЄС, зовнішні кордони яких найбільше потерпають від напливу нелегальних мігрантів, а також підвищення ефективності роботи прикордонних служб;

3) посилення спільної політики надання притулку. Тобто, з огляду на збільшення потоків осіб, які шукають притулку, спільна політика ЄС щодо надання притулку має реалізовуватися більш ефективно;

4) розробка нової політики щодо легальної міграції з урахуванням майбутніх демографічних викликів. Така політика має зосереджуватися на залученні працівників, зокрема шляхом полегшення їх в’їзду на територію ЄС та визнання кваліфікацій. Загалом, документ заклав основні передумови для ухвалення інститутами ЄС у майбутньому низки правових документів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією. До таких документів слід віднести Висновки Європейської Ради від 25–26 червня 2015 р. [188], якими було прийнято оновлену Стратегію внутрішньої безпеки ЄС, пріоритетом якої стала боротьба з тероризмом, а також підготовлено Глобальну стратегію зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. Стратегію було схвалено наприкінці 2016 р. У наступних Висновках Європейської Ради від 15–16 жовтня 2015 р. для призупинення потоків нелегальних мігрантів було визначено ключові пріоритети щодо співпраці ЄС із третіми країнами. Зокрема, передбачено активізувати співробітництво ЄС із Туреччиною і згодом ухвалити угоду про реадмісію мігрантів. Таку угоду підписано 18 березня 2016 р., вона набула чинності 20 березня 2016 р. [44, c. 207].

Зазначений напрям передбачає поступове створення інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами; розширення мандата Фронтексу на створення Європейської служби охорони кордонів та берегової охорони; розробка технічної інфраструктури для посилення контролю на зовнішніх кордонах ЄС тощо. Новим політичним імпульсом для глибшої та тіснішої співпраці ЄС із країнами-партнерами в рамках Європейської політики сусідства став позачерговий Саміт ЄС з питань міграції, проведений на рівні глав держав і урядів держав – членів ЄС за участю представників низки африканських країн 11–12 листопада 2015 р. у м. Валлетті [190].

За результатами саміту сторонами був ухвалений план дій. План дій містить 17 пріоритетних заходів для подолання основних причин міграції з країн Африки до ЄС, пов’язаних із бідністю, збройними конфліктами, репресіями з боку влади та відсутністю безпеки всередині країн. Зокрема, відповідно до ухваленого акта для допомоги африканським біженцям Євросоюз створить спеціальний багатоцільовий фонд. Основне призначення фонду полягає в інвестуванні різних проектів на території африканських країн. Проекти охоплюють різні сфери – від навчання персоналу та грантів на відкриття малого бізнесу до боротьби з нестачею продуктів харчування. Крім того, документом передбачено створення міжурядової робочої групи в Нігерії для боротьби з торгівлею людьми та виділення державами – членами ЄС більшої кількості віз для африканських студентів, аспірантів, учених та ін. Окрему увагу приділено ухваленню спеціальних програм розвитку для Ефіопії, Еритреї, Джибуті і Сомалі. У свою чергу, африканські країни сприятимуть поверненню з Європи на свою територію трудових мігрантів. Зокрема, з 800 тисяч біженців, які прибули у 2015 р. до Євросоюзу, близько 140 тисяч становлять африканці [44, c. 208].

Оцінюючи зазначений саміт, можна зазначити, що такі заходи є першими важливими кроками на шляху співпраці Євросоюзу з третіми країнами в імміграційній сфері. Однак ми вважаємо, що проведення заходів такого виду не вирішує всіх проблем, пов’язаних з нелегальною міграцією. Пояснюється це не лише декларативними намірами сторін, а й відсутністю ефективних механізмів реалізації першочергових імміграційних завдань, передбачених прийнятими під час заходів правовими документами. Того ж місяця, а саме – 18 листопада 2015 р., Комісія ЄС ухвалила Спільне комюніке Європейському парламенту, Раді ЄС, Європейському економічному і соціальному комітету і Комітету регіонів щодо «Перегляду Європейської політики сусідства» [306]. Прийняття документа засвідчило той факт, що з огляду на наплив нелегальних мігрантів та міграційну кризу в ЄС виникла нагальна необхідність віднайти нові підходи, переглянути існуючі пріоритети і запровадити зовсім інші методи роботи співпраці ЄС і третіми країнами у вирішенні зазначених проблем. Зокрема, Розділ 3 документа повністю присвячений висвітленню питань міграції та мобільності осіб у Європу. Так, підтверджено, що Європейська політика сусідства має відображати активізацію співпраці ЄС з країнами-партнерами з питань як легальної, так і нелегальної міграції. Серед основних напрямів співробітництва відповідно до документа визначено: розширення співпраці з партнерами за межами регіону сусідства; збільшення підтримки тим державам, які приймають біженців і тимчасово переміщених осіб і надають їм допомогу; зміцнення співпраці з метою викорінення першопричин нелегальної міграції та вимушеного переселення осіб; ефективна співпраця з питань повернення та реадмісії нелегальних мігрантів; ідентифікація дефіциту кваліфікацій в ЄС для спрощення взаємовигідної легальної міграції; сприяння визнанню кваліфікацій та початок діалогів з питань академічної мобільності [44, c. 209].

Таким чином, спільна імміграційна політика є політикою Євросоюзу стосовно прикордонного контролю, що регулює питання, пов’язані з умовами в’їзду, пересування, проживання та працевлаштування громадян з третіх країн. Ця політика спрямована також на виявлення процесів нелегальної імміграції та торгівлі людьми, на запобігання та боротьбу з ними.

**6.2 Основні напрями спільної імміграційної політики Європейського Союзу**

На сьогодні спільна імміграційна політика Європейського Союзу, що базується на принципах солідарності та відповідальності, перебуває у стані динамічного розвитку. Спільна імміграційна політика за поширенням своєї дії є комплексною. Це означає, що увесь правовий масив Шенгенського acquis у сфері імміграційної політики спрямований на вирішення одночасно двох основних проблем: сприяння розвитку легальної імміграції до держав Шенгенського простору та подолання нелегальної імміграції на територію Шенгену зокрема. Як правило, коли мова йде про питання, пов’язані з імміграцією, одразу ж виникає хибне, на нашу думку, уявлення перш за все про нелегальний перетин зовнішніх кордонів держав Шенгенського простору громадянами третіх країн. При цьому поза увагою залишаються проблеми, що стосуються розвитку легальної імміграції та її вагомого впливу на економіку європейських держав [44, c. 210].

Насамперед необхідно зазначити, що для держав Шенгену імміграційна проблема жодним чином не замикається на виселенні нелегалів. На сьогодні у межах європейських держав є потреба у легальній міграції, оскільки основне значення легальної міграції полягає у сприянні економічному розвитку держав Шенгенського простору. Невіддільними складовими спільної політики ЄС щодо легальної імміграції є: встановлення єдиного підходу до визначення статусу тривалого перебування громадян третіх країн на території Шенгену; визначення заходів щодо возз’єднання сімей; встановлення єдиних умов допуску громадян третіх країн з метою навчання, обміну учнями, стажування та добровільного надання послуг; визначення спільних підходів до трудової імміграції; запровадження заходів щодо інтеграції іммігрантів до європейських країн тощо. Як показує практика Європейського Союзу, процедура легального доступу до ЄС для громадян третіх країн обмежується випадками надання дозволів на роботу або навчання та возз’єднанням сімей [44, c. 211].

З метою гармонізації національного законодавства та практики держав Шенгенського простору щодо надання громадянам третіх країн, які законно проживають на території однієї з європейських держав, статусу тривалого проживання було ухвалено Директиву 2003/109 [227]. Документом визначено умови, за яких громадяни третіх країн, що тривалий час проживають на території ЄС, можуть користуватися правом на свободу пересування.

Зокрема, згідно з положеннями Директиви для того щоб отримати статус тривалого проживання, громадянин третьої країни повинен відповідати таким основним вимогам: а) легально та протягом не менше 5 років проживати в межах території певної держави – члена ЄС; б) отримувати стабільний дохід та медичне страхування для себе та членів своєї сім’ї. Окрім зазначених основних вимог, передбачено також факультативні вимоги. До них належать: відповідність інтеграційним умовам, встановленим національним законодавством відповідної держави – члена ЄС (наприклад, володіння мовою чи знання історії країни перебування) та документальне підтвердження щодо належних умов проживання [44, c. 211].

Статус тривалого проживання громадян третіх країн передбачено також Регламентом Ради ЄС № 1030/2002 про єдиний формат дозволу від 13 червня 2002 р. [241]. Єдиний формат дозволу видається терміном на 10 років, який автоматично продовжується. Статус резидента ЄС може бути відкликаний, зокрема у зв’язку з відсутністю в особи постійного проживання в державі протягом періоду більшого ніж 2 роки. Водночас держава – член ЄС може відмовити громадянам третіх країн в отриманні статусу тривалого проживання на підставі їх загрози державній політиці та національній безпеці приймаючої країни. Загалом, статус тривалого проживання ґрунтується на принципі рівності, який полягає в забезпеченні громадянам третіх країн таких самих прав, як і власним громадянам. Зміст рівних прав охоплює: доступ до оплачуваної та неоплачуваної праці, умов працевлаштування та умов праці; право на освіту і стажування, визнання кваліфікації; соціальний захист; свобода участі в об’єднаннях, союзах та можливість їх репрезентувати; соціальні переваги, доступ до товарів та послуг тощо. При цьому слід зазначити, що цей принцип не є абсолютним. Наприклад, якщо умови праці громадян третіх країн, що мають статус тривалого проживання, забезпечуються аналогічно до положень ч. ст. 45 ДФЄС, передбачених для громадян ЄС, то доступ до праці – є обмеженим [44, c. 213].

Ще однією категорією іммігрантів, які отримують дозвіл на проживання на території Шенгену, але вже у винятковому порядку, є жертви торгівлі людьми, які співпрацюють з компетентними органами влади. Порядок та умови видачі дозволу на проживання в ЄС для зазначених осіб встановлено Директивою Ради ЄС № 2004/81 від 29 квітня 2004 р. [232]. Документом визначено умови надання дозволів на проживання для громадян третіх країн, які працюють з відповідними органами у боротьбі з торгівлею людьми чи нелегальною імміграцією, навіть, якщо ці особи нелегально проникли на територію держави Шенгенського простору.

У межах питань, пов’язаних із легальною міграцією, окрім надання дозволів громадянам, які протягом тривалого часу проживають на території однієї з держав Шенгенського простору, важливе місце відводиться випадкам возз’єднання сімей. Такі питання регулює ухвалена Радою ЄС 22 вересня 2003 р. Директива 2003/86, що визначає умови використання права на возз’єднання сімей та створює умови для переїзду в Європейський Союз членів сімей легальних іммігрантів, а також надає їм можливість займатися в державах – членах ЄС трудовою або іншою соціально-економічною діяльністю [229].

Під терміном «возз’єднання сімей» мається на увазі в’їзд на територію держави – члена ЄС та проживання на території цієї держави членів сім’ї громадянина третьої країни, який законно проживає в даній державі-члені, з метою зберегти сімейну єдність, незалежно від того, виникли сімейні зв’язки до або після в’їзду особи, яка возз’єднує сім’ю (ст. 2) [232].

Директивою зазначено, що право на возз’єднання мають члени сім’ї, до яких належать подружжя такої особи (при цьому одностатеві шлюби, які допускаються національним правом окремих держав – членів ЄС не визнаються правом ЄС) та їх неповнолітні діти, в тому числі діти, усиновлені відповідно до рішення, ухваленого компетентними органами держави – члена ЄС (в якій спонсор отримав статус постійного проживання), або рішення чинного у зв’язку з міжнародними зобов’язаннями зазначеної держави-члена чи такого, що має бути визнане відповідно до міжнародних зобов’язань. Для цих членів сім’ї допуск до об’єднання є безумовним (п. 1 ст. 4) [229].

Необхідно звернути увагу на той факт, що положення Директиви 2003/86 часто зазнають критики на предмет порушення такого фундаментального права, як право на сімейне життя. На цій підставі Комісія ЄС звернулася до Суду ЄС із позовом про анулювання окремих положень зазначеної Директиви, зокрема щодо необхідності перебування заявника (на возз’єднання сім’ї) на території третьої країни до моменту отримання дозволу на возз’єднання зі спонсором, а також встановлення дворічного очікувального періоду на возз’єднання (з моменту подання заявки). При цьому Суд ЄС не підтримав позицію Комісії ЄС, проголосивши, що такі вимоги зумовлені необхідністю переконатися, що існують сприятливі умови для возз’єднання сім’ї, а остання має міцні зв’язки [229].

Однак зазначений документ, як правовий інструмент запровадження спільного підходу до проблеми возз’єднання сім’ї, залишає неврегульованими на рівні Європейського Союзу багато питань, що зумовлює необхідність звернення до національного права держав – членів ЄС. Крім того, вищезазначеною директивою визначено низькі, порівняно з міжнародними, стандарти щодо права на возз’єднання сім’ї, проте це не обмежує можливості застосування державами – членами ЄС вищих стандартів відповідно до їх міжнародно-правових зобов’язань у сфері захисту прав людини. Таким чином, Директива 2003/86 встановлює мінімальні стандарти щодо возз’єднання сім’ї. Це означає, що держави – члени ЄС мають право закріплювати в національному законодавстві вищі стандарти у сфері возз’єднання сім’ї. Окрім цього, зазначена Директива не встановлює заборони на укладення ЄС (самостійно чи разом з державами – членами ЄС) угод, які забезпечують більш сприятливий режим щодо членів сім’ї громадян третіх країн [44, c. 215].

Для забезпечення спільної політики у сфері легальної імміграції на рівні Європейського Союзу прийнято єдині умови допуску громадян третіх країн для цілей навчання, обміну учнями, стажування та добровільного надання послуг. Ці питання регулюються Директивою 2004/114 від 13 грудня 2004 р. [231], яка визначає умови допуску чотирьох категорій громадян третіх країн: студенти, учні, практиканти, працівники-добровольці.

Директива передбачає гармонізовані умови їх в’їзду та перебування в ЄС, включаючи правила видачі та продовження видів на проживання. Документ визначає загальні умови отримання дозволу на в’їзд та вид на проживання. Граничні терміни дозволів на проживання зазначених категорій осіб відрізняються: для студентів – від одного року, а для інших категорій осіб – не більше одного року. Наприклад, якщо навчання охоплює період менше одного року, то посвідка на проживання студентам надається на період цього навчання. Для учнів – не більше одного року (з певними винятками); волонтерам – не більше одного року (з певним винятком) [231].

Директива 2004/114 передбачає право виключно студентів на працевлаштування чи ведення самостійної економічної діяльності. Такі особи можуть бути найманими працівниками та займатися самостійною економічною діяльністю у вільний від навчання час. Однак державам – членам ЄС надається право самостійно визначати час та умови ведення такої діяльності. Держава може обмежити таке право на період першого року перебування [44, c. 216].

Важливою складовою спільної політики ЄС у сфері легальної імміграції є вироблення спільних підходів до трудової імміграції.

З метою запровадження спільної прискореної процедури допуску працівників з кваліфікацією, у якій виникає потреба у Європейському Союзі, прийнято Директиву 2009/50 про умови в’їзду [235]: наявність трудового контракту або запрошення на роботу; чинних міжнародних документів; документа, що засвідчує страхування здоров’я, тощо. Компетентні органи приймаючої держави – члена ЄС ухвалюють рішення про надання цій особі «Голубої карти ЄС». Термін чинності останньої становить від одного до чотирьох років з можливістю поновлення.

Відповідно до Директиви 2009/50 на власників «Голубої карти ЄС» поширюється принцип «однакового ставлення» з громадянами приймаючої держави – члена ЄС щодо: умов праці; свободи об’єднання; освіти, стажування та визнання кваліфікації; соціального захисту та пенсій; доступу до товарів та послуг [235].

У сфері регулювання питань, пов’язаних із легальною імміграцією, важливе місце відводиться також ухваленим нещодавно документам. До них належать: Директива 2011/98 /ЄС Європарламенту та Ради ЄС від 13 грудня 2011 р. щодо процедури застосування єдиного дозволу для громадян третіх країн на проживання і роботу на території держави-члена та загальний набір прав працівників третіх країн, які законно проживають у державі – члені ЄС [264]; Директива 2014/36/ЄС Європарламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. про умови в’їзду та перебування громадян третіх країн на території ЄС з метою працевлаштування як сезонних працівників (на сезонній основі) та Директива 2014/66/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 15 травня 2014 р. про умови в’їзду і постійного проживання громадян третіх країн на території Європейського Союзу в рамках внутрішньокорпоративного трансферу [267].

Що стосується Директиви 2011/98/ЄС, то документом встановлено єдину процедуру подачі заяви для надання дозволу громадянам третіх країн перебувати на території держав – членів ЄС для виконання ними роботи. Крім того, документом спрощено порядок допуску громадян третіх країн на територію Європейського Союзу. Зокрема, клопотання про видачу, зміну або продовження єдиного дозволу має бути надане шляхом застосування єдиної процедури подання заявки. Ця процедура не повинна суперечити візовій процедурі, яка може бути вимогою для первинного в’їзду. Особливу увагу в зазначеній директиві приділено статусу та загальному набору прав для робітників з третіх країн, які законно проживають у Євросоюзі. Так, працівники з третіх країн мають право на рівне поводження з громадянами держави – члена ЄС, на якій вони проживають. Громадяни третіх країн урівнюються у правах з громадянами ЄС щодо: умов роботи; свободи асоціації та членства в організації; освіти і професійного навчання; визнання дипломів, сертифікатів та інших професійних кваліфікацій згідно з відповідними національними процедурами; видів соціального забезпечення; податкових пільг; доступу до товарів і послуг у розпорядження громадськості, включаючи процедури для отримання житла; послуг консультування, що надаються бюро з працевлаштування тощо [264].

Що стосується Директиви 2014/36/ЄС від 26 лютого 2014 р., то документом визначено умови в’їзду та перебування громадян третіх країн на території ЄС з метою працевлаштування як сезонних працівників, тобто на сезонній основі. Зокрема, директивою встановлено низку критеріїв та вимог для отримання дозволу на перебування на строк, що не перевищує 90 днів. До них належать подання таких документів: а) дійсного трудового контракту або зобов’язуючої пропозиції роботодавця працювати сезонним працівником у певній державі – члені ЄС, в яких визначаються місце та вид роботи; тривалість зайнятості; винагорода за працю; робочий час протягом тижня/місяця; сума оплачуваної відпустки; інші істотні умови праці; (якщо можливо) дату початку роботи працівником; б) підтвердження наявності або звернення з метою отримання страхування на випадок хвороби із покриттям всіх можливих ризиків, що зазвичай покриваються страхуванням громадян держав-членів; в) підтвердження того, що сезонний працівник матиме адекватне житло або що таке житло йому буде надано. При цьому держави – члени ЄС повинні вимагати від сезонних працівників утримуватися від звернення за отриманням соціальної допомоги. Держава-член може також вимагати від заявника надання документації, яка підтверджує кваліфікацію громадянина третьої країни та підтверджує його спроможність виконувати обумовлену у договорі сезонну роботу (ст. 5) [266].

Окрім основних вимог, сезонні працівники повинні мати дійсний проїзний документ, який повинен бути дійсним щонайменше на строк, на який надано дозвіл на перебування в ЄС з метою сезонної зайнятості. Дозвіл на перебування на території держави-члена не надається громадянину третьої країни, якщо існують підстави вважати, що його перебування становить загрозу для публічного порядку, національної безпеки та суспільної охорони здоров’я.

Відповідно до Директиви 2014/36/ЄС держави – члени ЄС мають право визначати кількість громадян третіх країн, яким може бути надано дозвіл на в’їзд та перебування з метою сезонного працевлаштування. Виходячи з цього, на підставі цього положення будь-яку заяву про надання такого дозволу може бути визнано неприйнятною або відхиленою (ст. 7) [266].

Для перебування, що не перевищує 90 днів, держави – члени ЄС видають громадянам третіх країн: 1) короткострокову візу, в якій зазначається, що вона видана з метою сезонного працевлаштування; 2) короткострокову візу та дозвіл на роботу, в яких зазначається, що вони видані з метою сезонного працевлаштування; 3) дозвіл на роботу, в якому зазначається, що він виданий з метою сезонного працевлаштування (у випадку, коли громадянин третьої країни не потребує оформлення візи). Для перебування, що перевищує 90 днів, держави – члени ЄС видають громадянам третіх країн: 1) довгострокову візу, в якій зазначається, що вона видана з метою сезонного працевлаштування; 2) дозвіл на сезонну роботу; 3) довгострокову візу та дозвіл на сезонну роботу, якщо довгострокова віза вимагається державою – членом ЄС (ст. 13). Документом визначено також тривалість перебування сезонних працівників на території держави – члена ЄС. Зокрема, держави-члени повинні на свій розсуд визначати максимальний термін перебування для сезонних працівників, який, однак, не може бути меншим за 5 місяців та більшим за 9 місяців протягом періоду у дванадцять місяців. Після закінчення зазначеного терміну громадянин третьої країни повинен залишити територію держави-члена, якщо тільки відповідна держава-член не видала такій особі дозвіл на проживання, відповідно до національного законодавства або права ЄС, що не має на меті здійснення сезонної роботи [44, c. 219-220].

Ст. 21 документа передбачені права сезонних працівників. До таких прав належать: в’їзд та перебування на території держави – члена ЄС, що видала дозвіл на перебування з метою здійснення сезонної роботи; мати вільний доступ до всієї території держави-члена, що видала дозвіл, відповідно до національного законодавства; право здійснювати конкретну працю, обумовлену у дозволі. У свою чергу, до сезонних працівників повинно застосовуватись таке саме ставлення (недискримінаційне), як і до громадян держави перебування. А саме: мають гарантуватися: а) право на рівні умови праці; б) право на страйк; в) вільний доступ до товарів та послуг; г) доступ до інститутів із забезпечення соціальної безпеки; д) консультативні послуги щодо сезонної роботи, що надаються підприємством роботодавця; е) підготовка та професійне навчання; ж) визнання дипломів, сертифікатів та інших документів відповідно до національних процедур; з) податкові пільги; д) право подавати скарги проти роботодавців [266].

Що стосується умов в’їзду і постійного проживання громадян третіх країн на території Європейського Союзу в рамках внутрішньо корпоративного трансферу, то основні питання регулюються Директивою 2014/66/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 15 травня 2014 р. [267]. Ця директива полегшує процес переміщення працівників у рамках внутрішньокорпоративних трансферів у межах Європейського Союзу. Документ також визначає умови в’їзду і проживання протягом понад 90 днів громадян третіх країн та членів їхніх сімей у рамках таких трансферів. Положеннями Директиви також визначаються процедури подачі документів для отримання такого дозволу та підстави для відмови.

Працівники, які отримали дозвіл на внутрішньокорпоративний трансфер, мають право на в’їзд і перебування на території держави – члена ЄС, вільний доступ до всієї його території, а також можливість здійснення діяльності, передбаченої дозволом. Таким працівникам також дозволено працювати в іншій державі – члені ЄС протягом нетривалого періоду (до 90 днів протягом півроку) на підприємстві, що входить до тієї самої структури [267].

Для поширення інформації щодо можливостей легальної міграції та працевлаштування в Європейському Союзі у 2011 р. створено європейський WEB-портал імміграції.

На нашу думку, в Європейському Союзі легальну міграцію розглядають як відповідь на демографічні та економічні виклики, що постали перед Європою, а також на міграційний тиск на кордони європейських держав. Більшість з ухвалених у межах ЄС документів, що регулюють питання, пов’язані з легальною імміграцією, полягають у використанні потенціалу імміграції для розвитку Європи, в тому числі шляхом інтеграції тих громадян третіх країн, які вже перебувають на території держав – членів Європейського Союзу, а також активного залучення нових категорій іноземних громадян. Іншими словами, Європейський Союз, здійснюючи свою політику у сфері легальної міграції, заохочує громадян третіх країн, як правило, висококваліфікованих, до активної їх інтеграції у європейський простір. Тим самим Європейський Союз у XXI ст. разом із такими країнами, як США і Канада, відіграє одне з провідних місць щодо легальних імміграційних потоків громадян третіх країн, стаючи при цьому конкурентоспроможним світовим центром [44, c. 222].

У межах спільної імміграційної політики Європейського Союзу існує тісний взаємозв’язок між легальною та нелегальною імміграцією. Наприклад, у липні 2006 р. Комісія ЄС видала Повідомлення про пріоритети політики у сфері боротьбиз нелегальною імміграцією громадян третіх країн.

Як приклад ефективності запровадження спільних заходів щодо боротьби з нелегальною імміграцією З. Макаруха наводить сферу візової політики Європейського Союзу [32, c. 176]. Аргументи, які наводить науковець, ґрунтуються на положеннях Регламенту Ради ЄС № 453/2003 ЄС від 6 березня 2003 р. Зазначений регламент містить перелік третіх країн, громадяни яких повинні отримати візи при перетині зовнішніх кордонів ЄС, та громадян, на яких не поширюються такі вимоги. Окрім цього, Регламентом Ради № 1683/95 від 29 травня 1995 р. визначено єдиний формат віз, а важливим джерелом інформації щодо видачі віз та дозволів на проживання є ШІС та ШІС II [32, c. 176].

Що стосується спільних заходів боротьби з нелегальним працевлаштуванням, то на рівні ЄС ухвалено Директиву 2009/52 про мінімальні стандарти щодо запровадження санкцій стосовно роботодавців, які приймають на роботу нелегалів – громадян третіх країн. Удосконалення обміну інформацією як однієї з пріоритетних сфер боротьби з нелегальною імміграцією має відбуватися шляхом ефективного функціонування вже існуючих інструментів. Йдеться про інтенсифікацію співробітництва та збільшення присутності імміграційних офіцерів зв’язку (immigration liaison officers). Мережа імміграційних офіцерів зв’язку була створена відповідно до Регламенту Ради № 377/2004 від 19 лютого 2004 р. [44, c. 223].

Важливою складовою спільної політики у сфері боротьби з нелегальною імміграцією є боротьба з торгівлею людьми. На Європейському континенті це питання актуальне як в рамках діяльності Ради Європи відповідно до Конвенції Ради Європи щодо протидії торгівлі людьми 2005 р., так і для Європейського Союзу зокрема. Наприклад, у рамках ЄС діє Група експертів щодо боротьби з торгівлею людьми, функції якої полягають у наданні рекомендацій щодо гармонізації різноманітних практик. Крім того, існує програма обміну інформацією між державами – членами ЄС щодо торгівлі людьми та сексуальної експлуатації дітей ДАФНЕ III.

5 квітня 2011 р. було ухвалено Директиву Європейського парламенту і Ради ЄС 2011/36 про попередження та боротьбу з торгівлею людьми та захист жертв торгівлі людьми. Директива закріплює мінімальні стандарти щодо визначення кримінальних порушень та санкцій у сфері боротьби з торгівлею людьми, запроваджує превентивні заходи щодо зазначеної групи злочинів, а також заходи щодо захисту жертв торгівлі людьми. Для боротьби з нелегальною імміграцією Європейський Союз проводить політику повернення нелегальних іммігрантів. Законодавство ЄС визначає дві категорії повернення нелегальних резидентів: добровільне (за рішенням самого нелегального резидента) та примусове (під впливом примусу компетентних органів влади держави – члена ЄС) [44, c. 223].

Стосовно допомоги у добровільному поверненні громадян третіх країн, то Рішення Ради 97/340 від 26 березня 1997 р. передбачає обмін інформацією про допомогу в добровільній репатріації громадян третіх країн та зближення політик держав – членів ЄС щодо добровільного повернення громадян третіх країн. Щодо примусового повернення, то його правовому регулюванню на рівні ЄС приділено більш детальну увагу. Так, Директива Ради 2001/40 від 28 травня 2001 р. запроваджує взаємне визнання рішень щодо повернення громадян третіх країн. Окрім цього, Рада ЄС ухвалила «Програму дій щодо повернення» 2002 р., а також Рішення 2004/573 «Щодо організації об’єднаних польотів для громадян третіх країн, які підлягають поверненню з території двох або більше держав – членів ЄС» [44, c. 223].

Значним досягненням у виробленні спільної політики щодо повернення є прийняття Директиви 2008/115 «Про спільні стандарти та процедури в державах – членах ЄС щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно проживають на території ЄС» [261]. Документом передбачено, що повернення має відбуватися з дотриманням принципу невидворення та з урахуванням інтересів дітей, сімейного життя та здоров’я особи, що підлягає поверненню. Також у Директиві 2008/115/ЄС містяться положення, що стосуються мінімальних стандартів тривалості утримання під вартою (ст. 15), загальних умов затримання (ст. 16) і утримання неповнолітніх (ст. 17). Стосовно процедури затримання, то ст. 15 документа передбачає, що іноземець, щодо якого застосовується процедура повернення, може бути затриманий, лише коли є ризик втечі або іноземець уникає або ускладнює підготовку процесу повернення або процесу видалення [261]. До того ж директивою передбачено, що утримання під вартою проводиться, як правило, в спеціалізованих місцях позбавлення волі, де іноземні громадяни, які підлягають виселенню, утримуються окремо від інших затриманих осіб [261].

Також документом надано дозвіл державам – членам ЄС обирати форми і методи виконання затверджених стандартів, залишаючи при цьому можливості державам відходити від них, враховуючи різноманітні масштаби імміграційного тиску, в тому числі розміри нелегальної імміграції в тій чи іншій державі – члені ЄС [261].

Важливим аспектом спільної імміграційної політики ЄС є її зовнішній вимір, який передбачає включення імміграційної сфери у зовнішню політику ЄС. Цей аспект висвітлено у низці повідомлень Комісії ЄС, зокрема щодо: інтеграції імміграційних питань у відносини ЄС з третіми країнами від 3 грудня 2002 р.; циклічної імміграції та мобільного партнерства між ЄС та третіми країнами від 16 травня 2007 р.; застосування глобального підходу до імміграції до східних та південно-східних регіонів, які межують із ЄС від 16 травня 2007 р.; зміцнення глобального підходу до імміграції: посилення координації, зв’язку та синергії від 8 жовтня 2008 р.; глобального підходу до імміграції: до спільної європейської імміграційної політики від 27 грудня 2006 р.; тематичної програми співробітництва з третіми країнами у сфері імміграції та притулку від 23 листопада 2006 р. Спільним для цих документів є наголос на важливості інтеграції імміграційних аспектів у зовнішню політику ЄС з огляду на безпосередній зв’язок та взаємозалежність між зовнішнім і внутрішнім виміром спільної імміграційної політики ЄС [44, c. 226].

Серед основних правових інструментів реалізації зовнішнього виміру спільної імміграційної політики ЄС є угоди про реадмісію, укладені Європейським Союзом з третіми країнами, як правило, країнами транзиту і походження нелегальних іммігрантів. При цьому Європейський Союз розглядає такі угоди як ефективний засіб боротьби з нелегальною імміграцією.

У доктрині та практиці міжнародного права під реадмісією розуміють взаємні зобов’язання держав, які закріплюються в міжнародних угодах, прийняти назад власних громадян, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї з договірних сторін або після прибуття законно втратили підстави для легального там перебування [132, c. 379]. Угоди про реадмісію укладаються для спрощення передачі осіб, які вже не виконують умов в’їзду, перебування або проживання у відповідній державі. Таке визначення міститься в Зеленій книзі щодо політики Співтовариства стосовно повернення нелегальних іммігрантів [290].

Першу угоду у сфері реадмісії було укладено одразу ж після підписання Шенгенської конвенції 1990 р. між державами – членами Шенгенського простору (Францією, Італією, Німеччиною, Бельгією, Нідерландами та Люксембургом) і Польщею 29 березня 1991 р. [140]. З одного боку, документом передбачено, що кожна країна, яка входить до Шенгенського простору, несе відповідальність за контроль на своїх зовнішніх кордонах. З іншого боку, на Польщу було покладено обов’язок прийняти назад усіх нелегальних іммігрантів, які слідували транзитом через її територію (ст. 2).

Механізмом правового регулювання питань реадмісії виступають двосторонні та багатосторонні угоди. З огляду на укладення міжнародних угод про реадмісію, ми вважаємо за доцільне визначити компетенцію Європейського Союзу та його держав-членів у цій сфері. Згідно зі ст. 2 та ст. 79 ДФЄС Євросоюз має спільну компетенцію з його державами-членами укладати угоди про реадмісію. На практиці це означає, що держави – члени ЄС мають право укладати угоди про реадмісію з третіми країнами, які не уклали їх з Європейським Союзом. У тому випадку, коли держава – член ЄС уклала угоду про реадмісію з третьою країною до підписання останньою угоди з ЄС, застосування документа обмежено тими питаннями, які не регулюються угодою про реадмісію з ЄС [44, c. 227].

За наявності різного тлумачення або збігу правових положень в обох угодах угода про реадмісію з Європейським Союзом має пріоритет по відношенню до угоди про реадмісію з відповідною державою – членом ЄС. Після того, як ЄС укладає угоду про реадмісію з певною третьою країною, держави – члени ЄС зобов’язані ухвалити з цією країною виконавчі протоколи.

Іншими словами, це означає, що держави – члени Європейського Союзу не будуть здійснювати свою компетенцію у сфері реадмісії до того часу, поки Європейський Союз веде переговори або укладає угоду про реадмісію від імені ЄС із відповідною третьою країною. Однак це зовсім не означає, що у держав – членів ЄС немає можливостей здійснювати свою компетенцію у сфері реадмісії. Для цього держави – члени ЄС повинні регулярно повідомляти Комісію ЄС, Раду ЄС та Європейський парламент про заплановані ними переговори щодо укладення угод про реадмісію з третіми країнами, а також про наявні укладені ними двосторонні угоди, що стосуються реадмісії [167].

Зважаючи на відсутність у вітчизняній науці визначення понять двосторонніх та багатосторонніх угод про реадмісію, вважаємо за необхідне дати їм власне визначення.

Двосторонні угоди про реадмісію – це міжнародні угоди, що укладаються двома сторонами на двосторонній основі у сфері боротьби з нелегальною імміграцією. На нашу думку, слід окремо виділити види двосторонніх угод про реадмісію: двосторонні угоди, укладені між ЄС і третіми країнами, та двосторонні угоди, укладені між державами – членами ЄС і третіми країнами.

Яскравим прикладом останніх є 13 угод про реадмісію, укладених Німеччиною з третіми країнами. Зокрема, станом на 2016 р. це угоди з такими країнами, як: Албанія від 18.11.2002 р. (набуття чинності 1.08.2003 р.), Алжир від 14.02.1997 р. (набуття чинності 12.05.2006 р.), Вірменія від 16.11.2006 р. (набуття чинності 20.04.2008 р.), Боснія і Герцеговина від 20.11.1996 р. (набуття чинності 14.01.1997 р.), Грузія від 6.09.2007 р. (набуття чинності 1.01.2008 р.), Казахстан від 10.12.2009 р. (угода ще не набула чинності), Косово від 14.04.2010 р. (набуття чинності 1.09.2010 р.), Марокко від 22.04.1998 р. (набуття чинності 1.06.1998 р.), Македонія від 24.06.2002 р. (набуття чинності 1.05.2004 р.), Сербія від 16.09.2002 р. (набуття чинності 1.04.2003 р.), Південна Корея від 10.12.2004 р. (набуття чинності 22.03.2005 р.), Сирія від 14.07.2008 р. (набуття чинності 3.01.2009 р.) та В’єтнам від 21.07.1995 р. (набуття чинності 21.09.1995 р.) [44, c. 229].

До прикладів також можна віднести угоду про реадмісію осіб між Іспанією і Румунією від 29 квітня 1996 р., угоду про реадмісію між Україною і Грузією від 22 квітня 2003 р. та ін.

Багатосторонні угоди про реадмісію – це міжнародні угоди, що укладаються між Європейським Союзом, його державами-членами, з одного боку, і з будь-якою третьою країною, з іншого, у сфері подолання нелегальної імміграції. Якщо угоди вимагають ратифікації всіма державами – членами ЄС, то ці угоди слід вважати також багатосторонніми. Прикладом багатосторонніх угод про реадмісію є угода про реадмісію між Польщею та державами Шенгенської конвенції 1990 р. від 29 березня 1991 р. Обидва види міжнародних угод про реадмісію сприяють ефективній боротьбі з нелегальною імміграцією і є необхідною передумовою подальшого спрощення візового режиму для третіх країн.

У преамбулах більшості угод про реадмісію цілі документів полягають у створенні оперативних та ефективних процедур для ідентифікації та повернення осіб, які не відповідають або перестають відповідати умовам для в’їзду, перебування чи проживання на територіях договірних сторін; створенні взаємно узгоджених умов щодо управління поверненням і реадмісією громадян договірних сторін; спрощенні реадмісії осіб на основі взаємної довіри; створенні передумов для організованого та безпечного повернення мігрантів, затриманих на їх території; реалізації узгоджених сторонами принципів та норм, що регулюють передачу, прийняття та повернення осіб, що перебувають на територіях таких сторін. Загалом станом на 14 вересня 2015 р. Європейський Союз уклав договори про реадмісію, що вже набули чинності, з такими країнами: Гонконгом (набуття чинності 1 березня 2004 р.), Макао (набуття чинності 1 червня 2004 р.), Шри-Ланкою (набуття чинності 1 травня 2005 р.), Албанією (набуття чинності 1 травня 2006 р.), Росією (набуття чинності 1 червня 2007 р.), Україною (набуття чинності 1 січня 2008 р.), Боснією і Герцеговиною (набуття чинності 1 січня 2008 р.), Чорногорією (набуття чинності 1 січня 2008 р.), Македонією (1 січня 2008 р.), Сербією (набуття чинності 1 січня 2008 р.), Молдовою (набуття чинності 1 січня 2008 р.), Пакистаном (набуття чинності 1 грудня 2010 р.), Грузією (набуття чинності 1 березня 2011 р.), Вірменією (набуття чинності 1 січня 2014 р.), Азербайджаном (набуття чинності 1 вересня 2014 р.), Туреччиною (набуття чинності 1 жовтня 2014 р.), Кабо-Верде (набуття чинності 1 грудня 2014 р.). Станом на вересень 2016 р. ЄС уклав з третіми країнами 17 угод про реадмісію [44, c. 230].

Переговори щодо укладення угод про реадмісію почалися з Китаєм (листопад 2002 р.), Алжиром (листопад 2002 р.), Білорусією (лютий 2011 р.), Тунісом (грудень 2014 р.).

Для ефективної реалізації угод про реадмісію ЄС укладає спеціальні документи, спрямовані на їх імплементацію. Йдеться про спеціальні угоди – (Statements – правові акти) про реадмісію іммігрантів. Однією з таких угод є нещодавня угода про реадмісію між Європейським Союзом і Туреччиною від 18 березня 2016 р. Документ набув чинності 20 березня 2016 р. При цьому потрібно зазначити, що ЄС укладає такі угоди лише з т.зв. «безпечними третіми країнами». Відповідно до Спільного плану дій між ЄС і Туреччиною від 15 жовтня 2015 р. остання визнається як безпечна третя країна [286].

Перед тим, як перейти до аналізу Угоди між ЄС і Туреччиною, вважаємо за доцільне визначити насамперед ключові аспекти концепції безпечної третьої країни та її роль у відносинах між європейським об’єднанням і третіми країнами у сфері подолання нелегальної імміграції [53, c. 90-91].

У Європі концепція безпечної третьої країни виникла у 90-х роках у зв’язку з ухваленням Дублінської конвенції та розвитком політики надання притулку в державах Шенгенського простору. У той період держави Шенгенського простору зіштовхнулися з великою кількістю клопотань, у результаті чого європейські держави почали проводити політику недопущення на свою територію нелегальних іммігрантів і відмови їм у наданні притулку. Тимчасом як заходи недопущення на свою територію спрямовані на те, щоб перешкодити доступу нелегальних іммігрантів на територію ЄС насамперед за допомогою візової політики, політика відмови в наданні притулку ґрунтується на визначенні «захисту в іншому місці» [317, c. 198]. Наріжним каменем цього поняття стала концепція «безпечної третьої країни» [317, c. 228].

Спочатку концепція «безпечної третьої країни» була закріплена в Дублінській конвенції 1990 р., яка надала державам – членам ЄС можливість «зберегти за собою право, відповідно до національних законів, направляти особу, яка клопоче про надання притулку, до третьої держави, дотримуючись при цьому положень Женевської конвенції про статус біженців 1950 р. та Протоколу 1967 р.» (ст. 3) [26]. Водночас Дублінська конвенція передбачає, що всі її держави – учасниці є безпечними країнами, до яких можуть направлятися особи, які шукають притулку. Таким чином, у розумінні Дублінської конвенції 1990 р. безпечною третьою країною є країна, у якій гарантується право громадян третіх країн клопотати про надання притулку. Крім того, кожна держава – член ЄС має можливість самостійно вирішувати, які ще країни вважати «третіми безпечними країнами» [53, c. 90-93].

Пізніше визначення «безпечної третьої країни» було передбачено у Директиві Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 р. про мінімальні стандарти процедур в державах-членах з надання та позбавлення статусу біженця [234]. Згідно з документом безпечною третьою країною слід вважати демократичну країну, у якій відсутні будь-які форми переслідування; тортури або нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання; немає жодної загрози насильства та збройного конфлікту [234].

Більш широке значення дефініції «безпечної третьої країни» та її ознак міститься у Директиві Ради ЄС 2004/83 від 29 квітня 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також зміст гарантованого захисту [233]. Документом встановлено, що особа підлягає процедурі реадмісії до третьої безпечної країни лише за умови, коли така країна гарантуватиме ефективний доступ цієї особи до захисту своїх прав (ст. 38). Документом також передбачено, що держави – члени ЄС застосовують зазначене поняття лише у випадку, коли їх компетентні органи впевнені в тому, що у відповідній третій країні життя і свобода заявника не наражаються на небезпеку за ознакою раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань; у державі дотримується принцип заборони висилання відповідно до Женевської конвенції про статус біженців 1951 р.; у країні застосовується принцип заборони на висилання в разі порушення права на незастосування тортур, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, передбаченого міжнародним правом; існує можливість клопотати про надання статусу біженця і, в разі надання такого статусу, отримувати захист відповідно до Женевської конвенції про статус біженців 1951 р. [53, c. 94-95].

Що стосується національного законодавства України, то Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. також містить визначення «третьої безпечної країни». Відповідно до ст. 1 (п. 22) третя безпечна країна – це країна, в якій особа перебувала до прибуття в Україну, крім випадків транзитного проїзду через територію такої країни, і могла звернутися з клопотанням про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту [90].

При цьому третя безпечна країна має дотримуватися міжнародних стандартів з прав людини у сфері притулку, встановлених міжнародно-правовими актами універсального та регіонального характеру, включаючи норми про заборону тортур, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; дотримуватися міжнародних принципів стосовно захисту біженців, передбачених [Конвенцією про статус біженців 1951 року](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_011) і [Протоколом щодо статусу біженців 1967 року](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_363), та стосовно осіб, які потребують додаткового захисту. До того ж така країна має національне законодавство у сфері притулку та біженців і її відповідні державні органи визначають статус біженця та надають притулок. Врешті-решт, країна погоджується прийняти особу і забезпечити їй доступ до процедури визначення статусу біженця чи надання додаткового захисту. Враховуючи вищезазначене, на нашу думку, безпечною третьою країною слід вважати державу, на території якої гарантуються такі принципи: 1) життя та свобода іноземця, який клопоче про надання притулку, не наражаються на небезпеку за ознакою раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань; 2) у державі дотримується принцип заборони висилання чи примусового повернення відповідно до Женевської конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу 1967 р.; 3) у країні застосовується принцип заборони на висилання в разі порушення права на незастосування тортур, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, передбаченого міжнародним правом; існує можливість клопотати про надання статусу біженця і, в разі надання такого статусу, отримувати захист відповідно до Женевської конвенції про статус біженців 1951 р.; 4) у країні дотримується встановлена міжнародним правом заборона на примусове виселення іноземців, якщо їх життю загрожують тортури або інше жорстоке, нелюдське або таке, що принижує людську гідність, поводження; 5) іноземець має можливість клопотати про надання статусу біженця і, в разі надання такого статусу, отримати захист відповідно до Женевської конвенції про статус біженців 1951 р. [53, c. 94-95].

Іншими словами, безпечною третьою країною слід вважати країну, територію якої перетинала особа по дорозі до тієї держави, у якій вона клопоче про надання притулку, з можливістю такої особи клопотати про надання притулку і скористатися відповідними процедурами. По-суті, концепцію «безпечної третьої країни» слід застосовувати державам – членам ЄС лише в тих випадках, коли можна з упевненістю гарантувати, що іноземці зможуть використовувати справедливі процедури надання притулку на території, через яку вони проїхали, а також таким особам буде гарантовано ефективний захист їхніх прав. Для того щоб допомогти державам – членам ЄС оперативніше і послідовніше опрацьовувати заяви про надання притулку, Європейський Союз визначає загальний перелік безпечних третіх країн. Зокрема, повноваженнями у цій сфері наділена Комісія ЄС, яка щороку формує такий перелік. Так, у 2016 р. Комісія ЄС перерахувала треті країни, які є безпечними. Серед них: Албанія, Боснія і Герцеговина, Македонія, Чорногорія, Туреччина. Втім, такий перелік не є вичерпним, оскільки Комісія ЄС може в майбутньому його розширювати [53, c. 94-95].

Окрім загального переліку безпечних третіх країн, визначених ЄС, держави – члени ЄС самостійно встановлюють для себе власні національні переліки безпечних третіх країн. Наприклад, Австрія серед безпечних третіх країн у своєму національному переліку визнала Албанію, Боснію і Герцеговину, Македонію, Косово, Чорногорію, Сербію, держави ЄЕП, Швейцарію, Канаду, Австралію і Нову Зеландію; Бельгія – Албанію, Боснію і Герцеговину, Македонію, Косово, Чорногорію, Сербію та Індію; Франція – Албанію, Боснію і Герцеговину, Македонію, Чорногорію, Молдову, Бенін, Кабо-Верде, Гану, Маврикій, Сенегал, Танзанію, Вірменію, Грузію, Індію, Монголію; Німеччина – Боснію і Герцеговину, Македонію, Сербію, Гану і Сенегал [277].

Що стосується України, Грузії та Білорусії, то більшість європейських країн не вважає їх безпечними третіми країнами. Це означає, що якби біженці з будь-якої іншої третьої країни перетинали територію зазначених держав, то повернути таких біженців на територію останніх не можна.

7 липня 2016 р. Комітет з питань громадянських свобод, правосуддя та внутрішніх справ (LIBE – Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affaires) Європарламенту ухвалив рішення, згідно з яким загальний список безпечних третіх країн ЄС мав у майбутньому замінити національні списки безпечних третіх країн протягом трирічного перехідного періоду. На практиці це рішення буде реалізовуватися таким чином. Протягом трьох років, починаючи з 7 липня 2016 р., перш ніж національні списки зникнуть, держави – члени ЄС не матимуть права розглядати як безпечну третю країну будь-яку країну, яка раніше була вилучена із загального переліку безпечних третіх країн, сформованих ЄС. Натомість держави матимуть змогу запропонувати Комісії ЄС ті безпечні треті країни, що можуть бути додані до загального списку ЄС. У свою чергу, лише Комісія ЄС оцінюватиме, які країни мають бути включені або вилучені із загального переліку третіх країн або тимчасово призупинена їх наявність у цьому переліку [53, c. 94-95].

Таким чином, ЄС, визнавши Туреччину безпечною третьою країною, уклав з останньою відповідну угоду про повернення нелегальних іммігрантів на її територію.

Згідно з угодою Греція також має визнати Туреччину безпечною третьою країною походження мігрантів[[5]](#footnote-5). У свою чергу, Туреччина бере на себе зобов’язання з реадмісії всіх біженців із Греції, починаючи з 20 березня 2016 р., тобто з дати набрання чинності документа. Положення угоди передбачають повернення до Туреччини всіх нових нелегальних іммігрантів, які прибудуть до Греції і не подаватимуть там заяву на отримання притулку. Це стосується і тих біженців, заяву яких на отримання притулку в Греції буде відхилено. Туреччина також бере на себе зобов’язання надавати відповідний захист іммігрантам та біженцям відповідно до положень Женевської конвенції про біженців 1951 р.

Справа кожного біженця у Греції має бути розглянута в індивідуальному порядку за прискореною процедурою. Водночас в обмін на кожного сирійця, якого буде відправлено з Греції, ЄС забиратиме собі одного сирійця з Туреччини. На практиці це означає, що майже у всіх заявах на отримання статусу біженця в Греції може бути відмовлено з посиланням на те, що ці особи прибули із безпечної третьої країни – Туреччини. Загалом у Європейському Союзі прийматимуть не більше 72 тисяч сирійських біженців, яких буде перерозподілено серед усіх держав – членів ЄС. Уклавши угоду з Європейським Союзом, Туреччина, у свою чергу, отримає від ЄСшість мільярдів євро. Відповідно до попередньої домовленості між ЄС і Туреччиною інші три мільярди євро будуть спрямовані виключно на потреби утримання біженців із Сирії, що перебувають у Туреччині. Зокрема, йдеться про спорудження шкіл, консультативну та іншу підтримку біженців, а також забезпечення їх необхідними товарами [53, c. 95-96].

У рамках реалізації угоди між ЄС і Туреччиною 26 квітня 2016 р. 18 мігрантів на поромах уже були депортовані з грецького острова Лесбос до турецького міста Дікілі (13 осіб) та ще 5 з острова Хіос до міста Чешме. Загалом у квітні – серпні 2016 р. близько 500 осіб було повернуто з Греції до Туреччини. При цьому існують деякі складнощі, пов’язані з імплементацією угоди. Зокрема, мігранти, які приїжджають у Грецію з 20 березня 2016 р., мають бути зареєстровані і утримуватися в центрах для біженців до моменту розгляду їхніх заяв про надання притулку. Ті особи, яким буде відмовлено в наданні притулку, або ті, хто не подає відповідної заяви, мають повернутися до Туреччини. Однак через неефективність розгляду заяв щодо надання притулку з боку Греції кількість таких клопотань лише зростає. Невирішеною проблемою залишається також питання щодо забезпечення процедури надання притулку, зокрема наявність відповідного персоналу, суддів і перекладачів. До того ж усі країни ЄС, за винятком Угорщини і Словаччини, готові прийняти сирійських мігрантів за формулою 1:1, передбаченою в угоді. Але для цього європейським країнам потрібно затвердити механізм легального прибуття біженців до Європи. Наразі консенсусу на рівні ЄС не досягнуто [53, c. 95-96].

