



Дмитро Сергійович БОЙЧУК

к.ю.н., доцент, в.о. проректора з навчально-методичної роботи, Національний Юридичний Університет ім. Ярослава Мудрого

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7967-4443>

e-mail: d.s.boychuk@nlu.edu.ua



Андрій Олександрович ГНІТІЙ

доктор філософії, асистент, заступник декана, Національний Юридичний Університет ім. Ярослава Мудрого

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2991-5613>

e-mail: a.o.gnitiy@nlu.edu.ua

РОЛЬ FRONTEX У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ ЄС

Статтю присвячено аналізу інституційного розвитку та функціональних можливостей Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони в контексті зміцнення колективної безпеки ЄС. Розглянуто ключові складники мандату FRONTEX, зокрема створення постійного корпусу, розширення виконавчих та моніторингових повноважень, а також посилення зовнішнього виміру діяльності агенції. Показано, що еволюція FRONTEX сприяє формуванню інтегрованої моделі управління кордонами та підвищує спроможність ЄС реагувати на сучасні транскордонні загрози.

Ключові слова: Європейський Союз, Спільна зовнішня та безпекова політика, колективна безпека, транскордонні загрози, інтегроване управління кордонами

ВСТУП

Забезпечення належного функціонування простору свободи, безпеки та справедливості є однією з ключових стратегічних цілей ЄС. Починаючи з підписання Маастрихтського договору 1992 р., а згодом й Амстердамського договору 1997 р., безпековий вимір інтеграції поступово еволюціонував від внутрішнього ринку до створення спільних механізмів контролю над зовнішніми кордонами, міграційною політикою та протидією організованим злочинності. Після міграційної кризи 2015 р. в ЄС виникла необхідність не лише посилення координації між державами-членами, а й формування спільного оперативного потенціалу. Саме в цьому контексті Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) перетворилася на один з ключових інституційних елементів системи колективної безпеки ЄС.

FRONTEX засновано Регламентом Ради (ЄС) № 2007/2004 від 26 жовтня 2004 р. як координатор зусиль держав-членів стосовно управління зовнішніми кордонами. Однак подальші нормативні трансформації у формі Регламенту (ЄС) № 1168/2011, Регламенту (ЄС) № 2016/1624, а також Регламенту (ЄС) № 2019/1896 істотно розширили її повноваження, наділивши Європейську агенцію з прикордонної та берегової охорони власним постійним корпусом, фінансуванням і розширеною міжнародною взаємодією. Ця еволюція свідчить про поступовий перехід від координаційної до виконавчої моделі безпекової політики на наднаціональному рівні.

У сучасному контексті діяльність FRONTEX виходить далеко за межі прикордонного контролю. Агенція стала центральною ланкою реалізації концепції інтегрованого управління кордонами, спрямованої на поєднання національних, регіональних і міжнародних зусиль у забезпеченні безпеки зовнішніх кордонів ЄС. Її діяльність охоплює як координацію спільних операцій на суші, морі й у повітрі, так і аналітичну підтримку, навчання персоналу, участь у програмах повернення нелегальних мігрантів, а також співпрацю з міжнародними

організаціями та третіми країнами. Так, FRONTEX фактично виконує функцію «фортеці Європи» [1, с. 145] та одночасно є суб'єктом м'якої безпеки, що поєднує правові, адміністративні й оперативні інструменти управління потоками міграції та контролю кордонів.

Наукову актуальність теми зумовлено декількома аспектами. По-перше, посилення ролі FRONTEX відображає загальну тенденцію до централізації політики безпеки в ЄС, що має безпосередній вплив на принцип суверенітету держав-членів. По-друге, розвиток діяльності агенції актуалізує питання дотримання прав людини та підзвітності, оскільки FRONTEX у виконанні своїх завдань здійснює операції з примусового повернення, перевірки на кордонах та затримання осіб, що перетинають кордони ЄС. По-третє, важливим викликом є взаємодія FRONTEX з третіми країнами, зокрема Україною, країнами Західних Балкан, Туреччиною, Лівією, у сфері спільних операцій і навчань.

МЕТА дослідження – з'ясування ролі FRONTEX у забезпеченні колективної безпеки ЄС через призму еволюції її правового статусу, компетенцій та співпраці на міжнародному рівні.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У дослідженні застосовано комплекс загальнонаукових і спеціально-правових методів. Формально-юридичний метод дав змогу проаналізувати норми установчих договорів ЄС і Регламенту (ЄС) № 2019/1896 стосовно мандату FRONTEX. Порівняльно-правовий метод застосовано для зіставлення еволюції повноважень Агенції на різних етапах її розвитку. Системний підхід забезпечив виявлення взаємозв'язків між діяльністю FRONTEX, інституційною архітектурою ЄС та загальною моделлю колективної безпеки. Аналітичний та структурно-функціональний методи дали змогу охарактеризувати роль Агенції у зовнішньому та внутрішньому вимірах безпекової політики ЄС та оцінити її вплив на регіональну стабільність.

