

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНТЕГРАЦІЇ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

ПЕТРЕНКО Ю.В. - доктор філософії, асистент кафедри конституційного, адміністративного, екологічного та трудового права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID 0000-0003-4954-3332

УДК 341.1

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.19>

Актуальність статті зумовлена серйозними змінами в архітектурі міжнародної безпеки. Констатовано, що, починаючи з 24 лютого 2022 р., війна високої інтенсивності знову повернулася до Європи. Разом з тим прийшла велика кількість так званих «м'яких загроз», серед яких особливу увагу слід звернути на ті, що здатні заподіяти шкоду всьому міжнародному співтовариству: тероризм, ядерна безпека, поширення зброї масового знищення, екологічні загрози, нелегальна міграція, організована злочинність та ін. Спектр такого роду викликів і небезпек постійно розширюється. Акцентовано, що пошук дієвих правових механізмів ефективного реагування на них набув важливого значення для всього міжнародного співтовариства, не стали винятком і держави-члени Європейського Союзу.

Доведено, що для запобігання та протидії загрозам і викликам сучасності зусиль та можливостей окремих держав світу недостатньо. Встановлено, що для того, щоб гарантувати глобальну стабільність та безпеку, створено низку міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективного функціонування системи колективної безпеки в європейському і трансатлантичному просторі. Водночас посилення співробітництва держав-членів ЄС у сфері оборони свідчить про зростання ролі регіональних організацій, що опікуються питаннями безпеки та оборони, серед яких у Європі чільне місце посідає саме Європейський Союз.

Досліджено зародження та еволюцію міжнародно-правових механізмів оборонного спря-

мування, встановлено особливості їх правової природи, з'ясувано роль таких інструментів у справі підтримки міжнародного миру та безпеки, а також визначено вплив Європейського Союзу на розвиток архітектури безпеки в глобальному та європейському вимірах.

Ключові слова: євроінтеграція, Спільна політика безпеки та оборони, PESCO, Європейський Союз.

Постановка проблеми

Зростання нестабільності в різних регіонах світу спонукає сучасне міжнародне співтовариство до переосмислення ролі всіх учасників міжнародних відносин у питанні забезпечення міжнародної безпеки, зокрема і міжнародних організацій. Усе це в повній мірі стосується і Європейського Союзу, який в останні десятиліття демонструє бажання посилити свої позиції на світовій арені в якості глобального провайдера безпеки та зайняти провідне місце в загальноєвропейській та світовій безпековій архітектурі. Необхідність адекватної реакції на зовнішні виклики, у тому числі політику Росії, яка, втративши стратегічних сателітів у Центральній та Східній Європі, шляхом агресивних дій намагається повернути собі провідні позиції в регіоні і світі, спонукають Європейський Союз до переосмислення своєї безпекової та оборонної політики.

Тому визначення на науковому рівні особливостей нормативної регламентації співпраці держав-членів ЄС у царині оборони, яка є частиною спільної зовнішньої політи-

ки і політики безпеки Союзу, є актуальним з теоретичної та практичної точок зору.

Аналіз досліджень і публікацій

Питання розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як Анакіна Т., Гребенюк М., Денисенко С., Комарова Т., Петренко Ю. В., Пошедін О., Руда В., Трагнюк О., Сіденко В., Ціватий В., Шаповалова О., Яковюк І.

Виклад основного матеріалу

У Європі однією з міжнародних організацій, у рамках якої держави співпрацюють у сфері оборони, є Європейський Союз. Після невдалої спроби створення в 1954 р. Європейського оборонного співтовариства новий потужний імпульс розвитку процесу європейської інтеграції у сфері безпеки та оборони відбувся з укладенням у 1992 р. у м. Маастрихт Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС). Цим документом було засновано один з трьох стовпів Європейського Союзу – Спільну зовнішню та безпекову політику [1, с. 255-256].

Особливість правової природи Спільної зовнішньої та безпекової політики (далі – СЗБП) Європейського Союзу визначена статтею 24 ДЄС, відповідно до положень якої ухвалення законодавчих актів у цій сфері виключається. Спільна зовнішня та безпекова політика визначається Європейською Радою та Радою ЄС, які приймають рішення одногосно, крім випадків, якщо Договорами передбачено інше. Такий стан речей підкреслює міждержавний характер співпраці у сфері, про яку йде мова, обумовлюючи особливу природу правових інструментів співпраці держав-членів ЄС у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики.