Незважаючи на те, що угоди про реадмісію розглядаються як ефективні інструменти щодо попередження та запобігання нелегальній імміграції, існують численні труднощі щодо реалізації таких документів.

Проблеми пов’язані передусім із відсутністю консульських представництв європейських держав за кордоном, що, у свою чергу, ускладнює процес встановлення громадянства, а також відсутністю налагодженого обміну інформацією та комунікацією між країнами, наприклад, між Вірменією та Угорщиною, Словаччиною, Ліхтенштейном. Практичним виходом із цієї ситуації є створення мережі імміграційних офіцерів зв’язку або аташе з внутрішніх справ при закордонних представництвах європейських держав, а також використання онлайн-інструментів для комунікації між державами – членами ЄС.

Більшість укладених Європейським Союзом угод про реадмісію з третіми країнами передбачає: зобов’язання країни перебування надати проїзні документи, необхідні для висилки громадян запитуючої держави; зобов’язання прийняти назад громадян третіх країн без будь-яких формальностей, що більше не відповідають умовам в’їзду або перебування на території договірних сторін; встановлення визначеного періоду часу протягом 15 днів на запит стосовно реадмісії; витрати на транспортування до кордону запитуваної сторони покладено на запитуючу сторону; створення спільного комітету експертів з питань реадмісії; положення угод про реадмісію мають відповідати зобов’язанням сторін відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р., Протоколу 1967 р. до неї та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; можливість договірних сторін призупинити або припинити дію угод про реадмісію на підставі загрози здоров’ю, державній безпеці або громадському порядку з боку громадян третіх країн, які перебувають на території європейської держави.

Таким чином, серед ефективних засобів боротьби з нелегальними іммігрантами є ухвалення як Євросоюзом, так і його державами-членами угод про реадмісію з третіми країнами. Основна мета угод про реадмісію передбачає процедуру спрощення повернення осіб, які не мають законних підстав для перебування на території держави – члена ЄС, до країни походження або транзиту, а також вирішення проблем, пов’язаних із процедурою повернення, формалізацією ефективного процесу повернення осіб, та запобігання виникненню проблем у цій сфері [53, c. 96].

**6.3 Спільна політика Європейського Союзу щодо надання притулку**

Серед нагальних проблем у Європі є питання, пов’язані із значним зростанням кількості шукачів притулку та біженців на територію держав – членів ЄС протягом 2015 р. Зокрема, у першому кварталі 2015 р. з проханням про притулок у Європі звернулися громадяни 144 держав, більшість з яких – громадяни Косово (48 900 прохань), Сирії (29 100) і Афганістану (12 900). Порівняно з 2014 р. кількість прохань збільшилася на 86 %, до 184 800. Окрім гуманітарної імміграції з країн Африки та Близького Сходу, серйозну динаміку всередині ЄС займають біженці з Балкан. Порівняно з 2014 р. кількість клопотань щодо надання притулку з Косово збільшилася в 19 разів, з України – у 5 разів, з Іраку – у 3 рази, з Лівії та Албанії у 2 рази. У зв’язку з наявними фактами та очевидними обставинами виникає цілком закономірне запитання: чому саме в Європу, а не, скажімо, США, Австралію чи Канаду намагаються потрапити іммігранти з усього світу? Відповідь на це запитання, на наш погляд, охоплює поєднання таких складових: відносно зручне географічне розташування; тісні історичні зв’язки між Європою і третіми країнами; забезпечення соціальних гарантій для біженців і шукачів притулку [66].

Спільна політика надання притулку є складовою Шенгенського acquis і одним з основних напрямів співпраці держав Шенгенського простору, які разом з ЄС згідно з п. 2 ст. 4 ДФЄС наділені спільною компетенцією у цій сфері. У межах Шенгенського простору одним з основних документів, що регулюють питання, пов’язані з наданням притулку та визначенням компетенції держав Шенгенського простору, є Шенгенська конвенція 1990 р. [195]. Відповідно до ст. 28 Розділу 7 держави підтверджують свої зобов’язання згідно з положеннями Женевської конвенції від 28 липня 1951 р. про статус біженців, Нью-Йоркського протоколу від 31 січня 1967 р. про незастосування до них географічних обмежень, а також свою згоду на співпрацю з Верховним комісаром у справах біженців Організації Об’єднаних Націй (ст. 28). Держави також взяли на себе зобов’язання розглядати кожне клопотання громадянина третьої країни про надання притулку на території однієї з держав Шенгенського простору. Однак це не означає, що у всіх випадках таким особам буде дозволено в’їзд на територію відповідної держави або надано право перебувати на цій території. Кожна держава зберігає за собою право висилати заявника про надання притулку до третьої країни відповідно до норм свого національного законодавства і міжнародних зобов’язань (ст. 29) [66, c. 346].

Незалежно від того, у якій з держав Шенгену громадянин третьої держави подає клопотання про надання притулку, лише одна з них наділена компетенцією розглядати таке клопотання. При цьому кожна зі сторін Шенгенської конвенції 1990 р. за наявності особливих підстав, пов’язаних із національним законодавством, може розглядати клопотання про надання притулку і в тому випадку, коли компетенція щодо такого розгляду належить іншій державі Шенгенської конвенції 1990 р. Статтею 30 документа визначено державу, яка є компетентною щодо розгляду клопотання про надання притулку. Зокрема, якщо одна з держав Шенгену видала особі, яка клопоче про надання притулку, візу будь-якого виду або дозвіл на перебування на своїй території, то вона наділена компетенцією щодо розгляду клопотання про надання притулку. У випадку, коли віза видана на підставі дозволу іншої держави, компетенція належить тій державі – учасниці Шенгенської конвенції 1990 р., яка видала такий дозвіл [195].

У тому випадку, коли декілька держав Шенгенського простору видали особі, яка клопоче про надання притулку, візу будь-якого виду або дозвіл на перебування, компетенція належить тій державі, чия віза або дозвіл на проживання закінчується в останню чергу. До того часу, доки особа, яка клопоче про надання притулку, не покинула територію держав Шенгену, компетенція зберігається навіть у тому випадку, коли закінчився термін дії візи будь-якого виду або дозволу на проживання. Шенгенською конвенцією 1990 р. передбачено положення про розгляд клопотання щодо отримання притулку кількома державами. Зокрема, якщо громадяни третьої держави, клопотання яких про надання політичного притулку вже розглядаються однією з держав Шенгену, подають нові клопотання, то компетенція належать тій державі, що вже розглядає клопотання. Відповідно до статті 35 документа держава, яка надала громадянину третьої країни статус біженця і дозвіл на перебування на своїй території, зобов’язана за згодою інших зацікавлених сторін взяти на себе розгляд клопотання про надання притулку і члену його родини. Членом сім’ї є чоловік або неодружена дитина біженця молодше 18 років або, якщо біженцем є неодружена дитина молодше 18 років, то його батько або мати [46].

До того ж будь-яка держава Шенгенської конвенції 1990 р., яка розглядає клопотання про надання притулку, може при наявності гуманітарних, зокрема сімейних або культурних причин, просити іншу державу перейняти на себе компетенцію в розгляді цього питання, якщо цього бажає заявник про надання притулку. Держава, до якої звернене це прохання, може на свій розсуд дати на неї згоду (ст. 36). Аналізуючи Шенгенську конвенцію 1990 р. в частині регулювання сфери надання притулку та захисту громадянам третіх країн, можна зазначити, що її положення значною мірою відображають положення Женевської конвенції про права біженців від 28 липня 1951 р. (далі – Женевська конвенція 1951 р.) [27] та Протоколу до неї від 31 січня 1967 р. про статус біженців (далі – Протокол 1967 р.) [110]. Зокрема, документами встановлено критерії та механізми визначення держави – члена ЄС, відповідальної за розгляд клопотань щодо надання притулку; визначено мінімальні стандарти для прийняття шукачів притулку в державах – членах ЄС; запроваджено мінімальні стандарти щодо кваліфікації громадян третіх країн як біженців; надано мінімальні стандарти щодо процедур надання та позбавлення статусу біженця у державах – членах ЄС, тощо. Дотримання положень Женевської конвенції 1951 р., Протоколу 1967 р., а також інших міжнародних документів, що регулюють сферу надання притулку, передбачене установчими договорами ЄС, а саме: ст. 78 ДФЄС [396]. Відповідно до договору ЄС розробляє спільну політику з питань надання притулку, додаткового і тимчасового захисту з метою надання адекватного статусу будь-якому громадянину третьої країни, якому потрібен міжнародний захист, і забезпечення принципу неповернення назад [44, c. 240].

Для реалізації спільної політики щодо надання притулку документом визначено низку заходів. До них належать: встановлення єдиного статусу надання притулку для громадян третіх країн; визначення єдиного додаткового захисту для громадян третіх країн, які, не отримуючи європейського притулку, потребують міжнародного захисту; запровадження спільної системи тимчасового захисту для переміщених осіб у випадках їх значного напливу; встановлення спільних процедур щодо надання та позбавлення єдиного статусу отримання притулку чи додаткового захисту. У документі також передбачено встановлення критеріїв та механізмів визначення держави – члена ЄС, яка відповідає за розгляд звернень щодо надання притулку чи додаткового захисту разом із виробленням стандартів стосовно умов для прийняття осіб, які звертаються по надання притулку чи додатковий захист. Як і у випадку регулювання спільної імміграційної політики, Європейський парламент і Рада ЄС ухвалюють правові документи і заходи у сфері надання притулку за допомогою звичайної законодавчої процедури кваліфікованою більшістю голосів. Разом з Лісабонським договором 13 грудня 2007 р. було ухвалено Протокол № 24 про право на притулок для громадян третіх держав – членів Європейського Союзу [352]. Основна мета ухвалення цього протоколу полягала у забезпеченні кожному громадянину ЄС права на вільне пересування та проживання на території інших держав – членів ЄС. У документі міститься лише одна стаття, якою передбачено подання клопотання громадянином однієї з держав – членів ЄС щодо отримання притулку та розгляд цього питання відповідною державою [44, c. 241].

У межах проблематики, що охоплює питання надання захисту громадянам третіх країн, важливе місце відведено використанню термінології у цій сфері**.** Згідно з правом ЄС ідеться, зокрема, про категорії осіб, які потребують захисту. До них належать біженці; особи, які звертаються по додатковий захист; особи, що потребують тимчасового захисту, і шукачі притулку. Визначення вищезазначених понять містяться у Директиві Ради ЄС 2004/83 від 29 квітня 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також зміст гарантованого захисту [233].

Згідно з Директивою Ради ЄС 2004/83 будь-який громадянин третьої країни, який перебуває за межами країни походження, та особа без громадянства, яка перебуває за межами країни постійного проживання, що не мають наміру повертатися до цієї країни через страх зазнати переслідування на підставі раси, релігії, національності, політичних поглядів чи членства у певних соціальних групах, можуть звернутися з клопотанням про отримання статусу біженця.

Окрім Директиви Ради ЄС 2004/83, спільні стандарти для кваліфікації осіб як біженців або осіб, що потребують міжнародного захисту,передбачено Кваліфікаційною директивою 2011/95/ЄС [263].

Ключовим положенням директиви є закріплення принципу невисилання, що передбачений і ст. 33 Женевської конвенції 1951 р. Важливість Женевської конвенції 1951 р. для законодавства Європейського Союзу у сфері імміграційної політики була відзначена у Рішенні Суду ЄС у справі «Салахадін Абдулла та інші проти ФРН» від 2 березня 2010 р. [312]. Застосовуючи Кваліфікаційну директиву у цій справі, Суд ЄС підкреслив, що Женевська конвенція 1951 р. є наріжним каменем міжнародного правового режиму захисту біженців, а положення Директиви, що стосуються визначення кола осіб, що мають право на статус біженця, а також змісту цього статусу, були прийняті компетентними органами держав – членів ЄС щодо застосування Женевської конвенції 1951 р. на основі спільних понять і критеріїв. При цьому варто зауважити, що положення Женевської конвенції 1951 р. (ст. 33) та Кваліфікаційної директиви (ст. 17 та 21) не містять повної заборони такого виселення. Ці статті дозволяють виселяти біженців у виняткових обставинах. Під ними розуміються випадки, за яких особи становлять загрозу національній безпеці країни перебування або скоїли серйозні правопорушення на території останньої [44, c. 241-243].

Відповідно до ст. 9 документа особи мають право на статус біженця, якщо вони підпадають під акт переслідування. Акт переслідування, з одного боку, має бути достатньо серйозним за своїм характером чи повторюваністю, щоб бути серйозним порушенням основних прав людини, зокрема таких прав, відхилення від яких неприпустиме, та, з іншого, являти собою сукупність різних засобів, включаючи порушення прав людини, які достатньо серйозні, щоб негативно впливати на особу. У ст. 9 Кваліфікаційної директиви зазначено, що переслідування можуть охоплювати різні форми, включаючи акти фізичного та психологічного насилля, адміністративні та правові засоби (наприклад, закони, що забороняють гомосексуалізм чи свободу віросповідання), а також «дії, обумовлені гендерними факторами чи спрямовані проти дітей» [263]. Наприклад, жертв торгівлі людьми можна вважати особами, що підпали під переслідування. Різні форми переслідування мають бути пов’язані з одним із п’яти мотивів переслідувань: расою, громадянством, віросповіданням, приналежністю до визначеної соціальної групи та політичними переконаннями (ст. 10). Переслідування також можуть мати місце у випадку, якщо після повернення особа змушена приховувати свої політичні переконання, сексуальну орієнтацію або релігійні погляди [263].

З цього приводу цікавою є практика Суду ЄС, який ухвалив рішення в об’єднаній справі «ФРН проти Y і Z» від 5 вересня 2012 р. та «Міністр у справах імміграції та притулку проти X, Y і Z» від 7 листопада 2013 р. Зокрема, до Суду ЄС було направлено запит щодо роз’яснення, які дії можуть становити «акт переслідування» в контексті серйозного порушення свободи віросповідання відповідно до ст. 9 (1) Кваліфікаційної директиви та ст. 10 Хартії ЄС. Так, Суду ЄС було поставлено запитання про те, чи охоплює визначення актів переслідування на релігійному підґрунті втручання у «свободу сповідувати свою релігію». Суд ЄС роз’яснив, що акт переслідування фактично може випливати із втручання у зовнішні прояви свободи віросповідання. Притаманна таким актам серйозність або тяжкість їх наслідків для певних осіб визначає, чи є порушення права, гарантованого ст. 10 Хартії ЄС, актом переслідування відповідно до ст. 9 Кваліфікаційної директиви. Суд ЄС також постановив, що національні органи влади, розглядаючи клопотання про надання притулку в індивідуальному порядку, не можуть обґрунтовано очікувати від особи, яка шукає притулку, що вона відмовиться від релігійної діяльності, через яку життя цієї особи може підлягати небезпеці у країні походження [44, c. 442].

Право ЄС передбачає випадки, коли особа може втратити статус біженця. Такі випадки, як правило, пов’язані з набуттям особою громадянства іншої країни, добровільним поверненням до країни походження тощо. При цьому обов’язок стосовно доведення втрати підстави для отримання міжнародного захисту лежить на приймаючій державі – члені ЄС [46, c. 96].

Якщо особа не відповідає вимогам щодо отримання статусу біженця, така особа може подати клопотання про надання їй додаткового захисту у приймаючій державі – члені ЄС. Питання щодо надання додаткового захисту регулюється Директивою Ради ЄС 2004/83/ЄС та Кваліфікаційною директивою 2011/95/ЄС.

У доктрині права Європейського Союзу існують різні точки зору щодо надання громадянам третіх країн додаткового захисту. Зокрема, як вважає К. Хейлбронер, додатковий захист включає додаткові форми прав людини та гуманітарного захисту, які може гарантувати держава, якщо особа не відповідає вимогам щодо надання статусу біженця відповідно до Женевської конвенції 1951 р. [294].

А. Блок вважає, що питання додаткового захисту виникло у зв’язку з надто вузькою інтерпретацією державами – членами ЄС визначення поняття біженця [158, c. 37-39]. На думку З. Макарухи, виникнення додаткового захисту зумовлене потребою у новій формі міжнародного захисту [32, c. 321]. На нашу думку, питання додаткового захисту виникло через відсутність чітких та зрозумілих критеріїв щодо надання громадянам третіх країн статусу біженця. Крім того, таким особам потрібно було забезпечити хоча б мінімальний рівень захисту у випадках їх повернення до країни походження чи попереднього звичного місця проживання [66, c. 347].

Усі перелічені нами передумови сприяли закріпленню статусу додаткового захисту громадян третіх країн на рівні Європейського Союзу. Зокрема, згідно з Директивою Ради ЄС 2004/83/ЄС статус додаткового захисту гарантується особам, які звертаються по міжнародний захист у зв’язку з тим, що не можуть повернутися до країни походження через обґрунтоване побоювання отримати серйозну та невиправдану шкоду. Директивою встановлено три форми спричинення шкоди: тортури або нелюдське чи таке, що принижує людську гідність, поводження або покарання; смертна кара; загроза життю в результаті масового насильства, зумовленого міжнародним чи внутрішнім збройним конфліктом [233].

У свою чергу, Кваліфікаційною директивою більш детально закріплено гарантії додаткового захисту. Так, додатковий захист надається тим особам, які невідповідають ознакам надання статусу біженця. Однак у випадку повернення до країни походження чи попереднього звичного місця проживання такі особи можуть зіштовхнутися з реальним ризиком постраждати від серйозної шкоди, визначеної як смертний вирок, або приведення його до виконання, або серйозною та індивідуальною загрозою життю чи особистості цивільних осіб через насилля у ситуаціях міжнародних чи внутрішніх збройних конфліктів (ст. 15(с)). У контексті тлумачення додаткового захисту варто відзначити рішення Суду ЄС у справі Ельгафаджі від 17 лютого 2009 р. Справа стосувалася повернення громадянина Іраку на батьківщину. Суд ЄС розглянув питання про надання статусу додаткового захисту громадянинові Іраку, який не відповідав критеріям надання статусу біженця. Громадянин Ельгафаджі наводив аргументацію стосовно тлумачення фрази «серйозна та індивідуальна загроза життю або особистості цивільних осіб через повальне насилля внаслідок міжнародних чи внутрішніх збройних конфліктів» відповідно до ст. 15 Кваліфікаційної директиви. Суд ЄС відзначив, що значення ст. 15 директиви має власну сферу застосування, що відрізняється від термінів «смертний вирок», «приведення вироку до виконання» та «катування або нелюдське чи таке, що принижує людську гідність, поводження чи покарання», що використовуються у ст. 15(а)-(б) цієї директиви. Директива має на увазі більш загальний ризик шкоди, що стосується обставин заявника та (чи) загальної ситуації у країні походження [44, c. 347].

Для надання права на додатковий захист відповідно до ст. 15(с) необхідно показати, що на заявника впливають фактори, що безпосередньо стосуються його особистих обставин, або повальне насилля. Чим переконливіше заявник здатний довести, що на нього впливають фактори, які мають стосунок конкретно до його особистих обставин, тим нижчий рівень повального насилля. Загалом біженців та осіб, яким надається додатковий захист, об’єднує цілий комплекс наданих обом категоріям прав. Він включає: право не бути висланим; право отримувати інформацію зрозумілою мовою; дозвіл на проживання, що чинний принаймні три роки з можливістю поновлення для біженців, та дозвіл на проживання, чинний принаймні один рік з можливістю поновлення для осіб, яким надано додатковий захист; право подорожувати в межах та за межами країни, яка надала захист; право на працевлаштування; право на професійне навчання; доступ до системи освіти і перепідготовки; доступ до безоплатної медичної та психологічної допомоги; доступ до належного житла; доступ до програм спрощення інтегрування у суспільство та програм, що спрощують добровільне повернення до країни походження [44, c. 247].

Що стосується тимчасового захисту, то правовим інструментом його регулювання є Директива Ради ЄС 2001/55 від 20 липня 2001 р. про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту переміщеним особам у випадку масового напливу, а також про заходи забезпечення балансу зусиль між державами – членами ЄС у прийнятті цих осіб та подоланні наслідків прийняття [226].

Особи, які перебувають під тимчасовим захистом на території держав – членів ЄС, мають право на проживання; право на доступ до ринку праці тощо. При цьому потрібно підкреслити, що права таких осіб є дещо обмеженими, скажімо, порівняно з правами громадян третіх країн, які законно проживають на території держави – члена ЄС. Основу цих прав становить національне законодавство держав – членів ЄС, оскільки ст. 45 ДФЄС відносить визначення правового статусу іммігрантів до сфери компетенції держав – членів ЄС.

Аналізуючи Директиву 2001/55, можна простежити встановлення опосередкованого взаємозв’язку між наданням тимчасового захисту і процедурою отримання притулку. Зокрема, особа, яка перебуває під тимчасовим захистом, має право звернутися по надання притулку. В даному контексті, як зазначає З. Макаруха, застосовуються критерії та механізми ухваленого в межах Європейського континенту документа, а саме – Дублінської конвенції 1990 р. [32]. Цим документом визначено державу, відповідальну за розгляд клопотання про надання притулку. Такою державою виступає та держава – член ЄС, що прийняла особу під тимчасовий захист [66, c. 347].

Беручи до уваги, що захист є лише тимчасовим, він передбачає принципи та заходи щодо повернення до країни походження. Перевага надається добровільному поверненню, але в разі неможливості його забезпечення застосовується примусове повернення. При цьому держава – член ЄС має довести, що не існує жодних непереборних гуманітарних причин, що унеможливлюють повернення. До того ж на цю державу покладено обов’язок перевірити стан здоров’я особи, яка підлягає поверненню. Окрему увагу в контексті надання та забезпечення більш високого рівня захисту від виселення слід приділити передусім таким категоріям громадян третіх країн, як резиденти, що проживають на довготерміновій основі, та громадяни третіх країн, що є членами сімей громадян ЄС чи Європейського економічного простору і користуються правом на вільне пересування та громадян Туреччини [66, c. 347].

Що стосується резидентів, які проживають на довготерміновій основі, то рішення про виселення має бути обумовлене такою поведінкою особи, що являла б собою реальну та достатню загрозу для громадського порядку або державної безпеки. Це положення передбачене Директивою Ради ЄС 2003/109/EC [227].

Особи з громадянством будь-якої країни, які є членами сімей громадян Європейського економічного простору, включно з громадянами ЄС, які скористалися правом на вільне пересування, отримують право на проживання. Як передбачено Директивою про вільне пересування 2004/38/EC, громадяни третіх країн, що мають такі сімейні зв’язки, користуються більш високим рівнем захисту від виселення у порівнянні з іншими категоріями громадян третіх країн. Відповідно до ст. 28 цієї директиви такі особи можуть бути виселені лише у зв’язку із захистом громадського порядку чи державної безпеки.

Для громадян Швейцарії правовою підставою захисту від виселення є ст. 5 Додатка 1 до Угоди між Європейським Співтовариством та його державами-членами, з одного боку, та Швейцарською Конфедерацією, з іншого, щодо вільного пересування осіб.

Так само, як і у випадку з громадянами ЄЕП та резидентами, що проживають на довгостроковій основі, громадяни Туреччини відповідно до Рішення 1/80 Ради з питань асоціації можуть бути вислані тільки з підстав, зумовлених загрозою громадському порядку, державній безпеці чи охороні здоров’я населення приймаючої держави – члена ЄС. Однакове застосування процедури виселення для громадян Туреччини та громадян ЄЕП було підтверджене практикою Суду ЄС у справах № 36/75 «Рутіллі проти Міністра внутрішніх справ» від 28 жовтня 1985 р.», С-482/01 «Орфанопулос та Олівері» від 11 вересня 2003 р.

Підстави для виселення громадян Туреччини з території Євросоюзу Суд ЄС встановив у рішенні по справі С-349/06 «Мурат Полат проти м. Рюссельсхайм» від 4 жовтня 2007 р. Зокрема, Суд ЄС зазначив, що заходи з виселення осіб мають застосовуватися виключно з огляду на особисту поведінку певної особи. З’ясування, чи становить дана особа загрозу громадському порядку, державній безпеці приймаючої країни, залежить передусім від рішення відповідного національного суду держави. Якщо на законодавчому рівні Європейського Союзу закріплено поняття та визначено правовий статус біженців, осіб, що користуються додатковим захистом, чи осіб, що користуються тимчасовим захистом, то питання щодо визначення шукачів притулку не постає [44, c. 249].

Натомість Директивою Ради 2003/9 від 27 січня 2003 р. про затвердження мінімальних стандартів для прийняття шукачів притулку під шукачем притулку мається на увазі громадянин третьої країни чи особа без громадянства, що звернулася із заявою про надання притулку, щодо якої не прийнято остаточного рішення (ст. 2). Документом зазначено, що будь-яке звернення за міжнародним захистом є зверненням за наданням притулку [230].Відповідно до Директиви Ради 2003/9 держави – члени ЄС гарантують шукачам притулку доступ до інформації мовою, якою володіє заявник; документацію із зазначенням статусу шукача притулку; проживання та свободу руху (в обмеженій формі); право на возз’єднання сім’ї; медичне обстеження (на підставі захисту громадського здоров’я); навчання неповнолітніх дітей (застосовується національний режим); доступ до ринку праці, що має обмежений характер; стажування та охорону здоров’я [230].

По суті, права, які отримують шукачі притулку, є більш обмеженими у порівнянні з правами та свободами біженців та осіб, які перебувають під додатковим захистом.

У рамках європейської системи притулку ухвалено акти, що належать до Шенгенського acquis ЄС у сфері притулку. До них належать: Регламент № 2725/2000 від 11 грудня 2000 р. щодо заснування Євродак (система, створена для порівняння відбитків пальців осіб, які просять притулку, і деяких категорій нелегальних іммігрантів з метою ефективного застосування Дублінської конвенції 1997 р. – *Прим. авт.*); Регламент Ради ЄС № 343/2003 про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав – членів ЄС [230]; Регламент № 604/2013 (далі – Регламент «Дублін») [369]; Кваліфікаційна директива 2011/95/ЄС [263]; Директива 2013/32/ЄС щодо спільних процедур надання та позбавлення міжнародного захисту і Директива 2013/33/ЄС про умови прийому [265]. До всіх перелічених нами документів вносяться зміни та доповнення. Данія, Ірландія і Великобританія пов’язані лише частково положеннями документів у сфері надання притулку.

Однією з важливих проблем до 1997 р. у сфері надання притулку певний час були процедурні питання. Йдеться насамперед про визначення держави – члена ЄС, відповідальної за розгляд клопотання про надання притулку. Дуже часто громадяни третіх країн з метою отримання притулку в ЄС подавали клопотання одночасно в кілька держав – членів ЄС, тим самим розраховуючи на більшу ймовірність досягнення успіху. Зважаючи на ці обставини, у 1990 р. держави – члени ЄС ухвалили Дублінську конвенцію, що визначає державу, відповідальну за розгляд клопотань про надання притулку, поданих в одній з держав – членів ЄС [16]. Документ набув чинності 1 вересня 1997 р.

З метою ефективного застосування Дублінської конвенції 1990 р. 11 грудня 2000 р. Рада ЄС ухвалила Регламент № 2725/2000 щодо заснування Євродак [246]. Завдяки функціонуванню системи Євродак держави – члени ЄС дістали можливість ідентифікувати заявників про надання притулку та осіб, яких було затримано під час незаконного перетину зовнішніх кордонів ЄС. Наприклад, порівнюючи відбитки пальців, держави – члени ЄС можуть точно визначити, чи заявник про надання притулку або іноземець, який незаконно перебуває на території держави – члена ЄС, раніше подавав заяву про надання притулку в іншій державі-члені. Ухвалення такого документа сприяло полегшенню проходження процедури третіми особами на зовнішніх кордонах ЄС.

У 2003 р. положення Дублінської конвенції 1990 р. були змінені Регламентом Ради ЄС № 343/2003 про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав – членів ЄС. Цей регламент у праві ЄС відомий як Регламент «Дублін II». На сьогодні низку змін та доповнень до вищезазначених документів прийнято Регламентом Ради ЄС № 604/2013 (відомим у праві ЄС як Регламент «Дублін III»). Відповідно до ст. 3(1) документа встановлено, щоб держави – члени ЄС розглядали кожну заяву щодо надання міжнародного захисту, подану громадянином третьої країни або особою без громадянства. До того ж така заява розглядається лише однією державою – членом ЄС. У випадку, коли за встановленими в Регламенті критеріями щодо розгляду клопотання відповідальною є інша держава, відбувається передача заявника до цієї держави відповідно до процедури, визначеної у Регламенті [44, c. 250-253].

Документом також визначено строки, протягом яких держава повинна відреагувати на запит про повернення особи, що шукає притулок, або взяти на себе зобов’язання щодо такої особи (ст. 21, 22, 25, 29).

Цей регламент застосовується 32 європейськими державами – всіма 28 державами – членами ЄС та 4 державами Шенгенського простору (Ісландією, Ліхтенштейном, Норвегією і Швейцарією). Існує презумпція того, що всі держави, які застосовують Регламент «Дублін III», є безпечними та дотримуються положень Хартії ЄС про основні права [294, c. 219-222].

Окрім зазначених документів та ст. 78 ДФЄС, правові основи спільної політики щодо надання притулку регулюються також Хартією ЄС про основні права (далі – Хартія ЄС) (ст. 18, 19). Зокрема, ст. 18 гарантує право на притулок, що передбачає дотримання принципу невиселення. У ст. 19 документа зазначено, що ніхто не може бути висланий або екстрадований до держави, в якій існує серйозна небезпека того, що такій особі може бути винесений смертний вирок. Крім того, підставами для невиселення є те, що такі особи не можуть піддаватися катуванню та іншим видам нелюдського або такого, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. При цьому, незважаючи на закріплені у Хартії ЄС про основні права гарантії прав на притулок, на рівні ЄС не передбачено способів сприяння прибуттю шукачів притулку. Як правило, особи, що претендують на отримання притулку в Європейському Союзі, – це громадяни держав, яким для в’їзду в ЄС потрібна віза. Оскільки такі особи часто не відповідають критеріям, необхідним для отримання звичайної візи, їм доводиться здебільшого перетинати зовнішні кордони держав – членів Європейського Союзу незаконно [44, c. 253-254].

Цікаво, що згідно з ДФЄС Рада ЄС, на пропозицію Комісії ЄС та діючи після консультації з Європарламентом, має можливість ухвалювати тимчасові заходи на користь зацікавлених держав – членів ЄС, якщо в таких державах виникає надзвичайна ситуація. Такі заходи, як правило, пов’язані з раптовим напливом громадян третіх країн на їх територію (п. 3 ст. 78). Загалом, потрібно зазначити, що нормативно-правова база ЄС у сфері притулку діє лише з моменту прибуття особи на кордон, включаючи територіальні води та транзитні зони відповідної держави. Це положення міститься у ст. 3 (1) Директиви 2013/32/ЄС про спільні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту. Так, у ст. 6 цього документа детально визначено процедуру надання притулку. Зокрема, містяться вимоги, щоб держави – члени ЄС реєстрували заяву протягом трьох робочих днів або шести робочих днів, якщо заяву подано до органу влади, що не уповноважений її реєструвати. Зазначена стаття визначає зобов’язання держав забезпечувати особам реальну можливість для швидкої подачі заяви. Передбачені Директивою гарантії вступають у дію з моменту отримання доступу до процедури. Вони не поширюються на осіб, які не можуть потрапити на територію держави, на кордон або в транзитну зону.Документом надається можливість державам – членам ЄС розглядати заяви про надання притулку безпосередньо на кордоні (ст. 43). При цьому можуть ухвалюватися рішення щодо неприйнятності заяв. Передбачені також ситуації ухвалення рішень по суті заяви в тих випадках, коли можуть застосовуватися прискорені процедури відповідно до ст. 31 документа. У цьому випадку діють основні принципи та гарантії, що застосовуються до заяв щодо надання притулку, поданих на території держави – члена ЄС [44, c. 254-255].

Що стосується процедур щодо умов прийому шукачів притулку, то всі положення закріплено у Директиві про умови прийому 2013/33/ЄС.Зокрема, протягом 15 днів після подачі клопотання щодо надання притулку заявники повинні бути проінформовані про пільги, на які вони матимуть право, та про обов’язки, які вони повинні виконувати щодо умов прийому (ст. 5). Необхідно також надати інформацію про доступну правову допомогу чи підтримку. Інформація повинна бути надана мовою, зрозумілою заявнику. Особи, що шукають притулок, мають право оскаржити рішення органів влади про відмову щодо надання пільг (ст. 26) [44, c. 255].

Невиконання зобов’язань, передбачених зазначеною директивою, може стати підставою для позову у зв’язку з порушенням законодавства Європейського Союзу з подальшою виплатою компенсації відповідним особам. У справі «N.S. проти Державного секретаря Міністерства внутрішніх справ» (NS v. Secretary of State for the Home Department) від 21 грудня 2011 р. було зазначено, що системні недоліки у процедурі надання притулку та умови прийому осіб, що шукають притулок, у відповідній державі – члені Європейського Союзу призвели до нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження, що суперечить ст. 3 ЄКПЛ і ст. 4 Хартії основних прав ЄС [340].

Загалом, усі питання, пов’язані з наданням захисту громадянам третіх країн, обговорюються на рівні Європейського Союзу протягом останніх 25 років. У цьому контексті варто відзначити Комюніке Комісії ЄС Раді ЄС та Європарламенту Про зміцнення практичного співробітництва. Нові структури, нові підходи: покращення якості прийняття рішень у сфері спільної європейської системи притулку, Пакт щодо імміграції та притулку, ухвалений на засіданні Європейської Ради 15 жовтня 2008 р., та ін. Документи підтверджують наміри Європейського Союзу покращити збір та передачу інформації шляхом створення Єдиного порталу для держав – членів ЄС з базою даних про країни походження мігрантів; створити Європейський офіс з питань притулку; розвивати динамічне співробітництво з третіми країнами, які є країнами походження біженців, тощо. Ухвалені інститутами ЄС документи були спрямовані на завершення процесу створення спільної європейської системи притулку в межах Шенгенського простору зокрема та Євросоюзу загалом [44, c. 254].

Одним з інструментів реалізації спільної політики ЄС у сфері надання притулку є діяльність Європейського офісу підтримки шукачів притулку (European Asylum Support Office (EASO)), створеного 18 лютого 2009 р. Ініціатива Комісії ЄС щодо створення агенції була схвалена Регламентом Європейського парламенту і Ради ЄС 439/2010 ЄС/ від 19 травня 2010 р. [365].

Основна мета діяльності агенції полягає у покращенні практичної співпраці між державами – членами ЄС у сфері надання притулку, а також у наданні підтримки державам у зазначеній сфері. Серед ключових напрямів роботи агенції слід відзначити: організацію тренінгів з проблем надання притулку; покращення доступу до інформації щодо шукачів притулку; надання науково-технічної підтримки для розвитку європейської спільної політики щодо надання притулку та ін. Штаб-квартира агенції розташована у м. Валлетті (Мальта). Загалом, інституція налічує близько 350 експертів з усіх держав – членів ЄС, які одразу ж залучаються до вирішення надзвичайних ситуацій, пов’язаних із біженцями. Експерти надають послуги перекладачів, інформують про країни походження мігрантів та ноу-хау у сфері надання притулку. Наприклад, оперативний план розгортання команд експертів Європейського офісу підтримки шукачів притулку було ухвалено 1 квітня 2011 р. з метою надання допомоги Греції у створенні сучасної та ефективної системи надання притулку. Такі держави, як Австрія, Бельгія, Кіпр, Чехія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Угорщина, Нідерланди, Румунія, Словаччина, Швеція і Великобританія, надали своїх експертів уряду Греції для вирішення такої проблеми [44, c. 256].

Загалом, усі правові заходи та інструменти для ефективної реалізації спільної політики ЄС у сфері надання притулку були підтверджені 9 вересня 2015 р. на засіданні Європейського парламенту. Зокрема, Європарламент ухвалив незаконодавчу Резолюцію стосовно дотримання прав іммігрантів та шукачів притулку на території ЄС [285].

У документі зазначено, що у своїй спільній імміграційній політиці Євросоюз та його держави-члени повинні дотримуватися принципів солідарності та поваги до основних прав іммігрантів і шукачів притулку. Ухвалення резолюції було спричинене перетином зовнішніх кордонів біженцями та шукачами притулку. На сьогодні, за даними Фронтексу, на територію ЄС прибуло близько 630 000 мігрантів. Зокрема, протягом 2015–2016 рр. до Європи прибуло близько 850 000 іммігрантів і 350 000 біженців. Що стосується останніх, то вони дісталися ЄС переважно морським шляхом, перетнувши Середземне море. Для того щоб уникнути подальших трагедій на морі, в Резолюції держави – члени ЄС підтвердили наміри ухвалити у майбутньому примусові заходи для запобігання їм [66, c. 246-350].

У документі в черговий раз наголошується на створенні ефективної й узгодженої системи надання притулку в Євросоюзі для справедливого розподілу біженців, які перетинають його зовнішні кордони. У резолюції також засуджують заходи безпеки, яких вживають на кордонах ЄС, де прикордонний контроль набуває «форми стін з колючим дротом». Йдеться про встановлення Угорщиною колючого дроту вздовж кордону із Сербією для зупинення потоків нелегальних мігрантів на свою територію. Резолюцією також встановлено прагнення держав – членів ЄС гарантувати основний мінімальний рівень життя, необхідний для дотримання громадянських, економічних, культурних та соціальних прав для найуразливіших і соціально незахищених верств населення.

Втім, цей документ, як і попередні вищезазначені пакт і комюніке, з юридичної точки зору мають суто рекомендаційний характер і жодних обов’язків на держави – члени ЄС не покладають.

23 вересня 2015 р. на позачерговому саміті ЄС міністри внутрішніх справ переважною більшістю ухвалили рішення щодо впровадження примусових квот стосовно розподілу 120 тисяч біженців між державами – членами ЄС. Натомість глави урядів країн «Вишеградської четвірки» – Словаччини, Угорщини, Чехії та Польщі, не підтримали документ. Зокрема, їхні заперечення проти обов’язкових квот в ЄС ґрунтуються на тому, що кожна держава – член ЄС повинна сама вирішувати питання щодо прийняття біженців. Крім того, лідери країн вважають, що прийняті країнами обов’язкові квоти на мігрантів призведуть лише до ще більшого напливу біженців до Європи. Тому, не підтримуючи політику ЄС щодо розподілу біженців між державами – членами ЄС, країни на національному рівні впроваджують внутрішні засоби та методи для боротьби з нелегальними іммігрантами і біженцями на свою територію. Зокрема, Угорщина починаючи з 15 вересня 2015 р. ввела нові правила для біженців і створила систему, призначену для запобігання в’їзду до країни шукачів притулку. Окрім завершення будівництва прикордонного паркану на угорсько-сербському кордоні, було внесено зміни до Кримінального кодексу щодо відповідальності мігрантів. Згідно з такими змінами, якщо біженці в’їхали до Угорщини нелегально, їхні дії вважатимуться кримінальним злочином. Якщо біженці перебралися через прикордонний паркан чи навіть пошкодили його, такі дії також вважатимуться кримінальними злочинами. Згідно з новим процесуальним законодавством Угорщини, яке суперечить праву Європейського Союзу, біженцям, які є відповідачами, доведеться звертатися до суду без перекладачів. Їхні документи не будуть перекладені, і вони не отримають перекладеної копії прокурорського звинувачення і вироку [44, c. 255-256].

Запровадження нової системи означатиме, що біженці, які матимуть судимість, можуть бути депортовані з Угорщини з позначкою в Шенгенській інформаційній системі про скоєння ними злочину. Це автоматично заборонить таким особам в’їздити на територію будь-якої держави – члена ЄС протягом наступних 10 років. 8 жовтня 2015 р. у м. Люксембурзі на засіданні Ради ЄС з питань юстиції та внутрішніх справ ЄС для активізації роботи з повернення мігрантів було ухвалено рішення, згідно з яким ЄС до 2020 р. виділить щонайменше 800 млн євро на політику стосовно повернення мігрантів. Так, у документі зазначено, що для підвищення ефективності системи повернення мігрантів потрібні адекватні фінансові ресурси. Фонд притулку, міграції та інтеграції підтримуватиме дії держав – членів ЄС, які планують виділити більше 800 млн євро на програми повернення мігрантів. При цьому держави – члени ЄС домовилися активізувати роботу з повернення мігрантів і можливості створення сил з охорони зовнішніх кордонів для запобігання потокам нелегальних мігрантів. ЄС також планує застосовувати більше фінансових важелів впливу на африканські та інші країни для того, щоб вони приймали виселених мігрантів з ЄС [44, c. 258].

Уже 6 квітня 2016 р. Комісія ЄС представила план реформування європейської спільної політики щодо надання притулку. Це рішення було ухвалене Комісією ЄС з огляду на перетин зовнішніх кордонів ЄС у 2015 р. близько 1,1 мільйона біженців і мігрантів. До того ж така необхідність була зумовлена переглядом механізмів, передбачених Дублінською конвенцією 1990 р. Зокрема, Комісія ЄС запропонувала два варіанти, що мають бути узгоджені усіма 28 державами – членами ЄС та Європейським парламентом. Згідно з першим варіантом має бути запроваджена обов’язкова система перерозподілу шукачів притулку. Другий варіант дозволить зберегти чинні правила, додавши до них так званий «коригуючий механізм справедливості». Суть цього механізму полягає в тому, що біженці можуть бути перерозподілені серед усіх держав – членів ЄС під час напливу мігрантів. Зазначений механізм має враховувати наявність таких факторів, як кількість населення і розвиток економіки європейських держав. На практиці «коригуючий механізм справедливості» застосовувався на початку 2016 р., коли держави – члени ЄС погодилися переселити 160 000 сирійських біженців із Греції та Італії до інших європейських держав. Однак протягом перших шести місяців роботи лише тисяча біженців була переселена за відповідною схемою. Відтак функціонування зазначеного механізму ставить під сумнів його ефективність [44, c. 259].

Зміни, запропоновані Комісією ЄС, стосуються також повноважень Європейського офісу підтримки шукачів притулку*.* Зокрема, агенція буде наділена повноваженнями проведення моніторингу в державах – членах ЄС щодо їх відповідності Шенгенському acquis у сфері надання притулку, визначення заходів щодо усунення недоліків функціонування системи, а також щодо ухвалення оперативних заходів у надзвичайних ситуаціях, пов’язаних із напливом біженців.

По-суті, основна проблема у сфері надання притулку в Європі, на нашу думку, полягає в неготовності окремих європейських держав і Європейського Союзу гармонізувати матеріальні та процесуальні норми у цій сфері. Зокрема, в основі проведення спільної політики Європейського Союзу у сфері надання притулку та захисту громадянам третіх країн лежить метод координації між Європейським Союзом та його державами-членами. Це підтверджується установчими договорами ЄС, судовою практикою Суду ЄС та ухваленим національним законодавством держав – членів ЄС у цих сферах, згідно з якими питання щодо надання захисту і притулку громадянам третіх країн належать до спільної компетенції ЄС та його держав-членів. Дотримання методу координації підтверджується також ухваленням на рівні ЄС низки правових актів у вигляді директив і регламентів. Такі документи спрямовані передусім на правову, гуманітарну, мовну допомогу та спрощення адміністративних процедур для перетину іммігрантами зовнішніх кордонів Європейського Союзу, забезпечуючи при цьому захист їх економічних, соціальних та інших прав. Шляхом застосування методу координації Європейський Союз лише поверхово здійснює регулювання всіх імміграційних питань, залишаючи при цьому значний правовий та політичний простір для діяльності самих держав – членів ЄС [44, c. 259].

**Висновки до розділу 6**

1. Спільна імміграційна політика віднесена до спільної компетенції Європейського Союзу та його держав-членів, які завдяки ухваленню низки правових актів та вжиття відповідних заходів гармонізують зазначену сферу. Прикладами гармонізації є ухвалені інститутами ЄС програми, плани дій, декларації, комюніке, висновки та інші документи, що виступають правовими інструментами реалізації спільної імміграційної політики Євросоюзу та є складовими Шенгенського acquis ЄС.

2. Для подолання та боротьби з нелегальною міграцією Європейський Союз укладає з третіми країнами правові документи про виділення останнім фінансової допомоги, спрямованої на їх економічний та соціальний розвиток. Виділення коштів із боку ЄС має на меті зміцнити стабільність, безпеку, процвітання третіх країн, з одного боку, та покращити їх систему державного управління та економічного зростання, з іншого. Співпраця ЄС із третіми країнами, як правило, спрямована на виявлення та подолання першопричин нелегальної міграції як громадян третіх країн, так і осіб, для яких ці країни є транзитними.

3. Основними напрямами спільної імміграційної політики Європейського Союзу є заохочення та економічний розвиток легальної імміграції до держав-учасниць Шенгенського простору та боротьба з напливом нелегальних мігрантів з третіх країн, які становлять загрозу національній безпеці, державній політиці та громадському порядку європейських держав. Правові акти Шенгенського acquis у межах легальної імміграції регулюють питання, пов’язані з визначенням та наданням статусу тривалого проживання громадян з третіх країн в межах Європи; встановленням для таких осіб відповідних умов проживання; визначенням заходів та мінімальних стандартів щодо возз’єднання сімей; ухвалення єдиних умов допуску громадян третіх країн до навчання, стажування; запровадження прискореної процедури допуску кваліфікованих працівників до європейського ринку праці тощо. Іншими словами, здійснюючи свою політику у сфері легальної імміграції, Євросоюз заохочує громадян третіх країн до активного їх залучення та інтеграції до європейського простору.

5. Серед ефективних засобів боротьби з нелегальними іммігрантами є ухвалення як Євросоюзом, так і його державами-членами, угод про реадмісію з третіми країнами. Основна мета угод про реадмісію передбачає процедуру спрощення повернення осіб, які не мають законних підстав для перебування на території держави-члена ЄС, до країни походження або транзиту, а також вирішенні проблем, пов’язаних із процедурою повернення, формалізацією ефективного процесу повернення осіб та запобіганні виникнення проблем у цій сфері.

**РОЗДІЛ 7**

**СПІВРОБІТНИЦТВО СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

**7.1 Співпраця поліцейських органів держав Шенгенського простору**

Скасування контролю на внутрішніх кордонах між державами Шенгенського простору призвело до виникнення низки важливих та актуальних проблем, пов’язаних з організованою злочинністю, тероризмом, проявами насильства та хуліганства з боку мігрантів. Такі проблеми є новими викликами для національної безпеки кожної з держав Шенгенського простору загалом і безпеки їх громадян зокрема. Варто наголосити, що на сьогодні правові положення Шенгенської конвенції 1990 р. не відповідають реаліям і потребам Європи у питаннях безпеки. Незважаючи на те, що Шенгенська конвенція 1990 р. надає можливості вільного пересування територією держав – членів ЄС, вона водночас надає такі самі можливості злочинцям для безперешкодного пересування, значно полегшує нелегальну міграцію і торгівлю людьми, створення осередків терористських організацій тощо. Йдеться насамперед про серію терактів, які сталися 13–14 листопада 2015 р. у м. Парижі, внаслідок яких загинуло близько 140 осіб. Крім того, на початку 2016 р. у містах Німеччини, Швейцарії та Фінляндії відбулися масові безлади, спричинені мігрантами [396].

Ці події є поворотним моментом, після якого, на нашу думку, держави Шенгенського простору мають суттєво переглянути свої підходи до забезпечення безпеки і стабільності в межах своїх кордонів та змінити засади функціонування європейської політики безпеки Європейського Союзу загалом. Ці питання можливо реалізувати завдяки скоординованій, налагодженій та ефективній співпраці поліцейських органів держав Шенгенського простору, запровадження системних заходів та органів щодо запобігання, виявлення та розслідування кримінальних злочинів, боротьби з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків, торгівлею людьми, кіберзлочинністю і тероризмом у межах Шенгенського простору та забезпечення безпеки загалом [44, c. 261].

Співпраця поліцейських органів держав Шенгенського простору регулюється ДФЄС (ст. 87–89) [396]. Відповідно до ст. 87 ДФЄС Європейський Союз розвиває поліцейське співробітництво, до участі в якому долучаються компетентні органи всіх держав – членів ЄС, включаючи поліцію, митницю та інші спеціалізовані каральні служби у сферах попередження чи виявлення кримінальних правопорушень і проведення щодо них розслідувань. Для виконання вищезазначених завдань Європарламент і Рада ЄС відповідно до звичайної законодавчої процедури вживають заходів щодо збору, зберігання, обробки, аналізу відповідної інформації та обміну нею; підтримки підготовки персоналу і співпраці з обміну кадрами, забезпечення обладнанням та криміналістичних досліджень, а також розробки спільних методів розслідування щодо виявлення тяжких форм організованої злочинності. Умови та межі для дій компетентних органів держав – членів ЄС на території іншої держави – члена ЄС встановлюються Радою ЄС відповідно до спеціальної законодавчої процедури. Це означає, що Рада ЄС діє одноголосно після консультацій з Європейським парламентом, керуючись належною взаємодією та погодженням з відповідними компетентними органами європейських держав. Однак застосування спеціальної законодавчої процедури за участю Ради ЄС після консультацій з Європейським парламентом не застосовується до актів, пов’язаних із розвитком Шенгенських acquis [44, c. 261].

Окрім ст. 87–89 ДФЄС особливу увагу щодо співпраці органів поліції слід звернути також на ст. 71–75 цього документа. Зокрема, положення цих статей регулюють питання, пов’язані зі створенням у рамках Ради ЄС постійного комітету з метою оперативної співпраці із забезпечення внутрішньої безпеки ЄС (ст. 71), виконанням державами своїх обов’язків з підтримки правопорядку і гарантування внутрішньої безпеки (ст. 72), організацією державами-членами на взаємній основі форм співпраці і координації між компетентними службами своїх відомств, відповідальними за гарантування національної безпеки (ст. 73). На нашу думку, саме завдяки Лісабонському договору інституційний механізм у питаннях, пов’язаних з ухваленням правових актів у сфері поліцейського співробітництва, був значно спрощений. Тобто переважна більшість заходів у сфері поліцейського співробітництва ухвалюється згідно із звичайною законодавчою процедурою, що полягає у спільному прийнятті рішень Радою ЄС та Європарламентом [44, c. 261].

Навіть беручи до уваги спеціальні позиції Данії, Великобританії та Ірландії згідно з протоколами 21 та 22 до ДФЄС, а також привілейовану роль національних парламентів відповідно до Протоколу 1 та 2 до ДФЄС, поліцейське співробітництво разом із судовою співпрацею у кримінальних справах держав Шенгенського простору характеризується певними специфічними рисами. Мається на увазі той факт, що Комісія ЄС поділяє свої повноваження з державами – членами ЄС за умови, що вони представляють чверть членів Ради ЄС (ст. 76 ДФЄС).