РЕЗУЛЬТАТИ

Теоретичні підходи до розуміння поняття колективної безпеки в межах ЄС. Концепція колективної безпеки впродовж останніх десятиліть посідає дедалі важливіше місце в теорії та практиці міжнародних відносин, що зумовлено зростанням кількості та інтенсивності воєнних конфліктів у світі. У класичному розумінні колективна безпека передбачає наявність глобальної або регіональної системи, у межах якої держави визнають взаємозалежність своїх безпекових інтересів і погоджуються спільно реагувати на будь-які загрози миру та акти агресії проти одного з учасників [2, с. 13].

Згідно з підходом Х. Була колективна безпека функціонує як один з фундаментальних механізмів підтримання міжнародного правопорядку та забезпечення балансу сил у світовій системі [3]. Реалізація цієї моделі можлива завдяки об'єктивній зацікавленості держав у координації зусиль із врегулювання збройних конфліктів, захисту державних кордонів, відновлення ефективної багатосторонньої взаємодії, включно із забезпеченням військової готовності та колективної оборони [4, с. 135].

Попри відсутність у Статуті ООН офіційного визначення терміна «колективна безпека», його зміст частково відтворено у ст. 51, що закріплює право на колективну самооборону для підтримання або відновлення міжнародного миру й безпеки [5]. Більш розгорнутий підхід подано у ст. 5 Північноатлантичного договору 1949 р., де передбачено принцип спільної оборони. Додатково концепцію колективної безпеки інтерпретовано у Доповіді Генерального секретаря ООН «За більшої свободи: до розвитку, безпеки та прав людини для всіх» (2005 р.), в якій структуру сучасних загроз визначено як багатовимірну і яка включає економічні й соціальні ризики (зокрема бідність, пандемії, деградацію довкілля), міждержавні та внутрішні конфлікти, поширення зброї масового знищення, тероризм і транснаціональну організовану злочинність (п. 77–78) [6]. Так, колективна безпека є комплексною категорією, що охоплює відповіді на військові, політичні, економічні, екологічні та інші типи загроз.

В межах ЄС концепція колективної безпеки інтерпретується ширше й акцентує на структурному зв'язку між внутрішньою та зовнішньою безпекою, які мають ґрунтуватися на принципах взаємодопомоги та солідарності. Згідно з положеннями Глобальної стратегії ЄС із зовнішньої та безпекової політики (2016 р.) [7] держави-члени ЄС повинні володіти дієвими інструментами для самозахисту та виконання взаємних зобов'язань стосовно солідарності, що закріплено у Договорах. Водночас внутрішня безпека ЄС нерозривно пов'язана із забезпеченням стабільності в сусідніх регіонах. Це означає, що європейська модель колективної безпеки не відтворює механізм НАТО, а формує автономний політико-правовий процес, який поєднує зовнішній вимір політики безпеки з внутрішньою стійкістю.

Нормативна база ЄС у цій сфері ґрунтується передусім на положеннях установчих договорів. Зокрема, ч. 7 ст. 42 Договору про ЄС (ДЄС) [8] встановлює обов'язок держав-членів надавати усі можливі засоби допомоги тій державі, яка зазнала збройної агресії, відповідно до ст. 51 Статуту ООН. Водночас ДЄС визнає специфіку безпекової політики окремих держав, зокрема нейтралітет Австрії, Ірландії та Мальти, що впливає на їхню участь

в оборонних ініціативах ЄС. Крім того, у цій же статті підкреслено необхідність відповідності цих зобов'язань обов'язкам держав-членів НАТО, який залишається первинним інституційним фундаментом колективної оборони для своїх учасників.

Ст. 222 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) [8] встановлює клаузулу солідарності, що передбачає спільну реакцію держав-членів на терористичні загрози, надзвичайні ситуації природного чи антропогенного характеру, включаючи можливість використання військових ресурсів.

Отже, у правовій конструкції ЄС колективна безпека постає багаторівневим явищем, що охоплює військовий аспект (ч. 7 ст. 42 ДЄС) та цивільний аспект (ст. 222 ДФЄС). Це сприяє інтеграції різних інструментів кризового реагування та сумісності з механізмами НАТО. У політичному сенсі ефективність європейської моделі колективної безпеки визначається насамперед ступенем готовності держав-членів до поглибленої інтеграції. Саме стратегічні документи ЄС виконують роль орієнтирів, які формують рамку прийняття спільних рішень і забезпечують координацію між державами-членами у сфері миру, оборони та безпеки.