Статтею 25 ДЄС встановлено, що ЄС провадить спільну зовнішню та безпекову політику через визначення загальних принципів; ухвалення рішень про дії, яких має вжити Союз, (ii) позиції, які має зайняти Союз, (iii) положення про виконання рішень, зазначених у пунктах (i) та (ii); а також (с) зміцнення систематичної співпраці держав-членів у провадженні політики [2, с. 28-29].

Відповідно до статті 26 ДЄС стратегічні інтереси Європейського Союзу, його цілі та

загальні орієнтири щодо Спільної зовнішньої та безпекової політики, у тому числі з питань оборони, встановлюються Європейською Радою, яка ухвалює рішення у відповідній сфері. Водночас на основі загальних орієнтирів і стратегічних напрямків, встановлених Європейською Радою, Рада ЄС розробляє загальну зовнішню політику і політику безпеки, приймаючи відповідні рішення, необхідні для реалізації такої політики.

Важливою складовою Спільної зовнішньої та безпекової політики була Європейська політика безпеки та оборони, яка з набранням чинності Лісабонським договором отримала назву «Спільна політика безпеки та оборони» (далі – СПБО) [3, с. 213].

Зауважимо, що термін «спільна» більш точно розкриває міждержавний характер взаємодії держав-членів ЄС у сфері безпеки та оборони.

Важливою подією, що посприяла нормативному закріпленню додаткових можливостей для більш тісної співпраці держав-членів ЄС у зовнішньополітичних та оборонних питаннях, стало прийняття Амстердамського договору. Документ був ухвалений на засіданні Європейської Ради 16-17 червня 1997 р., підписаний міністрами закордонних справ держав-членів ЄС 2 жовтня 1997 р. та набрав чинності 1 травня 1999 р. після ратифікації в усіх державах-членах відповідно до їх національних конституційних вимог.

Зміни стосувалися інституційної структури Спільної зовнішньої та безпекової політики Союзу. Зокрема, Амстердамським договором було запроваджено посаду Високого представника у справах спільної зовнішньої політики і політики безпеки, який при цьому виконував обов'язки Генерального секретаря Ради ЄС. До його повноважень належало координувати і забезпечувати функціонування всієї системи Спільної зовнішньої та безпекової політики, а також вести від імені Ради ЄС переговори з державами, що не входять до складу Європейського Союзу (ст. 26 ДЄС) [4].

Новим елементом, запровадженим Амстердамським договором, стала можливість розробляти спільні стратегії, що ухвалюють-

ся Європейською Радою й реалізуються Союзом у сферах, що стосуються Союзу в цілому. Стаття 13 ДЄС зазначає, що на основі загальних положень, визначених Європейською Радою, Рада міністрів приймає необхідні для здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки рішення. На основі спільних стратегій зручно знаходити стратегічні відповіді на міжнародні кризи та підвищувати ефективність діяльності Союзу, оскільки в рамках спільних стратегій рішення можна ухвалювати більшістю голів [5, с. 157].

Перша стратегія європейської безпеки під назвою «Безпечна Європа у кращому світі» була прийнята 12 грудня 2003 р. [6]. Основними загрозами безпеці Євросоюзу було визначено тероризм, поширення зброї масового знищення, регіональні конфлікти, розпад держав, організовану злочинність.

У Європейській стратегії безпеки особливий акцент зроблено на наступних стратегічних цілях ЄС: протидія загрозам та їх нейтралізація, створення навколо ЄС поясу з доброзичливих сусідів, а також співпраця з міжнародними організаціями; взаємодія з ООН і Радою Безпеки ООН. До кола завдань Європейської стратегії безпеки було додано низку нових завдань, цей перелік було ще більше розширено в Лісабонському договорі, а саме: спільні операції з роззброєння; гуманітарні та рятувальні операції; надання військових порад і допомоги; запобігання конфліктам і підтримання миру; визначення завдань бойових сил в управлінні кризами, включаючи миротворчість і постконфліктну стабілізацію [7, с. 66].