У порівнянні з ДФЄС Шенгенська конвенція 1990 р. більш детально регулює співпрацю поліцейських органів між державами Шенгенського простору (Розділ III «Поліція та безпека» (ст. 39–91)). Зокрема, відповідно до ст. 39 документа держави взяли на себе зобов’язання, згідно з якими їх поліцейські служби надаватимуть одна одній допомогу відповідно до їх національного законодавства і в межах своєї компетенції з метою попередження, виявлення та боротьби з кримінальними злочинами [195]. При цьому письмова інформація, передана однією стороною, якій адресовано запит, може бути використана як доказ у розслідуванні кримінальної справи тільки з дозволу компетентного органу юстиції цієї держави. Положення цієї статті не зачіпають існуючих і майбутніх двосторонніх угод між двома сторонами Шенгенської конвенції 1990 р., що мають спільний кордон. Документом також передбачено, що органи поліції однієї держави, що здійснюють спостереження за особою, підозрюваною у скоєнні злочину в рамках розслідування кримінальної справи у своїй країні, за який вона може бути видана іншій державі, можуть продовжити спостереження також і на території іншої сторони Шенгенської конвенції 1990 р. (ст. 40). Відповідно, така держава має надати згоду з приводу спостереження з огляду на висловлене заздалегідь клопотання [44, c. 262].

Спостереження дозволяється проводити з дотриманням загальних умов, які полягають у тому, що спостереження мають відповідати вимогам законодавства тієї держави Шенгенської конвенції 1990 р., на території якої вони відбуваються. При цьому органи спостереження зобов’язані мати при собі дозвіл на спостереження для того, щоб у будь-який момент були в змозі довести, що вони перебувають при виконанні своїх службових обов’язків. Більш того, служби спостереження мають право носити при собі зброю, якщо немає заперечення іншої сторони. Однак органи спостереження не мають права затримувати або заарештовувати особу, за якою вони ведуть спостереження. Житлові приміщення і приватні земельні ділянки є недоторканними. Як правило, органами, що ведуть спостереження, у європейських країнах є: службовці кримінальної поліції при прокуратурі (Бельгія), службовці федеральної та земельної поліції (Німеччина), службовці та допоміжні співробітники відділень кримінальної поліції національної поліції і національної жандармерії (Франція), службовці жандармерії та поліції (Люксембург), службовці королівської поліції (Нідерланди) тощо [44, c. 262].

Спостереження допускається лише в тому випадку, коли йдеться про умисне вбивство, необережне вбивство, зґвалтування, навмисний підпал, підробку грошей, приховування украденого або розбій, вимагання, торгівлю людьми і захоплення заручників, незаконний обіг наркотичних засобів, порушення законів про зброю і вибухові речовини, знищення шляхом вибуху тощо.

Варто зазначити, що поліцейські службовці однієї з держав Шенгенського простору, що переслідують по гарячих слідах у своїй країні особу, яка скоїла злочин або взяла участь у скоєнні злочину, мають право продовжувати переслідування на території іншої держави без попередньої згоди такої держави. Таке переслідування є можливим, якщо відповідні органи останньої не могли бути попередньо сповіщені за допомогою засобів комунікації або були не в змозі своєчасно прибути на місце для продовження переслідування. Те ж саме стосується випадків, коли переслідувана особа перебувала під слідством або відбувала покарання і втекла з-під варти. Не пізніше моменту переходу кордону поліцейські та інші органи, що ведуть переслідування, повинні встановити контакт з компетентним органом суміжної держави. Переслідування має бути припинене за першою вимогою держави, на території якої воно ведеться (ст. 41) [195].

З метою полегшення поліцейського співробітництва між державами Шенгенського простору сторони відповідно до міжнародних договорів і з урахуванням місцевих умов і технічних можливостей налагоджують прямий телефонний, телексний, радіо- та інший зв’язок особливо для своєчасної передачі інформації у зв’язку з продовженням спостереження і переслідування через кордон. Окрім зазначених заходів, передбачено також обмін матеріалами або направлення офіцерів зв’язку, забезпечених відповідною радіоапаратурою; розширення радіодіапазонів, що використовуються в прикордонних зонах; створення спільної системи зв’язку між діючими в одному регіоні поліцейськими і митними установами та координацію програм щодо придбання засобів зв’язку з метою створення єдиної і спільної комунікаційної системи (ст. 44) [195].

Разом із Шенгенською конвенцією 1990 р. питання співпраці поліцейських органів держав Шенгенського простору на основі міжурядового підходу були визначені і в Конвенції, укладеній 27 травня 2005 р. у м. Прюм (Німеччина) між Королівством Бельгія, ФРН, Королівством Іспанія, Французькою Республікою, Великим Герцогством Люксембург, Королівством Нідерланди і Республікою Австрія, щодо активізації прикордонного співробітництва в боротьбі з тероризмом, транскордонною злочинністю та нелегальною міграцією [192]. З огляду на місце прийняття зазначеного документа у доктрині європейського права конвенція дістала назву Прюмської конвенції. Порівнюючи основні положення Шенгенської конвенції 1990 р. та Прюмської конвенції щодо співпраці поліцейських органів, К. Волш називає Прюмську конвенцію Шенгенською конвенцією-III [170, c. 54]. Ми вважаємо, що Прюмська конвенція у порівнянні з Шенгенською конвенцією більш точно визначає засоби боротьби з тероризмом. Серед основних засобів можна назвати посилення обміну даними щодо ДНК, відбитків пальців, реєстрації транспортних засобів зацікавлених осіб; залучення спільних поліцейських офіцерів, залучення спільних поліцейських патрулів; входження поліцейських органів однієї держави на територію іншої для запобігання нагальної небезпеки тощо. Крім того, керуючись положеннями документа, поліцейські офіцери, які є відповідальними за ведення операції у державі, вирішують, яким чином та в якому обсязі зможуть брати участь в операції в межах своїх повноважень [44, c. 263].

На сьогодні вже 14 європейських країн підписали та ратифікували цю угоду. Зокрема, це Австрія (21.06.2006 р.), Бельгія (5.02.2007 р.), Болгарія (25.05.2009 р.), Естонія (23.09.2008 р.), Фінляндія (19.03.2007 р.), Франція (2.10.2007 р.), Німеччина (25.08.2006 р.), Угорщина (16.10.2007 р.), Люксембург (8.02.2007 р.), Нідерланди (20.02.2008 р.), Румунія (3.12.2008 р.), Словаччина (27.02.2009 р.), Словенія (10.05. 2007 р.) та Іспанія (3.08.2006 р.).

Прюмська конвенція через ухвалення Радою ЄС Рішення 2008/615/JHA від 23 червня 2008 р. (далі – Прюмське рішення) [206] стала складовою Шенгенського acquis у сфері поліцейського співробітництва між державами Шенгенського простору та права Європейського Союзу. Тобто Рада ЄС, ухваливши Рішення 2008/615/JHA, ратифікувала Прюмську конвенцію як міжнародний договір. Відповідно, на сьогодні Прюмська конвенція є додатком до вищезазначеного рішення. Основна мета прийняття Прюмського рішення полягає у допомозі державам-членам поліпшити обмін інформацією для запобігання та протидії тероризму, транскордонній злочинності та нелегальній міграції. Для цього в документі встановлено положення щодо автоматизованого доступу до ДНК-профілів, даних відбитків пальців і певних національних реєстраційних даних транспортних засобів; надання даних стосовно основних подій, які мають транскордонний вимір; надання інформації для запобігання терористичній діяльності; інших заходів для посилення транскордонного поліцейського співробітництва тощо [44, c. 267].

Перш ніж забезпечити автоматичний доступ компетентних органів інших держав-членів до зазначених баз даних, необхідно запровадити національні бази даних спеціально для розслідування кримінальних злочинів. Особливістю цих баз даних, як слушно наголошує З. Макаруха, є збереження копій ДНК чи інших даних під тим чи іншим номером, щоб унеможливити автоматичну ідентифікацію особи. Такий пошук здійснюється через національні контактні пункти шляхом порівняння даних ДНК чи інших даних, але тільки на індивідуальній основі та відповідно до «процедури співпадіння». Така процедура передбачає обмежений доступ до бази даних і права їх використання, а також виключення доступу до персональної інформації [32, c. 176].

При цьому бази даних, до яких надає доступ Прюмське рішення, регулюються виключно національним законодавством. Однак обмін даними додатково регулює Рамкове рішення Ради ЄС № 2009/315/JHA про організацію та зміст обміну інформацією, отриманою з відомостей про судимість, між державами-​​членами (далі – Рамкове рішення про захист персональних даних) [240] і Рішення Ради ЄС щодо домовленостей про співпрацю між органами фінансової розвідки держав-членів стосовно обміну інформацією [201]. Компетентними органами, які здійснюють нагляд за такими потоками даних, є національні наглядові органи з питань захисту персональних даних держав Шенгенського простору. З огляду на проведений нами аналіз Шенгенського acquis, можна стверджувати, що в рамках Шенгенського простору на сьогодні існує цілком відповідна та достатньо визначена правова основа щодо регулювання поліцейського співробітництва між європейськими країнами, що формують зазначений простір [44, c. 362].

Водночас, коли мова йде про інституційно-правовий механізм реалізації правових положень та заходів Шенгенського acquis, він є досить складним та розгалуженим. Одним з органів щодо забезпечення безпеки на Європейському континенті є Європейський поліцейський офіс (European Police Office) – (далі – Європол), створений 26 липня 1995 р. відповідно до Конвенції про створення Європейського поліцейського офісу зі штаб‑квартирою в м. Гаазі та Національних підрозділів Європолу (далі – НПЄ) в кожній з держав – членів ЄС. З ухваленням Радою ЄС Рішення 2009/371 «Про заснування Європейського поліцейського офісу (Європолу)» [196] від 6 квітня 2009 р. відбулися суттєві зміни щодо компетенції, функцій та безпосередньо самої діяльності агенції. Зазначене рішення повністю замінило Конвенцію про Європол 1995 р. Як зазначає В. В. Войников, заснування загальноєвропейської поліцейської організації було відповіддю на необхідність більш тісного співробітництва європейських країн у галузі боротьби зі злочинністю [8, c. 20-22].

Починаючи з 1 січня 2010 р. Європол став агенцією Європейського Союзу, який фінансується з бюджету ЄС. Європол налічує у своєму складі близько 900 співробітників, включаючи 185 офіцерів зв’язку, що перебувають у штаб-квартирі агенції в м. Гаазі. Основне призначення європейської інституції зводиться до підтримки та посилення діяльності поліцейських органів та інших каральних служб держав – членів ЄС, а також посилення їхньої взаємної співпраці з метою попередження і боротьби із серйозною злочинністю, яка має відношення до двох чи більше держав-членів, тероризмом і різними формами злочинності (ст. 88 ДФЄС) [396]. Такі незаконні дії становлять загрозу спільним інтересам держав – членів ЄС. На нашу думку, важливим аспектом у цьому питанні є те, що всі ключові сфери, пов’язані з організованою злочинністю, тероризмом та іншими злочинами, впливають на кілька держав – членів ЄС і становлять загрозу спільним політикам Європейського Союзу. Для вирішення цих завдань компетенція Європолу відповідно до Лісабонського договору розширюється, охоплюючи своїми повноваженнями всі форми транскордонних злочинів. Для того щоб втілити і реалізувати свої цілі та завдання на практиці, Європол використовує низку правових заходів. Зокрема, Європол забезпечує: 1) зв’язок зі створеними в кожній державі – члені ЄС національними відділеннями; 2) створення власної інформаційної системи бази даних для обміну інформацією; 3) регулярне оцінювання загроз серйозної та організованої злочинності [44, c. 268].

Що стосується створених у кожній державі – члені ЄС національних відділень, то вони виступають єдиним органом зв’язку між Європолом та компетентними органами держави – члена ЄС. Крім того, при штаб-квартирі Європолу в м. Гаазі на постійній основі працюють спеціальні службові особи держав-членів – офіцери зв’язку. Вони представляють національні відділи зв’язку і відповідають за обмін інформацією між Європолом і відділами зв’язку у своїх державах [39]. Комп’ютерну обробку зібраних і отриманих від національних відділів зв’язку даних здійснює автоматизована система збирання, обробки і передачі інформації, що знаходиться у штаб-квартирі Європолу. Доступ до цієї системи мають офіцери зв’язку. Національні відділення уповноважені забезпечувати Європол інформацією, необхідною для реалізації його діяльності, робити запити на вимогу національних компетентних органів щодо надання Європолом консультацій, інформації чи здійснення того чи іншого аналізу [196].

У свою чергу, Інформаційна система Європолу (Europol Information System – EIS) пропонує державам – членам ЄС базу даних для обміну розвідувальними даними та інформацією через свої національні інформаційні системи. Як правило, інформаційна система Європолу використовується для відкриття доступу до даних, що стосуються осіб, які є підозрюваними або яких було засуджено за вчинення кримінального правопорушення, що належить до компетенції Європолу, та осіб, факти щодо яких вказують на те, що вони готуються вчинити такі правопорушення. Нарешті, Європол проводить оцінювання загроз серйозної і організованої злочинності (Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA), що слугує основою для ухвалення Радою ЄС рішень. Більше того, Європол надає Раді ЄС звіти щодо ситуацій, пов’язаних із тероризмом, та тенденцій їх виникнення (Terrorism Situation and Trend Report (TESAT)).

Здійснення контролю Європарламенту разом з національними парламентами держав Шенгенського простору за діяльністю Європолу було, зокрема, закріплено через положення Лісабонського договору. У такий спосіб, як позитивно відзначає З. Макаруха, яка досліджує питання впливу Лісабонського договору на діяльність Європолу, посилюється політичний контроль за діяльністю Європолу як у сфері збирання, опрацювання та зберігання інформації, так і при виконанні слідчих та оперативних дій на національному та європейському рівнях [32, c. 176].

Вагоме місце Європейського парламенту у зміцненні поліцейського співробітництва держав Шенгенського простору було відзначене і в ухваленій ним Резолюції щодо Європейського порядку денного з безпеки від 9 липня 2015 р. [284]. Так, Європарламент, підкресливши існуючі інструменти у сфері політики безпеки, закликав держави – члени ЄС підтримувати і координувати свої зусилля для реалізації ефективної, важливої, пропорційної, послідовної та всеосяжної політики безпеки. До того ж було наголошено на необхідності встановити належний і відповідний баланс між свободою та безпекою в поліцейській і правоохоронній діяльності ЄС. Іншим головним завданням Європейського парламенту відповідно до вищезазначеної резолюції є визначення своєї позиції як інституційного гравця у питаннях внутрішньої безпеки. У своїй Резолюції від 2 квітня 2014 р. Європейський парламент зазначив, що він є повноправним інституційним актором у сфері європейської безпеки і надалі повинен відігравати вирішальну роль в аналізі й регулюванні внутрішньої політики безпеки на Європейському континенті. У рамках реформування Європолу Європейський парламент активно виступає за збільшення парламентського контролю і покращення системи захисту персональних даних. З цією метою Європарламент закликав скасувати Директиву 2006/24/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС про збереження даних, отриманих або оброблених у зв’язку з наданням загальнодоступних послуг електронними комунікаціями або мережами зв’язку загального користування [260] на тій підставі, що такий документ не відповідає реаліям надання захисту персональних даних і, відповідно, має бути скасований. З цього приводу Суд ЄС у квітні 2014 р. остаточно відхилив це клопотання, мотивуючи своє рішення дієвістю зазначеного правового акта [44, c. 271].

У межах Європолу функціонують такі структурні установи, як Європейський центр боротьби з кіберзлочинністю, Європейський центр протидії екстремізму та тероризму і Європейський центр боротьби з нелегальною імміграцією.

11 січня 2013 р. у м. Гаазі було створено структурний підрозділ Європолу – Європейський центр боротьби з кіберзлочинністю. Заснування такого центру було зумовлене динамічною інтернет-злочинністю, що проникає в комп’ютери користувачів, їх банківські рахунки й фінансові операції. Зокрема, щодня не менше мільйона осіб стають жертвами інтернет-злочинців. За рік діяльність останніх завдає збитків у 300 мільярдів євро. До того ж інтернет-злочинцям дедалі частіше вдається здійснювати шахрайства з кредитними картками або крадіжки ідентифікаційних даних. Наприклад, багато користувачів щодня стикається з тим, що одержують сумнівні листи зі звістками про виграш мільйона євро, для отримання якого потрібно надати дані свого банківського рахунку. Кіберзлочинцям вдається нелегальним шляхом визначати логіни й паролі для інтернет-банкінгу, зламувати смартфони або профілі в соціальних мережах. Велика кількість інтернет-злочинців залишається непокараною. Беручи до уваги значні обсяги збитків, кожна держава – член ЄС намагається посилити боротьбу з кіберзлочинністю. Якщо поле діяльності правоохоронців кожної держави – члена ЄС обмежене національними кордонами, то всесвітня мережа Інтернет кордонів не має. Саме тому боротьба з інтернет-злочинцями відбувається на рівні ЄС.

Відповідно, з цією метою було створено Європейський центр боротьби з кіберзлочинністю, який, як інформаційний портал ЄС з питань кіберзлочинності, має сприяти більш швидкому реагуванню у разі вчинення онлайн‑злочинів, надавати інформацію про передовий досвід розслідування кіберзлочинів тощо.

Основними напрямами та завданнями Центру є забезпечення координації та обміну інформацією між підрозділами правоохоронних органів Європейського Союзу та третіх країн, підготовка кваліфікованих експертів у галузі боротьби з кіберзлочинністю, розробка та застосування методів припинення злочинів у сфері інформаційних технологій тощо. Також Центр покликаний здійснювати захист стратегічно значущих інтернет-ресурсів, комунікаційних систем та фінансових установ Європейського Союзу.

На практиці, співробітники Центру визначають тенденції організованої інтернет-злочинності, її мережу та головних виконавців, відбивають хакерські атаки на найважливіші інформаційні та інфраструктурні системи ЄС, ведуть боротьбу з поширенням в Інтернеті дитячої порнографії тощо. При цьому працівники Центру також займаються підвищенням кваліфікації слідчих та прокурорів держав – членів ЄС.

25 січня 2016 р. у м. Гаазі було створено ще один структурний підрозділ Європолу – Європейський центр протидії екстремізму та тероризму. Новостворений Центр покликаний координувати обмін розвідувальними даними, відстежувати іноземних бойовиків, джерела незаконного фінансування і здобуття зброї, а також допомагати державам – ленам Євросоюзу в антитерористичних розслідуваннях. Наприклад, за даними директора Європолу Р. Вейнрайта, близько п’яти тисяч громадян держав ЄС воювали в лавах мусульманських екстремістів в Іраку й Сирії.

22 лютого 2016 р., з метою підвищення ефективності боротьби з напливом біженців до Європи в межах Європолу розпочав роботу Центр боротьби з нелегальною імміграцією. Запуск Центру здійснено на виконання рішення, ухваленого на засіданні міністрів юстиції та внутрішніх справ країн ЄС у листопаді 2015 р.

Окрім вищезазначених центрів, на початку 2015 р. Рада з питань юстиції і внутрішніх справ ЄС надала мандат Європолу на створення Інтернет-відділу боротьби з онлайн-терористичною пропагандою та іншими видами екстремістської діяльності. Ініціатива Ради була зумовлена низкою терористичних актів у Парижі й Копенгагені у 2015 р. Новий відділ розпочав свою роботу 1 липня 2015 р. Крім того, через значний наплив нелегальних мігрантів до Євросоюзу в 2014–2015 рр. Європол у березні 2015 р. розпочав спільну операцію МАРЕ (MARE) з метою підвищення зусиль протидії контрабанді осіб.

Крім діяльності самого Європолу та його структурних підрозділів, у межах Євросоюзу функціонує також ціла низка установ і структур, що сприяють посиленню та зміцненню поліцейського співробітництва між європейськими країнами. До них належать Європейський навчальний поліцейський коледж, Постійний комітет з оперативного співробітництва та внутрішньої безпеки, Європейський центр розвідувального аналізу, Європейський центр боротьби з кіберзлочинністю, Європейський центр протидії екстремізму та тероризму та Європейський центр боротьби з нелегальною імміграцією [44, c. 273].

Зокрема, з метою навчання поліцейськиху 2000 р. було створено Європейський навчальний поліцейський коледж (European Police Training College – CEPOL) у вигляді мережі діючих національних навчальних інститутів. Згідно з Рішенням Ради ЄС 2005/681/JHA від 20 вересня 2005 р. Європейський навчальний поліцейський коледж дістав статус агенції ЄС. Спочатку штаб-квартира агенції містилась у м. Брамшилі (Великобританія), а починаючи з 1 жовтня 2014 р. у м. Будапешті (Угорщина). У зазначеному навчальному закладі здійснюється підготовка та перепідготовка старшого складу поліції всіх держав – членів ЄС, а також будь-якої держави, що має тісні зв’язки з Європою [11, c. 8].

27 березня 2013 р. Комісія ЄС виступила із законодавчою пропозицією до Європейського парламенту і Ради ЄС про внесення змін до Рішення про Європол. Суть такої ініціативи Комісії ЄС зводилася до об’єднання Європолу та Європейського навчального поліцейського коледжу. Однак така пропозиція була відхилена Радою ЄС та Європарламентом і на сьогодні це питання залишається відкритим. Водночас у своєму остаточному рішенні з приводу пропозиції Комісії ЄС щодо злиття Європарламент 25 лютого 2014 р. закликав до більш надійного режиму захисту даних для агенції, поліпшення управління та більшої відповідальності, які мають бути досягнуті в рамках Спільної парламентської контролюючої групи, яка об’єднує Європейський парламент і національні парламенти держав – членів ЄС. На підставі положень ст. 71 ДФЄС було створено Постійний комітет з оперативного співробітництва та внутрішньої безпеки **(**Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI) (далі – ПКОС) 25 лютого 2010 р. згідно з Рішенням Ради ЄС [2010/131/ЄС](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:32010D0131) [224]. Цікаво, що з самого початку оперативне співробітництво було каменем спотикання для подальшого ефективного розвитку поліцейської співпраці. Окрім незначного прогресу в діяльності Європолу та розгортання спільних слідчих груп з державами – членами ЄС, оперативна співпраця зводилася лише до проведення з 2000 р. двосторонніх зустрічей в рамках т. зв. Клубу Берне (Club of Berne). Такий клуб слугував радше форумом, що об’єднував глав національних служб безпеки більшості європейських держав. До основних напрямів діяльності форуму належав обмін інформацією щодо контррозвідки, організованої злочинності та тероризму [44, c. 275].

На сьогодні основні завдання цього комітету полягають в оцінюванні спільних напрямів оперативного співробітництва між державами Шенгенського простору та ухваленні конкретних рекомендацій Раді ЄС, керуючись «умовою солідарності» (ст. 222 ДФЄС) [396]. Її зміст полягає в тому, що ЄС і його держави-члени діють спільно в дусі солідарності, якщо одна з держав-членів зазнає терористичної атаки чи стає жертвою катастрофи, спричиненої природними факторами або людиною. Відповідно, ЄС мобілізує всі наявні у нього інструменти, у тому числі надані в його розпорядження державами-членами військові засоби, з метою запобігання терористичній загрозі на території держав-членів; захисту демократичних інститутів і цивільного населення від можливої терористичної атаки; надання допомоги державі – члену ЄС на її території на прохання її політичних органів у випадку терористичної атаки; надання допомоги державі-члену на її території на прохання її політичних органів у випадку катастрофи, спричиненої природними факторами чи людиною [396].

За своєю суттю ПКОС, як підкреслює Д. Невіль, не є «європейським Федеральним бюро розслідувань», оскільки не проводить жодних власних операцій і не бере участі в законодавчій процедурі органів ЄС [254]. Як правило, ПКОС виступає форумом для обговорення питань, пов’язаних із забезпеченням внутрішньої безпеки держав – членів ЄС за участю їх представників та консультантів у сфері юстиції і внутрішніх справ, а також представників Європолу, Євроюсту та Фронтексу. Засідання відбуваються у м. Брюсселі.

Загалом,співпраця поліцейських органів між державами-учасницями Шенгенського простору має опиратися на дієві та ефективні правовий та організаційний інструментарії. Саме тому у сфері покращення безпеки та налагодженості співпраці між державами ми підтримуємо запропоновані Мартиненко О. А., Теличкін І. О шляхи вирішення цих проблем. Йдеться насамперед про запровадження стратегії внутрішньої безпеки серед європейських держав, перегляд існуючих заходів щодо обміну персональними даними, розвиток Європейської поліцейської системи записів індексів (European Police Records Index System (EPRIS)), створення Обсерваторії щодо запобігання злочинності (Observatory or the Prevention of Crime), ухвалення у майбутньому поліцейського кодексу співпраці (Police Cooperation Code) тощо [33, c. 154].

**7.2 Співпраця судових органів держав Шенгенського простору у кримінальних справах**

Однією із складових Шенгенського acquis є співробітництво судових органів держав Шенгенського простору у кримінальних справах. Таке співробітництво передбачене установчими договорами, міжнародними угодами, низкою директив, регламентів, рішень та іншими правовими актами, ухваленими інститутами Європейського Союзу. Крім того, така співпраця передбачає зближення національних законодавчих та нормативних актів європейських держав у цій сфері. Як і в інших сферах Шенгенського acquis, співпраця судових органів у кримінальних справах передбачає функціонування договірного та інституційного механізмів [44, c. 277].

Основу договірного механізму становлять положення Глави 4 (ст. 82–86) ДФЄС. Керуючись ст. 82 ДФЄС, судове співробітництво у кримінальних справах ґрунтується на принципі взаємного визнання судових вироків і судових рішень [396]. Основні заходи, що вживаються державами Шенгенського простору, полягають у встановленні правил і процедур з метою забезпечення визнання у ЄС усіх форм вироків і судових рішень; запобіганні і врегулюванні конфліктів юрисдикцій між державами – членами ЄС; підтримці навчання суддів і судового персоналу; полегшенні співробітництва між судовими чи іншими органами держав – членів ЄС у межах кримінального переслідування і примусового виконання судових рішень. Важлива роль у реалізації зазначених заходів належить Європейському парламенту і Раді ЄС. Так само, як і у сфері спільної імміграційної політики, політики надання притулку та співпраці органів поліції, сфера співробітництва судових органів регулюється за допомогою актів, ухвалених з дотриманням звичайної законодавчої процедури, що застосовується Європейським парламентом і Радою ЄС [44, c. 277-278].

Важливо підкреслити, що ст. 82 також регулює питання щодо взаємного визнання судових вироків і судових рішень, поліцейського і судового співробітництва у кримінальних справах, що мають транскордонний елемент.

Зокрема, Європейський парламент і Рада ЄС, шляхом ухвалення директив та діючи відповідно до спеціальної законодавчої процедури, встановлюють мінімальні правила. Такі правила враховують різницю між правовими традиціями і правовими системами держав – членів ЄС. Більше того, вони стосуються взаємної допустимості доказів між державами – членами ЄС; прав осіб у кримінальному процесі; прав жертв злочину; будь-яких інших спеціальних аспектів кримінального процесу, які Рада ЄС визначила заздалегідь у своєму рішенні. Задля ухвалення такого рішення Рада ЄС діє одноголосно після отримання згоди Європейського парламенту. При цьому ухвалення мінімальних правил не перешкоджає державам – членам ЄС підтримувати чи встановлювати більш високий рівень захисту осіб.

Відповідно до статті 83 ДФЄС Європейський парламент і Рада ЄС шляхом ухвалення директив встановлюють мінімальні правила стосовно визначення кримінальних правопорушень і санкцій щодо особливо серйозних кримінальних злочинів транскордонного характеру, що випливають із характеру чи наслідків таких порушень або з особливої необхідності боротися з ними на спільній основі. До таких сфер злочинності належать: тероризм, торгівля людьми і сексуальна експлуатація жінок та дітей, незаконна торгівля наркотиками і зброєю, відмивання грошей, корупція, підробка платіжних засобів, злочини у сфері комп’ютерної інформації та організована злочинність. Виходячи з розвитку злочинності, Рада ЄС може ухвалювати рішення, в якому визначаються інші сфери злочинності [396].

Якщо зближення законодавчих і нормативних актів держав-членів у сфері кримінального права виявиться необхідним для забезпечення ефективної реалізації політики Союзу в якій-небудь зі сфер, що стали об’єктом заходів з гармонізації, то директиви можуть встановлювати мінімальні правила щодо визначення кримінальних злочинів і санкцій у відповідних сферах. Такі директиви ухвалюються на основі такої самої звичайної чи спеціальної законодавчої процедури (ст. 83 п. 2) [396].

Окрім установчих договорів, сфера співпраці держав Шенгенського простору у кримінальних справах є предметом регулювання також Розділу II «Правова допомога у кримінальних справах» (ст. 48) Шенгенської конвенції 1990 р. [195].

Відповідно до ст. 49 Шенгенської конвенції 1990 р. правова допомога надається щодо розслідування діянь, які за національним законодавством однієї або двох сторін вважаються порушеннями суспільного порядку; щодо розслідування претензій стосовно відшкодування збитків, що виникли під час кримінального переслідування і незаконного засудження; щодо вручення документів про приведення до виконання вироків або рішень суду про стягнення грошових штрафів або сплати судових витрат; у справах про припинення виконання вироків, про умовне звільнення, відстрочення або переривання відбуття покарання. Згідно зі ст. 53 клопотання про надання правової допомоги та відповідь на неї можуть безпосередньо передаватися органом юстиції однієї держави – учасниці Шенгенської конвенції відповідному органу іншої держави. При цьому не виключається можливість направлення запиту та відповіді на нього через міністерства юстиції або національні центральні бюро Міжнародної організації кримінальної поліції держав [195].

Шенгенською конвенцією 1990 р. також визначено основні сфери співпраці між європейськими державами у кримінальних справах. До них належать: заборона подвійного покарання; видача злочинців; передача виконання вироку тощо. Окрему увагу в документі слід приділити принципу заборони подвійного покарання (ст. 54). Його зміст полягає в тому, що особа, яка законно засуджена однією з держав – членів ЄС, не може переслідуватися іншою стороною за те саме діяння за умови, що санкції проти неї вже були застосовані або застосовуються в даний час за законодавством країни, що винесла вирок [44, c. 279].

Однак ст. 55 передбачено 3 умови незастосування цього принципу [195]. Такі випадки стосуються ситуацій, коли: 1) злочин, за який інша держава винесла вирок, повністю або частково скоєно на території іншої договірної сторони; 2) якщо злочин, за який інша держава винесла вирок, був спрямований проти державної безпеки цієї держави або інших в рівній мірі суттєвих її інтересів; 3) якщо злочин, за який інша держава винесла вирок, був скоєний державним службовцем даної договірної сторони, яка порушила свої посадові обов’язки. Водночас зазначені положення не суперечать застосуванню інших положень національних законодавств щодо заборони подвійного покарання по відношенню до рішень органів юстиції іноземних держав (ст. 58).

Питання видачі злочинців регулюються ст. 63 Шенгенської конвенції 1990 р., згідно з якою сторони документа зобов’язані видавати осіб, що переслідуються органами юстиції державою, що виступає з таким клопотанням.

Окремими статтями договору регулювалися питання передачі виконання вироку. Зокрема, та держава, на території якої громадянин іншої держави засуджений до позбавлення волі або до іншого покарання, може у випадку, якщо зазначена особа внаслідок втечі до своєї країни уникла виконання або продовження виконання вироку, направити запит про передачу виконання вироку тій договірній стороні, на території якої знаходиться втікач. Держава, на території якої перебуває втікач, може тимчасово взяти засудженого під варту або прийняти інші заходи, що забезпечують його перебування на території своєї країни до того моменту, доки інша сторона не надасть відповідних документів про передачу виконання вироку (ст. 68). Відповідно до ст. 69 Шенгенської конвенції 1990 р. передача виконання вироку не вимагає згоди особи, щодо якої винесено вирок [195].

Беручи до уваги, що правоохоронні та судові органи держав – членів ЄС відрізняються за методами, засобами та принципами своєї діяльності, виникла необхідність розробити єдиний та спільний міжнародно-правовий механізм співробітництва між національними поліцейськими, митними та судовими органами в рамках Шенгенського простору.

Відповідно, 29 травня 2000 р. Рада ЄС ухвалила Конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах між державами – членами ЄС [198] (далі – Конвенція 2000 р.). Основна мета прийняття документа полягала в заохоченні та модернізації співробітництва між компетентними органами держав – членів ЄС шляхом внесення доповнень і спрощень застосування Конвенції Ради Європи 1959 р. та Протоколу до неї 1978 р., Шенгенської конвенції 1990 р., а також Договору між країнами Бенілюксу 1962 р.

Взаємна допомога згідно з Конвенцією 2000 р. ґрунтується на принципах, передбачених Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (далі – ЄКПЛ). Документом закріплено порядок та механізм запитів щодо надання взаємної допомоги у кримінальних справах компетентними органами держав – членів ЄС, а також специфічні форми надання такої допомоги.

Механізм надання взаємної допомоги включає збереження формальностей та виконання процедур запитуваною державою, які визначені запитуючою державою. Такий запит має бути виконаний запитуваною державою в найкоротші строки з урахуванням крайнього терміну встановленого запитуючою державою. Водночас запитувана держава має повідомити про обставини часткового невиконання, неможливості виконання чи невчасного виконання запиту з наступним спільним узгодженням подальших кроків.

Конвенцією 2000 р. передбачено можливість обміну інформацією у кримінальних справах між компетентними органами держав – членів ЄС без застосування вищезазначеної процедури запиту. В такому випадку компетентні органи діють в межах свого національного законодавства.

З метою спільного розслідування злочинів ст. 13 документа визначено правові рамки для діяльності спільних слідчих команд (далі – ССК). Спільні слідчі команди складаються з представників правоохоронних та інших компетентних органів держав – членів ЄС. До того ж документом встановлено перелік правил щодо складу команд, компетенції їх членів (зокрема іноземців), відносин з компетентними органами держав – членів ЄС, обмін інформацією та можливість розширення команд шляхом включення представників інших ніж компетентних органів держав – членів ЄС. Такими органами є Європол та Євроюст.

Спільні слідчі команди створюються на обмежений період часу двома чи більше державами – членами ЄС. Як зауважує З. Макаруха, у зазначених положеннях не закріплено жодних обмежень щодо сфер проведення слідчих дій, зокрема відсутні вимоги щодо транснаціонального характеру злочину [32, c. 176].

Важливе значення у процесі судового співробітництва у кримінальних справах має обмін інформацією щодо національних кримінальних записів, що вилучена з національного реєстру вироків у кримінальних справах. Такий обмін інформацією здійснюється на підставі Рішення Ради ЄС 2005/876 від 21 листопада 2005 р. [203]. Керуючись положеннями зазначеного регламенту, кожна держава – член ЄС зобов’язана призначити один або декілька центральних органів щодо отримання чи надання інформації про вироки у кримінальних справах. Зокрема, центральний орган однієї держави – члена ЄС, на території якої було винесено вирок особі, що є громадянином іншої держави – члена ЄС, має повідомити про це відповідні компетентні органи останньої.

Для надання відповіді на запит Регламентом Ради ЄС 2005/876 встановлено десятиденний період. Такий період може бути продовжений до двадцяти днів у випадку, якщо із запитом звернулася фізична особа. Аналізуючи практику надання інформації Г. Хантакі підкреслює, що на практиці процес обміну інформацією, вилученою з національних реєстрів кримінальних вироків, є досить складним. Це пояснюється тим, що національні бази, які містять відповідну інформацію, суттєво відрізняються як за змістом, так і за процедурними правилами щодо визначення кола осіб, які мають право отримувати інформацію з національних баз даних [400, c. 15].

Для того щоб полегшити обмін інформацією щодо кримінальних вироків, 6 квітня 2009 р. Рада ЄС ухвалила Рішення щодо створення Європейської інформаційної системи реєстрів кримінальних вироків (ECRIS – European Criminal Records Information System) – (далі – ЄІСРКВ) [210]. Зазначене рішення визначає також елементи стандартизованого формату для електронного обміну інформацією, вилученої з національних реєстрів кримінальних вироків держав – членів ЄС щодо інформації про скоєні особами злочини, зміст обвинувального вироку тощо. При цьому документ не спрямований на створення централізованої бази даних щодо отримання інформації про злочини та кримінальні вироки. Вся інформація щодо злочинів і кримінальних діянь повинні зберігатися виключно в національних базах даних держав – членів ЄС [44, c. 283].

ЄІСРКВ є децентралізованою інформаційною системою кримінальних вироків, що складається з національних баз даних кримінальних запитів у кожній державі – члені ЄС, спільної комунікаційної інфраструктури та програмного забезпечення обміну між базами даних (ст. 3) [210]. Ця система покликана сприяти обміну інформацією щодо кримінальної діяльності осіб в межах Європейського континенту. По суті, спільна комунікаційна інфраструктура є мережею зв’язку S-ТESTA, яка функціонує під керівництвом Комісії ЄС. З метою забезпечення ефективного функціонування ЄІСРКВ Комісія ЄС надає загальну підтримку і технічну допомогу щодо збору та складання статистики.

Незважаючи на можливість використання фінансових програм Європейського Союзу, кожна держава – член ЄС несе свої власні витрати, пов’язані з реалізацією, управлінням, використанням та підтримкою своєї національної бази даних кримінальних записів і програмного забезпечення. Комісія ЄС несе витрати, що виникають у зв’язку з управлінням, використанням, обслуговуванням та подальшим розвитком спільної комунікаційної інфраструктури ЄІСРКВ, а також здійсненням та майбутніми розробками її програмного забезпечення. Функціонування системи є вже доволі налагодженим. Зокрема, якщо особа з однієї держави – члена ЄС вчиняє злочин в межах території іншої держави – члена ЄС, то відомості про вчинення цього злочину будуть надіслані до країни його походження і така інформація буде занесена до бази даних ЄІСРКВ. Наприклад, якщо на території Іспанії громадянина Великобританії звинувачено у скоєнні злочину, то компетентні органи Іспанії передадуть всі деталі про злочин відповідним органам Великобританії. Такі відомості будуть збережені в національній системі кримінальних реєстрів останньої [44, c. 285].

На нашу думку, ЄІСРКВ виступає радше методом, за допомогою якого держави – члени ЄС мають можливість отримувати доступ до баз даних одна одної. Замість того, щоб утримувати всі записи в одному місці, ЄІСРКВ надає можливість кожній державі – члену ЄС призначати національний центральний орган, який зберігатиме всі кримінальні записи про власних громадян з усієї Європи і на запит відправлятиме ці дані до відповідної держави. Обмін інформацією відбувається через посилання на відповідний код у таблиці злочинів та вироків. Таблиця з кодами міститься у Додатку А Рішення Ради ЄС 2009/316/JHA [149]. У таблиці містяться коди із зазначенням категорій та підкатегорій різних видів злочинів. Наприклад, під кодом 010100 – злочин геноциду, під кодом 010200 – злочини проти людства, 010300 – військові злочини, 030000 – злочини тероризму, 060000 – злочини проти навколишнього середовища, 150000 – економічні та торговельні злочини тощо [149].

Рішенням Комісії ЄС 2014/858/ЄС від 1 грудня 2014 р. передбачена участь Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в актах Європейського Союзу у сфері співпраці поліцейських та судових органів у кримінальних справах, що були ухвалені до вступу в силу Лісабонського договору і які не є частиною Шенгенського acquis [178]*.*

Основними проблемами, що стосуються функціонування ЄІСРКВ, є невизначеність тривалості зберігання даних про скоєні кримінальні діяння. Зокрема, у правовому полі чітко не визначено, яким чином буде видалена застаріла інформація про особу. Крім того, діяльність ЄІСРКВ не поширюється на відносини між державами – членами ЄС та третіми країнами. Питання кримінальної відповідальності особи залежить від національного законодавства тієї країни, на території якої було скоєно злочин. Відносини між державами – членами ЄС та третіми країнами регулюються двосторонніми договорами у цій сфері. На сьогодні мова йде про розширення сфери ЄІСРКВ і створення централізованого та єдиного «Європейського індексу засуджених громадян з третіх країн» – “European index of convicted third country nationals”. Такі плани, безумовно, сприятимуть розвитку ЄІСРКВ у налагодженні співробітництва з третіми країнами. Також серед важливих проблем щодо обміну даними між європейськими країнами є проблема захисту таких даних. Зокрема, виникають питання щодо забезпечення належного рівня захисту даних у кримінальній співпраці, що передаються через ЄІСРКВ. На сьогодні така проблема вирішується через забезпечення належного та відповідного захисту в межах свого національного законодавства кожної з держав – членів ЄС. Однак ми вважаємо, що це питання є нагальним, оскільки передача даних до ЄІСРКВ та їх зберігання перебувають під загрозою проведення хакерських атак та зломів. Відповідно, існує потреба посилити захист щодо персональних даних у Європейському Союзі [44, c. 287].

Окрім функціонування ЄІСРКВ у рамках кримінального співробітництва між державами – членами ЄС, ми вважаємо за необхідне приділити також увагу інституту затримання та інституту екстрадиції. Варто зазначити, що перебування під вартою є винятком з основного права особи на свободу пересування. Відповідно до Директиви щодо умов прийому (2013/33/EU) затримання особи під вартою означає обмеження свободи заявника державою – членом ЄС в окремому місці, де заявник позбавлений свободи пересування (ст. 2 (h)) [265].

Беручи до уваги практику європейських держав щодо затримання осіб і подальшого їх перебування під вартою, всі держави повинні дотримуватися важливих гарантій, передбачених їх національним законодавством.

Зокрема, ст. 15 (1) Директиви про повернення допускає утримання під вартою з метою підготовки повернення або з метою проведення процесу виселення, якщо це неможливо забезпечити іншими достатніми примусовими заходами [265]. Утримання під вартою дозволяється, особливо у випадках, коли існує ризик втечі або інших серйозних втручань у процес повернення або виселення і якщо є реальна перспектива здійснити виселення у розумні строки. До Суду ЄС було направлено кілька справ щодо утримання під вартою громадян третіх країн під час процедури повернення за злочини, скоєні під час незаконного в’їзду на територію держави – члена ЄС. До таких справ належать справа Сагора (Sagor) C-430/11 від 6 грудня 2012 р., Постанова Суду ЄС щодо Абдули (Abdoul Khadre Mbaye) і C-522/11 від 21 березня 2013 р. про накладення штрафу; кримінальна справа проти Гьоко Фільов і Аднана Османі (Gjoko Filev and Adnan Osmani) C-297/12 від 19 вересня 2013 р. щодо утримання під вартою через порушення раніше встановленої заборони на в’їзд тощо [44, c. 287].

Наприклад, у справі Ель-Дріді Суд ЄС повинен був перевірити, чи відповідає застосування ст. 15 і 16 Директиви про повернення такій санкції, як кримінальне затримання під час процедури повернення на тій єдиний підставі, що громадянин третьої країни не виконав адміністративного наказу покинути територію у встановлений термін [309]. Суд ЄС повинен був розглянути питання про те, чи можна було вважати кримінальне затримання заходом, необхідним для виконання рішення про повернення у значенні ст. 8 директиви, або ж, навпаки, що це перешкоджає виконанню цього рішення. З огляду на обставини справи, Суд ЄС встановив, що санкція у вигляді кримінального затримання несумісна зі сферою дії директиви, а саме: із введенням у дію ефективної політики повернення відповідно до основних прав, і не сприяє видворенню громадянина третьої країни з відповідної держави – члена ЄС. Якщо зобов’язання про повернення не виконано протягом терміну, передбаченого для добровільного виїзду, то держави – члени ЄС повинні забезпечити поступове і пропорційне виконання рішення про повернення, використовуючи для цього найменші примусові заходи і належним чином дотримуючись основних прав.

В іншій справі Ачугбабіяна [313] Суд ЄС дослідив питання про те, чи застосовуються принципи, зазначені в справі Ель-Дріді, і до покарання громадянина третьої країни у вигляді позбавлення волі за незаконний в’їзд або перебування на території держави – члена ЄС. Суд ЄС підкреслив, що Директива про повернення не заважає державі – члену ЄС кваліфікувати незаконне перебування як злочин і встановлювати кримінальні санкції для стримування та запобігання таким порушенням національних правил проживання, так само як і запроваджувати утримання під вартою на період визначення законності перебування такої особи. Якщо утримання під вартою потрібно проводити до процедури повернення або під час цієї процедури, то така ситуація охоплена директивою і, відповідно, можна провести виселення.

Тому Суд ЄС ухвалив рішення, згідно з яким Директива про повернення не застосовується, якщо кримінальне затримання не забезпечить виселення. Крім того, як зазначив Суд ЄС, воно перешкоджало б застосуванню загальних стандартів та процедур і затримало б повернення, що, у свою чергу, негативно позначилося б на ефективності директиви. Водночас Суд ЄС не виключив можливості застосування державами – членами ЄС такої санкції, як кримінальне затримання, після завершення процедури повернення, тобто у випадку, коли примусові заходи, передбачені ст. 8, застосовані, але виселення не здійснено.

Окрім інституту тримання під вартою, центральне місце в системі кримінального співробітництва між державами Шенгенського простору належить інституту екстрадиції. У доктрині кримінального права та процесу під екстрадицією розуміють здійснювану в процесуальному порядку діяльність компетентних органів двох і більше держав, засновану на нормах національного та міжнародного права і на принципі взаємності, спрямовану на забезпечення видачі осіб, що вчинили злочин, для кримінального переслідування, притягнення їх до кримінальної відповідальності та (або) виконання вироку, а також передачі засуджених осіб для відбування покарання в державу, громадянами якої вони є або постійно в ній проживають, або застосування до них примусових заходів медичного характеру [19, c. 142-143].

В основі інституту екстрадиції лежить принцип «видай або суди». Цей принцип означає, що особа, яка вчинила злочин, не може двічі нести за нього відповідальність, і тому повинна понести покарання в державі, де вона була затримана, або в країні, в якій вчинено злочин або проти інтересів якої він спрямований.

Регулювання основних положень інституту екстрадиції передбачено Рамковим рішенням 2002/584 [239]. Відповідно до документа серед основних його цілей є скасування екстрадиції між державами-членами та його заміни на систему передачі між судовими органами країн. Тому замість класичного терміну «екстрадиція» (з англ. «extradition») у документі запропоновано новий термін «передача» або «видача» (з англ. “surrender”).

Під європейським ордером на арешт розуміється судове рішення, прийняте органами правосуддя однієї з держав – членів ЄС з метою арешту і передачі в іншу державу-член запитуваної особи для здійснення кримінального переслідування чи виконання вироку про позбавлення волі, або порядку тримання під вартою (ст. 1 Рамкового рішення 2002/584).

По-суті, як підкреслює З. Макаруха, європейський ордер на арешт має судовий, тобто процесуальний, а не адміністративний характер як екстрадиційний запит, що зменшує вплив політичних міркувань, та передбачає лише відносини між судовими органами [32, c. 176]. Держави – учасниці Шенгенського простору зобов’язані виконувати ЄОА на підставі принципу взаємного визнання без порушення основних принципів свободи, демократії, поваги до прав людини та основних свобод, а також верховенства права [319, c. 24].

За тяжкі злочини, наприклад, тероризм, торгівлю людьми, корупцію, участь у кримінальних організаціях, підробку валюти, вбивство, расизм, ксенофобію або шахрайство, кримінальним правом держави-члена, яка видає європейський ордер на арешт, встановлено покарання у вигляді позбавлення волі від трьох років і це є підставою для видачі особи без встановлення «подвійної караності» діяння, тобто закріплення покарання національним правом як держави – члена ЄС видачі, так і держави – члена ЄС виконання європейського ордеру на арешт.

Заарештована у зв’язку з виконанням ЄОА особа має бути проінформована про зміст ордеру на арешт і має право скористатися послугами адвоката і перекладача. Після заслуховування затриманої особи компетентний судовий орган, на який покладено виконання ЄОА, зобов’язаний не пізніше ніж через шість днів з моменту арешту особи прийняти остаточне рішення щодо виконання ордеру та негайно повідомити про своє рішення судовий орган, який видав ЄОА.

З приводу запровадження в Євросоюзі європейського ордеру на арешт П. Фіоре зазначає, що ЄОА є одним із перших важливих кроків до гармонізації національних кримінально-правових систем [287, c. 225].

Рамкове рішення 2002/584 закріплює положення про передачу або виконання судового ордеру, а не щодо екстрадиції злочинців в її класичному міжнародно-правовому розумінні. Іншими словами, зазначений законодавчий акт ЄС передбачає пряму та швидку передачу ордерів на арешт між компетентними судовими органами держав – членів ЄС, замінюючи складну та тривалу процедуру запитів через дипломатичні канали чи міністерства юстиції з обмеженою роллю органів правосуддя [318]. З цього приводу З. Макаруха зазначає, що система передачі ордеру на арешт базується на принципі свободи руху судових рішень у кримінальних справах між державами – членами ЄС [32, c. 281].

Рамкове рішення набуло чинності і було імплементоване в національне право усіх держав – членів ЄС 1 листопада 2004 р. Питання імплементації Рамкового рішення призвело до оскарження національних імплементаційних актів у конституційних судах Німеччини, Польщі, Кіпру. За рішеннями національних конституційних судів імплементаційні акти були визнані такими, що суперечать нормам основних законів щодо заборони екстрадиції власних громадян. Таким чином, це вимагало внесення відповідних змін до конституційних актів зазначених держав – членів ЄС.

Беручи до уваги принцип примату права Європейського Союзу над національним правом держав – членів ЄС та його пряму дію, у Рішенні Суду ЄС по справі C-105/03 Пупіно [2003] [311] було встановлено, що у випадку конфлікту між правом ЄС та національним правом потрібно приймати рішення у такий спосіб, щоб тлумачити внутрішнє право, включаючи Конституцію, у найбільшій відповідності з нормами права ЄС, які не мають прямої дії, зокрема рамковими рішеннями Ради ЄС. Керуючись основними положеннями Рамкового рішення щодо ЄОА, 11 грудня 2005 р. Данія, Фінляндія, Ісландія, Норвегія і Швеція уклали Конвенцію про кримінальну передачу між Північними державами, запроваджуючи тим самим процедуру Північного ордеру на арешт. Згідно з Конвенцією ЄОА, виданий ордер на арешт однією з Північних держав – членів ЄС визнається всіма іншими державами-учасницями Конвенції ЄОА [44, c. 294].