Еволюція FRONTEX як умова підвищення ролі агенції в механізмі колективної безпеки ЄС. Розбудова простору свободи, безпеки та справедливості в ЄС вимагала формування ефективних механізмів взаємодії між державами-членами, а також створення відповідної інституційної інфраструктури на наднаціональному рівні. У сфері прикордонного контролю та управління міграційними процесами ключову роль в цьому процесі відведено Європейському агентству з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (FRONTEX). Агенцію створено на підставі Регламенту Ради (ЄС) № 2007/2004, і вона стала логічним етапом подальшої інтеграції, спрямованою на забезпечення вільного руху осіб у межах ЄС, водночас зберігаючи пріоритетність безпекового виміру міграційної політики ЄС [9, с. 344].

Від моменту заснування FRONTEX уповноважено виконувати завдання за двома основними напрямками:

- 1) координація діяльності держав-членів у реалізації заходів прикордонного контролю в межах ЄС;
- 2) надання Європейській Комісії та державам-членам необхідної технічної підтримки й експертного забезпечення у сфері управління зовнішніми кордонами [10, с. 173].

У результаті відбувся поступовий перехід від міжурядової моделі взаємодії до наднаціональних форм співробітництва в управлінні кордонами, хоча держави-члени зберегли значний обсяг автономії. У науковій доктрині це визначено як «м'яку» форму комунітаризації політики прикордонного контролю [11, с. 129].

Загострення політичної нестабільності та збройних конфліктів у третіх країнах, що, зокрема, спричинили міграційну кризу 2015 р., актуалізували необхідність реформування європейської системи реагування на загрози у прикордонній сфері. Внаслідок цього установчий регламент FRONTEX зазнав низки оновлень (Регламенти № 863/2007; № 1168/2011; 2016/1624; 2019/1896). Два останні регламенти суттєво трансформували архітектуру прикордонного контролю, закріпивши концепцію інтегрованого управління кордонами та визначивши FRONTEX як центрального суб'єкта загальноєвропейського

рівня, уповноваженого координувати національні політики держав-членів, і в разі потреби здійснювати втручання для забезпечення належного функціонування Шенгенського простору.

Чинний Регламент (ЄС) № 2019/1896 [12] інституціоналізує особливу модель управління зовнішніми кордонами, відому як Європейська прикордонна та берегова охорона. Ця модель функціонує на двох взаємопов'язаних рівнях:

1) національний рівень, який представлений компетентними органами держав-членів, які виконують функції з прикордонного управління, зокрема органи берегової охорони, що забезпечують здійснення нагляду та контролю за морськими кордонами;

2) наднаціональний рівень, що репрезентований Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX).

У науковій літературі слушно наголошується, що така модель у певному сенсі являє собою «юридичну фікцію», оскільки між цими рівнями немає формальної управлінської чи функціональної ієрархії. Водночас Європейську прикордонну та берегову охорону покликано забезпечувати європейське інтегроване управління кордонами, де ключова координаційна роль відводиться FRONTEX.

Для ефективної імплементації основних положень європейського інтегрованого управління кордонами FRONTEX наділяється такими інструментами.

По-перше, постійний корпус Європейської прикордонної та берегової охорони, який перебуває в оперативному управлінні агенції та до 2027 р. має налічувати 10 тис. осіб. Його головне призначення зробити ЄС гнучким відносно міграційних загроз та здатним швидко реагувати на зміни, які відбуваються на зовнішніх кордонах ЄС. Важливим його складником є також наявність відповідного технічного обладнання, зокрема безпілотних апаратів, літаків, суден, які перебувають у постійному користуванні агенції.

По-друге, ключове значення надається розширенню моніторингових повноважень, які дають змогу запобігти виникненню транскордонних загроз. З метою підвищення обізнаності стосовно ситуації на кордонах FRONTEX може розгортати офіцерів зв'язку у державах-членах. Вони забезпечують інформування Агенції про ситуацію на місцях і виступають комунікаційною ланкою між FRONTEX та національними органами. Крім того, Агенцію уповноважено визначати рівень ризику на конкретних ділянках зовнішнього кордону та надавати рекомендації державам-членам із запобігання потенційним загрозам (ст.ст. 34 і 35 Регламенту (ЄС) № 2019/1896) [12]. У разі відмови держави-члена виконати такі рекомендації Рада ЄС може ухвалити імплементаційний акт про здійснення оперативних заходів або відновлення прикордонного контролю стосовно відповідної держави (ст. 42 Регламенту (ЄС) № 2019/1896) [12].