З метою запровадження системи передачі максимально наближеної до ЄОА та пришвидшення передачі підозрюваних осіб 27 червня 2006 р. було ухвалено Рішення Ради ЄС 2006/697 про підписання Угоди між ЄС та Республікою Ірландія і Королівством Норвегія про процедуру передачі між державами – членами ЄС та Ісландією і Норвегією. А вже 27 листопада 2014 р. Рішенням Ради ЄС 2014/835/EU було укладено угоду між Європейським Союзом і Республікою Ісландія та Королівством Норвегія про порядок передачі між державами – членами Європейського Союзу та Ісландією і Норвегією [199]. Рішення Ради ЄС відповідно до ст. 3 документа набуло чинності у день його ухвалення.

Загалом, застосування процедури європейського ордера на арешт дозволило значно скоротити тривалість процесу передачі запитуваних осіб, яка за інформацією, наданою Єврокомісією, складає в ЄС, як правило, до 45 діб, тимчасом як традиційна процедура екстрадиції займала період протягом дев’яти місяців [113, c. 66]. Позитивні тенденції у запровадженні цієї процедури регулярно відзначаються у щорічних доповідях Євроюсту щодо виконаних у державах – членах ЄС ЄОА.

Саме тому можна стверджувати, що Рамкове рішення, яким було запроваджено ЄОА, є значним і важливим законодавчим актом ЄС, ухваленим на основі принципу взаємного визнання судових рішень. Крім того, на основі цього документа було ухвалено низку інших правових документів щодо регулювання процедурних питань під час затримання та арешту підозрюваних осіб. Йдеться про вже ухвалені Директиву 2010/64/ЄС про право особи на переклад і тлумачення в кримінальному процесі [269], Директиву 2012/13/ЄС про право осіб бути поінформованими про свої права [270] та Директиву 2013/48/ЄС про право на послуги адвоката і право осіб, які перебувають під вартою, на можливість спілкування з членами сім’ї і роботодавцями [271].

Питання процедури визнання та виконання судових рішень у кримінальних справах, які містять вирок про позбавлення волі чи заходи, що включають обмеження свободи, регулюються Рамковим рішенням 2008/909 від 27 листопада 2008 р. [237]. Цим документом закріплено процедуру визнання та виконання таких рішень з метою спрощення соціальної реабілітації та реінтеграції засуджених осіб. Відповідно до документа діє аналогічна до попередніх рамкових рішень система прямої передачі судових рішень між спеціально визначеними компетентними органами держави – члена ЄС, що прийняла, та держави – члена ЄС, на яку поширюється виконання цього рішення.

З метою спрощення прямого виконання в межах ЄС ордерів про конфіскацію, виданих однією з держав – членів ЄС у зв’язку з отриманням особою прибутку в результаті скоєння злочину, ухвалено Рамкове рішення Ради ЄС 2006/783 від 6 жовтня 2006 р. «Про застосування принципу взаємного визнання ордерів про конфіскацію». Аналогічним до цього рішення є Рамкове рішення 2005/214 від 24 лютого 2005 р. щодо закріплення взаємного визнання рішень про штраф, винесених судовими та адміністративними органами іншої держави – члена ЄС [44, c. 296].

Таким чином, спільними принципами, що покладені в основу законодавчих інструментів ЄС у сфері взаємного визнання судових рішень, є: пряма та швидка передача ордерів чи інших судових рішень між компетентними судовими органами держав – членів ЄС; безпосереднє визнання та виконання рішень; незастосування принципу подвійної караності до визнання та виконання судових рішень, які стосуються тяжких злочинів; дотримання принципу non bis in idem; взаємне виконання рішень на основі принципів свободи, демократії, поваги до прав людини та основних свобод, верховенства права тощо [32, c. 176].

Керуючись основними положеннями договірного механізму співпраці судових органів у кримінальних справах, у межах Європейського Союзу функціонує досить ефективний інституційний механізм такої співпраці. Інституційний механізм співпраці представлений діяльністю Європейського бюро судової співпраці, Європейської судової мережі у кримінальних справах та Мережі законодавчого співробітництва.

Створення Європейського бюро судової співпраці (далі – Євроюст) значною мірою було пов’язане з низкою терористичних атак 11 вересня 2001 р. у США. Відповідно, з метою посилення боротьби з транскордонною злочинністю та безпекою своїх громадян у межах ЄС 28 лютого 2002 р. згідно з Рішенням Ради ЄС 2002/187 «Про заснування Євроюсту з метою посилення боротьби з серйозними злочинами» було створено Євроюст. Відповідно до зазначеного Рішення Євроюст є постійним органом, що наділений правосуб’єктністю, з місцезнаходженням у м. Гаазі.

16 грудня 2008 р. було прийнято Рішення Ради ЄС 2009/426 «Про зміцнення Євроюсту та внесення змін до Рішення Ради 2002/187». Основна мета ухвалення зазначеного документа полягала у зміцненні операційної здатності Євроюсту, інтенсифікації обміну інформацією між зацікавленими сторонами, спрощенні співробітництва між національними органами та Євроюстом і зміцненні співробітництва з партнерами та третіми країнами.

Відповідно до ДФЄС основна мета Євроюсту полягає у підтримці та посиленні координації і співпраці національних органів, відповідальних за ведення слідства і кримінального переслідування при скоєнні серйозних злочинів, які мають відношення до двох чи більше держав-членів або вимагають кримінального переслідування на спільній основі, на базі здійснення операцій з боку органів держав-членів і Європолу і на базі наданої ними інформації (ст. 85) [396].

У цьому зв’язку Європейський парламент і Рада ЄС шляхом регламентів, ухвалених згідно зі звичайною законодавчою процедурою, визначають структуру, функції, сферу діяльності і завдання Євроюсту. Такі завдання включають: а) порушення кримінального розслідування, а також висунення пропозицій щодо порушення кримінальних переслідувань, які здійснюються компетентними національними органами, зокрема за фактами злочинних дій, що зазіхають на фінансові інтереси Союзу; б) координацію розслідувань і судових переслідувань, згаданих у пункті «а»; в) посилення судової співпраці, включаючи вирішення конфліктів юрисдикцій і тісне співробітництво з Європейською судовою мережею. Згадані регламенти також визначають порядок залучення Європейського парламенту і національних парламентів держав – членів ЄС до оцінки діяльності Євроюсту [44, c. 297].

Євроюст складається з Колегії та Адміністрації.Колегія Євроюсту представленанаціональнимипрокурорами, суддями або співробітниками поліції від кожної з 28 держав – членів ЄС. Вони, як правило, мають одного заступника чи помічника на постійній основі. Колегія Євроюсту ухвалює рішення більшістю у дві третіх голосів. Колегія несе відповідальність за діяльність організації та затверджує проект бюджету.

Як зазначає З. Макаруха, перевагами концепції створення Євроюсту є те, що експерти – представники з усіх держав-членів працюють разом, маючи змогу спілкуватися як на особистому, так і на професійному рівні без будь-яких бюрократичних перепон. Оскільки кожен національний член є експертом у сфері матеріального та процесуального кримінального права своєї країни, відбувається швидкий та безпосередній обмін інформацією з іншими членами Євроюсту. Своєю чергою, постійні контакти національного члена з державою, представником якої він є, забезпечують зв’язок Євроюсту з різними національними органами правосуддя [31, c. 129].

Згідно з Рішенням Ради ЄС 2009/426 у кожній державі – члені ЄС до 4 червня 2011 р. було створено Національну координаційну систему. Така система має координувати роботу національної відповідальної особи за Євроюст, національної відповідальної особи за Євроюст з питань боротьби з тероризмом, національної відповідальної особи за Європейську судову мережу, а також представників мережі спільних слідчих команд, контактних осіб мережі щодо боротьби зі злочинами проти людства [202] та боротьби з корупцією [207].

Завданнями Національної координаційної системи Євроюсту, діяльністю якої керує національна відповідальна особа за Євроюст, є належне забезпечення Системи менеджменту справ (робочої бази особистих та неособистих даних, створеної Євроюстом, про яку йтиметься далі) інформацією стосовно цієї держави-члена; визначення органу (Євроюст чи Європейська судова мережа), компетентного в наданні допомоги у тій чи іншій справі; надання допомоги національному члену щодо визначення національного органу, відповідального за виконання запитів чи рішень; налагодження тісних зв’язків з Національним відділенням Європолу. Що стосується компетенції Євроюсту, то основні його повноваження полягають у: зверненнідо компетентних органів відповідних держав – членів ЄС із запитами про розслідування чи переслідування в судовому порядку; забезпеченні максимально ефективної координації розслідувань та судових переслідувань між державами – членами ЄС; наданні допомоги для покращення співробітництва між компетентними національними органами держав – членів ЄС, створенні Спільної групи з розслідування [44, c. 299].

Євроюст тісно співпрацює з Європолом, Європейською судовою мережею (European judicial network, EJn), Європейським бюро боротьби з шахрайством (European Anti-fraud Office, OLAF), Європейською агенцією з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу (Frontex) та Європейським поліцейським коледжем (European Police College, CEPOL) [275].

З метою співробітництва із зазначеними інституціями Євроюст укладає договори або робочі домовленості щодо обміну інформацією, зокрема персональними даними, та направлення до Євроюсту офіцерів зв’язку. Такі документи можуть бути укладені лише після консультації зі Спільним наглядовим органом та схвалення Радою ЄС, що діє кваліфікованою більшістю голосів.

Окрему увагу щодо діяльності Євроюсту слід приділити взаємовідносинам інституції з третіми країнами та міжнародними організаціями. Таке співробітництво ґрунтується на двосторонніх договорах щодо обміну інформацією та направлення до Євроюсту офіцерів зв’язку. Що стосується порядку укладення цих договорів, то він є аналогічним до порядку укладення договорів з іншими інституціями та агентствами ЄС. У випадках укладення договорів про обмін інформацією, що включає обмін персональними даними, Євроюст може укласти таку угоду за умови, що треті сторони є учасниками Європейської конвенції із захисту персональних даних від 28 січня 1981 р., або після отримання висновку про належний рівень забезпечення ними захисту персональних даних. З метою спрощення судового співробітництва Євроюст може призначити зв’язкового суддю у третій державі за її згодою.

Також до важливих складових інституційного механізму судової співпраці у кримінальних справах держав Шенгенського простору належить функціонування Європейської судової мережі (далі – ЄСМ), створеної відповідно до Спільного плану дій 98/428/JHA. Однак 24 грудня 2008 р. Рада ЄС, керуючись Рішенням 2008/976, змінила основні положення попереднього документа, тим самим розширюючи функції ЄСМ, встановлюючи інструменти зв’язку та визначаючи співпрацю з Євроюстом [209].

Відповідно до ст. 2 Рішення Ради ЄС 2008/976 Європейська судова мережа складається з центральних органів, відповідальних за міжнародне судове співробітництво, а також судових чи інших компетентних органів, наділених спеціальними повноваженнями у сфері міжнародного співробітництва [209]. При формуванні складу ЄСМ враховуються конституційні норми, правові традиції та система органів влади держав – членів ЄС.

Серед основних функцій Європейської судової мережі є сприяння у спрощенні судового співробітництва між державами – членами ЄС; забезпечення судових органів як власної держави, так і інших держав-членів правовою та практичною інформацією для належної підготовки останніми запиту щодо судового співробітництва; проведення тренінгів у сфері судового співробітництва тощо.

Таким чином, у рамках Європейського Союзу вже сформовано комплексну систему судового співробітництва у кримінальних справах, елементами якої є Євроюст, Європейська судова мережа та Мережа законодавчого співробітництва. Кожен з елементів має власні цілі, завдання та функції. Однак їх спільним завданням є співробітництво між компетентними органами держав – членів ЄС щодо виконання запитів у сфері судової співпраці, в тому числі щодо документів, які потребують взаємного визнання, а також підтримка іншими способами зусиль компетентних органів держав – членів ЄС для підвищення ефективності розслідувань та заходів із кримінального переслідування. Отже, інституційний механізм співробітництва посилює координацію між європейськими державами, механізми їх взаємодії, спрощуючи тим самим досягнення своїх цілей та завдань.

**7.3 Шенгенське acquis щодо захисту персональних даних**

Беручи до уваги динамічний розвиток інформаційних технологій, які стали невіддільною частиною нашого життя, виникає дедалі ширше коло потреб та можливостей для збору та обробки персональних даних. З огляду на свободу руху осіб у межах Шенгенського простору сфера персональних даних стає предметом правового регулювання в межах Європейського Союзу.

Оскількиправоверегулювання захисту персональних даних є складовою Шенгенського acquis і становить спільний напрям співпраці держав Шенгенського простору, важливо детально проаналізувати основні поняття, принципи, правила та способи захисту персональних даних. Тож визначимо актуальні проблеми, пов’язані з цією сферою.

Договірний механізм Європейського Союзу щодо захисту персональних даних охоплює установчі договори ЄС, Хартію основних прав ЄС та Шенгенську конвенцію 1990 р. Зокрема, ДФЄС передбачає, що кожен має право на захист персональних даних, які його стосуються (ст. 16) [396]. Правила захисту фізичних осіб щодо обробки персональних даних інститутами, органами, установами, агенціями, а також державами – членами ЄС при здійсненні діяльності, що належить до сфери застосування права ЄС, встановлені Європарламентом та Радою ЄС, що діють згідно звичайної законодавчої процедури (п. 2 ст. 16).

Окрім ДЄС та ДФЄС, питання захисту інформації становить на сьогодні предмет регулювання і Хартії основних прав ЄС. Так само, як і ДФЄС, Хартія ЄС гарантує право кожній особі на охорону інформації особистого характеру (ст. 8). Таке право має бути дотриманим і гарантованим інститутами ЄС та державами – членами ЄС (ст. 51 Хартії ЄС).

Документом визначено основні принципи права на охорону персональних даних, що реалізуються через такі правові положення: інформація повинна використовуватися відповідно до встановлених правил з певною метою і на підставі дозволу зацікавленої особи або на інших правомірних підставах, передбачених законом; кожна особа має право на доступ до зібраної про неї інформації та внесення до неї виправлень; дотримання зазначених правил підлягає контролю з боку незалежних органів. Однак жоден із документів не містить вказівок щодо найменування таких органів, їх функцій, повноважень та меж відповідальності. Відповідно, питання здійснення контролю щодо захисту персональних даних наразі є відкритим і потребує детального вивчення та аналізу.

Натомість більш детально правила та способи захисту персональних даних врегульовано Шенгенською конвенцією 1990 р. – Розділом VI «Захист інформації», що містить 5 статей [195]. Зокрема, для того щоб полегшити взаємодію між європейськими державами у сферах судової та поліцейської співпраці, міжнародною угодою передбачено передачу інформації щодо осіб. Наприклад, стосовно автоматичної обробки даних правовим актом визначено допустимі межі використання такої інформації. Зокрема, використання інформації щодо особи договірною стороною, що надсилає запит іншій стороні, допускається виключно в цілях, для яких здійснюється передача таких даних. Що стосується використання для інших цілей, то необхідно попередньо отримати на це дозвіл тієї сторони угоди, що надає відомості про таких осіб (п. 3(а), ст. 126).

Усі передані особисті дані можуть використовуватися лише відповідними компетентними органами і судами, повноваження яких охоплюють обробку персональних даних. Всі персональні дані зберігаються в базах передачі і надходження.

Варто зауважити, що та держава, яка передає інформацію, зобов’язана стежити за правильністю даних, що стосуються особи. Якщо виявиться, що передані дані є неправильні, недостовірні або такі, що не підлягають передачі, про це негайно повідомляється тим сторонам, які її отримали. При цьому держава або держави, які отримали інформацію, зобов’язані її виправити чи знищити, або зробити відповідну позначку, що інформація неправильна або передана неправомірно (п. 3(с), ст. 126).

Якщо сторона, яка отримала інформацію, заподіяла шкоду особі через використання неправильної інформації, вона зобов’язана відшкодувати потерпілій особі всі завдані їй збитки. Водночас сторона, яка передала інформацію, зобов’язана відшкодувати іншій стороні зазначену суму. По суті, документом надано відповідний ступінь захисту прав тих осіб, які потерпіли внаслідок нескоординованої передачі між державами неправомірних даних.

Тому договірний механізм ЄС у сфері персональних даних встановлює лише загальні положення щодо права особи на захист її персональних даних, гарантування цього права інститутами Європейського Союзу та державами – членами ЄС, визначення принципів права особи на охорону персональних даних, питання передачі особистої інформації щодо осіб у сферах судового та поліцейського співробітництва між європейськими державами тощо.

Більш деталізовано сфера персональних даних регулюється вторинним законодавством Європейського Союзу, де важливу роль відіграють інститути ЄС. Саме завдяки інституційному механізму ЄС поступово вдається забезпечити досить високий рівень захисту персональних даних, беручи до уваги вільний рух осіб в межах Шенгенського простору. Переважна більшість правових актів у цій сфері ухвалена Європарламентом і Радою ЄС відповідно до звичайної законодавчої процедури. До таких актів належать: Директива 2009/136/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 25 листопада 2009 р. про внесення поправок до Директиви 2002/22/ЄC про послуги та права користувачів стосовно мереж та послуг електронних комунікацій, Директиви 2002/58/ЄС про обробку персональних даних і захист приватного життя у сфері електронних комунікацій і Регламенту (ЄС) № 2006/2004 про співпрацю між національними органами, відповідальними за дотримання законів про захист прав споживачів [262]; Директива 2002/58/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 12 липня 2002 р. щодо обробки персональних даних і захисту приватного життя у сфері електронних комунікацій [259]; Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних [268]; Регламент (ЄC) 45/2001 Європейського парламенту і Ради ЄС від 18 грудня 2000 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних установами та органами Співтовариства та про вільне переміщення таких даних [356]. Окрім зазначених актів, необхідно назвати Рамкове рішення Ради ЄС 2008/977/ПВД від 27 листопада 2008 р. про захист персональних даних, які обробляються в рамках поліцейського і судового співробітництва у кримінальних справах [238]; Повідомлення Комісії ЄС Європейському парламенту, Раді ЄС, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів щодо забезпечення охорони конфіденційності в рамках Європейської системи захисту персональних даних у 21-му столітті [186] тощо.

Серед вищезазначених документів одним із перших та важливих правових інструментів регулювання сфери захисту персональних даних у Європейському Союзу стала Директива про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних (далі – Директива про захист персональних даних) [268], ухвалена 24 жовтня 1995 р. Європейським парламентом та Радою ЄС.

В об’єднаних справах C‑468/10 та C‑469/10 [76] від 24 листопада 2011 р., Суд ЄС підкреслив, що призначенням Директиви 95/46 є забезпечення однакового рівня захисту прав і свобод особи при обробці персональних даних в усіх державах – членах Європейського Союзу. Процес адаптації національного законодавства, яке діє у цій сфері, не повинен призводити до зменшення передбачуваного ним захисту, а навпаки, повинен намагатися гарантувати високий рівень захисту в ЄС. Тому гармонізація національного законодавства не повинна обмежуватися мінімальними заходами, а повинна бути повною.

Суд ЄС поширює свою юрисдикцію на встановлення факту виконання державами‑членами своїх зобов’язань згідно з документом та винесення попередніх рішень щодо законності та тлумачення Директиви з метою забезпечення її ефективного й однакового застосування у європейських країнах. Винятком із застосування Директиви є так звані побутові винятки, а саме: обробка персональних даних фізичними особами для особистих чи побутових потреб (ст. 3 (2)) [268].

Важливо підкреслити, що Директива про захист персональних даних застосовується не лише 28 державами – членами ЄС, а й Ісландією, Ліхтенштейном і Норвегією – державами Шенгенського простору.

Відповідно доДирективи про захист персональних даних під персональними даними розумієтьсяінформація, пов’язана з ідентифікацією або можливою ідентифікацією фізичної особи [268]. Іншими словами, інформація про особу, ідентичність якої відкрито встановлена або ж може бути встановлена за допомогою отримання додаткової інформації. Особа, персональні дані якої обробляються, визначається як суб’єкт персональних даних. Важливо наголосити, що правом ЄС не охоплюються питання захисту юридичних осіб у зв’язку з обробкою персональних даних, які їх стосуються. Національні регулятивні органи є вільними щодо регулювання цього питання.

Наприклад, в об’єднаних справах C-92/09 та C-93/09 [115] від 9 листопада 2010 р. щодо оприлюднення персональних даних про отримувачів сільськогосподарської допомоги Суд ЄС постановив, що юридичні особи у зв’язку з таким розкриттям можуть заявляти про свої права відповідно до ст. 7 і 8 Хартії ЄС лише за умови, якщо з офіційної назви юридичної особи можна встановити одну або кілька фізичних осіб. Право на повагу до приватного життя у зв’язку з обробкою персональних даних, передбачене у ст. 7 і 8 Хартії ЄС, стосується будь‑якої інформації про встановлену особу або особу, яку можна встановити. Тобто у праві Євросоюзу інформація вважається такою, що містить персональні дані, якщо з цієї інформації можна встановити особу.

Окрему увагу у правових актах ЄС приділено так званимособливим категоріям персональних даних – чутливим даним. Такі дані за своєю природою можуть становити загрозу для суб’єктів, персональні дані яких обробляються, і, відповідно, потребують посиленого захисту. Тому дозвіл на обробку так званих чутливих даних повинен надаватися лише з особливими гарантіями.

Ст. 8 Директиви про захист персональних даних визначено такі категорії чутливих даних: 1) персональні дані, які розкривають расове чи етнічне походження; 2) персональні дані, які розкривають політичні, релігійні чи інші переконання; 3) персональні дані, які стосуються здоров’я або статевого життя. Наприклад, у справі C‑101/01 «Боділ Ліндквіст» [315] Суд ЄС заявив, що посилання на те, що особа травмувала ногу і працює на півставки за медичними показаннями, становить персональні дані, які стосуються здоров’я у розумінні статті 8 (1) Директиви 95/46.

Документом до списку чутливих даних також додано членство в профспілці, оскільки ця інформація може бути суттєвим ідентифікатором політичних переконань або членства у партії.

Законодавство Європейського Союзу визначає також категорії користувачів персональними даними, статус яких чітко врегульовано. До них належать: володільці, розпорядники, одержувачі та треті особи.

Зокрема, відповідно до п. 12 преамбули та ст. 3(2) Директиви про захист персональних даних володільцем є особа, яка окремо чи разом з іншими визначає мету і процедуру обробки персональних даних. До того ж володілець вирішує, чому і яким чином персональні дані оброблятимуться. Згідно з положеннями документа володільцями можуть бути кілька окремих юридичних осіб, які діють разом або солідарно з іншими. Це означає, що вони разом приймають рішення щодо здійснення обробки для спільної мети [236]. З правової точки зору це можливо за умови, якщо для процедури спільної обробки даних для спільної мети передбачено спеціальні правові підстави. Зокрема, спільне використання бази даних некредитоспроможних клієнтів кількома кредитними установами є поширеним прикладом спільного володіння. У тому випадку, коли будь‑яка особа звертається по кредит із того банку, який є одним із спільних володільців, банки перевіряють базу даних, щоб допомогти прийняти обґрунтовані рішення щодо кредитоспроможності заявника [296].

Розпорядником персональних даних виступає особа, яка обробляє персональні дані від імені володільця [236]. Окрім обробки персональних даних для третіх осіб розпорядники також мають право бути володільцями персональних даних у зв’язку з обробкою, яку вони здійснюють для власних цілей, наприклад, для управління своїм персоналом, заробітними платами та рахунками. Наприклад, певна компанія спеціалізується на обробці даних у сфері управління людськими ресурсам для інших компаній. Виконуючи такі функції, зазначена компанія є розпорядником обробки. Якщо ж ця компанія обробляє дані своїх співробітників, тоді вона є володільцем персональних даних для здійснення своїх зобов’язань як роботодавця [49, c. 590].

Ключовими принципами захисту персональних даних у Європейському Союзі є такі: принцип законності, принцип конкретизації та обмеження мети, принцип обмеженого збереження персональних даних, принцип відповідності даних, принцип точності даних, принцип ретельності обробки даних, принцип прозорості, принцип підзвітності та ін. Принцип законності обробки даних полягає в тому, щообробка персональних даних є законною, якщо вона відповідає закону, має законну мету та є необхідною у демократичному суспільстві для досягнення законної мети.Принцип конкретизації та обмеження мети означає, що законність обробки персональних даних залежить від мети обробки, що має бути чітко визначена та оприлюднена володільцем до початку процесу обробки. Цей принцип застосовується у тих випадках, коли авіакомпаніям необхідна інформація про номери місць пасажирів, спеціальні фізичні потреби, наприклад, хто перебуває в інвалідних візках; особливі вимоги в харчуванні тощо. Принцип обмеженого збереження персональних даних передбачає необхідність видалення даних, як тільки вони будуть не потрібні для мети, заради якої вони були зібрані. Принцип відповідності даних означає, що обробці підлягають лише ті дані, які є адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно мети, з якою вони збираються та/або обробляються [236].

Принцип точності даних полягає в тому, що володілець персональних даних не повинен використовувати надану інформацію, не пересвідчившись у тому, що вона точна й актуалізована.

Принцип ретельності обробки означає прозорість ретельності обробки, особливо щодо суб’єктів персональних даних [236].

Принцип прозорості зобов’язує володільця персональних даних постійно інформувати суб’єктів персональних даних про те, як використовуються їхні персональні дані.

Принцип підзвітності вимагає від володільців активного здійснення заходів щодо підтримки та захисту персональних даних під час їхньої обробки.

Зокрема, прикладом нормативного акта, у якому наголошено на принципі підзвітності, є Директива 2009/136/ЄК Європейського парламенту і Ради ЄС від 25 листопада 2009 року. Ст. 4 Директиви зобов’язує реалізовувати політику безпеки, а саме: гарантувати політику безпеки щодо обробки персональних даних. Таким чином, наскільки це стосується норм безпеки цієї директиви, було вирішено, що існує необхідність внести положення про обов’язкову вимогу мати і гарантувати політику безпеки.

У сфері персональних даних необхідно докладніше зупинитися і на інших правових актах ЄС. Зокрема, Директива 2002/58/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 12 липня 2002 р. про обробку персональних даних та захист таємниці сектора електронних комунікацій (Директива про секретність та електронні комунікації) гармонізує правила держав – членів ЄС, необхідні для забезпечення еквівалентного рівня захисту основних прав та свобод, зокрема права на таємницю, щодо обробки персональних даних у секторі електронних комунікацій та забезпечення вільного руху таких даних та обладнання для електронних комунікацій і послуг у ЄС. Положення зазначеної директиви, деталізуючи та доповнюючи Директиву 95/46/ЄС, передбачають також захист законних інтересів абонентів – юридичних осіб.

У свою чергу, Директива 2009/136/ЄК Європейського парламенту і Ради ЄС від 25 листопада 2009 р., яка доповнює Директиву 2002/22/ЄС про універсальні послуги та права користувачів стосовно електронних мереж зв’язку і послуг, Директиву 2002/58/ЄС про обробку персональних даних та захист таємниці у секторі електронних комунікацій і Регламент (ЄС) № 2006/2004 про взаємодію національних органів, відповідальних за забезпечення виконання законів про захист споживачів,стосується надання електронних комунікаційних мереж і послуг кінцевим користувачам електронних мереж зв’язку. Основна мета документа полягає у забезпеченні присутності на всій території ЄС якісних загальнодоступних послуг завдяки ефективній конкуренції і вибору, а також вирішення питання про середовище, в якому потреби кінцевих користувачів не задовольняються ринком достатньою мірою.

Ухвалення Регламенту (ЄC) 45/2001 Європейського парламенту і Ради ЄС від 18 грудня 2000 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних установами та органами Співтовариства і про вільне переміщення таких даних [356] спрямоване на захист основних прав і свобод фізичних осіб щодо обробки їх персональних даних. Мета прийняття документа полягає у сприянні вільному руху інформації в межах дотримання прав осіб та забезпеченні поваги до їх приватного життя. Відповідно до ст. 41 зазначеного документа було засновано посаду Європейського уповноваженого із захисту даних (далі – Уповноважений) як незалежного контролюючого інституту влади. До повноважень Уповноваженого належить моніторинг за дотриманням з боку установ та органів ЄС фундаментальних прав і свобод фізичних осіб, зокрема їх права на приватне життя.

Відповідно до ст. 46 Регламенту (ЄC) 45/2001 Уповноважений заслуховує та розслідує скарги, а також інформує осіб, що звернулися із скаргою, про своє рішення протягом розумного строку. Однак тривалість розумного терміну документом не встановлена. Звертатися із скаргою можуть приватні особи, щодо яких або від яких збираються та обробляються дані.

У свою чергу, Регламент 45/2001 наділив Уповноваженого достатніми повноваженнями, що сприяють збору необхідної інформації для проведення розслідування за скаргою. Так, Уповноважений має право вимагати від Контролера даних або від установи ЄС відкриття доступу до будь-яких персональних даних і до будь-якої інформації, що стосується запиту, а також доступу до всіх приміщень, де Контролер даних або орган ЄС провадять свою діяльність. Під Контролером даних розуміється будь-яка установа або орган ЄС, структурний підрозділ, який самостійно або спільно визначає цілі та способи обробки персональних даних (ст. 2 Регламенту 45/2001).

Цьому повноваженню кореспондує обов’язок контролерів даних співпрацювати та сприяти Уповноваженому в його діяльності, особливо за допомогою надання необхідної інформації та доступу. У результаті свого запиту та розслідування Уповноважений може дійти висновку про можливе порушення права на захист персональних даних. У цьому випадку він може надавати допомогу суб’єктам з приводу здійснення ними своїх прав; вжити заходів щодо контролера даних за наявності підозри у порушенні положень із захисту персональних даних та внести пропозиції щодо захисту порушених прав. Уповноважений також має право передати справу на розгляд вищих органів ЄС, Суду ЄС і брати участь у судовому розгляді [78].

Діяльність Уповноваженого має характер взаємодії, що реалізується у двох основних площинах – у площині національних органів влади (обмін інформацією, вимога виконання своїх зобов’язань із захисту інформації та розгляд спірних питань) і в площині наглядових органів ЄС (співробітництво з Європолом, компетентними органами держав Шенгенського простору та Євроюстом) [5, c. 298].

Окрім посади Уповноваженого із захисту даних, ст. 24 цього ж регламенту визначено компетенцію інших органів – офіцерів із захисту персональних даних (далі – Офіцери). Їхні завдання полягають у забезпеченні суб’єктів персональних даних інформацією про їхні права, дотримання норм документів із захисту персональних даних, сприяння Уповноваженому в розслідуванні скарг та операцій з обробки персональних даних.

Офіцери також виконують функцію реєстраторів операцій з обробки даних і саме його контролери мають завчасно повідомляти про подібні операції [111, c. 620].

Необхідно наголосити, що Офіцери працюють у Європарламенті, Раді ЄС, Комісії ЄС, Суді ЄС, Рахунковій палаті тощо.

Окрім контрольно-наглядових механізмів із захисту персональних даних на рівні Європейського Союзу, Комісія ЄС створила також досить дієвий інститут консультацій і правової підтримки у сфері захисту персональних даних. Відповідно до статті 29 Директиви 95/46/ЄС у 1996 р. було створено Робочу групу 29-ї статті – Робочу групу захисту даних. Діяльність Робочої групи, що складається з представників національних наглядових органів держав – членів ЄС, була спрямована на гармонізацію права ЄС у сфері захисту персональних даних та полегшення застосування принципів зазначеної директиви.

Право особи на захист своїх персональних даних нерозривно пов’язане із захистом прав та свобод людини, у тому числі захистом права на повагу до приватного життя. Це підтвердив Суд ЄС у справі Stauder 29/69від 12 листопада 1969 р. [165]. У ній Суд ЄС уперше в своїй практиці зробив посилання на основні права людини. Суть цієї справи зводилася до того, що згідно з рішенням Комісії ЄС 1969 р. державам – членам ЄС було дозволено знизити ціни на масло для певних категорій населення. Для того щоб скористатися перевагами такої системи, той, до кого вона застосовувалася, мав представити спеціальний купон, який посвідчував його особу. Позивач із Німеччини одержував допомогу як жертва війни, проте вважав порушенням прав людини вимогу пред’являти купон, де зазначалися його прізвище й адреса. Він вимагав, щоб рішення Співтовариства, на підставі якого висувалося це зобов’язання, вважалося недійсним. Спочатку цей позов розглядався в німецьких судах, згодом був переданий до Суду ЄС. Суд визнав, що порядок доведення громадянами свого права на конкретні пільги, який оспорював позивач, був запроваджений національними органами конкретної країни-члена. Що ж до постанови ЄС, то вона не вимагає наводити прізвище отримувача на купоні і, на думку Суду, «не містить нічого, що здатне порушити основні права людини, які охороняються Судом і містяться в загальних принципах права ЄС». Відповідно, мова мала йти не про задоволення вимог позивача, а про зміну внутрішньодержавних правил забезпечення доступу громадян до користування пільгами, що їх надають Співтовариства. Таким чином, було визнано, що право на захист особистих даних є одним із невіддільних прав людини, а захист основних прав людини є загальним принципом права ЄС [268].

У практиці Суду ЄС праву на захист персональних даних певною мірою протистоїть право на свободу вираження поглядів, закріплене у ст. 11 Хартії ЄС. Зміст права на свободу вираження поглядів розкривається через свободу дотримання своїх поглядів, отримання і поширення інформації без втручання органів державної влади та незалежно від державних кордонів.

Взаємозв’язок між захистом персональних даних та свободою поглядів регулюється ст. 9 Директиви про захист персональних даних «Обробка персональних даних і свобода самовираження» [268]. Відповідно до документа від держав – членів ЄС вимагається визначити відступи та обмеження щодо захисту персональних даних, зокрема стосовно права на недоторканність приватного життя. Такі обмеження мають здійснюватися виключно для цілей журналістики або художньої чи літературної творчості, що підпадає під дію основного права на свободу вираження поглядів, за умови, що вони необхідні для узгодження права на приватне життя з нормами, які регулюють свободу вираження поглядів.

Наприклад, у справі C‑73/07 [310] Суд ЄС повинен був надати тлумачення статті 9 Директиви про захист персональних даних і визначити взаємозв’язок між захистом даних та свободою преси. Суд ЄС мав розглянути питання про поширення компаніями Markkinaporssi та Satamedia законно отриманої від фінських податкових органів інформації про податки 1,2 млн фізичних осіб.

Зокрема, Суд ЄС мав встановити, чи повинна обробка персональних даних, оприлюднених податковими органами з метою надання користувачам мобільних телефонів доступу до даних про податки інших фізичних осіб, розглядатися як діяльність виключно для цілей журналістики. Встановивши, що діяльність Satakunnan це – «обробка персональних даних у значенні статті 3 (1) Директиви про захист персональних даних, Суд ЄС продовжив роз’ясненням статті 9 Директиви. Насамперед Суд ЄС наголосив на важливості права на свободу вираження поглядів у будь‑якому демократичному суспільстві і постановив, що поняття, які стосуються цієї свободи, наприклад журналістики, слід тлумачити широко. Далі Суд ЄС підкреслив, що для досягнення балансу між двома основними правами відступи та обмеження у здійсненні права на захист персональних даних повинні застосовуватися тільки з переконливою необхідністю. За таких обставин Суд ЄС визнав, що діяльність компаній Markkinaporssi і Satamedia з документами, які відповідно до національного законодавства перебувають у державному володінні, може бути визнана «журналістською діяльністю», якщо її метою є розкриття громадськості інформації, поглядів та ідей, незалежно від способу, який використовується для їх передачі. Суд ЄС також постановив, що ця діяльність не обмежується зобов’язаннями ЗМІ і може здійснюватися з метою отримання прибутку. Проте право визначити, чи справді це так у даному випадку, Суд ЄС залишив за національним судом [44, c. 313].

У Повідомленні Комісії ЄС Європейському парламенту, Раді ЄС, Європейському економічному і соціальному комітету про «Комплексний підхід до захисту персональних даних у Європейському Союзі» 2010 р. Комісія ЄС дійшла висновку про те, що Європейський Союз потребує більш комплексної та послідовної політики щодо основного права на захист персональних даних [187]. У Повідомленні особливу увагу зосереджено на ролі технологічного прогресу та процесу глобалізації у створенні нових викликів у сфері захисту персональних даних. Окрім масового поширення соціальних мереж, користувачами яких на сьогодні є понад 300 млн європейців, як приклад незахищеності даних громадян у повідомленні також згадується так зване «хмарне зберігання даних» – (резервне копіювання диска. – *Прим. авт.*). За такої моделі зберігання інформації використовуються віддалені в мережі сервери, що надаються в користування клієнтам третьою особою. Інформація користувачів зберігається та обробляється, як правило, на одному віртуальному сервері. При цьому, маючи певні переваги, така модель зберігання може нести в собі потенційну загрозу безпеці даних, особливо коли мова йде про конфіденційні дані про особу [187].

До пакету реформ Комісією ЄС включено пропозиції щодо заміни Директиви про захист персональних даних Загальним регламентом про захист персональних даних [347], а також підготовки нової Загальної директиви про захист персональних даних [346], у якій має передбачатися забезпечення захисту даних у таких сферах, як поліцейське та судове співробітництво, спрямоване на попередження, розслідування, виявлення або переслідування кримінальних злочинів або виконання кримінальних покарань, а також вільного переміщення таких даних [347].

Проект Регламенту ґрунтується на статті 16 ДФЄС, що становить нову юридичну підставу для запровадження правил захисту даних та передбачає встановлення оновлених правил щодо захисту фізичних осіб при обробці персональних даних державами – членами ЄС під час ведення діяльності, яка підпадає під регулювання законодавством ЄС, а також впровадження правил вільного переміщення персональних даних, включаючи персональні дані, які обробляються державами – членами ЄС чи приватними організаціями [34, c. 55-62].

Нововведення у проекті Регламенту стосуються і прав суб’єктів персональних даних. Так, стаття 15 проекту Регламенту зобов’язує володільців персональних даних інформувати суб’єктів персональних даних про строк зберігання, а також про права на виправлення, видалення персональних даних, а також щодо механізму подання скарги уповноваженому органу. Стаття 17 додатково деталізує та уточнює право на видалення даних і визначає умови використання права бути забутим, включаючи обов’язок володільця, який оприлюднив персональні дані, повідомляти треті сторони про вимогу суб’єкта даних щодо усунення будь-яких посилань на відповідні персональні дані, а також видалення будь-яких копій чи примірників таких персональних даних. Вона також передбачає право на обмеження обсягів обробки в певних випадках, уникаючи при цьому застосування двозначного терміна «блокування даних».

Таким чином, правовий механізм захисту персональних даних являє собою комплексну систему правових актів, яку, з одного боку, формують установчі договори ЄС, Хартія основних прав ЄС, Шенгенська конвенція 1990 р. та ухвалене інститутами ЄС вторинне законодавство Європейського Союзу у вигляді директив, регламентів, рішень, повідомлень тощо, з іншого, які детально регламентують правила обробки даних, методи та способи їх зберігання тощо. Інституційний механізм захисту персональних даних в ЄС представлений діяльністю Європейського уповноваженого із захисту персональних даних, основне завдання якого полягає у забезпеченні поваги до права на недоторканність приватного життя всіма органами та інститутами ЄС. Разом із Уповноваженим ключова роль щодо захисту інтересів фізичних осіб належить офіцерам, що задіяні в обробці даних у інститутах ЄС, Робочій групі як консультаційного органу при Комісії ЄС та відповідним незалежним наглядовим органам, що функціонують у всіх державах-членах ЄС [44, c. 313].

**Висновки до розділу 7**

1. Правову основу співробітництва поліцейських органів держав-учасниць Шенгенського простору щодо запобігання, виявлення та розслідування кримінальних злочинів, боротьби з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків, торгівлею людьми, кіберзлочинністю і тероризмом складає низка правових актів. До них належать Договір про функціонування Європейського Союзу, Шенгенська конвенція 1990 р., Прюмська конвенція 2005 р., ряд рішень, серед яких Прюмське Рішення 2008/615/JHA від 23 червня 2008 р., Рамкове Рішення Ради (ЄС) № 2009/315/JHA про захист персональних даних, Рішення Ради ЄС 2009/371 про заснування Європейського поліцейського офісу, Рішення Ради ЄС 2005/681/JHA про створення Європейського навчального поліцейського коледжу та ін. Такі документи є невід’ємною частиною Шенгенського acquis і водночас формують його правовий зміст.

2. Інституційний механізм реалізації Шенгенського acquis у сфері поліцейського співробітництва представлений діяльністю низки європейських агенцій та установ. Такими органами є Європейський поліцейський офіс, Європейський навчальний поліцейський коледж, Постійний комітет з оперативного співробітництва та внутрішньої безпеки, Європейський центр розвідувального аналізу, Європейський центр по боротьбі з кіберзлочинністю, Європейський центр протидії екстремізму та тероризму та Європейський центр по боротьбі з нелегальною імміграцією, діяльність яких не справляється у повній мірі з загрозами та небезпеками сьогодення. Для вирішення питань, пов’язаних із боротьбою з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків, торгівлею людьми, кіберзлочинністю і тероризмом необхідна більш скоординована та чітка політика Європейського Союзу.

3. Як і інші складові Шенгенського acquis, сфера судової співпраці у кримінальних справах має налагоджену правову взаємодію договірного та інституційного механізмів. Основними правовими інструментами договірного механізму є установчі договори, міжнародні угоди, директиви, регламенти, рішення та інші ухвалені інститутами Європейського Союзу правові акти. Дані документи встановлюють основні принципи співробітництва європейських держав, які полягають у взаємному визнанні судових вироків та рішень, запобіганні і врегулюванні конфліктів юрисдикцій між державами-членами ЄС, полегшенні співробітництва між судовими чи іншими органами держав-членів ЄС у межах кримінального переслідування і примусового виконання судових рішень, а також посиленні поліцейського і судового співробітництва у кримінальних справах держав-учасниць Шенгенського простору з третіми країнами.

**РОЗДІЛ 8.**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ З ДЕРЖАВАМИ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРОСТОРУ**

**8.1 Договірний механізм співробітництва України з державами Шенгенського простору**

Визнаним зовнішньополітичним пріоритетом і стратегічною метою нашої держави є інтеграція України в європейський політичний, економічний, та правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. Це положення задеклароване у п. 12 ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. [94]. До того ж у цьому документі серед інших складових європейської інтеграції згадуються також європейський досвід (ст. 3), відповідність вимогам європейських інституцій (ст. 6), інтеграція у європейський та світовий освітній і науковий простір (ст. 10) тощо. На сьогодні ключовим документом, що регулює відносини України та Європейського Союзу, є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони (далі – УА) [151], підписана Україною27 червня 2014 р. у м. Брюсселі та ратифікована Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р. [51, c. 70].

Варто зазначити, що Угода про асоціацію відкриває для України перспективу інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, а для її громадян – можливість спрощеного перетину кордонів об’єднання і перебування на його території, що є невіддільною складовою зовнішнього виміру Шенгенського acquis [339, c. 97]. Відповідно, незважаючи на відсутність в УА відсилки до Шенгенського acquis, на Україну поширюється його зовнішня складова у сферах, пов’язаних із забезпеченням охорони зовнішніх кордонів ЄС, спільною візовою політикою, спільною імміграційною політикою, політикою надання притулку, співробітництвом у межах Візової та Шенгенської інформаційних систем, співпрацею судових і поліцейських органів та захистом персональних даних [73, c. 4].

Правові основи реалізації зовнішньої політики Євросоюзу у цих сферах визначені його установчими документами, зокрема ст. 21 ДЄС і ст. 216 ДФЄС, положення яких передбачають розвиток і розбудову партнерських відносин, налагодження співпраці та укладення міжнародних угод між ЄС і третіми країнами [396].

Зокрема, преамбула УА визнає Україну європейською державою, що має спільну історію й цінності з державами – членами Союзу. Це положення відкриває для нашої держави можливість потенційного приєднання до ЄС, адже членом цієї організації може стати будь­-яка європейська країна, яка поважає цінності (а саме: повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права та права людини тощо), зазначені у ст. 2 ДЄС, і зобов’язується втілювати їх у життя. Відповідно, принцип поваги до прав людини та основоположних свобод і принцип верховенства права втілені у Преамбулі Угоди про асоціацію та ст. 14 Розділу III «Юстиція, свобода, безпека» документа [151]. Цей Розділ стосується регулювання свободи пересування громадян України територією держав – членів ЄС; співробітництво сторін у сфері міграції, притулку, управління кордонами; захисту персональних даних; мобільності працівників; поводження з робітниками тощо.

У межах Шенгенського acquis, що стосується співпраці України та ЄС у візовій сфері, ст. 19 УА встановлює, що рух осіб між ЄС та Україною регулюється чинними угодами про реадмісію та спрощення видачі віз 2007 р., 2008 р. та 2012 р., а також шляхом поступового запровадження безвізового режиму для громадян України, передбаченого Планом дій щодо лібералізації візового режиму 2010 року. У свою чергу, запровадження Євросоюзом безвізового режиму для України надасть можливість громадянам нашої держави пересуватися територією держав – членів ЄС, використовуючи при цьому переваги свободи пересування, що надаються громадянам третіх країн.

Розділ ІІІ містить також положення про правовий статус працівників – громадян України в ЄС (ст. 17). Цим підкреслюється, що на працівників з України не поширюється у повній мірі свобода руху осіб в межах Європейського Союзу. Питання допуску до праці для громадян України на ринку ЄС регулюється на основі двосторонніх міжнародних договорів з кожною державою – членом Союзу (ст. 18) [151]. Водночас УА передбачає, що ставлення до громадян України, які на законних підставах працюють на території Союзу, має виключати дискримінацію на основі національної належності стосовно умов праці, заробітної плати, чи звільнення порівняно з громадянами ЄС. Зі свого боку, Україна має надати такий самий статус працівникам з Євросоюзу [68, c. 123].

При цьому необхідно зазначити, що положення про умови праці стосуються тільки громадян України або громадян держав – членів Євросоюзу, які працюють на території іншої сторони Угоди на законних підставах. В УА зовсім не йдеться про свободу пересування працівників. Жодне з її положень не може тлумачитися таким чином, що воно нібито надає громадянам держав – членів ЄС чи України право в’їздити або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування [75, c. 12-18].

Питання соціального забезпечення чи виплати пенсій або інших видів допомоги без внесків в УА не згадується. Вірогідно, вони повинні регулюватися міжнародними договорами та викладатися в такій редакції, яка виключає будь-яку пряму дію положень права ЄС завдяки чіткому посиланню на підготовку в подальшому окремих договорів, що гарантуватимуть ці права. Таке формулювання виключає можливість працівникам-мігрантам з України посилатися на положення права Євросоюзу стосовно якихось соціальних виплат, окрім відрахувань на заробітну платню. Передбачена УА свобода заснування та економічної діяльності поширюється на всі заходи, які впливають на діяльність юридичних осіб. Ця свобода не поширюється на видобуток ядерних матеріалів, виробництво та торгівлю зброєю, аудіовізуальні послуги, національний морський каботаж, послуги внутрішнього чи міжнародного транспорту [75, c. 12-17].

Фізичні особи, які працюють на керівних посадах в компаніях, які надають послуги або здійснюють надання послуг на виконання контракту, не маючи при цьому свого постійного офісу, користуються правом в’їзду та тимчасового перебування на території іншої сторони (ст.ст. 86.17, 21) [151].

Щоб надавати послуги на території ЄС, незалежні професіонали повинні мати досвід роботи за спеціальністю не менше 6 років, бути зареєстрованими в Україні. Вони можуть надавати юридичні послуги, послуги у сфері архітектури і міського планування, планування і комплексного планування, комп’ютерні і супутні послуги, здійснювати управлінській консалтинг, переклад тощо. Термін їхнього перебування в ЄС може сягати 1 року [64, c. 102].

Окрему увагу в документі приділено співпраці сторін у межах відповідних сфер Шенгенського acquis, а саме – міграції, притулку та управління кордонами (ст. 16) [151]. Зокрема, основні її принципи полягають у подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами; спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми; практичних аспектах реалізації [Конвенції ООН про статус біженців 1951 року](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_011), [Протоколу щодо статусу біженців 1967 року](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_363), Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»; подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами [68, c. 124].

Що стосується Шенгенського acquis у сфері імміграційної політики, то його вплив поширюється на Україну через низку вже ухвалених інститутами ЄС правових документів. Йдеться про Директиву 2003/109 щодо надання громадянам третіх країн, які законно проживають на території однієї з європейських держав, статусу тривалого проживання [228]; Регламент Ради ЄС № 1030/2002 про єдиний формат дозволу від 13 червня 2002 р. [241] щодо статусу тривалого проживання громадян третіх країн; Директиву Ради ЄС № 2004/81 від 29 квітня 2004 р. [232]; щодо умов надання дозволів на проживання для громадян третіх країн, які працюють з відповідними органами боротьби з торгівлею людьми чи нелегальною імміграцією; Директиву Ради ЄС 2003/86 від 22 вересня 2003 р., що визначає умови використання права на возз’єднання сімей та створює умови для переїзду в Європейський Союз членів сімей легальних іммігрантів; Директиву Ради ЄС 2004/114 від 13 грудня 2004 р. [231], яка визначає умови допуску чотирьох категорій громадян третіх країн: студентів, учнів, практикантів, працівників-добровольців на роботу до держави – члена ЄС, тощо.

Що стосується сфери управління кордонами, то така співпраця включає навчання, обмін практиками, інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв’язку. Тобто наміри та зусилля обох сторін у цій сфері будуть спрямовані на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами, посилення рівня безпеки документів та розвиток ефективної політики повернення загалом.Заручаючись підтримкою ЄС, наша держава повинна також вдосконалювати законодавство й інституційну структуру у сфері управління міграцією з метою запобігання нелегальній міграції й торгівлі людьми. Крім того, вона має створити умови, необхідні для запровадження безвізового режиму між Україною та Євросоюзом у довгостроковій перспективі згідно з домовленостями Паризького саміту Україна – ЄС 2008 р.

Правова співпраця стосується також сфери юстиції. Вона передбачає співпрацю судів у цивільних і кримінальних справах (ст. 24). Щодо сфери судового співробітництва у кримінальних справах, передбаченою Шенгенським acquis, то сторони посилюватимуть взаємодію щодо взаємної правової допомоги та екстрадиції. Це включатиме, у разі необхідності, приєднання до відповідних міжнародних документів ООН та Ради Європи, зокрема [Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_588), та їх виконання відповідно до ст. 8 УА, а також більш тісне співробітництво з Євроюстом [151].