По-третє, наділення штатного персоналу FRONTEX, який залучено до оперативної діяльності, виконавчими повноваженнями, серед яких перевірка документів на кордоні, надання дозволу на в'їзд, видача віз, реєстрація відбитків пальців осіб, затриманих під час незаконного перетину зовнішнього кордону тощо (ч. 7 ст. 55 Регламенту (ЄС) № 2019/1896) [12]. Проте на рівні регламенту FRONTEX встановлено механізми стриму-

вання у здійсненні виконавчих повноважень, які полягають в тому, що їх може бути реалізовано лише у присутності та зі згоди прикордонників приймаючої держави. Це є додатковим свідченням реалізації принципу спільної відповідальності держав-членів та Агенції в управлінні кордонами.

По-четверте, операційний компонент становить центральний елемент мандату FRONTEX. У 2024 р. Агенція провела 23 спільні операції, значну частину яких присвячено поверненню мігрантів. Показники діяльності показують позитивну динаміку: у 2024 р. за підтримки FRONTEX держави-члени здійснили повернення 56 262 осіб, що на 43% більше порівняно з 2023 р. [13]. Комплексний характер мандату FRONTEX у сфері повернення, від інформаційної підтримки до фінансування та супроводу, свідчить про виняткову роль Агенції в цій сфері [14, с. 83].

По-п'яте, зовнішній вимір діяльності FRONTEX має суттєве значення для забезпечення колективної безпеки ЄС. Згідно з Регламентом (ЄС) № 2019/1896 [12], Агенція може укласти робочі домовленості з третіми країнами та міжнародними організаціями (зокрема МОМ, УВКБ ООН, Інтерполом), а також брати участь у спільних місіях (ст.ст. 68 і 71). Такі домовленості не є міжнародними договорами, а мають техніко-адміністративний характер, що узгоджується з правосуб'єктністю Агенції та слугує прикладом делегування частини зовнішніх функцій установі, яка формально не є суб'єктом міжнародного публічного права.

Укладені домовленості створюють правові підстави для розгортання офіцерів зв'язку FRONTEX у третіх країнах, а також приймання офіцерів зв'язку від цих держав на взаємній основі. Пріоритет надається тим країнам, які відповідно до аналізу ризиків є державами походження або транзиту нелегальної міграції. Розширені можливості співпраці забезпечуються через укладення Угод про статус між ЄС та третьою країною, що дає змогу персоналу FRONTEX і держав-членів здійснювати операційну діяльність на території третьої країни, включаючи реалізацію виконавчих повноважень. Зазначений вид міжнародних угод вже укладений із чотирма країнами Західних Балкан і Молдовою та має результати оперативної діяльності постійного корпусу Європейської прикордонної та берегової охорони в Албанії.

Окреме значення має участь FRONTEX у спільних операціях у рамках Спільної політики безпеки та оборони. З 2017 р. експерти Агенції надають підтримку Місії ЄС з надання допомоги на кордоні в Лівії (EUBAM). FRONTEX також здійснював обмін експертами з операцією EU NAVFOR Med Sophia та операцією НАТО в Егейському морі. У подальші роки діяльність Агенції посилилася у Нігері та Україні. Так, 15 липня 2022 р. підписано робочу домовленість з місією EUCAP Sahel Niger, а 20 лютого 2024 р. – аналогічну угоду з Консультативною місією ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні (EUAM Ukraine).

ВИСНОВКИ

Європейська модель колективної безпеки демонструє складну, багаторівневу архітектуру, що поєднує військово-оборонний, цивільний, інституційний та зовнішньополітичний виміри. Її розвиток зумовлено трансформацією глобального безпекового середовища, в якому тради-

ційні міждержавні загрози поєднано з нетрадиційними викликами: міграційною нестабільністю, тероризмом, організованою злочинністю та кризами у суміжних регіонах. ЄС, не відтворюючи класичну модель колективної оборони НАТО, формує власну систему солідарності, що спирається на положення ДЄС і ДФЄС та передбачає комплексне поєднання інструментів внутрішньої і зовнішньої безпеки.

У цьому контексті FRONTEX поступово еволюціонував від координаційного органу до ключового інституційного актора європейської системи управління зовнішніми кордонами. Модернізований мандат Агенції, закріплений у Регламенті (ЄС) № 2019/1896, відображає прагнення ЄС забезпечити оперативну готовність до реагування на кризові ситуації та підвищити стійкість Шенгенського простору. Наділення FRONTEX постійним корпусом, розширення його виконавчих і моніторингових повноважень, а також створення механізмів примусового впливу у разі невиконання державами-чле-

нами рекомендацій Агенції свідчить про посилення наднаціонального компонента у сфері прикордонного управління.