Після ратифікації Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. та Додаткового протоколу до неї перед Україною постала необхідність розвитку системи захисту персональних даних. Співробітництво сторін у сфері захисту персональних даних у межах Шенгенського acquis регулюється ст. 15 УА. Воно передбачає співпрацю сторін для забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів [151]. Враховуючи принцип вільного руху осіб у межах Шенгенського простору, на рівні Європейського Союзу вже ухвалено значний масив правових стандартів у сфері захисту персональних даних. До них належать: Директива 2009/136/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 25 листопада 2009 р. про внесення поправок до Директиви 2002/22/ЄC про послуги та права користувачів стосовно мереж і послуг електронних комунікацій, Директиви 2002/58/ЄС про обробку персональних даних і захист приватного життя у сфері електронних комунікацій і Регламенту (ЄС) № 2006/2004 про співпрацю між національними органами, відповідальними за дотримання законів про захист прав споживачів [262]; Директива 2002/58/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 12 липня 2002 р. щодо обробки персональних даних і захисту приватного життя у сфері електронних комунікацій [259]; Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних [268]; Регламент (ЄC) 45/2001 Європейського парламенту і Ради ЄС від 18 грудня 2000 р. про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних установами та органами Співтовариства та про вільне переміщення таких даних [356].

Окрім зазначених актів необхідно назвати Рамкове рішення Ради ЄС 2008/977/ПВД від 27 листопада 2008 р. про захист персональних даних, які обробляються в рамках поліцейського і судового співробітництва у кримінальних справах [238]; Повідомлення Комісії ЄС Європейському парламенту, Раді ЄС, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів щодо забезпечення охорони конфіденційності в рамках Європейської системи захисту персональних даних у 21-му столітті [186] тощо.

У рамках співпраці органів поліції сторони відповідно до УА вирішуватимуть проблеми, пов’язані з незаконним переправленням через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівлею людьми та незаконним обігом наркотиків; контрабандою товарів; економічними злочинами, підробкою документів; кіберзлочинністю тощо. Для того щоб реалізувати співробітництво, сторони мають посилити двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво, зокрема із залученням Європолу. До того ж в УА передбачено приєднання України до низки міжнародних документів, зокрема [Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р.](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_789" \t "_blank), трьох Протоколів до неї, [Конвенції ООН проти корупції 2003 р.](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) тощо (ст. 22). Окрему увагу в УА приділено співпраці сторін у боротьбі з тероризмом, керуючись [Резолюцією Ради Безпеки ООН № 1373](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_854" \t "_blank) 2001 р., Глобальною контртерористичною стратегією ООН 2006 р., а також відповідними міжнародними конвенціями та документами. Для здійснення нагляду за досягненням прогресу в імплементації положень УА можуть бути створені відповідні органи в Україні за участю інститутів ЄС, органів та агенцій, неурядових структур, наглядових установ, незалежних експертів тощо. Результати нагляду та оцінювання мають обговорюватись у спеціальних комітетах та органах, передбачених Угодою. Погоджені одноголосно комітетами та органами спільні рекомендації надаються Раді асоціації.

Окрім Угоди про асоціацію, ще одним із важливих інструментів співробітництва між Україною та ЄС, що сприяють розвитку інтеграційного напряму співпраці між Україною та ЄС в рамках Шенгенського acquis, є Європейська політика сусідства (далі – ЄПС), розроблена Комісією ЄС в її Комюніке «Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин з нашими східними та південними сусідами» ([Wider Europe](http://eeas.europa.eu/internet/ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)) у 2003 р. з подальшими доповненнями, викладеними в документі з Європейської політики сусідства ([European Neighbourhood Policy](http://eeas.europa.eu/internet/ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)), опублікованому в 2004 р. Європейська політика сусідства застосовується до найближчих сусідів ЄС по сухопутному або морському шляху, а саме: Алжиру, Вірменії, Азербайджану, Білорусії, Єгипту, Грузії, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Молдови, Марокко, Сирії, Тунісу та України [307].

Відповідно до ЄПС Європейський Союз встановлює з кожною зазначеною країною привілейовані відносини, побудовані на взаємному прагненні до європейських спільних цінностей, принципів ринкової економіки та подальшого сталого розвитку. ЄПС виходить за рамки існуючих відносин, тим самим поглиблюючи політичні відносини та економічну інтеграцію. Рівень інтенсивності таких відносин залежить від того, наскільки країни-сусіди в змозі поділяти ці цінності.

Також серед зовнішньополітичних ініціатив Європейського Союзу в контексті лібералізації візового режиму для третіх країн, охоплених Шенгенським acquis, є ініціатива «Східного партнерства» – (далі – СхП). СхП поширюється на Україну та інші п’ять східноєвропейських сусідів ЄС, а саме – Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію і Молдову, Ініціатива «Східного партнерства» була задекларована на саміті в Празі 7 травня 2009 р. у спільній декларації представників інститутів ЄС, представників держав – членів ЄС та 6 країн – партнерів: Азербайджану, Білорусії, Вірменії, Грузії, Молдови та України [307].

Ініціатива охоплює як двосторонній, так багатосторонній формати відносин ЄС із країнами-партнерами. Двосторонній формат передбачає переговори між країною-партнером і ЄС щодо виконання завдань у сферах політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС в рамках угоди про асоціацію та створення ЗВТ, мобільності населення в контексті лібералізації візового режиму, секторального співробітництва у сферах енергетичної безпеки, аграрного розвитку, довкілля, соціальної політики тощо. Багатосторонній формат функціонує у вигляді форумів для обговорення питань, що становлять спільний інтерес для країн-партнерів. У багатосторонньому співробітництві в рамках ініціативи «Східного партнерства» беруть участь інститути ЄС, зацікавлені держави – члени ЄС та вищезазначені шість країн – партнерів ЄС. Таке співробітництво здійснюється на основі чотирьох робочих платформ, підкріплених різноманітними експертними панелями, флагманськими ініціативами та проектами.

З огляду на впровадження чотирьох тематичних платформ, запропонованих Комісією ЄС, у вітчизняній науковій літературі «Східне партнерство» розглядають як напрям співпраці, що прямо визначається як інтеграційний [88, c. 461].

Зокрема, Платформа № 1 «Демократія, належне державне управління і стабільність» має на меті покращення ключових секторів управління у таких сферах, як державне управління, державна служба, судова система, управління державними кордонами, боротьба з корупцією, вибори, притулок та міграція, спільна безпекова та оборонна політика, цивільний захист, співпраця поліції та боротьба з кіберзлочинністю. Ця платформа спрямована на заохочення до внутрішніх реформ через використання відповідного досвіду учасників багатостороннього співробітництва або через конкретні та цільові пілотні проекти. Відповідальним державним органом в рамках Платформи № 1 є Міністерство юстиції України.

У рамках Платформи № 1 діють такі панелі, як Робоча панель з питань співробітництва у сфері СПБО (відповідальний орган – Генеральний штаб Збройних Сил України), Робоча панель з питань притулку та міграції (відповідальний орган – Державна міграційна служба України), Робоча панель «Реформа державної служби» (відповідальний орган – Національне агентство України з питань державної служби), а також дві флагманські ініціативи–«Інтегроване управління кордонами» (відповідальний орган – Адміністрація Державної прикордонної служби України) та «Попередження, підготовка та запобігання наслідкам природних та техногенних катастроф» (відповідальний орган – Державна служба України з надзвичайних ситуацій). Платформа № 2 «Економічна інтеграція та зближення з політиками ЄС»охоплює такі сфери, як торгівля; бізнес-середовище; сучасна, соціальна та екологічна економіка, що сприяє зростанню та зайнятості. Відповідальним державним органом в рамках Платформи № 2 є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. У свою чергу, Платформа № 3 «Енергетична безпека» спрямованана співпрацю у сфері енергетичної безпеки, диверсифікації електроенергії, газових та нафтових інтерконекторів, а також енергоефективності та відновлюваних джерел енергії. Що стосується Платформи № 4 «Міжлюдські контакти», то роботацієї платформи сфокусована на студентах, вчителях, науковцях, молоді, художниках і діячах культури. Ключові цілі полягають у посиленні участі країн-партнерів у програмах ЄС з міжнародної співпраці, зміцненні спроможності здійснення реформ, розширенні співпраці та обміну хорошою практикою між ЄС та органами освіти і професійної підготовки країн-партнерів, їх вищими навчальними та науковими закладами, молодіжними та культурними організаціями [45, c. 23].

Так, 21–22 травня 2015 р. у Ризі у відповідь на триваючу агресію РФ проти України відбувсясаміт. Це був перший захід найвищого рівня в рамках Східного партнерства з часу укладення і початку тимчасового застосування угод про асоціацію з Україною, Грузією і Молдовою. Мета саміту полягала у підтвердженні зобов’язань ЄС щодо подальшого розвитку «Східного партнерства», підтримці країн – учасниць СхП на шляху реформ, підтвердженні суверенного права східноєвропейських партнерів вільно обирати рівень амбітності відносин з ЄС та шлях свого розвитку. За результатами саміту було ухвалено Спільну заяву, у якій підтверджено підтримку суверенітету, незалежності, територіальної цілісності України, а також право держав «Східного партнерства» вільно обирати напрям свого розвитку; підписано Меморандум про взаєморозуміння з ЄС щодо надання Україні третьої програми макрофінансової допомоги обсягом до 1,8 млрд євро; відзначено прогрес України у виконанні Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму та вжиття подальших заходів для запровадження безвізового режиму для громадян України [45, c. 23].

Відповідно, Ризький саміт слід розглядати як важливий етап у процесі триваючого перегляду Європейської політики сусідства.

Таким чином, у рамках «Східного партнерства» регулярно відбувається обмін інформацією та досвідом країн-партнерів у контексті здійснення реформ та перетворень. Діяльність платформ також сприяє налагодженню безпосередніх зв’язків між експертами країн-партнерів та держав – членів ЄС. Порівнюючи Східне партнерство з Європейською політикою сусідства, можна з упевненістю стверджувати, що спрямування тематичних платформ, передбачених СхП, майже повністю збігається з цілями Європейської політики сусідства [45, c. 23].

Водночас серед сучасних і практичних інструментів співпраці України з ЄС, що спрямований на сприяння імплементації Угоди про асоціацію, є Порядок денний асоціації Україна – ЄС (EU – Ukraine Association Agenda) (далі – ПДА) [85]. Документ був схвалений 16 березня 2015 р. Радою асоціації Україна – ЄС. При цьому варто зазначити, що ПДА-2015 р. є оновленим, оскільки Порядок денний асоціації був підписаний ще 16 квітня 2009 р. та двічі у 2012 і 2013 рр., тому з метою актуалізації до документа було внесено зміни і доповнення. Як і інші документи, ухвалені Радою співробітництва, ПДА має рекомендаційний характер. Його положення можна віднести до м’якого права, застосування якого з боку ЄС є найбільш характерним для регулювання насамперед політичних відносин як всередині Союзу, так і в стосунках ЄС із третіми країнами. Проте він став найбільш практично значимим серед усіх документів, які визначають основи співпраці України та Союзу. ПДА не має термінів виконання. Важливою особливістю ПДА є те, що за своєю суттю документ спрямований на підготовку країни до виконання Копенгагенських критеріїв вступу до ЄС – політичних, економічних і правових [45, c. 23].

Зі свого боку, КМУ 13 березня 2015 р. ухвалив [Розпорядження](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/207-2015-%D1%80) «Про схвалення [рекомендації Ради асоціації між Україною та ЄС про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС](http://www.kmu.gov.ua/document/248036086/Recommendation_UA_final.pdf)» (№ 207) [107].

Відповідно до документа визначено десять короткострокових пріоритетів у сфері реформування Конституції України, судової системи, виборчого законодавства, сфер боротьби з корупцією, державного управління, енергетики, дерегуляції, державних закупівель, оподаткування та зовнішнього аудиту, які є першочерговими для України. У контексті співробітництва України та ЄС в межах Шенгенського acquis визначено основні пріоритетні напрями. До них належать: захист персональних даних; правова співпраця судів у цивільних та господарських справах; співробітництво у сфері управління кордонами, міграції та притулку; питання, пов’язані з наданням притулку; співробітництво у правоохоронній сфері, протидії організованій злочинності та відмиванню коштів; спрощення та лібералізація візового режиму [44, c. 335].

Зокрема, в межах захисту персональних даних передбачено вдосконалення української системи захисту персональних даних, забезпечення високого рівня захисту персональних даних відповідно до європейських інструментів та стандартів. У межах посилення судової співпраці у цивільних і господарських справах передбачено приєднання України до багатосторонніх конвенцій, зокрема Конвенції Гаазької конференції з міжнародного приватного права у сфері міжнародної правової співпраці та судового процесу і захисту дітей, подальше посилення судового співробітництва у кримінальних справах шляхом приєднання та реалізації конвенцій Ради Європи, вжиття необхідних заходів для укладення Угоди про співробітництво з Євроюстом.

У рамках співробітництва у сфері управління кордонами, міграції та притулку передбачено посилення управління кордонами і підтримки високого рівня прикордонного контролю та нагляду, розширення і модернізацію фіксованих та мобільних засобів відеоспостереження, підвищення ефективності охорони кордону шляхом запровадження спільного прикордонного контролю та нагляду, забезпечення доступу Державної прикордонної служби до різних баз даних, включно з доступом до бази даних Інтерполу; розширення співробітництва між Державною прикордонною службою України і Фронтексом тощо [44, c. 335].

У сфері, пов’язаній з наданням притулку, Україні необхідно імплементувати Конвенцію ООН про статус біженців 1951 р. та відповідний Протокол про статус біженців 1967 р., Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. з метою боротьби та запобігання злочинній, організованій або іншій діяльності; гарантувати ефективну імплементацію законодавства про надання притулку, зокрема забезпечення необхідної інфраструктури та поваги до основних прав осіб, які шукають притулок та користуються міжнародним захистом, тощо [44, c. 335].

Нарешті, що стосується співробітництва у правоохоронній сфері, протидії організованій злочинності та відмиванню коштів, то документом передбачено зміцнення міжнародного оперативного співробітництва у правоохоронній сфері через створення спільних двосторонніх або багатосторонніх груп для забезпечення розслідувань; забезпечення попередження торгівлі людьми; продовження співробітництва з питань прийняття та реалізації Національної стратегії України щодо наркотиків (на період до 2020 р.) та відповідного плану дій, заснованого на принципах Стратегії ЄС щодо наркотиків на 2013–2020 рр.

Для виконання Україною цілей та пріоритетів ПДА 2015 р. документом передбачено підтримку ЄС через застосування всіх наявних ресурсів допомоги ЄС, а також обмін досвідом, поширення кращих практик та «ноу-хау».

Реалізація Порядку денного асоціації є предметом і частиною процесу щорічного звітування, моніторингу та оцінювання. Комітет асоціації або інші відповідні органи щорічно оцінюватимуть прогрес виконання Порядку денного асоціації, а також за необхідності вноситимуть доповнення до нього, зокрема коригуватимуть пріоритети і завдання.

Загалом, як Східне партнерство, Європейська політика сусідства, так і ПДА виступають спільними для ЄС та України практичними інструментами для імплементації Угоди про асоціацію.

Окрему увагу щодо відповідності національного законодавства України acquis ЄС приділено у низці нормативно-правових актів України. Йдеться, зокрема, проПрограму інтеграції України в ЄС**,** схвалену Указом Президента від 14 вересня 2000 р. [99]. Саме в цьому документі вперше було використано термін acquis communautaire, зміст якого охоплює правові та нормативні стандарти ЄС. Основну увагу Програма зосереджує на гармонізації законодавства насамперед в економічній сфері.

Однак відсутність в Україні ефективного механізму гармонізації внутрішнього законодавства з правом Євросоюзу не сприяло реалізації Програми, що призвело до спроб доповнити її іншим документом, яким стала Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629 – IV. Цим документом не тільки передбачено приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з acquis communautaire, а водночас дано визначення самого терміна acquis communautaire. Цей факт є важливим з огляду на те, що зміст поняття acquis communautair раніше не було розкрито в жодному з правових актів, які регулюють питання гармонізації законодавства України з правом ЄС [42, c. 12-18].

Відповідно до п. 1 Розділу II вищезазначеного документа acquis communautaire являє собою правову систему Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу, ухвалені в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Уже з цього визначення випливає, що порівняно з Програмою інтеграції України до Європейського Союзу 2000 р. Загальнодержавна програма значно розширює зміст спільного доробку, у відповідність із яким мають бути приведені закони України та інші нормативно-правові акти [42, c. 12-18].

**8.2 Інституційний механізм співробітництва України з державами Шенгенського простору**

Інституційний механізм співпраці України з державами Шенгенського простору з питань, які регулюються Шенгенським acquis, складає система, яку формують: спільні органи сторін; органи, створені Євросоюзом та Україною в односторонньому порядку, а також правові акти, які вони ухвалюють. Зазначені органи та інститути забезпечують реалізацію основних напрямів Шенгенського acquis, сприяючи водночас досягненню поставлених цілей та завдань у його межах.

Що стосується співробітництва України з державами Шенгенського простору у кримінальних справах, то воно регулюється відповідною угодою між Європолом та нашою державою [120].

Угодою встановлено інституційну мережу співробітництва компетентних органів сторін. Так, у ст. 4 Угоди визначено, що Україна призначає Міністерство внутрішніх справ України діяти як національний контактний пункт між Європолом та іншими компетентними органами України. Засідання на високому рівні між Європолом і компетентними органами України мають проводитися регулярно для обговорення питань, які стосуються цієї Угоди та співробітництва в цілому [77, c. 79].

Окрім того, у Додатку ІІІ до Угоди визначається перелік компетентних правоохоронних органів України, які згідно з національним законодавством відповідають за запобігання кримінальним правопорушенням, на які поширює дію Угода. До них належать: Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Державний комітет фінансового моніторингу України та Генеральна прокуратура України [120].

До інституційної мережі компетентних правоохоронних органів України та Європолу належать також офіцери зв’язку (ст. 11 Угоди про стратегічне партнерство). Функції, завдання та статус офіцерів зв’язку є предметом консультацій з погляду укладення угоди про зв’язок між сторонами. У документі зазначено, що у випадку подальшого посилення співробітництва як Україна, так і ЄС можуть домовитися про призначення одного чи більше офіцерів зв’язку. З цього питання є слушною думка О. Овчаренко, яка зазначає, що статус та повноваження офіцерів зв’язку не визначені в чинному процесуальному законодавстві, а тому можуть виникати труднощі, пов’язані з реалізацією положень Угоди про стратегічне співробітництво [77, c. 80].

У 2011 р. інституційна структура співробітництва Україна – Європол була підсилена новим органом. Йдеться про відділ взаємодії з [Європол](https://www.europol.europa.eu/)ом, який відповідно до наказу Міністра внутрішніх справ України від **28 січня 2011**р. створено у структурі Робочого апарату Українського бюро Інтерполу. Цей відділ виконує функції **Національного контактного пункту по взаємодії з Європейським поліцейським офісом.** У межах цього відділу регулярно ведеться обмін інформацією стратегічного характеру між сторонами. До функцій відділу належать: організація та координація співробітництва компетентних органів України – Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Міністерства доходів і зборів України, Державної прикордонної служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, Генеральної прокуратури України. Крім того, здійснюється активна аналітична робота, працівники МВС та інших правоохоронних органів України регулярно беруть участь у спільних операціях, які проводяться за підтримки Місії Євросоюзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAМ), що сприяє зниженню транскордонної злочинності [44, c. 211].

У 2013 р. керівні органи Європолу представили нову організаційну структуру, що почала діяти з 2013 р. як структурний його підрозділ – Європейський Центр боротьби з кіберзлочинністю. Основними напрямами та завданнями Центру є забезпечення координації та обміну інформацією між підрозділами правоохоронних органів Європейського Союзу та третіх країн, підготовка кваліфікованих експертів у галузі боротьби з кіберзлочинністю, розробка та застосування методів припинення злочинів у сфері інформаційних технологій тощо. Також Центр покликаний здійснювати захист стратегічно значущих Інтернет-ресурсів, комунікаційних систем та фінансових установ Європейського Союзу. 14–15 січня 2014 р. у м. Гаазі відбулася стратегічна нарада «[Європол](https://www.europol.europa.eu/) та треті країни» за участю керівників національних контактних пунктів із взаємодії з [Європол](https://www.europol.europa.eu/)ом держав – членів ЄС та третіх країн, зокрема України. Того ж року глава Європолу Роб Вайнрайт підтримав ідею створення Служби фінансових розслідувань в Україні, яка б об’єднала всі компетентні органи держави щодо протидії економічним злочинам. На думку директора європейського агентства, така реформа є ідеальною можливістю для впровадження процедурних і структурних гарантій для громадян України і посилення верховенства права в Україні. Крім того, для розбудови правоохоронного сектору України було відзначено готовність голови Європолу надати технічну допомогу [44, c. 338].

Загалом, реформа української правоохоронної системи має наблизити її до правоохоронної системи Європейського Союзу. Адже такі принципи, як принцип законності, принцип рівності перед законом, право на захист, непритягнення до кримінальної відповідальності за один і той самий злочин, які є невіддільними складовими Шенгенських аcquis, є єдиними реальними засобами для дієвого зменшення будь-якого підґрунтя виникнення корупційних дій у державі.

Також важливою складовою інституційного механізму співпраці України з державами Шенгенського простору у сфері управління кордонами є її співробітництво з Фронтексом, передбачене УА та Робочою домовленістю щодо встановлення оперативного співробітництва між Адміністрацією Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) і Фронтексом від 11 червня 2007 р. Відповідно до документів основними цілями співпраці сторін є: протидія неконтрольованійміграції та іншій незаконній діяльності на кордоні шляхом прикордонного контролю; посилення безпеки на кордонах між державами – членами ЄС та Україною; розвиток добрих відносин та взаємної довіри між прикордонними відомствами на кордоні між державами – членами ЄС та Україною. Оперативне співробітництво з прикордонних питань згідно з п. 4 документа підтримується виконавчим директором Фронтексу і головою Державної прикордонної служби України. У разі необхідності передбачено створення робочих груп експертів для розгляду специфічних питань або розробки відповідних спільних рекомендацій [44, c. 339].

Одразу ж після підписання Робочої домовленості з Фронтексом було запроваджено пілотний проект «П’ять кордонів-2007», у рамках якого із серпня по грудень 2007 р. було проведено чотири прикордонні операції на словацькій, угорській, польській та румунській ділянках спільного кордону. А вже з 2008 р. почали регулярно проводитися спільні операції на кордоні України з ЄС, що в подальшому набули стратегічного характеру. Кожні три роки між Держприкордонною службою України та Фронтексомухвалюються спільні документи – Плани співробітництва. Зокрема, такі плани співробітництва було ухвалено на трирічний період у 2010–2012 рр., у 2013–2015 рр. Останній був підписаний 26 лютого 2016 р. у м. Варшаві терміном дії до 2018 р. Так, у документі сторони визначили напрями співпраці з удосконалення спільної оперативної охорони кордону для протидії діяльності терористичних організацій, нелегальній міграції та контрабанді, проведення спільних операцій, практичне впровадження ключових принципів та інструментів інтегрованого управління кордонами, зокрема прикордонних перевірок у спільних пунктах пропуску, удосконалення обміну інформацією, спільного аналізу ризиків, розширення мережі контактних пунктів тощо [44, c. 339].

Відповідно до Плану співробітництва Державна прикордонна служба України бере участь у спільних операціях на сухопутних кордонах України з державами – членами ЄС; зовнішніх морських кордонах ЄС і пунктах пропуску для авіаційного сполучення. Окрім цього, Державна прикордонна служба України бере участь у проектах підготовки персоналу з виявлення крадених автомобілів; виявлення підробок у документах; підготовці кінологів; забезпеченні викладення англійської для прикордонників. До того ж поступово запроваджуються Єдина навчальна програма для прикордонників (Common Core Curriculum/CCC) та спільна веб-платформа для прикордонників Virtual-Aula. Нарешті, між сторонами погоджено механізм обміну інформацією у сфері аналізу ризиків та механізм обміну терміновими повідомленнями даних обстановки; запроваджено спільний проект аналізу ризиків «Східні кордони» за участю прикордонних служб України, Білорусії та Молдови [44, c. 340].

Окрім співпраці України з Фронтексом, окреме місце в інституційному механізмі України з державами Шенгенського простору у сфері управління кордонами відводиться Місії Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги Україні та Молдові (European Union Border Assistance Mission, EUBAM) (далі – Місія ЄС). Місія ЄС була створена у 2004 р. у зв’язку з розширеннями Євросоюзу. Її діяльність регулюється Меморандумом про взаєморозуміння між Україною, Молдовою та Комісією ЄС [35]. До основних завдань Місії ЄС належать: запобігання нелегальній міграції, торгівлі людьми, контрабанді товарів, розповсюдженню зброї шляхом забезпечення необхідної інфраструктури, обладнання і надання консультацій та проведення навчань.

Окрім цього, Місія ЄС координує щорічні спільні операції з комплексної боротьби з правопорушеннями на кордонах України та Молдови. Такі операції дістали назву Спільних операцій з прикордонного контролю (Joint Border Control Operations (JBCOs)). До участі в операціях залучаються відповідні служби України, Молдови та Євросоюзу.

Так, у рамках операції «Фокус», проведеної в жовтні 2007 р. за участю митних та прикордонних служб України і Молдови, а також агенцій ЄС Фронтекс та OLAF (European Anti-fraud Office) *–* (управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству) – (далі – ОЛАФ) було виявлено кілька випадків широкомасштабної контрабанди товарів та нелегальної міграції [135]. У 2011 р. відбулася операція «Акерман», у рамках якої було виявлено 272 злочини та порушення, 85 з яких стосувалися контрабанди тютюнових виробів, 52 – порушень правил митного оформлення та ухилення від сплати митних платежів, 29 випадків нелегальної міграції та контрабанди людей, 26 випадків викрадення автомобілів і 38 випадків контрабанди наркотичних речовин [135].

Крім того, одне із важливих завдань Місії ЄС полягає у впровадженні практики інтегрованого управління кордонами в Україні. Це пов’язано насамперед із забезпеченням безпеки на власних кордонах держав – членів ЄС. Відповідно, ЄС надає найближчим сусідам допомогу у боротьбі з міграцією та злочинністю, а також у проведенні реформ сектору безпеки, зокрема в запровадженні в сусідніх державах практики інтегрованого управління кордонами, подібної до європейської.

При цьому держави, що не є членами ЄС, безумовно, не приєднуються до спільного союзного інтегрованого управління, а здійснюють управління своїми кордонами самостійно, але із запозиченням європейських практик і технік [399]. Відповідно, Європейський Союз надає таку допомогу та підтримку Україні через Місію ЄС. Суть цієї допомоги полягає в наближенні системи управління кордонами в Україні до європейських стандартів, удосконаленні професійного потенціалу і зміцненні інституційних спроможностей відповідних відомств нашої держави, розвитку інфраструктури та консолідації зусиль України та ЄС у протидії прикордонним правопорушенням [17, c. 35].

Після ухвалення ПДВЛ у 2010 р. Місія ЄС надавала допомогу Україні у впровадженні інтегрованої системи управління кордонами з урахуванням національного плану дій з лібералізації візового режиму. Так, станом на жовтень 2016 р. відповідно до інформації, оприлюдненої Державною прикордонною службою України [22], найбільших успіхів щодо реалізації ПДВЛ було досягнуто в законодавчому забезпеченні. Зокрема, було ухвалено Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», внесено зміни до інших законодавчих актів України з питань документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України, внесено зміни до закону «Про телекомунікації». Було забезпечено ратифікацію та імплементацію низки міжнародних угод технічного характеру, зокрема щодо встановлення пунктів пропуску, демаркації державного кордону, порядок руху осіб в прикордонній зоні тощо.

Певних інституційних успіхів вдалося досягти у справі боротьби з корупцією. До штатних розкладів Державної міграційної служби України та Державної фіскальної служби було введено внутрішні підрозділи, завданням яких стала боротьба з корупцією. Було проведено ряд службових перевірок, виявлено корупційні порушення та усунуто можливості щодо деяких із них. Було відзначено суттєвий прогрес у реалізації двосторонніх та багатосторонніх програм співробітництва з європейськими інституціями та окремими державами – членами ЄС.

Таким чином, серед основних досягнень Місії ЄС можна виділити надання консультацій Україні щодо впровадженні системи інтегрованого управління кордонами, а також допомогу в ухваленні нового Митного кодексу, Концепції інтегрованого управління кордонами, Стратегії розвитку Державної митної служби та низки інших підзаконних актів, що дозволило впровадити відповідні європейські підходи до діяльності прикордонної та митної служб України.

У рамках Угоди про асоціацію інституційний механізм співробітництва між Україною та державами Шенгенського простору формує також діяльність Підкомітету № 1 «Юстиція, свобода та безпека» (далі – Підкомітет № 1). Цей підкомітет створено відповідно до статті 466 Угоди про асоціацію [151]. Питання організації роботи підкомітету Комітету асоціації між Україною та ЄС регулюються рішеннями Ради асоціації між Україною та ЄС від 15 грудня 2014 р. [№ 1/2014](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/845_001) і [№ 2/2014](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/845_002) та Постановою КМУ № 646 від 8 липня 2015 р.

Відповідно до Рішення № 1/2014 Ради Асоціації між Україною та ЄС від 15 грудня 2014 р. про прийняття регламентів Ради асоціації, Комітету асоціації і його підкомітетів Регламент застосовується *mutatis mutandis* до будь-якого підкомітету відповідно до вищезазначеного пункту 1 (ст. 16).

Підкомітет працює під керівництвом Комітету асоціації, якому він доповідає після кожного свого засідання. Засідання підкомітету проводяться за гнучким графіком у міру потреби – в Брюсселі, або в Україні, або, наприклад, у форматі відеоконференції. Характеризуючи призначення та завдання підкомітету загалом, можна стверджувати, що підкомітет є насамперед платформою для моніторингу прогресу наближення національного законодавства України до стандартів ЄС у конкретних сферах, з метою обговорення певних питань і проблем, що виникають у рамках цього процесу, та формулювання рекомендацій і робочих висновків [44, c. 346].

Відповідно до статті 16, якщо інше не передбачено Угодою або не погоджено Сторонами у рамках Ради асоціації, підкомітет має повноваження надавати лише рекомендації Комітетові асоціації. У свою чергу, Рішенням № 2/2014 Ради Асоціації між Україною та ЄС від 15 грудня 2014 р. про створення двох підкомітетів створено Підкомітет із питань свободи, безпеки та юстиції (№ 1) та Підкомітет із питань економіки та іншого галузевого співробітництва (№ 2). 23 липня 2015 р. відбулося перше засідання Підкомітету № 1. У рамках його проведення було проаналізовано стан реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму, а також питання імплементації Угоди між Україною та ЄС. Зокрема, значну увагу було приділено проблемі запобігання й боротьби з корупцією; верховенству права, реформі судової системи, у т.ч. системі органів прокуратури та правоохоронних органів; судовому співробітництву в цивільних та кримінальних справах; захисту персональних даних; запобіганню та боротьбі з організованою злочинністю; управлінню кордонами, питанням міграції та надання притулку тощо [44, c. 346].

Разом із спільними органами України та ЄС, створеними в межах імплементації положень Шенгенського acquis, Європейський Союз, у свою чергу, створює власні органи задля надання підтримки Україні, доповнюючи тим самим уже існуючий механізм між сторонами. Йдеться про Групу Комісії ЄС з підтримки України (Support group for Ukraine) – (далі – Група), створену Комісією ЄС 10 квітня 2014 р. Робота Групи ґрунтується на положеннях ПДА. До важливих напрямів діяльності Групи належать: політичні питання; економічна стабілізація та структурні реформи; торгівля та митні питання; сільське господарство та санітарні і фітосанітарні питання; юстиція та внутрішні справи, у тому числі боротьба з корупцією; промисловість і підприємство; енергетика та навколишнє середовище; освіта і наука тощо. Координує роботу Групи Комісар ЄС з питань європейської політики сусідства та переговорів щодо розширення. Група підзвітна Президенту Комісії ЄС та Високому представнику ЄС із закордонних справ та політики безпеки [44, c. 348].

Зокрема, у 2014 р. Група разом з Урядом України визначала і координувала отримання Україною необхідної допомоги для планування та впровадження економічних реформ, у тому числі визначення пріоритетних сфер реформ та їх впровадження (зокрема відповідно до Угоди про асоціацію та Плану дій з візової лібералізації). Порівняно з 2014 р. основні завдання Групи у 2015 р. були спрямовані насамперед на підтримку України у проведенні нею подальших реформ. Зокрема, протягом 2015 р. Група налагодила галузеве співробітництво з органами державної влади та громадянським суспільством України; галузеве співробітництво з Делегацією ЄС в Україні; координацію роботи зі службами Комісії ЄС та Європейської служби зовнішніх дій у відповідних сферах, у тому числі з Консультативною місією ЄС з реформи цивільного сектору безпеки [44, c. 348].

28 жовтня 2016 р. Комісія ЄС на своєму сайті оприлюднила звіт Групи підтримки України за результатами 18 місяців роботи [278]. У документі зазначається відчутний прогрес, досягнутий Україною в реформах, що охоплюють боротьбу з корупцією, верховенство права, управління економікою, енергетичний сектор та децентралізацію. Інститут ЄС також відзначив безпрецедентно високий рівень та обсяг допомоги Україні щодо проведення реформ у порівнянні з іншими третіми країнами в рамках їхніх відносин з Європейським Союзом.

Окрім Групи, Євросоюз в односторонньому порядку створив також Консультативну місію Європейського Союзу в Україні (далі – КМЄС). КМЄС офіційно розпочала роботу в м. Києві 1 грудня 2014 р. Основне завдання місії полягає в допомозі державним органам України реформувати сектор цивільної безпеки шляхом надання стратегічних консультацій і практичної підтримки заходів з реформування згідно зі стандартами ЄС, міжнародними принципами належного врядування та дотримання прав людини.

У свою чергу, сектор цивільної безпеки охоплює діяльність таких установ: Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, Генеральної прокуратури, Служба безпеки України, Державної прикордонної служби, Державної фіскальної служби, Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Близько 200 українських і міжнародних фахівців працює у м. Києві, а з травня 2016 р. спеціалісти розпочали свою діяльність у м. Львові та м. Харкові. Зокрема, у м. Самборі у 2015 р. було розпочато процес реформування міськвідділу поліції. Позитивні зміни у реформуванні поліції у м. Самборі були відзначені окремими євродепутатами, зокрема Інге Гресле, під час їхнього візиту в Україну. Команда міжнародних консультантів КМЄС здебільшого складається з представників держав – членів Європейського Союзу, які є досвідченими фахівцями у сфері безпеки, поліцейської діяльності, судової системи, боротьби з корупцією, дотримання прав людини тощо. У ході діяльності як міжнародні, так і українські фахівці впроваджують мандат КМЄС, керуючись трьома основними принципами. Перший з них полягає в наданні стратегічних консультацій щодо реформування сектору цивільної безпеки. Зміст другого принципу зводиться до підтримки імплементації реформ шляхом надання практичних консультацій, тренінгів та впровадження проектів. Суть третього принципу полягає у співпраці та забезпеченні координації заходів з реформування між українськими та міжнародними партнерами [44, c. 348].

12 травня 2016 р. Консультативна місія Європейського Союзу підписала меморандум про взаєморозуміння з Національним антикорупційним бюро України щодо проведення семінарів та консультацій щодо роботи із ЗМІ для керівництва НАБУ. 4 вересня 2016 р. Консультативна місія ЄС розпочала поглиблене співробітництво з Генеральною прокуратурою України і направила команди спостереження до центрів тестування для забезпечення відкритого і прозорого відбору прокурорів.

Майже за два роки діяльності основні результати роботи КМЄС визначено таким чином: КМЄС підтримала формування Національної поліції України (у листопаді 2015 р.) шляхом проведення підготовки керівників регіональних підрозділів патрульної поліції; КМЄС надала стратегічні рекомендації «Стратегії реформування органів внутрішніх справ», «Концепції реформування Національної поліції 2016–2017 рр.», законодавчих актів, зокрема Закону України «Про Національну поліцію»; разом із Національною поліцією України КМЄС сформувала чотири спільні робочі групи для розробки концепцій і планів дій у сфері взаємодії поліції з громадою, кримінальних розслідувань, громадського порядку та управління персоналом. Також завдяки підтримці КМЄС сформовано та впроваджено концепцію взаємодії поліції з громадою (що є новим для України) шляхом надання стратегічних рекомендацій і проведення тренінгів. До того ж КМЄС підтримала формування Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Загалом, Консультативна місія Європейського Союзу, так само як і Група Комісії ЄС з підтримки України, виконують насамперед консультативні функції. Зокрема, їх діяльність зводиться до надання консультацій, проведення тренінгів з метою підтримки реформування правоохоронних та судових органів України, таких як: Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Генеральна прокуратура, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро та ін.

Існуючий механізм співпраці між Україною та державами – учасницями Шенгенського простору доповнює створена в Україні відповідна система органів, спрямована передусім на реалізацію ПДВЛ в рамках Шенгенського acquis. Йдеться про систему органів, яку формують: Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАПЗК) та Агентство з розшуку/повернення активів.

Так, відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-18, Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [96].

Контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється [Комітетом ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B5%D1%82_%D0%92%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97_%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_%D0%B7_%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%8C_%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%82%D1%8C%D0%B1%D0%B8_%D0%B7_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D1%8E_%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8E_%D1%96_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E).

У грудні 2015 р. в Україні було створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру [95], що становить самостійну ланку системи [прокуратури України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8). Структуру і штат Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначає [Генеральний прокурор України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8) за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України. До завдань Спеціалізованої антикорупційної прокуратури належать: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення [оперативно-розшукової діяльності](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%88%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C) [досудового розслідування](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5_%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F) [Національним антикорупційним бюро України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5_%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5_%D0%B1%D1%8E%D1%80%D0%BE_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8); підтримання державного [обвинувачення](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B1%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%87) у відповідних [провадженнях](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D1%80%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F); представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов’язаних із корупційними або пов’язаними з корупцією [правопорушеннями](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F).

Важливе місце у боротьбі з корупцією відводиться також Національному агенству з питань запобігання корупції (НАПЗК), діяльність якого регулюється ЗУ «Про запобігання корупції» 2014 р.

Агентство виконує такі функції: проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації про виявлення, розшук та управління активами; підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань; здійснення заходів з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням [слідчого](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BB%D1%96%D0%B4%D1%87%D0%B8%D0%B9), [детектива](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2_%28%D1%84%D0%B0%D1%85%29), [прокурора](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80), [суду](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B4) ([слідчого судді](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BB%D1%96%D0%B4%D1%87%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B4%D1%8F)); організація здійснення заходів, пов’язаних з проведенням [оцінки](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0_%D0%BC%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B0), веденням обліку та управлінням активами; формування та ведення [Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні](https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%84%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%80%D0%B5%D1%94%D1%81%D1%82%D1%80_%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%B2,_%D0%BD%D0%B0_%D1%8F%D0%BA%D1%96_%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BE_%D0%B0%D1%80%D0%B5%D1%88%D1%82_%D1%83_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%83_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%96&action=edit&redlink=1); здійснення співробітництва з органами іноземних держав, [міжнародними організаціями](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%96_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97); участь у забезпеченні представництва прав та [інтересів](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96_%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B8) України у закордонних юрисдикційних органах; надання роз’яснень, методичної та консультаційної допомоги слідчим, детективам, прокурорам та [суддям](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B4%D0%B4%D1%8F) з питань своєї компетенції та інші [159].

Загалом, упродовж 2015 р. у процесі проведених НАБУ та САП досудових розслідувань було заарештовано грошові кошти в сумі 411 млн грн, 75 млн дол. США, 7 млн євро, а також низку рухомого і нерухомого майна осіб, причетних до корупційних злочинів. Протягом року до суду було передано матеріали 24 кримінальних проваджень, 87 осіб було повідомлено про підозру, щодо 34 складено обвинувальні акти [96].

Крім того, за результатами роботи НАБУ та САП на користь держави вже відшкодовано 45 млн грн. 10 млн грн було повернуто на рахунок ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація» в рамках розслідування фактів розтрати державних коштів посадовцями цього підприємства, а також 35 млн грн – на спецрахунок ВАТ «Запоріжжяобленерго» в рамках розслідування за фактом привласнення коштів службовими особами цього підприємства. Найближчим часом буде вирішено питання щодо повернення «Запоріжжяобленерго» ще 100 млн грн [96].

При цьому залишається невирішеною проблема діяльності НАБУ. Зокрема, протягом року до НАБУ надійшло 234 звернення та скарги на дії працівників, проведено 10 службових розслідувань, заведено 2 оперативно-розшукові справи, щодо 6 працівників бюро розпочато кримінальні провадження за ст. 368 КК України (отримання хабара). Тобто в Україні, незважаючи на створення відповідного компетентного органу боротьби з корупцією, залишається невирішеною проблема, пов’язана з кадровим складом, що задіяний у роботі таких органах.

**8.3 Основні напрями та форми співпраці між Україною та державами Шенгенського простору**

Для реалізації положень Угоди про асоціацію, що стосуються співробітництва держав Шенгенського простору та України у кримінальних справах, укладено відповідну угоду між Європолом та нашою державою.

Відповідно до УА взаємодія та співпраця України з Європолом регулюються Розділом III «Юстиція, свобода, безпека» (ст. 20–23) [151]. Цей розділ передбачає співробітництво щодо боротьби з відмиванням грошей, протидії незаконному обігу наркотиків, боротьби зі злочинністю, корупцією, а також тероризмом [62, c. 19].

Для реалізації завдань, зокрема у сфері боротьби з відмивання коштів, Україна і Європол посилюють двостороннє та міжнародне співробітництво шляхом імплементації відповідних міжнародних стандартів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (ФАТФ) і стандартів ЄС (ст. 20 УА). У боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин передбачена співпраця сторін відповідно до принципівміжнародних конвенцій у цій сфері, керуючись положеннями Політичної декларації та Декларації про керівні принципи скорочення попиту на наркотики, прийняті на Двадцятій спеціальній сесії з наркотиків Генеральної Асамблеї ООН у червні 1998 р. (ст. 21). Загалом,співробітництво у цій сфері спрямоване на боротьбу з незаконним обігом наркотиків, зменшення обсягів постачання, торгівлі та попиту на наркотики, боротьбу з наслідками для здоров’я та соціальними наслідками наркозалежності [151].

Що стосується боротьби зі злочинністю та корупцією, то співробітництво спрямоване на вирішення проблем, пов’язаних із незаконним переправленням через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівлею людьми, вогнепальною зброєю; контрабандою товарів; економічними злочинами, зокрема злочинами у сфері оподаткування; корупцією як в приватному, так і в державному секторі; підробкою документів та кіберзлочинністю (ст. 22). Щоб виконати перелічені завдання, Україна і Євросоюз мають посилити двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво шляхом взаємодії з Європолом. Зокрема, розвиток співробітництва передбачає обмін найкращими практиками, у тому числі щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень, посилення потенціалу, зокрема навчання. Крім того, сторони зобов’язані ефективно виконувати Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р., три Протоколи до неї, Конвенцію ООН проти корупції 2003 р. та інші відповідні міжнародні документи [44, c. 354].

Нарешті, у боротьбі з тероризмом сторони мають співпрацювати з метою попередження та запобігання актам тероризму згідно з міжнародним правом, міжнародним правом щодо захисту прав людини і біженців та гуманітарним правом, а також відповідними нормативними та підзаконними актами обох сторін. Зокрема, сторони повинні виконувати Резолюцію Ради Безпеки ООН № 1373 2001 р., Глобальну контртерористичну стратегію ООН 2006 р., інші документи ООН, а також відповідні міжнародні конвенції та документи. Вищезазначене співробітництво відповідно до УА має здійснюватися шляхом обміну інформацією щодо терористичних угруповань та організованих груп, обміну досвідом та інформацією про тенденції тероризму, засоби і способи боротьби з тероризмом, зокрема через надання допомоги у технічній галузі та навчанні.

Окрім Угоди про асоціацію, правову основу співпраці України з Європолом складає також низка інших нормативно-правових документів. До них належать: Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 4 грудня 2009 р., Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європолом щодо встановлення захищеної лінії зв`язку (№ 0025) від 5 жовтня 2010 р. та Закон України № 2576-VI «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво» від 11 березня 2015 р. З огляду на предмет дослідження в контексті посилення стратегічної співпраці нашої держави з європейською інституцією детально проаналізуємо положення кожного із зазначених документів.

Так, 4 грудня 2009 р. у м. Києві під час саміту Україна – ЄС було підписано Угоду між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво [101]. Угода набула чинності 16 листопада 2010 р.

Відповідно до документа взаємодія України і Європолу здійснюється за багатьма напрямами. Зокрема, це: запобігання і протидія незаконному обігу наркотиків, профілактика злочинів, пов’язаних з нелегальною контрабандою іммігрантів, протидія торгівлі людьми, боротьба зі злочинами, що пов’язані з незаконним заволодінням автотранспортними засобами, підробкою грошових знаків та інших платіжних засобів, нелегальною діяльністю, пов’язаною з відмиванням грошей [120] (Додаток до Угоди про співробітництво № 2).

Український науковець О. Передерій, який досліджує діяльність Європолу, визначає основні організаційно-правові форми співробітництва України і європейської агенції. До них належать: а) обмін стратегічною та технічною інформацією; б) організація семінарів, навчальних курсів та інших форм професійних зустрічей; в) організація робочих візитів експертів, представників правоохоронних органів та їх керівників, які спеціалізуються на протидії різним видам злочинності [79, c. 751].

На думку науковця, обмін стратегічною і технічною інформацією є найголовнішим і найважливішим напрямом взаємодії національних поліцейських сил України і Європейського поліцейського офісу [79, c. 751]. Відповідно до ст. 2 Угоди про стратегічне співробітництво стратегічна інформація включає в себе дані про заходи правоохоронного характеру, спеціальну інформацію про нові способи скоєння злочинів, дані про тенденції та розробки способів скоєння злочинів, інформаційні дані про маршрути, що використовуються контрабандистами чи особами, причетними до злочинів, пов’язаних із торгівлею людьми, та зміни цих маршрутів, дані про стратегії та методи запобігання злочинності керівництвом правоохоронних відомств України і держав ЄС з метою вибору пріоритетів у правоохоронній діяльності, інформацію щодо оцінки загроз і доповіді про кримінальну ситуацію [120].

У свою чергу, технічна інформація містить дані про засоби посилення потенціалу управлінських і правоохоронних структур держав у сфері протидії злочинності, експертно-криміналістичні методи та слідчі процедури, методи підготовки кваліфікованих фахівців-правоохоронців, аналітичні методи кримінальної розвідки, визначення правоохоронної експертизи тощо.

Під час проведення семінарів, навчальних курсів та інших спеціальних форм професійних зустрічей відбувається обмін кращим практичним і науковим досвідом щодо впровадження сучасних підходів і методів управління поліцейськими службами і підрозділами з метою досягнення високоефективного рівня їх функціонування [79, c. 755]. У межах цього напряму співпраці між представниками правоохоронних органів України і Європолу відбуваються симпозіуми, семінари, робочі та стратегічні наради, конференції тощо.

Окрім обміну стратегічною, технічною інформацією та проведенням різних форм робочих зустрічей між ЄС та Україною важливе місце відводиться третьому напряму співпраці України з європейською агенцією. Маються на увазі взаємні візити експертів, представників правоохоронних органів та їх керівників, що спеціалізуються на протидії різним видам злочинності.

Загалом, зазначений документ покликаний сприяти координації зусиль держав – членів ЄС та України в запобіганні і протидії будь-яким формам міжнародної злочинності, проявам терористичних загроз, торгівлі людьми, наркотиками та іншими психотропними речовинами, нелегальній міграції тощо [44, c. 356].

Беручи до уваги ту обставину, що правову основу взаємодії Європолу з третіми країнами складають два види міжнародних угод – угоди про стратегічне співробітництво та угоди про оперативне співробітництво, у майбутньому Україні з Європолом необхідно також укласти угоду про оперативне співробітництво. Варто зазначити, що на сьогодні Україна продовжує переговори з Європолом щодо укладення такої угоди. Укладення такого документа, на нашу думку, спрямоване передусім на налагодження співробітництва між сторонами для надання підтримки Європейському Союзу та Україні в попередженні і боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності, зокрема шляхом обміну інформацією між Україною та європейським агентством у зазначених сферах. Серед основних форм співпраці між Україною та Європолом слід виділити участь представників сторін у низці проведених стратегічних семінарів, нарад, засідань тощо.

Зокрема, 9–13 грудня 2014 р. у м. Києві відбувся ознайомчий візит експертів Європолу з метою оцінки стану захисту персональних даних у системі правоохоронних органів у рамках підписання Угоди про оперативне співробітництво. Під час візиту представники [Європол](https://www.europol.europa.eu/)у ознайомилися із законодавством України щодо захисту персональних даних в Україні та застосування на практиці його норм у правоохоронній діяльності. За результатами візиту було складено звіт про стан захисту персональних даних в Україні, який має бути врахований при переговорному процесі щодо підписання Угоди про оперативне співробітництво.

Наступним містком налагодження співробітництва між Україною та європейською агенцією стало підписання 11 березня 2015 р. у м. Києві та 19 березня 2015 р. у м. Гаазі Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європолом щодо встановлення захищеної лінії зв`язку (№ 0025) (далі – Меморандум). 4 червня 2015 р. було підписано Закон України «Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв’язку» [100]. Відповідно до Закону Меморандум набирає чинності в день, коли Україна повідомить Європолу в письмовій формі дипломатичними каналами про закінчення внутрішньодержавних процедур, необхідних для набрання ним чинності.

На практиці набуття чинності документа означатиме встановлення в Національному контактному пункті по взаємодії з Європолом захищеного каналу зв’язку SIRENA. Варто зазначити, що захищений канал зв’язку Європолу SIRENA встановлено в усіх державах – членах Євросоюзу, а також у країнах – нечленах ЄС: Австралії, Канаді, США, Ісландії, Норвегії, Монако, Швейцарії, Туреччині, Албанії, Боснії і Герцеговині, Хорватії, Македонії та Молдові. До того ж канал зв’язку SIRENA діє у міжнародних організаціях: Євроюсті, Інтерполі, Європейському банку, Міжнародній митній організації, Міжнародному моніторинговому центрі з наркотиків і наркозалежності. З цими організаціями Європол уклав угоди про стратегічне та оперативне співробітництво. Такий канал надасть можливість обмінюватися інформацією між Україною та державами – членами ЄС через Європол у режимі реального часу, сприятиме поглибленню практичної взаємодії з інституціями ЄС, а також заохочуватиме зусилля держави у боротьбі з транскордонною злочинністю на національному та міжнародному рівнях [44, c. 357].

Загалом, підписання меморандуму є необхідністю для подальшого міжнародного співробітництва нашої держави з Європолом, запровадження спільних дієвих та ефективних механізмів такої співпраці та черговим кроком до укладення у майбутньому Угоди про оперативне співробітництво.

Також важливе значення для співробітництва між Україною та ЄС у межах Шенгенського acquis у сфері управління кордонами має співпраця з Фронтексом. Тут так само, як у взаємодії з Європолом, базовою угодою виступає УА.

Відповідно до УА (ст. 16) співробітництво у сфері управління кордонами включає навчання, обмін найкращими практиками, зокрема технологічні аспекти, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил, обмін офіцерами зв’язку тощо [151]. Для реалізації зазначених напрямів сторони докладатимуть спільних зусиль, спрямованих на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами; посилення рівня безпеки документів; розвиток ефективної політики повернення та оперативних заходів у сфері управління кордонами тощо. До того ж правові основи співпраці сторін у сфері управління кордонами передбачено в Робочій домовленості щодо встановлення оперативного співробітництва між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Фронтексом від 11 червня 2007 р., ухваленій під час засідання міністрів юстиції та внутрішніх справ сторін у форматі Україна – Трійка ЄС [112]. Хоча документ не є міжнародним договором, він встановлює основи взаємодії між сторонами у сфері безпеки кордонів. Виходячи з положень правових актів, основними напрямами співпраці між сторонами визначенообмін інформацією, спільний аналіз ризиків, участь у спільних операціях та підготовка персоналу [44, c. 358].

Порівняно з вищезгаданими документами більш прогресивні правові положення, що регулюють практичні питання управління кордонами між Україною та Фронтексом, встановлено у Порядку денному асоціації від 16 березня 2015 р., ухваленому Радою асоціації між Україною та Європейським Союзом.

Відповідно до п. 3.3 документа співпраця між сторонами здійснюється через посилення управління кордонами і підтримки високого рівня прикордонного контролю та нагляду, розширення і модернізацію фіксованих та мобільних засобів відеоспостереження; підвищення ефективності охорони кордону шляхом запровадження спільного прикордонного контролю та нагляду; забезпечення оперативного обміну інформацією у контактних пунктах.

Крім цього, ПДА передбачає можливість розширення співробітництва в рамках існуючих робочих домовленостей між Державною прикордонною службою України та Фронтексом, у тому числі з питань аналізу та управління ризиками.

Скажімо, на відміну від попереднього Порядку денного асоціації від 2009 р., який регулював переважно питання інтенсифікації та посилення співробітництва між сторонами, зокрема аналіз та управління ризиком, ПДА 2015 р. охоплює значно більше сфер такого співробітництва. Це пов’язано з укладенням 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію, а ПДА, у свою чергу, є інструментом сприяння імплементації положень УА.

Зокрема, у заключних положеннях підрозділу щодо управління кордонами документа йдеться про те, що сторони мають, починаючи з 2016 р., розробити та імплементувати наступне покоління Стратегії інтегрованого управління кордонами, забезпечивши тим самим належне використання інфраструктури, технічне обладнання, ІТ-системи, фінансові та людські ресурси.

Для посилення співпраці з Фронтексом прикордонники України мають можливість відвідувати штаб-квартиру європейського агентства. Зокрема, у липні 2014 р. в рамках фінансованого Євросоюзом проекту «Підвищення ефективності контролю та потенціалу двостороннього співробітництва на спільному кордоні між Республікою Білорусь та Україною (SURCAP)» відбувся візит українських прикордонників до м. Варшави. У свою чергу, експерти Фронтексу надали практичні рекомендації щодо аналізу ризиків та прикордонного контролю на зовнішніх кордонах ЄС, а також щодо системи ЄВРОСУР.

26–27 лютого 2016 р. у Польщі відбулася зустріч Голови Державної прикордонної служби В. Назаренка з Виконавчим директором Фронтексу Фабрісом Лежжері. Зокрема, було обговорено процес стратегічного розвитку та планування на майбутнє. Передбачено також ухвалення низки концептуальних і програмних документів, серед яких Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2020 р., концепція «Інтегрованого управління кордонами» та Державна цільова програма облаштування та реконструкції державного кордону України. Під час зазначеного візиту голова Держприкордонної служби відзначив виконання протягом 2015 р. Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України, запровадження біометричного контролю у 104 пунктах пропуску – по І лінії контролю; у 68 пунктах пропуску – по ІІ лінії; підключення до баз даних Інтерполу 39 пунктів пропуску.

Під час зустрічі було підкреслено, що значна частина незаконних мігрантів використовує Україну як транзитну державу. Водночас на українському кордоні минулого року затримано лише 0,1 % (1609 осіб) від загальної кількості нелегалів, яких було виявлено на зовнішніх кордонах ЄС. За підсумками зустрічі Сторони підписали план співпраці на 2016–2018 рр. [44, c. 357].

Іншими словами, такі документи, як Робоча домовленість щодо встановлення оперативного співробітництва між ДПСУ і Фронтексом, План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, Порядок денний асоціації від 16 березня 2015 р., Плани співробітництва між Держприкордонною службою України та Фронтексом, є спільними правовими інструментами, спрямованими на розвиток оперативного співробітництва між Україною і Фронтексом.

З метою їх реалізації Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р було ухвалено Концепцію інтегрованого управління кордонами замість однойменної концепції від 27 жовтня 2010 р. [28], розрахованої на період до 2020 р. Розпорядження набрало чинності з 1 січня 2016 р. Структурно нова Концепція подібна до Концепції 2010 р., однак в ній відображено нові завдання, пов’язані з виконанням Угоди про асоціацію, зокрема щодо вдосконалення співпраці з Фронтексом у проведенні аналізу ризиків, забезпеченні інформаційного обміну, проведенні спільних операцій та виконанні спеціалізованих програм підготовки персоналу Державної прикордонної служби. Підкреслювалася необхідність забезпечення співпраці з місіями ЄС з питань митного співробітництва та обміну інформацією.

Важливим напрямом співпраці України з державами Шенгенського простору є також співпраця нашої держави з Євроюстом. Договірна співпраця України з Євроюстом порівняно із співпрацею з Європолом і Фронтексом перебуває на завершальному етапі. Проект Угоди про співробітництво між Україною та Євроюстом було парафовано ще 8 грудня 2011 р. у м. Гаазі. Однак лише через 4 роки, а саме – 2 лютого 2016 р., Європейський парламент схвалив підписання Угоди про співробітництво між Євроюстом та Україною. За схвалення угоди проголосували 555 євродепутатів, 67 проти, 61 утримався. Розпорядженням Президента України № 205/2016-рп від 13 червня 2016 р. було уповноважено Генерального прокурора України Ю. Луценка підписати Угоду про співробітництво між Україною та Євроюстом [108].

Зрештою, 27 червня 2016 р. у м. Брюсселі між Україною та Євроюстом було підписано Угоду про співпрацю. Слід зазначити, що укладення цієї угоди є одним із критеріїв виконання ПДВЛ і відповідає намірам України та ЄС розвивати відносини у сфері юстиції та внутрішніх справ [48, c. 166].

Набрання угодою чинності відбудеться після виконання сторонами власних внутрішніх процедур. Для виконання таких процедур Верховна Рада України має ратифікувати зазначений документ. У свою чергу, набрання угодою чинності створить правову підставу для використання Україною можливостей Євроюсту. Такі можливості полягатимуть у підвищенні ефективності компетентних органів України та ЄС у розслідуванні й переслідуванні тяжких злочинів транснаціонального характеру, зокрема тероризму, незаконного обігу наркотиків, торгівлі людьми, корупції, кіберзлочинності, відмивання коштів, шахрайства та інших злочинів, вчинених за участю транскордонних злочинних організацій тощо.

Серед ключових напрямів співпраці України з державами – учасницями Шенгенського простору є візова співпраця, пов’язана із запровадженням Європейським Союзом безвізового режиму для України [61, c. 362].

Відповідно до статті 19 УА рух осіб між ЄС та Україною має регулюватися чинними угодами про реадмісію 2007 року [102] та про спрощення видачі віз 2007 р. і 2012 р. [103] шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, визначеного в Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 року [82], а також двосторонніми договорами, які регулюють питання, пов’язані з наданням громадянам України можливостей пересування територіями окремих держав – членів Євросоюзу.

Зокрема, одним із правових інструментів реалізації спільної візової політики ЄС є укладена 18 червня 2007 р. Угода між Україною та ЄС про реадмісію осіб [122] – (далі – Угода про реадмісію), яка набрала чинності 1 січня 2010 р. Угода про реадмісію містить 7 розділів, які включають 21 статтю і 8 додатків [65, c. 112].

Основна мета документа полягає у взаємному співробітництві між Україною та ЄС у галузі реадмісії та спрощення взаємних поїздок громадян, а також запровадженні швидких і ефективних процедур реадмісії [73, c. 3-8]. Такі процедури включають ідентифікацію, безпечне та організоване повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в’їзду на територію України чи однієї з держав – членів Європейського Союзу та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, а також полегшення транзитного проїзду таких осіб, керуючись духом співробітництва на основі взаємності [122].

Розділом 2 Угоди про реадмісію визначено саму процедуру реадмісії. Зокрема, встановлено, яку інформацію повинен містити запит про реадмісію, засоби доведення громадянства, обмеження в часі та способи передачі й види транспортування осіб. Громадянство доводиться на підставі паспортів будь-якого виду, національних посвідчень особи, у тому числі й тимчасових, посвідчень моряка, капітана та на основі інших офіційних документів чи їх фотокопій, на яких згадується або зазначається громадянство. Наприклад, посвідчення водія, свідоцтво про народження, посвідчення співробітника компанії, а також на основі показань свідків чи показань самої затриманої особи. Також при визначенні громадянства звертається увага на мову, якою розмовляє особа. Якщо виникає сумнів у громадянстві особи, то з метою встановлення громадянства можуть проводитися будь-які офіційні тести чи враховуватися будь-які інші документи, які можуть допомогти встановити громадянство відповідної особи [122].

Принципи та умови транзитного перевезення осіб, які підлягають реадмісії, регулюються Розділом 3 документа. Держава може відмовити в транзитному проїзді, якщо особі в ній загрожує кримінальне покарання або переслідування за ознаками раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань (ст. 11–12) [65, c. 115].

Принциповим моментом є досягнення сторонами компромісу стосовно встановлення дворічного перехідного періоду для повернення в Україну мігрантів із третіх країн (п. 3 ст. 20), що надасть вітчизняній владі додатковий час для створення відповідних інституційних можливостей у сфері управління імміграцією та зміцнення прикордонного контролю. Для надання взаємної допомоги у застосуванні та тлумаченні Угоди про реадмісію сторони створили Спільний комітет з питань реадмісії (далі – Комітет). До його складу входять представники України та Європейського Союзу. Комітет здійснює моніторинг застосування Угоди про реадмісію, проводить на регулярній основі обмін інформацією стосовно імплементаційних протоколів, готує пропозиції для внесення змін до Угоди та приймає рішення стосовно імплементаційних заходів, необхідних для однакового застосування документа. Рішення Комітету є обов’язковими для обох сторін (ст. 15) [102].

Починаючи з 2010 р. відбулося 9 засідань Комітету. Останнє засідання відбулося 3 серпня 2016 р., під час якого сторони обговорили стан імплементації Угоди про реадмісію, а також стан опрацювання імплементаційних протоколів між Україною та окремими державами – членами ЄС, що можуть укладатися на підставі п. 1 ст. 16 УА.

В Україні виконання положень Угоди про реадмісію покладено на Державну прикордонну та Державну міграційну служби України. З кожним роком прикордонні служби України фіксують стабільне зменшення кількості осіб, прийнятих від сусідніх держав. Зокрема, на 39 % зменшилася кількість повернутих громадян України. У 2012 р. Україна прийняла 288 осіб проти 392 осіб у 2011 р. та 469 осіб у 2010 р. Також у 3,3 раза зменшилася кількість повернутих громадян СНД (2012 р. – 80 осіб, 2011 р. – 168, 2010 р. – 267) та у 4,7 раза громадян з інших країн (2012 р. – 28 осіб, 2011 р. – 75, 2010 р. – 131). Майже в 4 рази зменшилася кількість громадян, прийнятих у рамках реадмісії на кордоні з ЄС. Більшість осіб, повернутих минулого року, приймалися на кордоні з Польщею (64 %), Словаччиною (14 %) та Румунією (13 %). Окремо зазначимо, що упродовж 2012 р. українська сторона передала до країни прибуття 65 осіб. Переважно це громадяни Румунії – 30 осіб, Польщі – 11, Угорщини – 528. Також були передані й громадяни Франції, Росії, Чехії, Німеччини, Нідерландів, Бельгії та інших країн [132, c. 380].

За даними голови ДМС М. Соколюка, у 2016 р. рівень повернення мігрантів перевищує 80 %, що, у свою чергу, свідчить про відмінну співпрацю з ЄС в імміграційній сфері та протидії міграційним ризикам [114].

Ще одним правовим інструментом співпраці між Україною та Євросоюзом у візовій сфері є Угода про спрощення оформлення віз, підписана 18 червня 2007 р. [121] (чинна з 1 січня 2008 р.). Вона встановила спрощений режим видачі віз українським громадянам консульськими установами держав – членів ЄС у рамках шенгенського законодавства. Ключовими елементами Угоди є положення про перспективу запровадження сторонами взаємного безвізового режиму; про встановлення безвізового режиму для власників дипломатичних паспортів (ст. 10); про видачу багаторазових віз (строком від 1 до 5 років) широкому колу громадян України, включаючи представників бізнесової сфери, членів урядових делегацій, родичів громадян України, які легально проживають у державах – членах ЄС, журналістів, спортсменів, учасників наукових, культурних і мистецьких заходів (ст. 5); про видачу безкоштовних віз певним категоріям осіб, зокрема дітям віком до 18 років, особам віком до 21 року, котрі знаходяться на утриманні, пенсіонерам, журналістам, родичам громадян України, які легально проживають у державах – членах ЄС (п. 4 ст. 6). Упорядковується перелік документів, що підтверджують мету поїздки (ст. 4); фіксується обсяг консульського збору за видачу візи на рівні 35 євро та 70 євро у термінових випадках (ст. 6); обмежується строк розгляду анкети щодо видачі візи 10 календарними днями (ст. 7) [51, c. 79].

23 липня 2012 р. в Брюсселі було підписано Угоду про внесення змін до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз [121]. Оновлений документ розширив перелік категорій громадян України, які матимуть змогу одержати безкоштовні та багаторазові шенгенські візи до встановлення безвізового режиму між Україною та Євросоюзом або ж користуватимуться правом на спрощене оформлення безкоштовних багаторазових віз (це положення стосується представників неурядових громадських організацій, релігійних громад, професійних об’єднань, студентів та аспірантів, учасників офіційних програм транскордонного співробітництва ЄС). Крім того, вдосконалено порядок оформлення віз для міжнародних перевізників та представників засобів масової інформації; визначено чіткі терміни дії багаторазових віз (1 рік і 5 років); створено можливості термінового оформлення віз (протягом 3 діб) для осіб, що проживають на значній відстані від місця подання візового клопотання (за умови сплати термінового консульського збору); запроваджено безвізовий режим поїздок для громадян України, які користуються біометричними службовими паспортами, тощо. Ця Угода набула чинності 1 липня 2013 р. Загалом, Угода 2007 р. та Угода 2012 р. є міжнародними документами, що ухвалені в рамках лібералізації візового режиму між Україною та ЄС. Їх можна назвати результатом спільних зусиль офіційних Києва та Брюсселя, спрямованих на вдосконалення наявних процедур видачі віз, що істотно розширить можливості пересування територіями країн – членів ЄС для громадян України і, відповідно, прискорить інтеграцію нашої держави у це об’єднання [51, c. 82].

На особливу увагу у візовій сфері співпраці між сторонами заслуговує також План дій з візової лібералізації 2010 р. (далі – ПДВЛ), ухвалений 22 листопада 2010 р. на саміті ЄС – Україна у м. Брюсселі [82].

ПДВЛ містив чотири основні блоки завдань, які має виконати Україна, щоб приєднатися до держав, громадянам яких не потрібні візи для в’їзду на територію держав – членів Європейського Союзу. Перший блок пов’язаний із безпекою документів, включно із запровадженням біометричних даних; другий стосується управління міграцією, зокрема заходів із протидії нелегальній міграції та реадмісії; третій охоп­лює громадський порядок та безпеку, а четвертий – забезпечення основних прав і свобод людини. Україна в повному обсязі виконала першу (законодавчу) фазу Плану дій, ухваливши 13 травня 2014 р. низку законів, необхідних для переходу до другого етапу Плану дій щодо лібералізації візового режиму з ЄС. Зок­рема, ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації» [92] (визначено терміни «дискримінація», «непряма дискримінація», «підбурювання до дискримінації», «пособництво у дискримінації», «утиск»; розширено перелік ознак, дискримінація за якими забороняється; прописано форми дискримінації); Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв’язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [91] (встановлено кримінальну відповідальність за порушення в державному секторі та корупцію в приватному секторі; кримінальними злочинами визначено пропозицію та обіцянку хабара; передбачено адміністративну відповідальність за надання недостовірних даних у деклараціях; запроваджено зовнішній контроль за достовірністю даних у деклараціях щодо майна, доходів та витрат тощо) [51, c. 81].

Остаточне рішення щодо виконання Україною всіх критеріїв Плану дій з візової лібералізації було ухвалене Комісією ЄС 18 грудня 2015 р. У документі зазначається, що Україна виконала всі критерії, встановлені з чотирьох блоків ПДВЛ. Відповідно, на сьогодні очікується надання Євросоюзом безвізового режиму для України. З юридичної точки зору це означає, що Комісія ЄС має ініціювати законодавчу пропозицію Європейському парламенту і Раді ЄС внести зміни до Регламенту (EC) № 539/2001 від 15 березня 2001 р. стосовно вилучення України з переліку країн із візовим режимом в’їзду та включення нашої країни до переліку країн, громадяни яких (власники біометричних паспортів) не потребують віз для короткострокових (до 90 днів) поїздок до держав Шенгенського простору. Документ повинен бути підтриманий Європарламентом і Радою ЄС. За умови позитивного схвалення вищезазначеними органами ЄС Рада ЄС остаточно оголошує дату запровадження безвізового режиму для України. 17 листопада 2016 р. Комітет постійних представників держав – членів ЄС (COREPER) від імені Ради Євросоюзу ухвалив рішення надати Україні безвізовий режим, який **набуде чинності разом із вступом в силу**[нового механізму тимчасового призупинення](http://espreso.tv/news/2016/11/17/ukrayina_otrymaye_bezviz_razom_iz_gruziyeyu)[[6]](#footnote-6). Врешті-решт, 11 червня 2017 р. набуло чинності рішення Ради ЄС щодо запровадження безвізового режиму для України. Тобто, починаючи з 11 червня 2017 р. громадяни України, які мають біометричні паспорти, отримали змогу пересуватися територією Європейського Союзу без віз. Тобто українці **мають право в’їздити на територію будь-якої з держав Шенгенського простору, окрім Великобританії та Північної Ірландії.** Слід зазначити, що безвізовий режим поширюватиметься лише на тих громадян України, які перебуватимуть на території держав – членів ЄС протягом короткого терміну – до 90 днів протягом 180 днів. У разі порушення цього правила українці будуть занесені до бази даних Шенгенської інформаційної системи і їм буде заборонено в’їздити на територію ЄС протягом наступних 5 років [51, c. 82].

Перетинаючи кордон будь-якої з держав Шенгенського простору, громадяни України повинні мати при собі практично всі ті документи, які вимагаються зазвичай для отримання шенгенської візи. Загалом, українцям не достатньо мати при собі лише біометричний паспорт, оскільки співробітники імміграційної служби мають право витребувати в осіб підтвердження мети та умов поїздки, наявність достатньої кількості коштів для перебування на території ЄС і подальшого повернення на територію свого проживання [71, c. 76].

Зокрема, для доведення платоспроможності може знадобитися пред’явлення дорожніх чеків, підтвердження бронювання житла, готівкової валюти і навіть наявності коштів на кредитній картці. Необхідна сума безпосередньо залежить від тривалості та країни поїздки. Як правило, мінімальна сума становить 45 євро за добу перебування. У разі відвідування родичів або знайомих необхідно мати при собі запрошення та інформацію про осіб, які запрошують, наприклад, адресу та номер телефону. Якщо ж мета поїдки полягає в участі у робочій або науковій конференції, то бажано мати при собі відповідне запрошення. У випадку, коли громадяни України їдуть на навчання, їм необхідно мати підтвердження про зарахування до навчального закладу. При цьому дорожнє медичне страхування не є обов’язковим, але, наприклад, у порівнянні з Молдовою, яка отримала безвізовий режим ще у 2014 р., консульства держав ЄС у Молдові рекомендують громадянам цієї країни все ж таки оформлювати його. Те ж саме стосується і зворотного квитка. Треба зазначити, що **безвізовий режим не дає українцям права на трудову діяльність та постійне працевлаштування. Для цього необхідно отримати окремий дозвіл на роботу. Крім того, для працевлаштування на території більшості європейських країн громадянам України все одно необхідна наявність візи навіть за умови, якщо вони працюватимуть не більше трьох місяців [65].**

**Також безвізовий режим не надає можливості громадянам України навчатися на довготерміновій основі. Наприклад, якщо термін навчання перевищує три місяці, то наявність візи у більшості європейських країн є необхідною. У випадку, коли тривалість навчання становить менше 3 місяців, можна обійтися без оформлення візи та спеціальних дозволів.**

**Водночас можна виокремити основні** переваги отримання Україною безвізового режиму. По-перше, громадяни України, окрім держав – членів ЄС, отримали доступ і до низки інших країн. Завдяки лібералізації візового режиму з ЄС Україна віднесено до «білого списку» третіх країн Шенгенського простору, а українці отримали змогу подорожувати без віз і до інших країн, визначених Євросоюзом у зазначеному переліку. Наприклад, громадяни України мають право без віз в’їздити на територію таких країн, як Південна Корея, Мексика, Уругвай, ОАЕ та ін. По-друге, візова лібералізація сприяє поглибленню контактів між людьми, зміцненню економічних та культурних зв’язків, а також пожвавленню політичного діалогу з низки питань, включаючи права людини та основні свободи. Крім того, скасування короткотермінових віз також передбачає створення нових економічних можливостей з огляду на набрання чинності Угодою про асоціацію [65].

Разом з тим, незважаючи на низку переваг щодо надання ЄС безвізового режиму для України, на рівні Європейського Союзу наголошують на важливості створення у майбутньому моніторингового механізму за дотриманням критеріїв, передбачених ПДВЛ. Зокрема, у доповіді Європарламенту про доцільність скасування віз для України, опублікованій на сайті Європарламенту 20 липня 2016 р., зазначається, що всі критерії, досягнуті в рамках візової лібералізації, мають і надалі залишатися предметом спостереження з боку Європейського Союзу [283].

Такий моніторинг відбуватиметься в рамках уже діючих двосторонніх органів, створених відповідно до Угоди про асоціацію. На нашу думку, запровадження такого моніторингового механізму буде ефективним, оскільки забезпечить наявність у ЄС важелів для контролю за безперервністю виконання законодавства у сфері боротьби з корупцією, дотримання верховенства права, прав та основних свобод людини, а також сприятиме подальшому стимулюванню процесу реформ в Україні.

На сьогодні в межах процесу лібералізації візового режиму між Україною та державами Шенгенського простору громадяни України також можуть реалізовувати своє право на свободу пересування завдяки дії та виконанню вже укладених з європейськими державами двосторонніх міжнародних договорів [51, c. 80]. Зокрема, можна виділити такі види зазначених угод:

1) угоди про взаємне працевлаштування працівників між Україною та державами Шенгенського простору;

2) угоди про соціальне забезпечення, укладені Україною з державами Шенгенського простору;

3) угоди про місцевий прикордонний рух між Україною та державами Шенгенського простору.

У сфері взаємного працевлаштування працівників між Україною і чотирма державами Шенгенського простору підписано такі міжнародні двосторонні угоди: Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємне працевлаштування працівників від 16.02.1994 р. [128]; Угода між Урядом України та Урядом Литовської Республіки про взаємне працевлаштування громадян від 28.03.1995 р. [127]; Угода між Урядом України та Урядом Латвійської Республіки про трудову діяльність та соціальний захист осіб, які постійно проживають в Україні та Латвії і працюють на територіях обох держав від 21.11.1995 р. [126]; Угода між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці від 13.02.2003 р. [124].

Проаналізовані нами угоди дозволяють виокремити основні положення, що регулюють перебування та умови працевлаштування українських громадян на території кожної з вищезазначених держав – членів ЄС. Зокрема, відповідно до угод громадяни України можуть бути працевлаштовані двома способами: 1) як працівники, що працюють у роботодавця на території відповідної країни на підставі трудового договору (контракту); 2) як працівники, що направлені на територію відповідної держави з метою реалізації експортного будівництва та експортних послуг на підставі контрактів, укладених між суб’єктами господарської діяльності обох країн. У випадку укладення трудового договору дозвіл на працевлаштування громадянам України видається в порядку і на умовах, визначених законодавством приймаючої держави – члена ЄС, на термін виконання роботи (ст. 3.1, 3.2 Угоди з Польщею; ст. 3.1 Угоди з Литвою), але не більше ніж 12 місяців. В окремих випадках за заявою роботодавця та за згодою працівника термін може бути продовжений до 18 місяців. Умови щодо роботи і проживання працівника повинні міститися в трудовому договорі. Трудовий договір (контракт) повинен містити положення, що визначають оплату та умови праці, умови надання медичної допомоги, порядок покриття витрат на проїзд працівника з України до місця роботи в приймаючій державі і назад, строк дії зазначеного договору (контракту), умови його дострокового розірвання та інші питання, пов’язані з трудовою діяльністю та проживанням працівника (ст. 9.2 Угоди з Литвою; ст.7 Угоди з Латвією; ст.6.1 Угоди з Польщею) [51, c. 80].

До громадян України, які працюють на території відповідної держави за умови укладення трудового контракту, застосовується національне трудове законодавство приймаючої держави (ст. 5.1 Угоди з Литвою; ст.7 Угоди з Латвією; ст. 8 Угоди з Польщею) і оплата праці працівників не може бути нижче оплати праці своїх громадян, які виконують рівнозначну роботу у роботодавця (ст. 9.4 Угоди з Литвою; ст.7.1, 7.2 Угоди з Португалією). У разі смерті працівника внаслідок нещасного випадку, пов’язаного з виконанням ним службових обов’язків, роботодавець організує і несе всі витрати, пов’язані з перевезенням тіла та особистого майна померлого на територію України (ст. 14 Угоди з Латвією; ст. 16.1 Угоди з Литвою; ст. 8 Угоди з Польщею). Цікаво, що у 1998 р. було укладено аналогічну Угоду між Україною та Словацькою Республікою про взаємне працевлаштування громадян. Однак 5 травня 2008 р. документ втратив чинність з огляду на рішення уряду Словаччини щодо денонсації двосторонньої угоди. Рішення було ухвалено у відповідь на пропозиції уряду України щодо можливості збільшення річної кількості українських працівників, спрощення процедури оформлення дозволу на працю і тимчасове перебування на території Словаччини. На сьогодні тривають переговори стосовно нового порядку та умов взаємного працевлаштування громадян відповідно на території Словаччини та України. Продовжуються також переговори щодо підготовки до підписання Угоди між Україною та Іспанією, Україною та Італією, Україною та Угорщиною щодо взаємного врегулювання і впорядкування відносин у сфері працевлаштування. На нашу думку, основним недоліком міжнародних договорів у сфері працевлаштування, уже укладених Україною з державами – членами ЄС, є лише формальне регулювання питань працевлаштування громадян України на територіях відповідних держав, при тому, що в них не передбачено конкретних дієвих та ефективних механізмів регулювання взаємовідносин у цій сфері [51, c. 80].

Що стосується питання укладення двосторонніх угод із державами – членами ЄС щодо соціального забезпечення громадян України, то це було передбачено ще Угодою про партнерство та співробітництво між ЄС і Україною 1998 р. (УПС) – (ст. 25). Пояснюється, на нашу думку, це тією обставиною, що положення про умови праці згідно з УПС стосувалися тільки громадян України або країн – членів Євросоюзу, які працювали на території іншої сторони угоди на законних підставах. В УПС зовсім не було передбачено положень, які б регулювали свободу пересування працівників. Як спеціально зазначено в УПС, жодне з її положень не повинно тлумачитися таким чином, що воно нібито надає право громадянам держав-членів чи України в’їздити або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування, а компаніям сторін чи їх філіалам використовувати працю громадян іншої сторони на постійній основі або на умовах укладання тимчасових контрактів на працевлаштування (ст. 47). Відповідно регулювання питань, пов’язаних із соціальним забезпеченням, виплатою пенсій або інших видів допомоги працівникам, відбувається завдяки укладенню Україною двосторонніх міжнародних договорів, які б гарантували ці права (ст. 25). Таким чином, УПС створила передумови для укладення двосторонніх міжнародних договорів України з державами – членами Європейського Союзу, які б забезпечували поширення основних принципів свободи пересування осіб на працівників з України. На сьогодні у сфері соціального забезпечення Україна уклала двосторонні міжнародні угоди з такими державами – членами ЄС: 1) Договір між Україною і Латвійською Республікою про співробітництво в галузі соціального забезпечення від 26.02.1998 р. (набув чинності 11.06.1999 р.); 2) Угода між Україною і Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 7.10.1996 р. (набула чинності 27.03.1998 р.); 3) Договір між Україною та Литовською Республікою про соціальне забезпечення від 23.04.2001 р. (набув чинності 8.02.2002 р.); 4) Договір між Урядом України і Урядом Естонської Республіки про співробітництво в галузі соціального забезпечення від 20.02.1997 р. (набув чинності 28.01.1998 р.); 5) Договір між Україною та Словацькою Республікою про соціальне забезпечення від 5.12.2000 р. (набув чинності 1.01.2002 р.); 6) Договір між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення від 4.07.2001 р. (набув чинності 1.04.2003 р.); 7) Договір між Україною та Республікою Болгарія про соціальне забезпечення від 4.09.2001 р. (набув чинності 1.04.2003 р.); 8) Угода між Україною та Португальською Республікою про соціальне забезпечення від 7.07.2009 р. (набула чинності 1.03.2012 р.); 9) Угода між Україною і Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18.05.2012 р. (ратифікована ВРУ 5.09.2013 р.) [51, c. 82-83].

Характеризуючи положення вищезазначених договорів, варто зазначити, що такі угоди: а) регулюють соціальне забезпечення українських громадян, які легально працюють і проживають на території кожної з названих країн; б) закріплюють права громадян України на отримання пенсій за інвалідністю, за віком, за вислугою років, у випадку втрати годувальника; допомоги з відшкодування шкоди у випадку трудового каліцтва, професійного захворювання, допомоги по безробіттю, а також у зв’язку з материнством, народженням дитини, вагітністю і пологами тощо [51, c. 80].

Для імплементації угод Україною та відповідною стороною угоди створюються компетентні органи. До повноважень таких органів належать:

а)укладення адміністративних угод, необхідних для її виконання;

б) взаємне повідомлення сторін щодо вжитих заходів для виконання угоди.

Також для цілей виконання укладеного міжнародного договору компетентні органи та інституції сторін надають безоплатно необхідну технічну й адміністративну допомогу. Такі положення передбачено в угодах, укладених Україною з Португалією (ст. 26) та Іспанією (ст. 13).

Також важливим кроком у реалізації прав на свободу пересування для українських громадян є вже укладені Україною двосторонні міжнародні договори про місцевий прикордонний рух з окремими державами Шенгенського простору, якими передбачено спрощену процедуру перетину кордону громадянами України прикордонної зони європейських держав. Підписання цих міжнародних документів стало першим практичним кроком ЄС у відповідь на одностороннє введення Україною безвізового режиму для громадян держав – членів Євросоюзу. Адже згідно з Указом Президента України № 1131/2005 «Про встановлення безвізового режиму для громадян держав – членів Європейського Союзу, Швейцарської Конфедерації та Князівства Ліхтенштейн» від 26 липня 2005 р. з 1 вересня 2005 р. було запроваджено безвізовий режим в’їзду в Україну та транзитного проїзду через територію України для громадян держав – членів Європейського Союзу, Швейцарської Конфедерації та Князівства Ліхтенштейн, якщо термін перебування їх в Україні не перевищуватиме 90 днів.

Правовою основою для укладення договорів про місцевий прикордонний рух є Регламент № 1931/2006, ухвалений Європейським парламентом і Радою ЄС 20 грудня 2006 р. задля спрощення руху осіб у прикордонній зоні на зовнішніх кордонах держав – членів організації з третіми країнами [370]. Документ надав державам – членам ЄС повноваження щодо підписання двосторонніх угод про прикордонний рух із третіми країнами з метою запровадження єдиного режиму руху осіб у прикордонній зоні (п. 2 ст. 13) [70, c. 13].

Важливе значення для реалізації цих кроків також мала політична декларація стосовно місцевого прикордонного руху – декларація Польщі, Словаччини, Угорщини і Румунії, яка міститься в Угоді між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 р. [122]. Відповідно до тексту декларації уряди Польщі, Румунії, Словаччини та Угорщини заявили про своє бажання розпочати переговори щодо укладення двосторонніх угод з Україною задля імплементації режиму місцевого прикордонного руху, визначеного правилами Європейської Ради, прийнятими 5 жовтня 2006 р., що встановлюють правила місцевого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних кордонах держав-членів і доповнюють конвенцію про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. між урядами держав Економічного Союзу «Бенілюкс», Федеративної Республіки Німеччина і Французької Республіки про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 19 червня 1990 р. [69, c. 43-44].

У зв’язку з цим 2007 р. Україна ініціювала переговорний процес щодо укладення двосторонніх угод про місцевий прикордонний рух, у результаті якого зі згаданими державами було підписано такі документи: Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про правила місцевого прикордонного руху від 18 вересня 2007 р. [119], Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху від 28 березня 2008 р. [118], Угоду між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух від 30 травня 2008 р. [125], Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про місцевий прикордонний рух від 2 жовтня 2014 р.

Відповідно до цих угод громадяни України можуть реалізовувати своє право на свободу пересування територією прикордонної зони визначеної держави – члена Євросоюзу, якщо принаймні протягом трьох років вони постійно проживають у населених пунктах, розташованих уздовж державного кордону (тобто належать до категорії «прикордонні жителі»). Вони мають право в’їздити на територію прикордонної зони та перебувати на ній за наявності дозволу на спрощений перетин кордону без будь-­яких інших додаткових дозвільних документів [69, c. 46].

Дія угод поширюється на подружжя, неповнолітніх або утримуваних повнолітніх дітей (усиновлених чи взятих на виховання), а також на неповнолітніх або утримуваних повнолітніх дітей подружжя (усиновлених чи взятих на виховання), які мають змогу скористатися правом на спрощений перетин кордону України навіть за умови, якщо вони постійно проживали у прикордонній зоні менш як три роки поспіль. Документи передбачають низку умов, яких громадяни України мають дотримуватися під час перетину кордону. Зокрема, такі особи не повинні становити загрозу для громадського порядку, внутрішньої безпеки, здоров’я населення чи міжнародних відносин держави, що приймає. Крім того, вони мають дотримуватися її законів та підзаконних актів. Будь-­яке зловживання правилами, передбаченими національним законодавством країн – членів ЄС, із боку громадян України активує механізм санкцій, які можуть бути застосовані владними органами цих держав до наших співвітчизників. Перелік санкцій викладено в додатках до документів, якими передбачається дотримання громадянами України зобов’язань щодо виїзду з території держав – членів ЄС, а саме: можливість для міграційної служби висилати таких осіб; механізм заборони на в’їзд українських громадян до відповідних держав – членів Євросоюзу і перебування на їхній території [69, c. 52].

Досліджувані угоди про місцевий прикордонний рух містять низку спільних правових положень, які визначають правила та процедури перетину кордону громадянами договірних сторін. Ці приписи мають однакові зміст, форму та структуру, зокрема стосуючись: 1) установлення збору за приймання і розгляд дозвільної заяви розміром 20 євро (ст. 9 угоди з Польщею; ст. 6 угоди зі Словаччиною; ст. 2 угоди з Угорщиною); 2) визначення умов використання дозволу (ст. 6 угоди зі Словаччиною; ст. 4 угоди з Польщею; ст. 2 угоди з Угорщиною); 3) можливості укладення угод на невизначений термін та внесення змін і доповнень до них (ст. 10 угоди зі Словаччиною; ст. 6 угоди з Польщею; ст. 8 угоди з Угорщиною) тощо. Однак тексти згаданих документів також містять істотні відмінності. Приміром, угода між Україною та Польщею, підписана 2008 р., більша за обсягом, ніж відповідна угода з Угорщиною, укладена 2007­ р. Адже, крім термінів «дозвіл» та «жителі прикордонної зони», в документі визначаються поняття «місцевий прикордонний рух» та «прикордонна зона». Згідно зі ст. 2 угоди під місцевим прикордонним рухом осіб розуміють регулярний перетин спільного кордону сторін жителями прикордонної зони однієї договірної сторони з метою перебування у прикордонній зоні іншої договірної сторони через громадські, культурні або сімейні справи та з обґрунтованих економічних причин, які відповідно до національного законодавства іншої договірної сторони не визнаються прибутковою діяльністю. Прикордонною зоною вважається територія адміністративних одиниць договірних сторін у межах 30 км від спільного кордону [69, c. 53].

На нашу думку, точне визначення таких понять у міжнародному договорі необхідне з юридичного погляду, адже їхнє деталізоване тлумачення дає змогу громадянам прикордонних районів визначати частини території, в межах яких вони зможуть перетинати спільний міждержавний кордон за спрощеною процедурою і, відповідно, використовувати всі можливості перебування на них.

Угода з Польщею встановлює чіткі умови перетину спільного кордону держав у рамках місцевого прикордонного руху. Зокрема, жителі прикордонної зони мають: 1) надати чинний дозвіл; 2) не належати до осіб, імена яких внесено до Шенгенської інформаційної системи з метою недопущення їхнього в’їзду на територію ЄС; 3) не становити загрозу громадському порядку, внутрішній безпеці, здоров’ю населення або міжнародним відносинам договірних сторін, а також жодній з держав – членів конвенції про застосування Шенгенської угоди від 19 червня 1990 р. Інакше, в’їзд на територію цих країн для них має бути заборонений (ст. 3). Згідно з українсько-­польським документом термін перебування в прикордонній зоні Польщі для громадян України становить 60 днів, а максимальний період – не більш як 90 днів (ст. 4), тоді як термін перебування у прикордонних зонах Угорщини та Словаччини для українців обмежується 30 днями. Угодою з Польщею передбачено формування організаційно-­правового механізму реалізації цього міжнародного документа. Зокрема, згідно з п. 2 ст. 16 Угоди створюється спільна комісія експертів, до компетенції якої належать питання, пов’язані з моніторингом виконання документа і вирішенням спорів, що постають під час тлумачення або застосування його положень. За необхідності засідання спільної комісії можуть проводитися на запит однієї зі сторін, хоча зазвичай її члени збираються раз на рік [69, c. 55].

На відміну від двосторонніх документів, підписаних із Польщею та Угорщиною, угода України зі Словаччиною містить низку положень особливого змісту. Так, ст. 7 «Санкції» передбачено можливість анулювання чи відкликання дозволу на місцевий прикордонний рух, а також запровадження обмежувальних заходів, передбачених національним законодавством прикордонної держави. Відповідно до положень ст. 8 «Порівняння у ставленні» сторони забезпечують громадянам іншої договірної держави та особам, які користуються правом Євросоюзу на вільне пересування, а також громадянам третіх держав та особам без громадянства, які законно проживають у прикордонній зоні держави, таке саме ставлення, що надається жителям прикордонної зони їхньої держави. Таким чином, угодою запроваджено національний режим щодо громадян, які проживають у прикордонній зоні іншої договірної держави [69, c. 47].

17 липня 2014 р. Кабінет Міністрів України ухвалив Розпорядження № 655­р «Про схвалення проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про місцевий прикордонний рух» [105]. 15 травня 2015 р. угода набула чинності. Вона передбачає спрощений порядок перетину кордону мешканцями прикордонних областей України та Румунії, які проживають у межах 30­-кілометрової зони по обидва боки від спільного державного кордону (на зразок положень угод нашої держави з Угорщиною, Польщею і Словаччиною). Можливість реалізувати таке право матимуть майже пiвмiльйона громадян України. Однак, на відміну від осіб, які мешкають на інших прикордонних територіях, жителі цієї зони зможуть отримувати безкоштовні дозволи на спрощений перетин кордону з правом перебувати в прикордонній зоні іншої держави до 90 днів (відлік часу кожного разу вестиметься від нової дати перетину кордону особою).

Загалом, угоди про місцевий прикордонний рух установлюють спеціальний режим систематичного перетину кордону і перебування на територіях інших держав для громадян України, які є жителями визначених регіонів, що розташовані на кордоні з Польщею, Румунією, Словаччиною та Угорщиною, на підставі спеціального документа (дозволу) з метою підтримки родинних, соціально­-культурних, туристично-­оздоровчих та економічних відносин. Причому сфера дії цих документів обмежується певним колом суб’єктів, оскільки поширюється лише на громадян України, які мешкають на прикордонних із сусідніми державами – членами ЄС територіях. Водночас укладення Україною таких міжнародних документів сприяє спрощенню процедури та порядку перетину кордону жителями прикордонної зони, тому є одним із важливих кроків на шляху до майбутнього запровадження безвізових поїздок до держав – членів Європейського Союзу для громадян нашої держави [336, c. 107].

На нашу думку, наступним кроком щодо імплементації нашою державою питань, пов’язаних із реалізацією Угоди про асоціацію у візових питаннях, має стати укладення договорів між Україною та державами – членами ЄС стосовно мобільності працівників та взаємного визнання кваліфікацій, що передбачено Угодою про асоціацію.

У рамках нашого дослідження важливу увагу слід приділити також окремим напрямам і формам співпраці України з тими державами Шенгенського простору, які не є членами Європейського Союзу.Йдеться про співпрацю України зШвейцарією, Ліхтенштейном, Норвегією та Ісландією в межах Шенгенського acquis. Переважно така співпраця базується на укладенні сторонами двосторонніх міжнародних договорів.

Зокрема, у відносинах України зі Швейцарією у кримінальній сфері Шенгенського acquis сторони уклали Декларацію про наміри щодо двостороннього співробітництва сил міліції/поліції між Міністерством внутрішніх справ України та Департаментом юстиції та поліції Швейцарії (4 серпня 1995 р.), Меморандум про співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Федеральною прокуратурою Швейцарської Конфедерації в боротьбі з організованою злочинністю і відмиванням доходів (19 квітня 1999 р.); у сфері імміграційної політики – 11 липня 2003 р. підписано Угоду між Кабінетом Міністрів України та Швейцарською Федеральною Радою про реадмісію осіб, які перебувають на територіях їх держав нелегально (набуття чинності 1.10.2004 р.). У візовій сфері співпраці 10 липня 2003 р. укладено Угоду між Кабінетом Міністрів України та Швейцарською Федеральною Радою про взаємне скасування візового режиму для власників дипломатичних, службових та спеціальних паспортів (набуття чинності 1.01.2004 р.) [106].

У процесі лібералізації режиму поїздок громадян України до Швейцарської конфедерації наша держава зробила також відповідні кроки. Зокрема, з метою укладення Угоди між Кабінетом Міністрів України та Швейцарською Федеральною Радою про спрощення оформлення віз 23 листопада 2016 р. КМУ ухвалив розпорядження «Про схвалення проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Швейцарською Федеральною Радою про спрощення оформлення віз».

Після підписання Угоди та набуття нею чинності громадяни України матимуть змогу оформлювати візи до Швейцарії за спрощеною процедурою. Положення Угоди регламентують умови і порядок спрощеного оформлення для громадян України віз, у тому числі багаторазових, розширюють категорії громадян України, які користуються візовими спрощеннями, а також обумовлюють скасування візових зборів за оформлення віз для певних категорій громадян України.

Що стосується співпраці України з іншою державою Шенгенського простору, Ліхтенштейном, то таке співробітництво характеризується певними специфічними ознаками. Специфіка договірно-правової бази двосторонніх відносин України з Ліхтенштейном полягає у тому, що ця країна, як правило, не практикує підписання двосторонніх міждержавних чи міжнародних угод і вдається до таких кроків лише в окремих випадках. Йдеться насамперед про укладення угод переважно у податковій та фінансовій сферах. Прикладом двостороннього міжнародного документа між Україною і Ліхтенштейном є Меморандум про взаєморозуміння між Державним комітетом фінансового моніторингу України та Підрозділом фінансової розвідки Князівства Ліхтенштейн щодо співробітництва у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (від 26 травня 2008 р.).

Що стосується питань співробітництва Ліхтенштейну з іноземними державами, то воно, як правило, відбувається на основі домовленостей або в рамках міжнародних багатосторонніх договорів.

Так, на Ліхтенштейн поширюється дія таких українсько-швейцарських угод, як: Угода між Кабінетом Міністрів України та Швейцарською Федеральною Радою про взаємне скасування візового режиму для власників дипломатичних, службових та спеціальних паспортів та Угода між Кабінетом Міністрів України та Швейцарською Федеральною Радою про реадмісію осіб, які перебувають на територіях їх держав нелегально [44, c. 384].

У свою чергу, між Україною та Норвегією, з одного боку, між Україною та Ісландією, з іншого, так само, як і з іншими вищезгаданими державами Шенгенського простору, укладено відповідні правові документи: 1) з Норвегією –13 лютого 2008 р.Угоду про реадмісію осіб (набуття чинності 1.09.2011) та Угоду про спрощення оформлення віз (набуття чинності 1.09.2011); 2) з Ісландією – 25 вересня 2013 р. про спрощення оформлення віз (набуття чинності 1.12.2015 р.) та Угоду про реадмісію осіб (набуття чинності 1.12.2015 р.).

Оскільки Республіка Ісландія не має свого власного посольства в Україні, а працює лише почесне консульство Республіки Ісландія в Україні (м. Київ), то більшість візових питань між сторонами вирішуються за допомоги та сприяння посольства Норвегії в Україні (м. Київ). Зокрема, що стосується процедури видачі віз для громадян України до Ісландії, то вона проводиться відповідно до візового режиму Норвегії. Таким чином, і процес подачі заявки такий самий, як на отримання шенгенської візи до Норвегії.

Посольство Норвегії в м. Києві надає шенгенські короткострокові візи (С) від імені ісландського Управління з питань імміграції – Utlendingastofnun (UTL). В’їзні візи (D) видаються тільки за рішенням UTL.

Таким чином, керуючись низкою міжнародних документів, укладеними Україною з Європолом¸ їх основними напрямами співпраці є боротьба з відмиванням грошей, протидія незаконному обігу наркотиків, протидія організованій злочинності, боротьба з корупцією, тероризмом, оцінка потенційних загроз злочинності тощо. У найближчому майбутньому Україна укладатиме з Європолом Угоду про оперативне співробітництво. На нашу думку, підписання такого міжнародного документу надасть можливість Україні розширити можливості та інструменти для боротьби з організованою злочинністю транскордонного характеру шляхом аналізу та обміну інформацією, в тому числі персональними даними. Крім того, укладення документу сприятиме поглибленню відповідної взаємодії та посиленню співробітництва між обома сторонами.

Участь України у проектах Фронтексу дає змогу продемонструвати спроможність нашої держави охороняти спільний з ЄС кордон, відповідаючи тим самим сучасним викликам прикордонної безпеки. До того ж, посилення співпраці України з Фронтексом надаватиме більші можливості у сферах, пов’язаних із оцінкою ризиків, перепідготовкою фахівців відповідно до загальноєвропейської моделі підготовки персоналу, адаптацією системи охорони кордонів України та інтеграції її у загальноєвропейську систему інтегрованого управління кордонами,  розвитком сучасних технологій та систем спостереження, автоматизованим паспортним контролем тощо.

Завдяки підписанню угоди про співробітництво між Україною та Євроюстом їх співпраця буде здійснюватися шляхом створення спільних слідчих груп, оперативного обміну інформацією, координації дій з протидії транскордонній злочинності, сприяння збору доказів, проведення інших процесуальних дій та надання правової допомоги. Ми вважаємо, що така співпраця підніме на якісно новий рівень ефективність діяльності компетентних органів України та Європейського Союзу у розслідуванні і переслідування тяжких злочинів транснаціонального характеру. При цьому Україна матиме змогу відправити свого офіцера зв'язку до Євроюсту, а також обмінюватися інформацією, в тому числі, персональними даними.

**Висновки до розділу 8**

1.Основними документами, що визначають правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в межах Шенгенського acquis, та водночас практичними інструментами імплементації Угоди про асоціацію є такі спільні для ЄС та України документи як Східне партнерство, Європейська політика сусідства та ПДА. Україна, у свою чергу, повинна належним чином використовувати можливості, надані вищезазначеними документами для того, щоб стати важливою складовою частиною Шенгенського простору.

2. Інституційний механізм співпраці України з державами-учасницями Шенгенського простору з питань, які регулюються Шенгенським acquis, складає комплексна система. Її формують: спільні органи сторін; органи, створені Євросоюзом та Україною в односторонньому порядку, а також правові акти, які вони ухвалюють. Зазначені органи та інститути забезпечують реалізацію основних напрямів Шенгенського acquis, сприяючи водночас досягненню поставлених цілей та завдань у його межах. У межах діяльності спільних органів співпраці між Україною та Європейським Союзом у різних сферах Шенгенського acquis між сторонами передбачено обмін найкращими практиками, зокрема, технічні аспекти, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил та процедур, спільний аналіз ризиків, участь у спільних діях, підготовка персоналу, навчання тощо. Для їх реалізації сторони докладатимуть спільні зусилля, спрямовані на ефективну імплементацію відповідних положень Шенгенського acquis.

**ВИСНОВКИ**

У **Висновках** сформульовано найважливіші результати дисертаційного дослідження та вирішено наукову проблему, що полягає у визначенні правового порядку Шенгенського аcquis, який має забезпечити реалізацію однієї з найважливіших засад ЄС, а саме вільний рух осіб в межах кордонів держав-членів.

Відповідно, в дисертації сформульовано такі положення і висновки, що характеризують найважливіші результати дослідження згідно з поставленою метою та завданнями:

1. Шенгенське аcquis являє собою багатоаспектний інструмент правового характеру, що визначає умови вільного пересування громадян ЄС в межах територіального простору держав-членів, названий Шенгенським простором.

2. Шенгенське аcquis функціонує як окремий правовий порядок, що діє в рамках права ЄС, поширюючись на держави-члени шляхом відміни між ними внутрішнього прикордонного та імміграційного контролю.

3. В рамках Шенгенського простору реалізуються права громадян держав-членів ЄС на вільне пересування, що є безпосереднім засобом здійснення та поглиблення інтеграційних процесів, які забезпечують виконання в об’єднанні економічних, політичних, безпекових, гуманітарних та інших цілей і завдань.