Зовнішній вимір діяльності FRONTEX додатково підкреслює його значення як елемента колективної безпеки ЄС. Укладання робочих домовленостей та Угод про статус з третіми країнами, участь у місіях Спільної політики безпеки та оборони, а також розгортання офіцерів зв'язку формують мережу взаємодії, що дає змогу ЄС впливати на джерела міграційних та безпекових загроз поза власними кордонами.

Отже, еволюція FRONTEX суттєво сприяє зміцненню колективної безпеки ЄС, формуючи комплексний механізм, в якому поєднуються спільна відповідальність держав-членів, наднаціональна координація та зовнішня взаємодія з третіми країнами. Це робить Агенцію одним з ключових інструментів забезпечення стабільності та безпеки на європейському континенті.

References

1. Mrozek A. Same same but different?: The European Border and Coast Guard and the “new” Perspective of Joint Border Surveillance at the External Borders of the European Union. *Sonderband Zeitschrift für Europarechtliche Studie*. 2016. pp. 143-160.
2. Lowe V., Roberts A., Welsh J., Zaum D. *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 2008. 816 p.
3. Bull H. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press, 2022. 329 p.
4. Zahola T.M. Teoretychni pidkhoty do doslidzhennia spivvidnoshennia poniat «mizhnarodna bezpeka», «kolektyvna bezpeka» ta «hlobalna bezpeka». Publichne upravlinnia ta administruvannia. *Visnyk Khersonskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu*. № 4(83). 2022. pp. 133-137 (in Ukrainian).
5. The Charter of the United Nations on 26 June 1945. URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>
6. In larger freedom: towards development, security and human rights for all: report of the Secretary-General on 21 March 2005. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CPR%20A%2059%202005.pdf>
7. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. 2016. URL: https://www.ceas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
8. Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1585429922834&uri=CELEX:12016M/TXT>
9. Neal A. Securitization and risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS*. Vol. 47. No 2, 2009. pp. 333-356.
10. Coman-Kund F. *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*. London and New York: Routledge, 2018. 330 p.
11. Cortinovis R. *The Origin and Evolution of the External Dimension of EU Migration Policy: Modes of Governance, Actors and Institutions: PhD Dissertation Catholic University of Milan*, 2014. 224 p.
12. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN>
13. 2024 in brief. *Official website of Frontex*. URL: <https://www.frontex.europa.eu/2024-in-brief/>
14. Wawrzusiszyn A. The Role of Frontex in Enhancing Transborder Security of the European Union. *Internal Security*. Vol. 14. No 1, 2022. pp. 77-93.

Dmytro BOICHUK

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Acting vice-rector for educational and methodological work, Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7967-4443>

e-mail: d.s.boychuk@nlu.edu.ua

Andrii HNITII

PhD, assistant, deputy dean, Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2991-5613>

e-mail: a.o.gnityi@nlu.edu.ua

THE ROLE OF FRONTEX IN ENSURING THE EU'S COLLECTIVE SECURITY

Introduction. The evolving architecture of the European Union's collective security framework reflects the growing need to address both traditional and non-traditional threats, including irregular migration, cross-border crime, and regional instability. Within this system, the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) has undergone a significant institutional transformation, shifting from a coordination-oriented body toward a central operational actor responsible for safeguarding the EU's external borders.

The purpose of the paper is to analyze the legal framework, institutional dynamics, and functional evolution of FRONTEX in the context of strengthening the EU's model of collective security. Special attention is devoted to examining how the Agency's expanded mandate enhances the EU's capacity to respond to contemporary security challenges both within and beyond its borders.

Results. The research demonstrates that the revised mandate of FRONTEX, as established by Regulation (EU) 2019/1896, has substantially reinforced the supranational dimension of EU border governance. Key developments include the creation of a Standing Corps, broadened executive and monitoring powers, and mechanisms ensuring compliance by Member States. Moreover, the Agency's intensified external engagement through status agreements, liaison officers, and participation in CSDP missions, positions FRONTEX as an influential instrument of the EU's external security projection.

Conclusion. The findings indicate that the evolution of FRONTEX contributes significantly to the consolidation of the EU's collective security system. By combining shared Member State responsibility, enhanced supranational coordination, and strategic cooperation with third countries, the Agency has become a crucial component of Europe's broader security and stability framework.

Keywords: European Union, Common Foreign and Security Policy, collective security, cross-border threats, integrated border management