4. Важливою особливістю Шенгенського acquis є встановлення правових умов вступу до цього простору третіх країн, що характеризує цей правовий порядок як відкритий також для держав-членів ЄС.

5. Шенгенське аcquis демонструє гнучкість свого правового інструментарію, в рамках якого допускається функціонування різних за обсягом прав і обов’язків держав-учасниць, які складають внутрішній та зовнішній виміри. Перший створюється згідно з договірними та іншими відносинами держав-учасниць Шенгенського простору (Шенгенська угода 1985 р., Шенгенська конвенція 1990 р., відповідні рішення Ради ЄС та ін.). Другий засновується на угодах ЄС з третіми країнами (угоди про реадмісію і спрощення візового режиму та декларації, програми дій, рамкові акти інститутів ЄС).

6. Джерела Шенгенського acquis складають правові рішення та заходи держав-учасниць Шенгенського простору, які регулюють інтеграційні процеси, що стосуються: відміни перевірок на внутрішніх кордонах і запровадження правил перетину зовнішніх кордонів; здійснення ними спільної візової та імміграційної політики; узгодження їх політики щодо надання притулку; організації співпраці їх судових і поліцейських органів; встановлення правил захисту персональних даних та запровадження Шенгенської інформаційної системи, Візової інформаційної системи тощо.

7. Гнучкість Шенгенського acquis досягається укладанням угод Ради ЄС з відповідними державами-учасницями цього простору. Такі угоди, зокрема, укладені з Ісландією, Норвегією, Ліхтенштейном і Швейцарією, що передбачає відміни ними перевірок та контролю на своїх зовнішніх кордонах і застосування правових рішень та заходів Шенгенського acquis. Контроль за здійсненням останніх покладається на комітети, що діють в межах робочих груп Ради ЄС. До них, як правило, входять представники урядів держав – членів ЄС, Ради ЄС, Комісії ЄС та представники третіх країн. Останні можуть брати участь в обговоренні законодавчих актів Шенгенського acquis без права голосу.

8. Спільна візова політика ЄС є одним з основних напрямів співробітництва держав Шенгенського простору. В межах його внутрішніх кордонів громадяни держав-учасниць користуються свободою пересування. Що стосується участі третіх країн в Шенгенському просторі, то візова політика ЄС залишається важливим інструментом, за допомогою якого держави – члени на своїх кордонах можуть захищати себе від нелегальної імміграції, потоків біженців та забезпечити при цьому належний рівень безпеки власних громадян.

9. Надано оцінку критеріям стосовно віднесення до «чорного переліку» певних третіх країн та обмеження у зв’язку з цим видачі шенгенської візи при перетині громадянами цих країн зовнішніх кордонів ЄС. Встановлення ЄС цих критеріїв пов’язується з ризиками нелегальної міграції, державною політикою з питань безпеки, зовнішніх відносин ЄС з цими країнами. Отже, віднесення певної третьої країни до того або іншого ризику, має бути належним чином обгрунтоване, з наведенням максимально достатніх та виправданих фактичних обставин. В той же час, ЄС практикує встановлення «білого переліку» третіх країн, звільняючи їх громадян від вимоги мати шенгенські візи при перетині зовнішніх кордонів ЄС. Однак, проблема біженців, що пов’язана також з боротьбою з нелегальною міграцією, до цих пір не тільки не вирішена ЄС, а в останній час ще більше поглибилася, ставши серйозною загрозою для безпеки держав-членів, їх цивілізаційним цінностям.

10. Зроблено висновок про досить високий рівень уніфікації Візового кодексу ЄС, в якому знайшло більш точне визначення таких понять як віза та їх категорії, а також встановлення процедур їх видачі. В результаті, в рамках Шенгенського простору відбулося спрощення правового режиму візової політики ЄС, що сприяло гармонізації законодавства держав-членів у цій сфері.

11. Проведено детальний аналіз функціонування Візової інформаційної системи, створеної в ЄС, з метою встановлення ефективного контролю прикордонних органів держав-членів за перетином їх кордонів. Вона характеризується комплексом необхідних процедур, застосування яких слугує виявленню інформації про громадян із третіх країн, які подають заявки на отримання шенгенської візи та визначенню осіб, що тимчасово або постійно перебувають на території держав-учасниць Шенгенського простору з метою встановлення порушників візового режиму на їх зовнішніх кордонах. Запровадження цієї системи також сприяє захисту персональних даних заявників від крадіжки їхньої ідентичності, перешкоджаючи шахрайству з документами і торгівлі візами. Взяття відбитків пальців широко застосовується в межах Шенгенського простору з метою забезпечення достатньо високого рівня безпеки інших супровідних документів – посвідчення особи, паспортів тощо. Крім того, використання біометричних даних для підтвердження ідентичності особи, яка має шенгенську візу, також надає можливість правоохоронним органам і прикордонним службам держав Шенгенського простору оперативно перевіряти дані іноземців, ефективно боротися з підробкою документів, протидіяти злочинній діяльності тощо.

12. Відміна перевірок та контролю на кордонах у межах держав Шенгенського простору є однією з необхідних умов приєднання третіх країн до нього. Водночас, відкривши свої кордони, держави Шенгенського простору регулярно зіштовхуються з низкою таких проблем як транскордонна злочинність, проникнення нелегальних мігрантів, які становлять загрозу громадському порядку, національній безпеці тощо. Вирішення цих проблем разом із запобіганням нелегальній імміграції, встановленням правил та процедур перетину кордонів держав – членів ЄС, умовами в’їзду, пересуванням, проживанням та працевлаштуванням іноземців, а також боротьбою з торгівлею людьми, визначає основні напрями співробітництва держав Шенгенського простору у сфері охорони їх кордонів.

13. Важливу складову діяльності ЄС, спрямовану на підвищення ефективності функціонування Шенгенського acquis, становить визначення в його рамках наступних завдань: забезпечення вільного руху осіб, незалежно від їх громадянства, при перетині ними внутрішніх кордонів; проведення перевірок осіб та моніторингу при перетині зовнішніх кордонів; поступове впровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами та ін. Все це сприяло гармонізації у сфері прикордонного співробітництва законодавства держав-членів.

14. Зроблено висновок про те, що вирішення в рамках ЄС такої важливої проблеми як охорона зовнішніх кордонів держав Шенгенського простору, яка тісно пов’язана із запобіганням нелегальної міграції, транскордонної злочинності та торгівлею людьми, має комплексний характер, що сприяє режиму безпеки на його кордонах. У зв’язку з цим, усі правові та організаційні заходи у формі єдиних стандартів, спільних правил та процедур в рамках Шенгенського простору безпосередньо сприяють зміцненню та розвитку такого важливого напряму співробітництва держав-членів, як охорона зовнішніх кордонів ЄС.

15. Обгрунтовується положення про те, що сучасний розвиток інформаційних технологій значно вплинув на ефективне підвищення Шенгенської інформаційної системи, піднявши її на рівень другого покоління. Вона передбачає можливість приєднання до неї нових європейських держав, розширення, зокрема, категорій розшукуваних осіб та об’єктів. Оновлена система перебуває на стадії реалізації забезпечення безпеки та охорони зовнішніх кордонів держав-учасниць Шенгенського простору, слугуючи інструментом реалізації його acquis.

16. Визначено інституційний механізм співробітництва між державами-учасницями Шенгенського простору у сфері прикордонної співпраці, що складається з: Фронтексу як агенції з охорони кордонів; загонів швидкого прикордонного реагування Рабіт; Європейської служби прикордонної та берегової охорони і Європейської системи прикордонного спостереження Євросур, який можна охарактеризувати як комплексну інтегровану систему управління зовнішніми кордонами ЄС.

17. Визначено, що спільна імміграційна політика ЄС безпосередньо пов’язана з встановленням в його межах прикордонного контролю, регулюючи питання в’їзду, пересування, проживання та працевлаштування громадян з третіх країн. Її складовою є боротьба з нелегальною міграцією, торгівлею людьми тощо.

18. Показано правовий режим надання третім країнам фінансової допомоги для боротьби з нелегальною міграцією, що здійснюється на основі укладення з ними угод ЄС. В них передбачено проведення заходів, спрямованих на підтримання економічної та соціальної стабільності третіх країн разом із удосконаленням їх державного управління. Перш за все, вона має сприяти усуненню соціальних і економічних причин нелегальної міграції з цих країн.

19. Надано характеристику угод ЄС та держав-членів з третіми країнами про реадмісію, в яких встановлено процедуру повернення осіб, які не мають законних підстав для перебування на території держав-членів, до країни походження або транзиту.

20. Досліджено комплекс питань, що стосуються порядку надання ЄС притулку громадянам третіх країн та визначено рівень гармонізації законодавства держав-членів у цій сфері. Його основу становить метод координації між ЄС та державами-членами як їх спільної компетенції, що визначається установчими договорами ЄС, підтверджується практикою Суду ЄС та законодавством держав-членів. Метод координації стосується надання третім країнам правової, гуманітарної та мовної допомоги, передбачаючи спрощення адміністративних процедур для перетину іммігрантами зовнішніх кордонів ЄС. При цьому застосовуються заходи щодо забезпечення економічних, соціальних та культурних прав цих осіб.

21. Показано правову природу інституційного механізму реалізації Шенгенського acquis у сфері поліцейського співробітництва, що діє у складі відповідних агенцій та установ. До них відносяться: Європейський поліцейський офіс, Європейський навчальний поліцейський коледж, Постійний комітет з оперативного співробітництва та внутрішньої безпеки, Європейський центр розвідувального аналізу, Європейський центр з боротьби з кіберзлочинністю, Європейський центр протидії екстремізму і тероризму та Європейський центр з боротьби з нелегальною імміграцією, діяльність яких не справляється у повній мірі з загрозами та небезпеками сьогодення. Зроблено висновок про те, що вирішення цих гострих питань, пов’язаних із боротьбою з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків, торгівлею людьми, кіберзлочинністю і тероризмом, потребує більш скоординованої політики на рівні зазначених інституцій ЄС.

22. Зроблено висновок про те, що судове співробітництво держав-учасниць Шенгенського простору у кримінальних справах становить окрему систему органів ЄС, що складається з Європейської організації з питань юстиції, Європейської судової мережі та Мережі законодавчого співробітництва. Кожна з цих складових має власні цілі, завдання та функції, що визначають їх повноваження. Важливим повноваженням у судовій співпраці є виконання запитів державами-членами ЄС на взаємній основі. Ця форма співробітництва судів у кримінальних справах засновується на координації ЄС з державами-членами.

23. Надано характеристику угод України з окремими державами Шенгенського простору з питань взаємного працевлаштування, соціального забезпечення та умов і процедур, що стосуються місцевого прикордонного руху осіб. Належне виконання Україною положень цих угод вимагає гармонізації її законодавства, хоча до цих пір це зобов’язання України все ще перебуває в стадії імплементації.

24. Укладання угод України з ЄС та державами-членами на виконання Шенгенського acquis становить важливий крок у реалізації громадянами України свободи руху осіб та їх долученні до Шенгенського простору як однієї з основоположних засад діяльності ЄС.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Анцупова Т. О., Селезньов В. Є. Правовий статус людини і громадянина у Європейському Союзі. *Право Європейського Союзу:* підручник / за ред. О. К. Вишнякова. Одеса: Фенікс, 2013. Розд. 4. С. 70–78.

Арсеній Яценюк та Прем’єр-міністр Румунії підписали Угоду між урядами України та Румунії про місцевий прикордонний рух 02.10.2014 р. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\_id=247648897 &cat\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247648897%20&cat_id=244276429) (дата звернення: 25.10.2016).

1. Бенч Н. В. Міжнародно-правове співробітництво України та Європейського Союзу в кримінальних справах у сфері свободи, безпеки та юстиції: дис. … канд. юрид. наук. URL: [http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/ 273/dis\_Bench%20N.V..pdf](http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/%20273/dis_Bench%20N.V..pdf) (дата звернення: 14.03.2019).

Бугров Р. В. Актуальные проблемы европейской интеграции: учеб. пособие. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского гос. ун-та, 2006. 74 с.

Валеев Р. М. Контроль в современном международном праве: монография. Изд-е 2-е, перераб. и доп. Казань: Центр инновационных технологий, 2003. 321 с.

1. Вишняков О. К. Право Європейського Союзу: підручник. Одеса: Фенікс, 2013. 883 с.
2. Візи. Поїздки громадян України до Хорватії. URL: [http://ua.mfa.hr/ print.aspx?id=7757&itemId=0&lang=10](http://ua.mfa.hr/%20print.aspx?id=7757&itemId=0&lang=10) (дата звернення: 16.11.2018).
3. Войников В. В. Европейское полицейское ведомство (Европол): история, задачи, структура. *Российская юстиция*. 2005. № 2. С. 20–22.
4. Волков А., Токаренко А., Царев Е. Персональные данные: от Европы до России. URL: //www.ispdn.info/articles/personalnye-dannye-ot-evropy-do-rossii (дата звернення: 16.11.2018).
5. Голунов С. Пограничная безопасность в ЕС. *Международные процессы:* журнал теории международных отношений и мировой политики. URL: <http://www.intertrends.ru/twenty/005.htm> (дата звернення: 10.09.2015).

Горшенева И. Полиция в механизме современного государства : Теоретико-правовые аспекты: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2002. 28 с.

1. Грицаєнко Л. Л. Європейський Союз як організація sui generis. *Публічне право.* 2011. № 1. С. 82–87. URL: [http://ebooks.znu.edu.ua/files/ Bibliobooks/Inshi38/publichnepravo2011n1/grycaenko.pdf](http://ebooks.znu.edu.ua/files/%20Bibliobooks/Inshi38/publichnepravo2011n1/grycaenko.pdf) (дата звернення: 10.09.2015).
2. Дворніченко Д.Ю. Роль FRONTEX в реалізації політики ЄС щодо протидії Нелегальній міграції. *Альманах міжнародного права*. 2014. Вип. 4. С. 104–108.
3. Денисов В. Н., Муравйов В. И. Правовые основы имплементации права Европейского Союза во внутренний правопорядок Украины. *Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы.* Киев: Юринком Интер, 2003. С. 151–162.

Договор о Европейском Союзе от 07.02.1992 г. (текст с изменениями и дополнениями от 13.12.2007 г.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_029> (дата звернення10.09.2015).

Дублінська Конвенція 1990 року, що визначає державу, відповідальну за розгляд клопотань про надання притулку, поданих у одній з держав – членів Європейських Співтовариств. URL: [http://unhcr.ru/fileadmin/ files/docs/Documents/Documents\_of\_the\_European\_Union\_1990.pdf](http://unhcr.ru/fileadmin/%20files/docs/Documents/Documents_of_the_European_Union_1990.pdf) (дата звернення: 10.09.2015).

Європейська інтеграція України: внутрішні чинники і зовнішні впливи: Аналітична доповідь Центру Розумкова. *Національна Безпека і Оборона.* 2013. № 4–5. С. 2–55.

1. Європейське право: право Європейського Союзу: підручник: у 3 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. 3. 406 с.
2. Європейські стандарти прокурорської діяльності у кримінальному проадженні: навч. посібник / І. М. Козьяков та ін.; за заг. ред. І.М. Козьякова; Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України. Київ: Нац. Академія прокуратури України, 2015. 200с.
3. Жукова Н. Миграционная политика Европейского Союза: дис. … канд. полит. наук. Ставрополь, 2005. URL: [http://dlib.rsl.ru/loader/view/ 01002752006?get=pdf](http://dlib.rsl.ru/loader/view/%2001002752006?get=pdf) (дата звернення: 10.09.2015).
4. Звіт Національного антикорупційного бюро України за лютий-серпень 2016 р. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/ zvit\_02\_072016.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/%20zvit_02_072016.pdf) **(дата звернення:** 12.03.2018**).**

Інформація про виконання плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 р. № 2-р. URL: [http://dpsu.gov.ua/ua/about/ programms/programms\_7.htm](http://dpsu.gov.ua/ua/about/%20programms/programms_7.htm) (дата звернення: 12.03.2018).

Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Основы интеграционного права. Москва: Изд-во «Проспект», 2014. 291 с.

Київець О.В. У пошуках міжнародного права: переосмислюючи джерела / О. В. Київець. – Камянець-Подільський: ПП «Видавництво Оіюм», 2011. – 480 с.

1. Ковальова О. Політико-правові і процедурні питання вступу до Європейського Союзу. *Право України.* 2003. № 4. С. 119–123.

Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского сообщества от 15.06.1990 г. URL: <http://www.memo.ru/hr/refugees/sem7rus/Chapter19.htm> (дата звернення: 12.03.2018).

1. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011> (дата звернення: 12.03.2018).

Концепція інтегрованого управління кордонами: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 1149-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1149-2015-%D1%80> (дата звернення: 12.03.2018).

1. Костюченко Я. М. Правове регулювання співробітництва України та Європейського Союзу: монографія. Київ: LAT&K, 2011. 205 с.

Макаруха З. Правовий аналіз «внутрішнього виміру» простору свободи, безпеки та юстиції в межах ЄС. URL: [http://vuzlib.com/content/ view/2281/73/](http://vuzlib.com/content/%20view/2281/73/) (дата звернення: 12.03.2018).

1. Макаруха З. Правовий аналіз структури, завдань, сфери діяльності та порядку роботи Євроюсту. *Вісник Академії адвокатури України.* 2009. № 3(16). С. 129–131.

Макаруха З. М. Правові засади діяльності Європейського Союзу у сфері забезпечення простору свободи, безпеки та юстиції: монографія. Львів: Астролябія, 2011. 544 с.

1. Мартиненко О. А., Теличкін І. О. Запобігання злочинам серед працівників в органах внутрішніх справ України: міжнародні та національні аспекти: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2015. 236 с.
2. Мельник К. С. Правові механізми захисту персональних даних в Європейському Союзі. *Правова інформатика.* 2013. № 4 (40). С. 55–62.
3. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Урядом Республіки Молдова та Європейською Комісією щодо місії Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова від 07.10.2005 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_235> (дата звернення: 12.03.2018).
4. Мережко О. Антропологія міжнародного права. *Юридичний журнал.* 2013. № 11–12. С. 112–114.

Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине: годовой отчёт 01.12.2012 г. – 30.11.2013 г. URL: <http://eubam.org/wp-content/uploads/2014/06/Annual-report_2013_rus.pdf> (дата звернення: 12.03.2018).

Моравецкий Войцех. Функции международной организации / пер. с польск. под ред. Г. И. Морозова. Москва: Прогресс, 1976. 384 с.

Муравйов В. І. Правові засади функціонування простору свободи, безпеки та юстиції Європейського Союзу. *Віче.* 2011. № 10.URL: http://veche.kiev.ua/journal/2564/ (дата звернення: 12.03.2018).

Муравйов В., Березовська І. Види компетенції реформованого Європейського Союзу. URL: [http://papers.univ.kiev.ua/mizhnarodni\_vidnosyny/ articles/Types\_of\_the\_reformed\_European\_Union\_s\_competence\_16198.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/mizhnarodni_vidnosyny/%20articles/Types_of_the_reformed_European_Union_s_competence_16198.pdf) (дата звернення: 12.03.2018).

Муравйов В. І., Мушак Н. Б. Гармонізація внутрішнього права асоційованих країн з правом Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2013. № 4. C. 12–17.

Муравйов В. І., Мушак Н. Б., Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче.* 2013. № 8. С. 12–18.

1. Мушак Н. Аcquis у правовій системі Європейського Союзу. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2016. № 1. С. 101–105.
2. Мушак Н. Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.
3. Мушак Н. Правові основи співпраці України з державами-учасницями Шенгенського простору. *Evropský politický a právní diskurz.* Svazek 4, 6 vydani, 2017. P. 19–24.
4. Мушак Н. Б. Legal Protection of Third Country nationals in the European Union. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2016. № 127. С. 95–104.
5. Мушак Н. Б. Гармонізація законодавства України з acquis Європейського Союзу та стандартами Ради Європи. *Право України.* 2013. № 4. С. 77–92.
6. Мушак Н. Б. Запровадження безвізового режиму для громадян України є європейська інтеграція. *Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право:* монографія. Київ: К. І. С., 2014. С. 166–175.
7. Мушак Н. Б. Захист персональних даних у Візовій інформаційній системі Європейського Союзу. *Від теорії міжнародного права до практики захисту прав людини.* Liber Amicorum до 60-річчя проф. В. В. Мицика: монографія / за ред. О. В. Задорожнього та О. Р. Поєдинок. Київ; Одесса: Фенікс, 2016. С. 590–596.
8. Мушак Н. Б. Зібрання актів європейського права / за заг ред. В. І. Муравйова. Київ: Ред. журналу «Право України», 2013. Вип. 1: Європейський Союз. 1052 с. 5 статей.
9. Мушак Н. Б. Імплементація Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо забезпечення свободи пересування громадян України територією держав – членів ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* – 2014. № 122, ч. 1. С. 79–88.

Мушак Н. Б. Концептуальні засади європейської інтеграції у сфері транскордонного співробітництва. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2015. № 10. С. 22–26.

1. Мушак Н. Б. Концепція «безпечної третьої країни» у праві Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2018. № 134. С. 90–98.
2. Мушак Н. Б. Механізм правового регулювання відносин України та Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2013. № 5. С. 5–13.
3. Мушак Н. Б. Основні теорії європейської інтеграції у межах Шенгенського простору. *Український часопис міжнародного права.* 2015. № 2. С. 88–95.
4. Мушак Н. Б. Правове регулювання функціонування інформаційних систем у межах Шенгенського простору. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2017. № 130. С. 70–81.
5. Мушак Н. Б. Правові засади імміграційної політики Європейського Союзу. *Альманах права. Правовий світогляд: людина і право.* До 65-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2014. Вип. 5. С. 276–281.
6. Мушак Н. Б. Правові засади співпраці України з державами Шенгенського простору. *Актуальні проблеми сучасного конституціоналізму (на прикладі України та Республіки Польща):* кол. монографія / за заг. ред. Ю. Бошицького та Я. Стеліни; Київський університет права НАН України, Гданський університет. Київ: Талком, 2017. С. 292–305.
7. Мушак Н. Б. Правові засади формування візової інформаційної системи Європейського Союзу в межах Шенгенського простору. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2015. № 1. С. 96–101.
8. Мушак Н. Б. Правові основи співпраці України з державами-учасницями Шенгенського простору. *Часопис Київського університету права НАН України:* Український науково-теоретичний часопис. 2017. № 2. С. 279–282.
9. Мушак Н. Б. Принцип свободи руху осіб в Угоді про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Економічна асоціація України з Європейським Союзом: монографія / за ред. О. І. Шниркова, В. І. Муравйова. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2015. С. 361–374.
10. Мушак Н. Б. Реалізація Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2015. № 6. С. 19–24.
11. Мушак Н. Б. Свобода пересування осіб як одне із фундаментальних прав громадян Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2013. № 116. С. 105–114.
12. Мушак Н. Б. Сотрудничество Украины и Европейского Союза в сфере юстиции, свободы, безопасности. *Евразийский юридический журнал.* 2013. № 9 (64). С. 101–104.
13. Мушак Н. Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. *Журнал європейського і порівняльного права.* 2016. Вип. 1. С. 105–117.
14. Мушак Н. Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. *Часопис Київського університету права НАН України:* Український науково-теоретичний часопис. 2015. № 3. С. 345–349.
15. Мушак Н. Б. Теорії походження прав людини та їх вплив на розвиток концепції прав людини в міжнародному праві. *Правничий вісник університету «КРОК».* 2013. № 2. С. 106–112.
16. Мушак Н. Б. Угода про Асоціацію і свобода пересування громадян України в межах ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2013. № 115, ч. 2. С. 120–125.
17. Мушак Н. Б. Угоди про місцевий прикордонний рух як правовий інструмент лібералізації візового режиму між Україною та Європейським Союзом. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2016. Вип. 3. С. 43–57.
18. Мушак Н. Б. Україна на шляху до безвізового режиму з Європейським Союзом. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2014. № 22. С. 12–18.
19. Мушак Н. Б. Україна та Європейський Союз: формат двостороннього співробітництва у сфері пересування осіб. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2014. № 6. С. 74–80.
20. Мушак Н. Б. Шенгенське право. *Європейське право: право Європейського союзу:* підручник: у 3 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. 3. С. 204–252.
21. Мушак Н. Б. Шенгенські acquis та Україна. *Віче:* журнал Верховоної Ради України. 2014. № 22. С. 3–8.
22. Мушак Н. Б., Муравйов В. І. Гармонізація внутрішнього права асоційованих країн з правом Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2013. № 4. С. 12–18.
23. Мушак Н. Б., Муравйов В. І. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче.* 2013. № 8. С. 12–18.
24. Національна асоціація кредитних фінансових установ (ASNEF) і Федерація електронної комерції і прямого маркетингу (FECEMD) проти Державної адміністрації = Asociacion Nacional de Establecimientos Financieros de Credito (ASNEF) and Federacion de Comercio Electronico y Marketing Directo (FECEMD) v. Administracion del Estado: об’єднані справи C‑468/10 та C‑469/10 від 24.11.2011 р. / СЄС. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0468> (дата звернення: 12.04.2015).
25. Овчаренко О. М. Новий етап співробітництва України і ЄС у сфері протидії злочинності. *Питання боротьби зі злочинністю*: зб. наук. праць. Харків: Право, 2011. Вип. 21. С. 79–88.

Пазюк А. В. Захист прав людини стосовно обробки персональних даних: міжнародні стандарти. URL: [http://cyberpeace.org.ua/files/zahist\_prav\_ ludini\_stosovno\_obrobki\_personal\_nih\_danih-kniga1.pdf](http://cyberpeace.org.ua/files/zahist_prav_%20ludini_stosovno_obrobki_personal_nih_danih-kniga1.pdf) (дата звернення: 12.10.2018).

Передерій О. Організаційно-правові форми співробітництва України і Європейського поліцейського офісу (теоретико-правовий аналіз). [*Форум права*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=EJ000026). 2012. № 1. С. 751–755.

1. Петров Р. А. Еволюція поняття «acquis communautaire» в праві Європейського Союзу. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/old\_jrn/Soc\_Gum/ Nzizvru/2012\_4/p13\_44.html](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/%20Nzizvru/2012_4/p13_44.html) (дата звернення: 12.10.2018).
2. Петров Р. А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу у правові системи третіх країн: монографія. Київ: Істина, 2012. 384 с.
3. План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України від 22.11.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001> (дата звернення: 12.10.2018).

Поліванова О. М. Становлення свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2012. № 1. С. 49–50.

Поняття та зміст acquis communautaire. URL: <https://pidruchniki.com/1328102248587/pravo/ponyattya_zmist_acquis_communautaire> (дата звернення: 12.10.2018).

Порядок денний асоціації Україна – ЄС від 16.03.2016 р. URL**: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\_990** (дата звернення: 12.10.2018).

1. Потапенко Є. Методи і способи міждержавної правової інтеграції. *Право України.* 2014. № 6. С. 121-130.

Потемкина О. Ю. Европейский Союзв борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции. *Вся Европа.ru*. 2009. № 5 (33). С. 24–25.

1. Право Європейського Союзу. Особлива частина: навч. посібник / за ред. М. Р. Аракеляна, О. К. Вишнякова. Київ: Істина, 2010. 528 с.
2. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 704 с.

Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/ laws/show/3671-17](http://zakon5.rada.gov.ua/%20laws/show/3671-17) (дата звернення: 12.10.2018).

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв’язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України від 13.05.2014 р. № 1261 – VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1261-18> (дата звернення: 12.10.2018).

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації. Закон України від 13.05.2014 р. № 1263-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1263-18> (дата звернення: 12.10.2018).

Про встановлення безвізового режиму для громадян держав – членів Європейського Союзу, Швейцарської Конфедерації та Князівства Ліхтенштейн: Указ Президента України від 26.07.2005 р. № 1131/2005. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1131/2005> (дата звернення: 12.10.2018).

Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 12.10.2018).

Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної Прокуратури України від 12.04.2016 р. № 149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16> (дата звернення: 12.10.2018).

Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-18. **URL:** <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>(дата звернення: 12.10.2018).

Про Питання організації роботи підкомітетів Комітету асоціації між Україною та ЄС, у тому числі Комітету асоціації у торговельному складі, і діалогів Україна – ЄС: постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2015 р. № 646. URL**:** <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2015-%D0%BF>(дата звернення: 12.10.2018).

Про прийняття регламентів Ради асоціації, Комітету асоціації і його підкомітетів: рішення Ради Асоціації між Україною та ЄС від 15.12.2014 р. № 1/2014. URL**:** <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/845_001>(дата звернення: 05.10.2017).

Про Програму інтеграції України до ЄС: Указ Президента від 14.09.2000 р. URL**:** <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1072/2000> (дата звернення: 05.10.2017).

1. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв’язку: Закон України від 04.06.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/507-19> (дата звернення: 05.10.2017).
2. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво: Закон України від 05.10.2010. № 2576-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2576-17> (дата звернення: 05.10.2017).
3. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Закон України від 15.01.2008 р. № 116 VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116-17> (дата звернення: 05.10.2017).
4. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз: Закон України від 15.01.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-17> (дата звернення: 05.10.2017).

Про створення двох підкомітетів: рішення Ради Асоціації між Україною та ЄС від 15.12.2014 р. № 2/2014. URL**:** [http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/845\_002](http://zakon2.rada.gov.ua/%20laws/show/845_002) (дата звернення: 05.10.2017).

Про схвалення проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про місцевий прикордонний рух: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 р. № 655-р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/655­2014­%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/%20laws/show/6552014%D1%80) (дата звернення: 05.10.2017).

Про схвалення проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Швейцарською Федеральною Радою про спрощення оформлення віз: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 р. № 875-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249523573> (дата звернення: 05.10.2017).

Про схвалення [рекомендації Ради асоціації між Україною та ЄС про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС](http://www.kmu.gov.ua/document/248036086/Recommendation_UA_final.pdf): р[озпорядження](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/207-2015-%D1%80) Кабінету Міністрів України від 13.03.2015 р. № 207. URL**:** <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/207-2015-%D1%80> (дата звернення: 05.10.2017).

Про уповноваження Ю. Луценка на підписання Угоди про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції: розпорядження Президента України від 13.06.2016 р. № 205/2016-рп. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2052016-rp-20159> (дата звернення: 05.06.2018).

1. Протокол про позицію Данії. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/994\_617](http://zakon.rada.gov.ua/%20laws/show/994_617) (дата звернення: 05.06.2018).
2. [Протокол щодо статусу біженців](http://zakon.rada.gov.ua/go/995_363) від 16.12.1966 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_363> (дата звернення: 05.06.2018).

Різак М. В. Правовий статус Уповноваженого органу з питань захисту персональних даних: досвід зарубіжних країн. *Форум права.* 2012. № 3. С. 619–625.

1. Робоча Домовленість щодо встановлення оперативного співробітництва між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Фронтексом від 11.06.2007 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show/112\_198](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/%20show/112_198) (дата звернення: 05.06.2018).

Соколова Л. М*.* Ордер на арест: становление нового института в праве Европейского Союза. *Российская юстиция.* Москва: Юрид. мир, 2006. № 6. С. 66–69.

Соколюк М. Проведено 9-те засідання Спільного реадмісійного комітету 03.08.2016 р. URL: <http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/4715-provedeno-dev-yate-zasidannya-spilnogo-komitetu-z-pitan-readmisiji-ukrajina-es> (дата звернення: 05.06.2018).

1. Справи «Товариство громадського права «Фолькер і Маркус Шеке» C-92/09 і Хартмут Айферт проти землі Гессен» = Volker and Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen C-93/09 від 09.11.2010 р. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-105/03> (дата звернення: 05.06.2018).
2. Стрєльцова О. В. Становлення та розвиток правових засад співробітництва України і Європейського Союзу. *Правова держава.* Щорічник наукових праць. 2011. Вип. 22. С. 182–190.
3. Тимченко Л., Кононенко В. Вплив Суду ЄС на розвиток права Європейського Союзу. *Європейське право:* наук.-практ. фаховий журнал. 2012. № 1. С. 189–197.

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху від 28.03.2008 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616_138> (дата звернення: 05.06.2018).

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про правила місцевого прикордонного руху від 18.09.2007 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348_072> (дата звернення: 05.06.2018).

1. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 04.12.2009 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/ laws/show/994\_954](http://zakon1.rada.gov.ua/%20laws/show/994_954) (дата звернення: 05.06.2018).

Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23.07.2012 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 994\_b15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%20994_b15) (дата звернення: 05.06.2018).

Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/ 994\_851](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/%20994_851) (дата звернення: 05.06.2018).

Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18.06.2007 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/994\_850](http://zakon2.rada.gov.ua/%20laws/show/994_850) (дата звернення: 05.06.2018).

1. Угода між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці від 13.02.2003 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/620\_006 (дата звернення: 05.06.2018).

Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух від 30 травня 2008 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/703_076> (дата звернення: 05.06.2018).

1. Угода між Урядом України та Урядом Латвійської Республіки про трудову діяльність та соціальний захист осіб, які постійно проживають в Україні та Латвії і працюють на територіях обох держав від 21.11.1995 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/428_016> (дата звернення: 05.06.2018).
2. Угода між Урядом України та Урядом Литовської Республіки про взаємне працевлаштування громадян від 28.03.1995 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/440_021> (дата звернення: 05.06.2018).
3. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємне працевлаштування працівників від 16.02.1994 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616_026> (дата звернення: 05.06.2018).

Четвериков А. О. Договор о функционировании Европейского Союза. 2010. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu> (дата звернення: 05.06.2018).

Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В., Ющик О. І., Антонов В. О., Костецька Т. А., Куян І. А., Мурашин Г. О., Суржинський М. І. Проблеми розвитку конституційного права України на сучасному етапі: теорія і практика. *Правова держава*: зб. наук. Праць. 2014. Вип. 25. С. 66–97.

1. Шемякин А.Н. Морское право: учебное пособие / А. Н. Шемякин. – Изд. 4-е, стереотип. – Харьков : Одиссей, 2010. 344 с.

Шендеровська А. В. Характеристика угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС та її виконання Україною. *Часопис Київського університету права.* 2013. № 4. C. 379–383.

1. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія. Харків: Право, 2013. 760 с.

Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2014. 200 с.

Achievements of EUBAM Increased transparency about import/export flows from the Transnistrian region of Moldova. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Mission_achievementsNov07.pdf> (дата звернення: 05.06.2018).

1. Acosta Diego. The good, the bad and the ugly in EU migration law: Is the European Parliament becoming bad and ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive). *European Journal of Migration and Law.* 2009. Vol. 11, no. 1. P. 19.

**Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons - Final Act - Joint Declarations - Information relating to the entry into force of the seven Agreements with the Swiss Confederation in the sectors free movement of persons, air and land transport, public procurement, scientific and technological cooperation, mutual recognition in relation to conformity assessment, and trade in agricultural products,** 30/04/2002. *Official Journal of the European Communities.* L 114,P.0006-0072*.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430(01):EN:HTML> (дата звернення: 05.06.2018).

**Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, dated on 14, June, 1985. URL:** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID>= LsznTdVLF8TX3nmf21Q8kvlHYGFBKtBdwkQwGgHRxxjKVzX1DyQY!-1594363266?uri=CELEX:42000A0922%2801%29 (дата звернення: 05.06.2018).

1. **Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latters' association with the implementation, application and development of the Schengen acquis on 18 May 1999.** Official Journal of the European Union. L 176 , 10/07/1999 P. 0031 – 0033. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:21999A0710(02):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=%20CELEX:21999A0710(02):EN:HTML) (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement of 29 March 1991 between the governments of the Schengen states and the government of the Republic of Poland on the readmission of persons with unauthorized residence. URL: <http://www.statewatch.org/semdoc/> assets/files/keytexts/ktch5.pdf (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement on the accession of the Hellenic Republic to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union,the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990,to which the Italian Republic acceded b the Agreement signed at Paris on 27 November 1990, and to which the Kingdom of Spain and the Hellenic Republic acceded b the agreements signed at Bonn on 25 June 1991. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex: 32000D0365](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:%2032000D0365) (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement on the accession of the Italian Republic to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union,the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922(09)> (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement on the accession of the Kindom of Denmark to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX% 3A42000A0922(09)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%25%203A42000A0922(09)) (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement on the accession of the Kingdom of Spain to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union,the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990,to which the Italian Republic acceded b the agreement signed at Paris on 27 November 1990. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922(04)> (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement on the accession of the Kingdom of Sweden to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex% 3A42000A0922(02)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%25%203A42000A0922(02)) (дата звернення: 05.06.2018).

1. Agreement on the accession of the Portuguese Republic to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union,the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990,to which the Italian Republic acceded b the agreement signed at Paris on 27 November 1990. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32000D0365> (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement on the accession of the Republic of Austria to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union,the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990,to which the Italian Republic,the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic,and the Hellenic Republic acceded b the agreements signed on 27 November 1990,on 25 June 1991 and on 6 November 1992 respectively. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922(09)> (дата звернення: 05.06.2018).

Agreement on the accession of the Republic of Finland to the convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX% 3A42000A0922(09)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%25%203A42000A0922(09)) (дата звернення: 05.06.2018).

Annex A to Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) on application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA. URL: http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=xSELSeYzr61hZyJJjsevTaU6jP75V6g8-W1VsNA\_89Qtu-lr\_Uxe!-898031139?docId=1953121&cardId=1953120 (дата звернення: 05.06.2018).

1. Armstrong J. A. Nations before Nationalism. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982. 410 р.
2. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, of 27 June 2014 // Official Journal of the European Union. 29.05.2014. № L 161/3. URL: [http://eur­lex.europa.eu/legal­content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\_.2014.161.01.0003.01.ENG](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.161.01.0003.01.ENG) (дата звернення: 05.06.2018).
3. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, 30.8.2014. *Official Journal of the European Union*. L 261/4. URL: <http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-ge_aa-dcfta_en.pdf> (дата звернення: 05.06.2018).
4. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, 30.8.2014. *Official Journal of the European Union*. L 260/4. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/ ?uri=uriserv:OJ.L\_.2014.260.01.0004.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/%20?uri=uriserv:OJ.L_.2014.260.01.0004.01.ENG) (дата звернення: 05.06.2018).
5. Balassa B. The theory of Economic Integration. London, 1961. 230 p.

Baldaccini A. Counter – Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documements and Databases / A. Baldaccini. *European Journal of Migration and Law.* 2008. № 10. P. 31–49.

1. Baldaccini Anneliese. The EU Directive on Return: Principles and Protests. *Refugee Survey Quarterly.* 2009, Vol. 28, no. 4. P. 116.

Bitter S. Comment on Dagmara Kornobis-Romanowska Conceptual Changes in the Area of Freedom, Security and Justice through the Constitutional Treaty. *German Law Journal.* 2011. Vol. 6, № 11.

1. Bloch A., Galvin T., Schuster L. Changing Asylum Policies in Europe. *Journal of Refugee Studies.* 2000. Vol. 13, №3, P. 37–52.
2. Bratkovskij Klim. Нові державні органи. 06.01.2016 р. URL: <http://klim-ua.blogspot.com/2016/01/blog-post.html> (дата звернення: 05.06.2018).
3. Bulmer S. J., Radaelli C. M. The Europeanisation of National Policy? *Queen’s Papers on Europeanisation*. 2004. Vol. 1. 431 p.

Burridge «The ‘Added Value’ of RABITs: Frontex, Emergency Measures and Integrated Border Management at the External Borders of the European Union», 2012. 241 p.

Byrne Rosemary, Noll Gregor, Vedsted-Hansen Jens (eds.): New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union, The Hague. London, New York, 2002. 432 p.

1. C-25/94 Commission v. Council [1996]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0025> (дата звернення: 05.06.2018).
2. Carrera S., Guild E. ‘Joint Operation RABIT 2010’ – FRONTEX assistance to Greece’s border with Turkey: Revealing the deficiencies of Europe’s Dublin asylum system. CEPS, Brussels 2010. 342 p.
3. Case 26/69, Stauder v. City of Ulm. 1969. URL: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61969J0029&lg=en> (дата звернення: 05.06.2018).
4. Case C-476/98 Commission v Germany. 2002. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-476/98> (дата звернення: 05.06.2018).
5. Cassarino J.-P. Beyond symmetries: cooperation on readmission in the EU neighborhood. 2011. URL: [http://www.euce.org/eusa/2011/papers/ 3b\_cassarino.pdf](http://www.euce.org/eusa/2011/papers/%203b_cassarino.pdf) (дата звернення: 05.06.2018).

**Changes in Schengen visa application process. 21/05/2015. URL:** <http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2015/2015_05_21_3_en.htm> (дата звернення: 05.06.2018).

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C364/01). URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\_en.pdf (дата звернення: 05.06.2018).

1. Christopher Walsch (July 2009). Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement. Croatian Political Science Review 45 (5). Retrieved 29 August 2010, 251 p.

Collins Doreen. The European Communities. The Social Policy of the First Phase, volume 2: The European Economic Community 1958–1972. London: Martin Robertson, 1975. 286 p.

Commission Communication to the European Parliament and the Council of 3 June 2003 in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents, [COM(2003) 323](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:52003DC0323). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/ ?uri=celex:52003DC0323](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/%20?uri=celex:52003DC0323) (дата звернення: 05.06.2018).

1. Commission Decision 2006/648/EC of 22 September 2006 laying down the technical specifications on the standards for biometric features related to the development of the Visa Information System of 22 September 2006, 27.9.2006. *Official Journal of the European Union.* L 267/41. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32006D0648 (дата звернення: 05.06.2018).
2. Commission Decision 2007/171/EC of 16 March 2007 laying down the network requirements for the Schengen Information System II. *Official Journal of the European Union.* L 205, 7.8.2007. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\_.2014.430.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/%20EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.430.01.0001.01.ENG) (дата звернення: 05.06.2018).
3. Commission Decision 2010/260/EU of 4 May 2010 on the Security Plan for the operation of the Visa Information System. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\_2014/documents/com/com\_com(2011)0751\_/com\_com(2011)0751\_en.pdf (дата звернення: 05.06.2018).
4. **Commission Decision** 2010/49/EC of 30 November 2009 determining the first regions for the start of operations of the Visa Information System (VIS), 27.1.2010. *Official Journal of the European* ***Union.*** L 23/62. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:023:0062:0064:EN:PDF> (дата звернення: 05.06.2018).
5. Commission Decision o 4 May 2010 on the Security Plan for Central SIS II and the Communication Infrastructure (2010/261/EU). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010D0261> (дата звернення: 05.06.2018).
6. Commission Decision of 1 December 2014 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters adopted before the entry into force of the Treaty of Lisbon and which are not part of the Schengen *acquis*. URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014D0858> *(*2014/858/EU) (дата звернення: 16.03.2019).
7. **Commission Decision** [2008/602/EC](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0602:EN:NOT) **of 17 June 2008 laying down the physical architecture and requirements of the national interfaces and of the communication infrastructure between the central VIS and the national interfaces for the development phase, 23.7.2008.** Official Journal of the European **Union.** L 194/3. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX: 32008D0602](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:%2032008D0602) (дата звернення: 16.03.2019).

Commission Decisions 2008/334/JHA of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:123:0039:0075:EN:PDF> (дата звернення: 16.03.2019).

1. Commission Regulation (EC) No 977/2011 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas (Visa Code), 4.10.2011. *Official Journal of the European Union*. L 258/9. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011R0977> (дата звернення: 16.03.2019).
2. **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.** *Official Journal of the European Communities*. L 304/1. 2002. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=uriserv:l14571](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/%20TXT/?uri=uriserv:l14571) (дата звернення: 16.03.2019).
3. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [[COM(2005) 184](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:52005PC0184) final – Official Journal C 236 of 24.9.2005]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l16002> (дата звернення: 16.03.2019).

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Updating and simplifying the Community acquis" (COM (2003) 71 final). URL: <http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_simple_en.pdf> (дата звернення: 16.03.2019).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions A European Agenda on Migration, Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final. URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\_on\_the\_european \_agenda\_on \_migration\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european%20_agenda_on%20_migration_en.pdf) (дата звернення: 16.03.2019).

[Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Safeguarding Privacy in a Connected World A European Data Protection Framework for the 21st Century](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52012DC0009). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52012DC0009> (дата звернення: 16.03.2019).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions “A comprehensive approach on personal data protection in the European Union”. URL: //www.ec.europa.eu/health/data\_collection /docs/com\_2010\_0609\_en.pdf (дата звернення: 16.03.2019).

Conclusions of European Council meeting, 15 October 2015. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/16/euco-conclusions-1/ (дата звернення: 16.03.2019).

Conclusions of the Fontainebleau European Council (25 and 26 June 1984). URL: <http://aei.pitt.edu/1448/1/Fountainebleau__june_1994.pdf> (дата звернення: 16.03.2019).

Conclusions of Valletta Summit on migration, 11-12/11/2015. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> (дата звернення: 16.03.2019).

Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, incorporating the amendments made by the Treaty of Nice, signed on 26 February 2001. *Official Journal of the European Communities*. C 325/2, 24.12.2002. URL: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/index_en.htm> (дата звернення: 16.10.2018).

Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration, 27/05/2005. URL: [https://treaties.un.org/pages/ showDetails.aspx?objid=0800000280263b7b](https://treaties.un.org/pages/%20showDetails.aspx?objid=0800000280263b7b) (дата звернення: 16.10.2018).

1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 04.11.1950. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/ Convention\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/%20Convention_ENG.pdf) (дата звернення: 16.10.2018).

Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, 28.01.1981, Strasbourg. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm> (дата звернення: 16.10.2018).

1. **Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders.** Official Journal. L 239, 22/09/2000. P. 0019–0062. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX: 42000A0922(02):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:%2042000A0922(02):en:HTML) (дата звернення: 16.10.2018).

Coucil Decision 2009/371 of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol). *Official Journal*. 121/37 of 15.05.2009. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:en:PDF> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a [European Police Office](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995F1127(01):EN:NOT) (Europol Convention). URL: <http://www.cvce.eu/en/obj/the_europol_convention_brussels_26_july_1995-en-42fc8822-e483-4d1d-869d-18c945fe2b7e.html> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al33108> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision (2014/835/EU) of 27 November 2014 on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the surrender procedure between the Member States of the European Union and Iceland and Norway. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0835> (дата звернення: 16.10.2018).

1. Council Decision 16851/10 on Visa liberalisation for Taiwanese, Brussels, 25 November 2010. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms \_data/docs/pressdata/en/jha/118011.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms%20_data/docs/pressdata/en/jha/118011.pdf) (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision 2000/642/JHA of 17 October 2000 concerning arrangements between financial intelligence units of the Member States in respect of exchanging information (OJ L 271, 24.10.2000, p. 4). URL: [http://eurodocs.org/ 018250](http://eurodocs.org/%20018250) (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision 2002/494/JHA of 13 June 2002 setting up a European network of contact points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes. *Official Journal*. L 167, 26.6.2002. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0494> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision 2005/876/JHA of 21 November 2005 on the exchange of information extracted from the criminal record. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:322:0033:0037:EN:PDF> (дата звернення: 16.10.2018).

1. Council Decision **2007/511/EC: Council Decision of 15 February 2007 on the conclusion, on behalf of the Community, of an Arrangement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway on the modalities of the participation by those States in the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL:** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32007D0511> (дата звернення: 16.10.2018).
2. Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II). *Official Journal of the European Union*. L 205, 7.8.2007. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\_.2014.430.01.0001.01. ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.430.01.0001.01.%20ENG) (дата звернення: 16.10.2018).
3. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. *Official Journal of the European Union*. L 210/1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:EN:PDF> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption. *Official Journal*. L 301, 12.11.2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008D0852> (дата звернення: 16.10.2018).

1. Council **Decision** 2008/903/EC of 27 November 2008 on the full application of the provisions of the Schengen *acquis* in the Swiss Confederation, 5.12.2008. *Official Journal of the European* ***Union.*** L 194/3. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0903 (дата звернення: 16.10.2018).
2. Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network, L 348/130. *Official Journal of the European Union*. L 210/1. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008 D0976](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008%20D0976) (дата звернення: 16.10.2018).
3. Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) on application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0385 (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision 2014/857/EU of 1 December 2014 concerning the notification of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to take part in some of the provisions of the Schengen acquis which are contained in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters and amending Decisions 2000/365/EC and 2004/926/EC. *Official Journal of the European Union*. C 430/1, 01.12.2014. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\_.2014.430.01. 0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.430.01.%200001.01.ENG) (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision of 1 December 2000 on the application of the Schengen acquis in Denmark, Finland and Sweden, and in Iceland and Norway (2000/777/EC). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri= CELEX%3A32000D0777](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=%20CELEX%3A32000D0777) (дата звернення: 16.10.2018).

1. Council Decision of 22 December 2004 on the putting into effect of parts of the Schengen acquis by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 2004/926/EC. *Official Journal of the European Union*. L 395/70, 31.12.2004*.* URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex: 32004D0926](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:%2032004D0926) (дата звернення: 16.10.2018).
2. Council Decision of 26 April 2005 designating the seat of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2005/358/EC). URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005D0358 (дата звернення: 16.10.2018).
3. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), 3.8.2010. *Official Journal of the European Union*. L 201/30. URL: <http://www.eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf> (дата звернення: 16.10.2018).
4. Council Decision of 26 July 2010 on the conclusion, on behalf of the Union, of the Arrangement between the European Community, of the one part, and the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein, of the other part, on the modalities of the participation by those States in the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2010/490/EU). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010D0490> (дата звернення: 16.10.2018).
5. Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis. *Official Journal of the European communities*. L 064. 07/03/2002. P. 0020–0023*.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2002:064:TOC> (дата звернення: 16.10.2018).
6. Council decision of 28 June 1999 on the conclusion of the Agreement with the Republic of Iceland and the Kindom of Norway on the establishment of rights and obligations between Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on the one hand, and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway, on the other, in areas of the Schengen acquis which apply to these States (2000/29/EC). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000D0029> (дата звернення: 16.10.2018).
7. Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis, 2000/365/EC. *Official Journal of the European Union*. C 430/1. 01.12.2014. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ ?uri=uriserv:OJ.C\_.2014.430.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%20?uri=uriserv:OJ.C_.2014.430.01.0001.01.ENG) (дата звернення: 16.10.2018).
8. Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC). *Official Journal of the European Union*. L 213/5. 15.6.2004. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX: 32004D0512](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:%2032004D0512) (дата звернення: 16.10.2018).
9. Council Decision on the application of the provisions of the Schengen acquis relating to the Schengen Information System in the Czech republic, the Republic of Estonia, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic (2007/471/EC). *Official Journal of the European Unio*. L 323/34. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=CELEX%3A32007D0801](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/%20TXT/?uri=CELEX%3A32007D0801) (дата звернення: 16.10.2018).
10. Council Decision [2005/211/JHA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:32005D0211) of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, in particular in the fight against terrorism. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32005D0211> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision [2008/633/JHA](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0633:EN:NOT) of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, 13.8.2008. *Official Journal of the European Union.* L 218/129. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0129:0136:EN:PDF> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Decision [2010/131/EU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:32010D0131) of 25 February 2010 on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0131> (дата звернення: 16.10.2018).

1. Council Decision of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis (2000/365/EC), 1.12.2014. *Official Journal of the European Union*. C 430/1. URL: [http://www.statewatch.org/news/2014/nov/ uk-eu-opt-out-oj-consolid.pdf](http://www.statewatch.org/news/2014/nov/%20uk-eu-opt-out-oj-consolid.pdf) (дата звернення: 16.10.2018).

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. *Official Journal of the European Communities*. L 212 of 07.08.2001. URL: [http://eur-lex.europa.eu/ legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055](http://eur-lex.europa.eu/%20legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055) (дата звернення: 16.10.2018).

1. **Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.** Official Journal. L 016. 23/01/2004. P. 0044–0053. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ ALL/?uri=CELEX:32003L0109](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/%20ALL/?uri=CELEX:32003L0109) (дата звернення: 16.10.2018).
2. **Council Directive 2003/112/EC of 6 December 2010 concerning the status of third-country nationals who are short-term residents.** Official Journal. L 016, 23/01/2004. P. 0044–0053*.* URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ ALL/?uri=CELEX:32003L0109](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/%20ALL/?uri=CELEX:32003L0109) (дата звернення: 16.10.2018).
3. **Council Directive** 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal of the European Union*. L 261/19. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012: 0018:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:%200018:en:PDF) (дата звернення: 16.10.2018).

**Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers,** 6.2.2003. *Official Journal of the European Communities*. L 31*.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003L0009> (дата звернення: 16.10.2018).

1. **Council Directive** 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service. *Official Journal of the European Union*. L 375/12. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri =CELEX:32004L0114](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri%20=CELEX:32004L0114) (дата звернення: 16.10.2018).
2. **Council Directive** 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. *Official Journal of the European Union*. L 261/19. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX %3A32004L0081](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%20%3A32004L0081) (дата звернення: 16.10.2018).
3. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as refuges or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. *Official Journal of the European Union*. No L 304 of 30.09.2004. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri =CELEX:32004L0083:en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri%20=CELEX:32004L0083:en:HTML) (дата звернення: 16.10.2018).

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005 :326:0013:0034:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005%20:326:0013:0034:EN:PDF) (дата звернення: 16.10.2018).

1. **Council Directive** 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. *Official Journal of the European Union*. L 155/17. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0050> (дата звернення: 16.10.2018).
2. Council Directive [95/46/EC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:31995L0046) of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. *Official Journal*. L 281 of 23.11.1995. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al14012> (дата звернення: 16.10.2018).
3. Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0027:0046:EN:PDF> (дата звернення: 16.10.2018).
4. [Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414070625251&uri=CELEX:32008F0977). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?qid=1414070625251&uri=CELEX:32008F0977](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/%20TXT/?qid=1414070625251&uri=CELEX:32008F0977) (дата звернення: 16.10.2018).
5. Council Framework Decision [2002/584/JHA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:32002F0584) of 13 June 2002 **on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States – Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision.** Official Journal. L 190. 18/07/2002. P. 0001–0020.URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:en:HTML> (дата звернення: 16.10.2018).

Council Framework Decision 2009/315/ JHA on Organization and Exchange of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences between Member States. URL: [http://eurodocs.org/topics/judicial \_cooperation\_in\_criminal\_matters\_in\_the\_EU](http://eurodocs.org/topics/judicial%20_cooperation_in_criminal_matters_in_the_EU) (дата звернення: 16.10.2018).

1. **Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.** Official Journal. L 157. 15/06/2002. P. 0001–0007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32002R1030> (дата звернення: 16.10.2018).
2. Council Regulation (EC) No 1244/2009 of 30 November 2009 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 18.12.2009. *Official Journal of the European* **Union.** L 336/1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ>. do?uri =OJ:L:2009:336:0001:0003:EN:PDF (дата звернення: 16.10.2018).
3. **Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas,** 14/07/1995. *Official Journal of the European Communities*. L 164. P. 0001–0004. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R1683:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/%20LexUriServ.do?uri=CELEX:31995R1683:EN:HTML) (дата звернення: 16.10.2018).
4. Council Regulation (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 30.12.2006. *Official Journal of the European* **Union.** L 405/23. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0023:0034:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/%20LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0023:0034:EN:PDF) (дата звернення: 16.10.2018).
5. Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders. *Official Journal of the European Union*. L 188/17, 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l33216> (дата звернення: 16.10.2018).
6. **Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention.** Official Journal of the European Communities. L 316. 15/12/2000. P. 0001–0010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000R2725> (дата звернення: 16.10.2018).

**Council Regulation (EC) No 333/2002 of 18 February 2002 on a uniform format for forms for affixing the visa issued by Member States to persons holding travel documents not recognised by the Member State drawing up the form,** 23/02/2002. *Official Journal of the European Communities*. L 053. P. 0004–0006. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2002:053 :TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2002:053%20:TOC) (дата звернення: 16.10.2018).

**Council Regulation (EC) No 334/2002 of 18 February 2002 amending Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas,** 23/02/2002. *Official Journal of the European Communities*. L 053. P. 0007–0008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R0334> (дата звернення: 16.10.2018).

1. Council Regulation (EC) No 453/2003 of 6 March 2003 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 13.3.2003. *Official Journal of the European* **Union.** L 69/10. URL: [http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/ council/REG-2003-455.pdf](http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/%20council/REG-2003-455.pdf) (дата звернення: 05.12.2018).

Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 21.3.2001. *Official Journal of the European Communities*. L 81/1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF> (дата звернення: 05.12.2018).

**Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States,** 18/03/1999. Official Journal *of the European Communities*. L 072. P. 0002–0005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999R0574> (дата звернення: 05.12.2018).

1. Council Regulation (EC) No [871/2004](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:32004R0871) of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, in particular in the fight against terrorism. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R0871> (дата звернення: 05.12.2018).
2. Cremona M. The European Union as an International Actor: Issues of Flexibility and Linkage. *3 EFA Rev.* 1998. P. 67–94.

### Darren Neville. Management of the external borders. URL: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051204/04A_FT(2013)051204_EN.pdf> (дата звернення: 05.12.2018).

1. Decision 1999/435/EC of the Council of the European Union of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis // Official Journal of the European Communities. 10.07.1999. № L 176/1. URL: [http://eur­lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:176:0001:0016:EN:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:176:0001:0016:EN:PDF) (дата звернення: 05.12.2018).
2. Decision 1999/436/EC of the Council of the European Union of 20 May 1999 determining legal bases for the acquis. *Official Journal of the European Communities.* 10.07.1999. № L 176. URL: [http://eurlex.europa.eu/legal­content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999D0436](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:31999D0436) (дата звернення: 05.12.2018).

Decision No 565/2014/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 introducing a simplified regime for the control of persons at the external borders based on the unilateral recognition by Bulgaria, Croatia, Cyprus and Romania of certain documents as equivalent to their national visas for transit through or intended stays on their territories not exceeding 90 days in any 180-day period and repealing Decisions No 895/2006/EC and No 582/2008/EC). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\_.2014 .157.01.0023.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014%20.157.01.0023.01.ENG) (дата звернення: 05.12.2018).

Declarationconcerning theProtocol on the position of Denmark*.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 05.12.2018).

1. [Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414072277428&uri=CELEX:32002L0058). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414072277428&uri=CELEX: 32002L0058](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414072277428&uri=CELEX:%2032002L0058) (дата звернення: 05.12.2018).
2. Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF> (дата звернення: 05.12.2018).

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. *OJ.* L 348. 24/12/2008. P. 98–107. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX>: 32008L0115 (дата звернення: 05.12.2018).

[Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414070545086&uri=CELEX:32009L0136). URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0011:0036:En:PDF (дата звернення: 05.12.2018).

1. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, 20.12.2011. *Official Journal of the European Union*. No L 337/9. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex: 32011L0095](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:%2032011L0095) (дата звернення: 05.12.2018).
2. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. *Official Journal of the European Union.* L 343/1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF> (дата звернення: 05.12.2018).
3. **Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection.** *Official Journal of the European Union*. No.L 180. 29.6.2013. P. 96–116.URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri= CELEX:32013L0033](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=%20CELEX:32013L0033) (дата звернення: 05.12.2018).
4. Directive 2014/36 / EC of the European Parliament and of the Council of of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. *Official Journal of the European Union*. L 343/1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32014L0036> (дата звернення: 05.12.2018).
5. Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/> (дата звернення: 05.12.2018).

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. Official Journal. L 281. 23/11/1995. P. 0031–0050. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/ ?uri=CELEX:31995L0046](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/%20?uri=CELEX:31995L0046) (дата звернення: 05.12.2018).

Directive [2010/64/EU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:jl0047) on the right to translation and interpretation in criminal proceedings. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ ?uri=uriserv:jl0047](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%20?uri=uriserv:jl0047) (дата звернення: 05.12.2018).

Directive [2012/13/EU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:230301_3) on the right of subjects to be informed of their rights. URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:230301_3> (дата звернення: 05.12.2018).

Directive [2013/48/EU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:2303_2) on the right to have access to a lawyer and the right of persons in custody to communicate with family members and employers. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:2303_2> (дата звернення: 05.12.2018

Dumortie J. r. Recent Developments in Data Privacy Law, Leuven, Leuven university press, 1992. 217 p.

El-Agraa Ali M. The European Union. History, Economics and Politics. London, 1998. 158 p.

EUBAM reports on AKKERMAN operation. *Context Prichernomorie Information Agency*. 11 November 2011. URL: <http://en.prichernomorie.com.ua/> odesa/news/Law\_enforcement\_bodi/Nov%2017%202011/5872.php (дата звернення: 05.12.2018).

Eurojust annual report 2010. URL: [http://eurojust.europa.eu/doclibrary/ corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202010/Annual-Report-2010-EN.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/%20corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202010/Annual-Report-2010-EN.pdf) (дата звернення: 05.12.2018).

1. Europe 2020 strategy. URL: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en> (дата звернення: 05.12.2018).
2. European Commission AN EU ‘SAFE COUNTRIES OF ORIGIN’ LIST. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\_eu\_safe\_ countries\_of\_origin\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_%20countries_of_origin_en.pdf) (дата звернення: 05.12.2018).
3. European Commission supports Ukraine on its reform pathEuropean Commission. Press release. 28 October 2016. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3574_en.htm> (дата звернення: 05.12.2018).
4. European Commission. Acquis. URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/ policy/glossary/terms/acquis\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/%20policy/glossary/terms/acquis_en.htm) (дата звернення: 05.12.2018).
5. European Commission.Press release. Security Union: Commission proposes a European Travel Information and Authorisation System. Brussels, 16 November 2016. URL: http: //europa.eu/rapid/press-release\_IP-16-3674\_en.htm (дата звернення: 05.12.2018).

European Council Decision of the Heads of State and Government, meeting within the European Council, concerning certain problems raised by Denmark on the Treaty on European Union 12 December 1992. *Official Journal of the European Union*. C 348/1. URL: [http://www.europarl.europa.eu/summits/ edinburgh/b1\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/%20edinburgh/b1_en.pdf) (дата звернення: 05.12.2018).

European Council meeting in Rome on 3 and 4 December 1975. Background Note No0 4 / 1975 December 4, 1975 European Community Members to Issue EC Citizens a “European” Passport. URL: [http://aei.pitt.edu/1407/1/ rome\_dec\_1975.pdf](http://aei.pitt.edu/1407/1/%20rome_dec_1975.pdf) (дата звернення: 05.12.2018).

European Parliament proposes visa-free travel for citizens of Ukraine. Brussels, 20 July 2016. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1490_en.htm> (дата звернення: 05.12.2018).

European Parliament resolution of 9 July 2015 on the European Agenda on Security ([2015/2697(RSP)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2697(RSP))). URL: [http://www.europarl.europa.eu/sides/ getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0269+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/%20getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0269+0+DOC+XML+V0//EN) (дата звернення: 05.12.2018).

European Parliament resolution on migration and refugees in Europe [2015/2833(RSP)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2833(RSP)). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2015-0832+0+DOC+XML+V0//EN> (дата звернення: 05.12.2018).

EU-Turkey joint action plan, 15 October 2015. Brussels. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm> (дата звернення: 05.12.2018).

Fiore P. The Fourth Round of Mutual Evaluation Carried out by the Council of the European Union of the Practical Application of the European Arrest Warrant. *ERA Forum.* 2007. № 8. P. 225–232.

1. General Declaration on Articles 13 to 19 of the Single European Act 1986. URL: [https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=TAXI1986045 &PHPSESSID=ooked6ogssj7ni2shrp8ttdr40](https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=TAXI1986045%20&PHPSESSID=ooked6ogssj7ni2shrp8ttdr40) (дата звернення: 05.12.2018).
2. Gert Vermeulen. Wendy De Bondt «EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development»: Maklu Publishers, 2014. 146 p.

**Green paper on a community return policy on illegal residents /COM/2002/0175 final. URL:** [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri= CELEX:52002DC0175](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=%20CELEX:52002DC0175) (дата звернення: 05.12.2018).

Guild E. In Search of Europe’s Border. Kluwer, 2003; Cholewinski R. Borders and Discrimination in the European Union. 2002.; Meijers H. Schengen: Internationalisation of Central Chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police. 2nd, Stichting NJCM-Boekerij, 1992. P. 56.

1. Haas E. B. Beyond the Nation-State. Stanford, 1964. 214 p.
2. Haas E. B. The Uniting Europe. Political, social & economic forces 1950–1957. Stanford, 1968. 117 p.

Hailbronner K. Principles of International Law Regarding the Concept of Subsidiary Protection. *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union:* Complementing the Geneva Convention? Brussels: Bruylant, 2002. P. 219–272.

1. Hailbronner Kay, Thym Daniel. EU Immigration and Asylum Law. A Commentary. Second Edition. C.H.Beck/Hart/Nomos, 2016. P. 677.

Handbook on European data protection law, Publications Office of the European Union, 2014. 209 p.

1. Hix S. The Political System of the European Union. 2nd ed. L.: Palgrave Macmillan, 2005. 472 p.
2. Hobbing P. Integrated border management at the EU level, 2006. Ashgate: Hampshire. 321 p.
3. Hoffman S. The European Sysiphus: Essays on Europe. Boulder, Colorado, 1995. 45 p.

Holzinger K. EU environmental policy in the joint-decision trap. The critical balance between negative and positive integration, in G. Falkner (ed.), Exits from the Joint-Decision Trap: Comparing EU Policies, Oxford: Oxford University Press, 2011. 110 p.

Introducing the mosaic of integration theory: its past, present and future / Thomas Diez and Antje Wiener. Oxford: Oxford University Press, 2004. 231 p.

1. Ipsen H. P. Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tbbingen, 1972. 483 p.
2. Jeandesboz, J. (2011) Beyond the tartar steppe: EUROSUR and the ethics of European border control practices. In J. P. Burgess & S. Gurtwith (Eds.). A threat against Europe? Security, migration and integration. 135 p.

JHA Council Management plan for the external borders of the Member States of the European Union of 13 June 2002. *Official Journal of the European Communities*. L 209/2, 2002. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33205> (дата звернення: 05.12.2018).

Joined Cases 80 *&* 81/77*,* Société les Commissionnaires Réunis S.a.r.l. v. Receveur des Douanes; S.a.r.l. Les Fils de Henri Ramelv. Receveur des Douanes, 1978. ECR 927 (French Tax on Italian Wines). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0080> (дата звернення: 05.12.2018).

Joint Communication to the European Parliament, the Council, the Europan Economic and Social Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy {SWD(2015) 500 final}. Brussels, 18.11.2015. URL: <https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf> (дата звернення: 05.12.2018).

1. Joint declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. 7 May 2009, Prague. URL: <http://europa.eu> (дата звернення: 05.12.2018).
2. Joint Statement on the adoption by the European Parliament of the Commission's proposal for the creation of a European Border and Coast Guard. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2431_en.htm> (дата звернення: 05.12.2018).
3. Judgment of the Court (First Chamber) of 28 April 2011. Hassen El Dridi, alias Soufi Karim. Case C-61/11 PPU. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-61/11> (дата звернення: 05.12.2018).
4. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 December 2008.Tietosuojavaltuutettu v Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy. Case C-73/07. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-73/07> (дата звернення: 05.12.2018).
5. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2005. Criminal proceedings against Maria Pupino. (Reference for a preliminary ruling by the judge in charge of preliminary enquiries at the Tribunale di Firenze), Case C-105/03, Pupino, 2005. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-105/03> (дата звернення: 05.12.2018).
6. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, Aydin Salahadin Abdulla ([C-175/08](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-175/08&language=en)), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) and Dler Jamal (C-179/08) v Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0175> (дата звернення: 05.12.2018).

**Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 December 2011. Alexandre Achughbabian v Préfet du Val-de-Marne. Case C-329/11.** URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0329> (дата звернення: 05.12.2018).

**Judgment of the Court of 17 December 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Germany. Case 11-70. URL:** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011> (дата звернення: 05.12.2018).

1. Judgment of the Court of 6 November 2003. Criminal proceedings against Bodil Lindqvist. Case C-101/01. URL: [http://curia.europa.eu/juris/ liste.jsf?num=C-101/01](http://curia.europa.eu/juris/%20liste.jsf?num=C-101/01) (дата звернення: 05.12.2018).
2. Kasparek B. Borders and populations influx: Frontex’s Place in the European Union’s migration management. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Boston, 2010. 281 p.

Kjaergaard Eva. The Concept of Safe Third Country in Contemporary European Refugee Law, 6 International Journal of Refugee Law 4 (1994); Lassen, Nina and Hughes Jane: Safe Third Country Policies in European Countries, Copenhagen 1997; Byrne, Rosemary and Shacknove, Andrew: The Safe Third Country Notion in European Asylum Law, 9 Harvard Human Rights Journal, 1996. 271 p.

Komarek J. “Extradiction” without a Grating Procedure: The Concept of “Surrender”. Handbook on the European Arrest Warrant: In search of the Limits of “Contrapunctual Principles”. *Common Market Law Review.* 2007. № 44. P. 9–40.

Komarek J. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In search of the Limits of “Contrapunctual Principles”. *Common Market Law Review.* 2007. № 44. P. 9–40.

Kupiszewski Marek. International Migration and the Future of Populations and Labour Force Resources in Europe / Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Sciences. Warsaw, Poland: Springer. 2013. 350 p.

Lasok K. Law & Institutions of the European Union. 7th Ed. London: Butterworths, 2001. P. 32.

Leonard S. The creation of FRONTEX and thepolitics of institutionalisation in the EU external borders policy. *Journal of Contemporary European Research*. 2009. № 5. P. 371–388.

Lindberg L. N., Scheingold S. A. Europe’s Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs, 1970. 167 p.

1. Marks G., Nielsen F., Ray L., Salk J. Competences, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. *Governance in the European Union.* L.: Sage Publications Ltd., 1998. 132 p.
2. Michel De Blust. Final Conclusions of the “Destination Europe 2020”. URL: <http://www.etc-corporate.org/events/destination-europe-2020-conference> (дата звернення: 05.12.2018).

Mitrany D. The Functional Theory of Politics. New York: St. Martin's Press, 1975. 142 p.

1. Mitrany D. The prospect of integration: federal & functional. A. J. R. Groom. Functionalism: theory and practice in international relations. London, 1975. 132 p.

Moravcsik A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization.* 1997. N 51 (4). P. 516–518.

Moravcsik A. The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1998. P. 24.

Mortelmans K. Community Law: More than a Functional Area of Law, Less than a Legal System. 1996. P. 23–48.

1. Muraviov V. The Acquis Communautaire as a Basis for the Community Legal Order. *Miskolc Journal of International Law*. 2007. No 4 (2). P. 38–45.
2. Mushak Nataliia, Muraviov Victor. Judicial Control of Public Power as Legal Instrument for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Ukraine: monography. Regensburg, Springer, 2015. P. 127–134.
3. Mushak Nataliia. Fight against Corruption in Ukraine as the Precondition for Introduction of Visa-free Regime with the European Union. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2016. Вип. 129. С. 74–82.
4. Mushak Nataliia.Legal Aspects of Cross-Border Cooperation between Ukraine and European Union. *European Studies.* Vol. 3. The Review of European Law Economics and Politics, Czech ECSA and Jean Monnet Centre of Excellence in EU Law at Faculty of Law, Palacký University Olomouc, tř. 17. listopadu 8, 771 11, Olomouc, Czech Republic in Wolters Kluwer. Czech Republic. P. 263–271*.*
5. Mushak Nataliia. Legal Aspects of the Accession of Third Countries to the Schengen Area. *Legea si Viata. Revista stiintifico-practica*. 2017. No 12/2 (312). P. 115–119.
6. Mushak Nataliia. Local border traffic arrangements as legal instrument for the liberalization of the visa regime between Ukraine and the European Union. *Legea si Viata. Revista stiintifico-practica* 2016. No 8/2 (296). P. 106–110.
7. Mushak Nataliia. Role of acquis in the EU legal order. *Evropsky Politichy a pravni Diskurz.* Svazek 3, 4 vydani, 2016. P. 53–58.
8. Mushak Nataliia. The Interaction of Schengen Law with the National Law of EU Member States. “Transformation of Law System in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989-2015”. Gdansk: University Press, 2016. 550 p.
9. Mushak N. B. The impact of the harmonization with the EU legal norms on the Ukrainian national legislation. *Scientific Letters of Academic Society of Michael Baludansky.* 2014. Vol. 2, No. 3. P. 97–100.

NS v. Secretary of State for the Home Department, CEC, C-411/10. 2011. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX: 62010CJ0411:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:%2062010CJ0411:EN:HTML) (дата звернення: 05.12.2018).

1. Opinion 2/94 (ECHR). 1996. URL: [http://eur-lex.europa.eu/ resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0002.02/DOC \_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/%20resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0002.02/DOC%20_1&format=PDF) (дата звернення: 05.12.2018).
2. [Peers](https://www.google.com.ua/search?hl=uk&tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22Steve+Peers%22) Steve. EU Justice and Home Affairs Law. Oxford: Oxford University Press, 3rd edn, 2011. 983 p.

Peterson J. Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy.* 1995. No. 2 (1). P. 69–93.

1. J. European Communities: Building of a Union. Oxford, 1991. 189 p.
2. Presidency Conclusions of Seville European Council 21 and 22 June 2002. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_data/docs/pressdata/en/ ec/72638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/%20ec/72638.pdf) (дата звернення: 05.12.2018).

[Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52012PC0010) (COM/2012/010). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52012PC0010> (дата звернення: 05.12.2018).

1. [Proposal for a Regulation of the Europeam Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52012PC0011) (COM/2012/011). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/ ?uri=CELEX%3A52012PC0011](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/%20?uri=CELEX%3A52012PC0011) (дата звернення: 05.12.2018).
2. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes and amending Regulation (EC) No 767/2008 and Regulation (EU) No 1077/2011. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/ etudes/BRIE/2016/586614/EPRS\_BRI(2016)586614\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/%20etudes/BRIE/2016/586614/EPRS_BRI(2016)586614_EN.pdf) (дата звернення: 05.12.2018).

Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union.Official Journal. C 340. 10/11/1997. P. 0001–0144. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\_.1997.340.01. 0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.340.01.%200001.01.ENG) (дата звернення: 05.12.2018).

Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, **Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007,** 30.3.2010. *Official Journal of the European Union*. С 83/295. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> (дата звернення: 05.12.2018).

Protocol on the Position of Denmark. URL: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/protocols-annexed-to-the-treaties/851-protocol-on-the-position-of-denmark-851.html> (дата звернення: 05.12.2018).

Protocol onasylum for nationals of Member States of the European Union*,* 16.12.2004. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/ ?uri=celex%3A32011L0095](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/%20?uri=celex%3A32011L0095) (дата звернення: 05.12.2018).

1. Recommendation No 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research, 3.11.2005. *Official Journal of the European* ***Union*** L 289/23. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005H0761> (дата звернення: 05.12.2018).

Reflexive integration in Europe / Erik Oddvar Eriksen. University of Oslo. Arena of European Studies. Working paper, 2004. 38 p.

1. Regulation (EC) 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), 6.11.2013. *Official Journal of the European Union*. L 295/11. URL: <http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/Eurosur_Regulation_2013.pdf> (дата звернення: 05.12.2018).
2. [Regulation (EC) 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18. December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414072670568&uri=CELEX:32001R0045). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ ?qid=1414072670568&uri=CELEX:32001R0045](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%20?qid=1414072670568&uri=CELEX:32001R0045) (дата звернення: 05.12.2018).

Regulation (EC) 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), 15.9.2009. *Official Journal of the European Union*. L 243/1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF> (дата звернення: 05.12.2018).

1. **Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.** Official Journal. L 008. 12/01/2001. P. 0001–0022. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001R0045> (дата звернення: 05.12.2018).
2. Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), 13.8.2008. *Official Journal of the European* ***Union.*** L 218/60. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:EN:PDF> (дата звернення: 05.12.2018).
3. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), 15.9.2009. *Official Journal of the European* ***Union.*** L 243. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:en:PDF> (дата звернення: 05.12.2018).

Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, 31.7.2007. *Official Journal of the European Union*. L 199/30. URL: <http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/rabit_regulation-863-2007.pdf> (дата звернення: 05.12.2018).

Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal of the European Union*. L 304/1, 2011. URL: [http://eur-lex.europa.eu/ legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\_.2011.304.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/%20legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.304.01.0001.01.ENG) (дата звернення: 05.12.2018).

1. Regulation (EU) No 154/2012 of the European Parliament and of the Council of 15 February 2012. 29.2.2012. *Official Journal of the European* **Union.** L 583. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L: 2012:058:0003:0004:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:%202012:058:0003:0004:EN:PDF) (дата звернення: 05.12.2018).
2. Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers, 28.2.2011. *Official Journal of the European Union.* L 55/13. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri= uriserv:OJ.L\_.2011.055.01.0013.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=%20uriserv:OJ.L_.2011.055.01.0013.01.ENG) (дата звернення: 05.12.2018).

Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, L 132/11. *Official Journal of the European Union*. 29.5.2010. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press\_corner/newsletter/all-newsletters/ 2011/2011\_06\_29\_01\_uk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/newsletter/all-newsletters/%202011/2011_06_29_01_uk.htm) (дата звернення: 05.12.2018).

1. Regulation (EU) No 610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), the Convention implementing the Schengen Agreement, Council Regulations (EC) No 1683/95 and (EC) No 539/2001 and Regulations (EC) No 767/2008 and (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council, 29.6.2013. *Official Journal of the European* **Union.** L 182/1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.182.01.0001.01.ENG> (дата звернення: 05.12.2018).
2. Regulation (EU) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers. *Official Journal of the European Union*. L 199/30. 31.7.2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007R0863> (дата звернення: 05.12.2018).

[Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.295.01.0011.01.ENG). *Official Journal of the European Union*. No L 295. 2013. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2013:295:TOC> (дата звернення: 05.12.2018).

1. **Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person.** *Official Journal of the European Union*. No. OJ L 180. 29.6.2013. P. 31–59.URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX: 32013R0604](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:%2032013R0604) (дата звернення: 05.12.2018).

Regulation 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. *Official Journal of the European Union.* 30/12/2006. № L 405/1. URL: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001 :0022:EN:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001%20:0022:EN:PDF) (дата звернення: 05.12.2018).

1. Regulation 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399> (дата звернення: 05.12.2018).
2. Regulation 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers. URL: <http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/rabit_regulation-863-2007.pdf> (дата звернення: 05.12.2018).
3. **Regulation EU 1289/2013** amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 20.12.2013. Official Journal of the European **Union.** L 347/74. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0074:0080 :EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0074:0080%20:EN:PDF) (дата звернення: 05.12.2018).
4. Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007R0863> (дата звернення: 05.12.2018).

Report on the Europe of Nations of 29 March 1985 (Adonnino Report). Bulletin of the European Communities, 1985. No. 3. URL: http://ec.europa.eu /dorie/fileDownload.do;jsessionid=jg62PJXBBhnrmZGRLcpQX3zDz1vHwp9n0zyR63mC2qCyvK1BG51C!-572674064?docId=186651&cardId=186651 (дата звернення: 05.12.2018).

**Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities, meeting within the Council of 23 June 1981.** Official Journal. C 241. 19/09/1981. P. 0001–0007. URL:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41981X0919:EN:HTML> (дата звернення: 05.12.2018).

1. Risse T., Cowles M., Caporaso J. Europeanization and Domestic Change: Introduction / eds. M. Cowles, J. Caporaso, T. Risse. Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. L., 2001. 327 p.

Schartum D. W. & Bygrave. Transparency and Proportionality in the Schengen Information System. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Boston, 2004, 461 p.

Schmitter Ph. C. Three Neo-functional Hypotheses about international integration. *International Organization*. 1969. No. 1. P. 161–166.

Stephen Kabera Karanja. Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Cooperationm Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Boston, 2008. 459 p.

1. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions. URL: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm> (дата звернення: 05.12.2018).
2. The acquis communitaure. Dictionary of the European Integration. URL: [http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199295678.001 .0001/acref-9780199295678-e-777](http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199295678.001%20.0001/acref-9780199295678-e-777) (дата звернення: 07.02.2019).
3. The EU’s Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece. Human Rights Watch. 2011. URL: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf> (дата звернення: 07.02.2019).

The Quilified Opinion of the European Commission of 29 May 1979. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:31991L0692> (дата звернення: 07.02.2019).

The Report of Davihnyon, approved by the foreign ministers of the Member States on 20 July 1970 and adopted on 27th October 1970 in Luxembourg, EC Bull 1970, 11, 13.

1. The Single European Act, 17 February 1986. *Official Journal of the European Communities*. No L 169 of 29.6.1987. URL: [http://europa.eu/ legislation\_summaries/institutional\_affairs/treaties/treaties\_singleact\_en.htm](http://europa.eu/%20legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm) (дата звернення: 07.02.2019).
2. The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Conclusions – 10/11 December 2009. URL: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/stockholm_programme_council_conclusions_en.pdf> (дата звернення: 07.02.2019).

The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts dated 02 October 1997. URL: <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> (дата звернення: 07.02.2019).

Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions, Bruxelles, le 20 juin 2003. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_en.htm> (дата звернення: 07.02.2019).

1. Thompson, Theo. Migrant crisis: Farage says EU ‘mad’ to accept so many / online. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-34197707> (дата звернення: 07.02.2019).
2. Tinbergen J. Economic Policy: Principles and Design. Amsterdam: North-Holland, 1956. 87 p.
3. Tindemans L. Report on European Union 1975-1976. Bulletin of the European Communities. Supplement. Brussels, January 1976. 234 p.
4. Toth G. Oxford Encyclopedia of European Community Law. Oxford: Clarendon Press, 1990. Vol. 1. P. 9–17.
5. [Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951)](http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html). URL: [http://www.cvce.eu/obj/treaty\_establishing\_the\_european \_coal\_and\_steel\_community\_paris\_18\_april\_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european%20_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html) (дата звернення: 07.02.2019).

### Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 25 March 1957. URL: [http://www.cvce.eu/obj/treaty\_establishing\_the\_european \_economic\_community\_rome\_25\_march\_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european%20_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html) (дата звернення: 07.02.2019).

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: [http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM: EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:%20EN:HTML) (дата звернення: 07.02.2019).

1. Treaty of Maastricht on European Union, 7 February 1992. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026> (дата звернення: 07.02.2019).
2. **Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007,** 30.3.2010. *Official Journal of the European Union*. С 83/295. URL: [http://eur-lex.europa.eu/ legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT](http://eur-lex.europa.eu/%20legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT) (дата звернення: 07.02.2019).

Wolff S. EU integrated border management beyond Lisbon: contrasting policies and practice. URL: <http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/122303/ichaptersection_singledocument/b0ce1ba0-0b07-4a08-b5b3-d5da849a0428/en/ch_1.pdf> (дата звернення: 07.02.2019).

Xanthaki H. Nataional Criminal Records and Organized Crime: A Comparative Analysis. *Financial Crime in the EU: Criminal Records as Effective Tools or Missed Opportunities*. The Hague, Kluwer Law International, 2005. P. 15–42.

**ДОДАТКИ**

**Додаток А**

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

***Індивідуальні монографії:***

1. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові засади захисту та забезпечення прав людини в європейських міжнародних організаціях: монографія. Київ: Ліра-К, 2013. 192 с.
2. Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.

***Рецензії:***

Прилуцький С. В. [Рецензія]. *Часопис Київського університету права.* 2017. № 3. С. 327–328. Рец. на монографію: Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.

Цірат Г. А. [Рецензія]. *Публічне право:* наук.-практ. юрид. журнал. 2018. № 1. С. 270–271. Рец. на монографію: Мушак Н. Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.

***Розділи в колективних монографіях:***

1. Мушак Н. Б. Запровадження безвізового режиму для громадян України є європейська інтеграція. *Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право*: монографія. Київ: К. І. С., 2014. С. 166–175.
2. Мушак Н. Б. Принцип свободи руху осіб в Угоді про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Економічна асоціація України з Європейським Союзом:* монографія / за ред. О. І. Шниркова, В. І. Муравйова. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2015. С. 361–374.
3. Мушак Н. Б. Механізм врегулювання спорів у межах угод Європейського Союзу про створення асоціації і зони вільної торгівлі. *Україна в міжнародних інтеграційних процесах:* монографія / за ред. В. В. Копійки. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2015. С. 409–430.
4. Мушак Н. Б. Інститут громадянства у правовій системі Європейського Союзу. *Сучасні інститути держави та права: актуальні питання теорії та практики:* монографія / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Львів: СПОЛОМ, 2015. С. 413–422.
5. Mushak Nataliia, Muraviov Victor. Judicial Control of Public Power as Legal Instrument for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Ukraine. *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power*: monography. Regensburg: Springer, 2015. P. 127–134.
6. Мушак Н. Б. Захист персональних даних у Візовій інформаційній системі Європейського Союзу. *Від теорії міжнародного права до практики захисту прав людини* (Liber Amicorum до 60-річчя проф. В. В. Мицика): монографія / за ред. О. В. Задорожнього та О. Р. Поєдинок. Київ; Одеса: Фенікс, 2016. С. 590–596.
7. Mushak Natalia. The Interaction of Schengen Law with the National Law of EU Member States. *Transformation of Law System in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989–2015.* Gdansk: Gdansk University Press, 2016. P. 293–301.
8. Мушак Н. Б. Правові засади співпраці України з державами Шенгенського простору. *Актуальні проблеми сучасного конституціоналізму (на прикладі України та Республіки Польща):* кол. монографія / за заг. ред. Ю. Бошицького та Я. Стеліни; Київський університет права НАН України, Гданський університет. Київ: Талком, 2017. С. 292–305.
9. Мушак Н. Б. Правові основи відновлення прикордонного контролюу межах Шенгенського простору. *Становлення та розвиток науки європейського права в Україні* (Liber Amicorum до 70-річчя проф. В. І. Муравйова): монографія / за ред. К. Смирнової. Київ; Одеса: Фенікс, 2017. С. 339–352.
10. Мушак Н. Б. Імплементація Угоди про асоціацію між Україою та Європейським Союзом у сфері візової політики. *Асоціація як новий формат відносин України з Європейським Союзом: політичний, економічний та інформаційний аспекти*: монографія / В. В. Копійка, М. С. Дорошко, О. Ю. Кондратенко та ін.; за заг. ред. В. В. Копійки і М. С. Дорошка. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2018. С. 272–286.
11. Мушак Н. Б. Актуальні проблеми надання притулку в Європейському Союзі. *Актуальні проблеми міжнародного права (на прикладі України та Грузії):* кол. монографія / за заг. ред. Ю. Бошицького та А. Махарадзе; Київський університет права НАН України, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі. Київ: Талком, 2018. С. 33–38.

***Наукові статті у фахових виданнях України з юридичних наук:***

1. Мушак Н. Б. Механізм правового регулювання відносин України та Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2013. № 5. С. 5–13.
2. Мушак Н. Б. Теорії походження прав людини та їх вплив на розвиток концепції прав людини в міжнародному праві. *Правничий вісник університету «КРОК».* 2013. № 2. С. 106–112.
3. Мушак Н. Б. Гармонізація законодавства України з acquis Європейського Союзу та стандартами Ради Європи. *Право України.* 2013. № 4. С. 77–92.
4. Мушак Н. Б. Угода про Асоціацію і свобода пересування громадян України в межах ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2013. № 115, ч. 2. С. 120–125.
5. Мушак Н. Б. Свобода пересування осіб як одне із фундаментальних прав громадян Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2013. № 116. С. 105–114.
6. Мушак Н. Б. Правові форми співробітництва України та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Український часопис міжнародного права.* 2013. Спеціальний випуск. С. 201–207.
7. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Часопис Київського університету права НАН України.* 2013. № 1. С. 308–312.
8. Мушак Н. Б., Муравйов В. І. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче.* 2013. № 8. С. 12–18.
9. Мушак Н. Б., Муравйов В. І. Гармонізація внутрішнього права асоційованих країн з правом Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2013. № 4. С. 12–18.
10. Мушак Н. Б. Шенгенські acquis та Україна. *Віче*: журнал Верховної Ради України. 2014. № 22. С. 3–8.
11. Мушак Н. Б. Україна на шляху до безвізового режиму з Європейським Союзом: роль та значення угод про місцевий прикордонний рух. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2014. № 23. С. 12–16.
12. Мушак Н. Б. Імплементація Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо забезпечення свободи пересування громадян України територією держав – членів ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2014. № 122, ч. 1. С. 79–88.
13. Мушак Н. Б. Правові засади імміграційної політики Європейського Союзу. *Альманах права. Правовий світогляд: людина і право* (До 65-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України). Київ, 2014. Вип. 5. С. 276–281.
14. Мушак Н. Б. Україна та Європейський Союз: формат двостороннього співробітництва у сфері пересування осіб. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2014. № 6. С. 74–80.
15. Мушак Н. Б. Реалізація Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2015. № 6. С. 19–24.
16. Мушак Н. Б. Правові засади формування візової інформаційної системи Європейського Союзу в межах Шенгенського простору. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2015. № 1. С. 96–101.
17. Мушак Н. Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. *Часопис Київського університету права НАН України:* український наук.-теоретичний часопис. 2015. № 3. С. 345–349.
18. Мушак Н. Б. Основні теорії європейської інтеграції у межах Шенгенського простору. *Український часопис міжнародного права.* 2015. № 2. С. 88–95.
19. Мушак Н. Б. Концептуальні засади європейської інтеграції у сфері транскордонного співробітництва *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2015. № 10. С. 22–26.
20. Мушак Н. Б. Legal Protection of Third Country nationals in the European Union. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2016. № 127. С. 95–104.
21. Мушак Н. Б. Аcquis у правовій системі Європейського Союзу. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2016. № 1. С. 101–105.
22. Mushak Nataliia. Fight against Corruption in Ukraine as the Precondition for Introduction of Visa-free Regime with the European Union. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2016. Вип. 129. С. 74–82.
23. Мушак Н. Б. Правове регулювання функціонування інформаційних систем у межах Шенгенського простору. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2017. № 130. С. 70–81.
24. Мушак Н. Б. Концепція «безпечної третьої країни» у праві Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* 2018. № 134. С. 90–98.

***Наукові статті в іноземних періодичних виданнях з юридичних наук:***

1. Мушак Н. Б. Сотрудничество Украины и Европейского Союза в сфере юстиции, свободы, безопасности. *Евразийский юридический журнал.* 2013. № 9 (64). С. 101–104.
2. Mushak N. B. The impact of the harmonization with the EU legal norms on the Ukrainian national legislation. *Scientific Letters of Academic Society of Michael Baludansky.* 2014. No 3. Vol. 2. P. 97–100.
3. Mushak Nataliia. Role of acquis in the EU legal order. *Evropsky Politichy a pravni Diskurz.* Svazek 3, 4 vydani. 2016. P. 53–58.
4. Mushak Nataliia. Local border traffic arrangements as legal instrument for the liberalization of the visa regime between Ukraine and the European Union. *Legea si Viata.* Revista stiintifico-practica, 2016. P. 106–110.
5. Mushak Nataliia.Legal Aspects of Cross-Border Cooperation between Ukraine and European Union. *European Studies.* The Review of European Law Economics and Politics, Czech ECSA and Jean Monnet Centre of Excellence in EU Law at Faculty of Law, Palacký University Olomouc. Wolters Kluwer. Czech Republic. 2016. Vol. 3. P. 263–271*.*
6. Мушак Н. Правові основи співпраці України з державами-учасницями Шенгенського простору. *Evropský politický a právní diskurz.* Svazek 4, 6 vydani. 2017. P. 19–24.
7. Mushak Nataliia. Legal Aspects of the Accession of Third Countries to the Schengen Area. *Legea si Viata.* Revista stiintifico-practica, 2017. P. 115–119.
8. Mushak Nataliia.Legal Framework of Free-Visa regime for the “Eastern Partnership” Countries. *European Studies.* The Review of European Law, Economics and Politics, Czech ECSA and Jean Monnet Centre of Excellence in EU Law at Faculty of Law, Palacký University Olomouc. Wolters Kluwer. Czech Republic. 2017. Vol. 4. P. 239–248.

***Опубліковані праці апробаційного характеру:***

1. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові аспекти співробітництва України та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць наук. конф. (м. Київ, 21 лют. 2013 р.). Київ: Вид-во «Ліра-К», 2013. С. 52–56.
2. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові основи співробітництва України та Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. *Законодавство України: проблеми та перспективи:* зб. наук. праць Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 02 квіт. 2013 р.). Київ: Вид-во «Ліра-К», 2013. С. 307–309.
3. Мушак Н. Б. Порядок денний асоціації Україна – Європейський Союз на шляху реалізації Україною Угоди про Асоціацію. *Сучасні проблеми правової системи України:* зб. матеріалів V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 груд. 2013 р.) / редкол. Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька, М. О. Дей, С. І. Бевз. Київ: Кондор-Видавництво, 2013. С. 420–422.
4. Мушак Н. Б. Правове регулювання свободи пересування громадян України в межах Європейського Союзу. *Розвиток публічного адміністрування*: матеріали науково-практичної конф. (м. Рівне, 24–25 жовт. 2013 р.). Рівне: НУВГП, 2013. С. 45–47.
5. Мушак Н. Б. Візова політика держав-членів Європейського Союзу щодо третіх країн. *Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць (м. Київ, 18 лют. 2014 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, В. О. Євдокимов, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. С. 66–68.
6. Мушак Н. Б. Імміграційна політика держав-членів Європейського Союзу. *Законодавство України: проблеми та перспективи:* зб. матеріалів XV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 берез. 2014 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, В. О. Євдокимов, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. C. 184–186.
7. Мушак Н. Б. Міжнародні угоди України про місцевий прикордонний рух з державами-членами Європейського Союзу. *Сучасні проблеми правової системи України:* зб. матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 лист. 2014 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька, М. О. Дей, С. І. Бевз. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. С. 239–240.
8. Мушак Н. Б. Запровадження Візової інформаційної системи ЄС на території України. *Міжнародний правопорядок: сучасні проблеми та їх вирішення:* зб. матеріалів конф. (До 125-річчя від дня народження Володимира Михайловича Корецького) (м. Київ, 19 лют. 2015 р.) / упоряд. І. М. Проценко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Н. Денисова. Львів: СПОЛОМ, 2015. С. 281–283.
9. Мушак Н. Б. Вплив концепцій європейської інтеграції на становлення Шенгенського процесу. *Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні*: зб. матеріалів VI Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 24 квіт. 2015 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька. Львів: СПОЛОМ, 2015. С. 43–44.
10. Мушак Н. Б. Правове регулювання статусу біженців у праві Європейського Союзу. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права:* зб. наук. статей за матеріалами І Харківських міжнар.-прав. читань, присвячених пам’яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова: у 2 ч. (м. Харків, 27 лист. 2015 р.) / редкол.: А. П. Гетьман, І. В. Яковюк, В. І. Самощенко та ін. Харків: Право, 2015. Ч. 1. С. 144–152.
11. Мушак Н. Б. Співвідношення шенгенського права та внутрішнього права держав – членів Європейського Союзу. *Ідея порівняльного міжнародного права: pro et contra:*зб. наук. праць на честь іноземного члена НАН України та НАПрН України Уїльяма Елліотта Батлера / за ред. Ю. С. Шемшученка, О. В. Кресіна; упоряд.: О. В. Кресін, І. М. Ситар. Київ; Львів: Ліга-прес, 2015. С. 470–478.
12. Мушак Н. Б. Функціонування візової інформаційної системи та треті країни. *VIІІ Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць (м. Київ, 27 лют. 2015 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, В. О. Євдокимов, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2015. С.128–131.
13. Мушак Н. Б. Статус додаткового захисту громадян третіх країн у правовій системі Європейського Союзу. *Сучасні проблеми правової системи України:* матеріали VІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 листоп. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького, О. В. Чернецької, О. О. Кваші, Р. Б. Шишки, В. М. Іванова, О. О. Харчука; Київський університет права НАН України. Львів: Галицька видавнича спілка, 2015. Вип. 7. С. 33–34.
14. Мушак Н. Б. Refugee and Subsidiary Protection Status in the European Union Legislation. *Європейська юридична освіта і наука:* зб. наук. праць ІХ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 13–14 листоп. 2015 р.) / редкол.: Ю. Л. Бошицький, О. В. Петік, О. В. Чернецька, Я. В. Лазур. Львів: Галицька видавнича спілка, 2015. С. 63–66.
15. Мушак Н. Б. Боротьба з корупцією в Україні та запровадження безвізового режиму між Європейським Союзом та Україною. *Сучасні проблеми правової системи України:* матеріали VІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького, О. В. Чернецької, О. О. Кваші, Р. Б. Шишки, В. М. Іванова, О. О. Харчука; Київський університет права НАН України. Львів: Галицька видавнича спілка, 2016. Вип. 8. С. 298–300.
16. Мушак Н. Б. Договірний механізм Європейського Союзу щодо захисту персональних даних. *Актуальні проблеми в сучасній Україні:* зб. матеріалів VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 20 квіт. 2016 р.) правотворення / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька. Львів: Галицька видавнича спілка, 2016. С. 28–30.
17. Мушак Н. Б. Основні напрями співробітництва України з Європейським поліцейським офісом в межах Угоди про Асоціацію. *Права людини в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні:* зб. матеріалів II Наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 11 груд. 2015 р.). Київ: Київський ун-т Б. Грінченка, 2016. С. 36–39.
18. Мушак Н. Б. Співробітництво держав – учасниць Шенгенського простору у сфері забезпечення європейської безпеки. *IX Наукові читання, присвячені пам’яті В. М. Корецького:* зб. наук. праць (м. Київ, 25 лют. 2016 р.) / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька та ін.; Київський університет права НАН України. Львів: ТОВ «Західно-український консалтинг центр», 2016. С. 22–26.
19. Мушак Н. Б. Угоди про реадмісію Європейського Союзу з третіми країнами. *Міжнародний конгрес європейського права:* зб. наук. праць (м. Одеса, 21–22 квіт. 2017 р.). Одеса: Фенікс, 2017. С. 69–73.
20. Natalia Mushak. Constitutional Justice and the Evolution of free Movement of Persons. Constitutional Justice and Evolution of Individual Rights. XIX International Congress on European and Comparative constitutional Law (Chisinau, 8–9 June 2017). Regensburg: Universitatsverlag Regensburg, 2018. P. 389–396.

***Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:***

1. Мушак Н. Б. Мир – це не лише відсутність війни. *Віче:* журнал Верховної Ради України. 2014. № 24 (380). C. 50–51.
2. Мушак Н. Б. Класифікація міжнародних організацій. *Право міжнародних організацій і Україна: у схемах та таблицях*: навч. посібник / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького, М. О. Дей. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. С. 21–24.
3. Мушак Н. Б. Застосування санкцій проти Росії як засіб захисту економічних інтересів України. *Український часопис міжнародного права.* 2014. № 4. С. 185–192.
4. Мушак Н. Б. Шенгенське право. *Європейське право: право Європейського союзу:* підручник: у 3 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ: Ін Юре, 2015. Кн. 3. С. 204–252.
5. Мушак Н. Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. *Журнал європейського і порівняльного права.* 2016. Вип. 1. С. 105–117.
6. Мушак Н. Б. Угоди про місцевий прикордонний рух як правовий інструмент лібералізації візового режиму між Україною та Європейським Союзом. *Журнал європейського і порівняльного права.* 2016. Вип. 3. С. 43–57.

**E:\ДОКУМЕНТИ ВІДДІЛУ\СПЕЦРАДА Д 26.236.03\СПЕЦРАДА\дисертанти\2019\Мушак\Н.Б. Мушак .tif**

1. З ухваленням Лісабонського договору три опори було ліквідовано (прим. авт.). [↑](#footnote-ref-1)
2. Аналіз зазначених документів у Розділі 6.1 (*прим. авт*). [↑](#footnote-ref-2)
3. Прим. авт. Йдеться, зокрема, про застереження СРСР щодо вступу до Ліги Націй – першої постійної політичної міжнародної організації, що функціонувала в період між першою та другою світовими війнами. Зокрема, застереження стосувалися незастосування СССР ст.22 статуту організації, що встановлювала мандатну систему в рамках Ліги Націй; про відмову від відповідальності за попередні рішення організації та за договори, ухвалені без участі СССР. [↑](#footnote-ref-3)
4. Прим.авт. Питання щодо функціонування Візової інформаційної системи та Європейської інформаційної системи авторизації подорожей розглянуто у Розділі 4 (п. 4.3) дисертаційного дослідження. [↑](#footnote-ref-4)
5. Відповідно до Висновків Ради ЄС від 22 липня 2015 р. безпечними країнами походження мігрантів визнано Албанію, Боснію та Герцеговину, Македонію, Чорногорію, Сербію і Косово (*прим. авт*).

   [↑](#footnote-ref-5)
6. Механізм призупинення дасть ЄС можливість тимчасово скасовувати безвізовий режим із третіми країнами для запобігання напливу біженців та мігрантів. Планується, що механізм буде застосовуватися у випадку, якщо протягом трьох місяців спостерігатиметься аномальне збільшення міграції до ЄС із третьої країни. Проте деталі все ще не узгоджені, і тому, власне, немає чітких строків запровадження механізму призупинення (*прим. авт.*). [↑](#footnote-ref-6)