Загалом слід зазначити, що ні маастрихтський, ні амстердамський етапи не вирішили всіх проблем спільної зовнішньої політики та політики безпеки Союзу, не вдалося і суттєво збільшити ефективність названої сфери. Не досить швидкі темпи розвитку названої галузі зумовлено передусім суперечностями, наявними в самому Союзі, домінуванням національних інтересів у зовнішній політиці окремих держав, недосконалою інструменталізацією Спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Отже, очевидною є готовність держав-членів ЄС посилювати співробітництво у

галузі Спільної зовнішньої та безпекової політики, проте в питаннях темпів та глибини інтеграції в такій делікатній з точки зору збереження державного суверенітету сфері, як безпека та оборона, досягнути загальної згоди, на жаль, не вдалося. Держави-члени все ще побоювалися передавати частину суверенітету на користь наднаціонального за своєю правовою природою Європейського Союзу. Тож лідери Європейського Союзу намагалися зберегти міждержавний характер співпраці у сфері, про яку йде мова.

Подальші кроки на шляху до поступового поглиблення європейської інтеграції у сфері безпеки та оборони зроблено шляхом ухвалення на засіданні Європейської Ради 11 грудня 2000 р. Ніццького договору про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів (далі – Ніццький договір), що був підписаний 26 лютого 2001 р. і набрав чинності 1 лютого 2003 р.

Ніццьким договором [8] було доповнено систему спеціальних органів, створених для ефективної реалізації європейської безпекової та оборонної політики. Так, у грудні 2000 р. Європейська Рада в Ніцці ухвалила рішення про створення Комітету з питань політики та безпеки (Political and Security Committee).

Окрім того, Ніццький договір передбачив можливість запроваджувати розширене співробітництво у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики Євросоюзу для реалізації спільних дій чи спільної позиції. При цьому воно не повинно стосуватися сфер військового чи оборонного характеру (стаття 27 b).

Призначення названого правового інструменту – надати можливість державам, які бажають поглибити інтеграцію в певних взаємовигідних галузях, реалізовувати відповідні проекти без участі незгодних із впровадженням запропонованих ініціатив держав-членів ЄС.

Водночас Ніццьким договором передбачено необхідність отримання дозволу Ради на впровадження поглибленого співробітництва. Так, держави-члени, які мають на-

мір розпочати розширене співробітництво між собою, повинні направити в Раду запит відповідного змісту. Запит повинен бути направлений у Комісію і Європейський Парламент для інформування. Комісія повинна надати свій висновок стосовно того, чи сумісне з політикою Союзу запропоноване розширене співробітництво. Тільки після цього Радою надається відповідний дозвіл (ст. 27 с ДЄС у редакції Ніццького договору) [8]. Як бачимо, Ніццьким договором встановлено досить тривалу в часі процедуру погодження поглибленого співробітництва, що аж ніяк не сприяє швидкій та ефективній реалізації політики Європейського Союзу у відповідній галузі.

Крім того, Ніццьким договором було розширено компетенцію Високого представника у справах спільної зовнішньої політики і політики безпеки, на якого покладася обов'язок особисто забезпечити, щоб усі члени Ради та Європейського Парламенту були повністю поінформовані про реалізацію розширеного співробітництва в галузі спільної зовнішньої політики і політики безпеки (стаття 27d ДЄС у редакції Ніццького договору).

Положеннями ДЄС у Лісабонській редакції Європейському Союзу надано можливість здійснювати місії за межами кордонів його держав-членів. Причому перелік таких місій значно розширено. Найбільш помітною новацією договору стало включення до його складу положення, що встановлює зобов'язання про взаємну оборону у випадку збройної агресії на території однієї з держави-члена. Тож частиною 7 статті 42 ДЄС по суті юридично сформовано колективну оборону держав-учасниць Європейського Союзу.

Ще однією новелою, запровадженою Лісабонським договором, є механізм постійної структурної співпраці. Так, частиною 6 статті 42 ДЄС передбачено, що держави-члени, що мають високий рівень військового потенціалу і готові спільно розвивати його в рамках Євросоюзу, встановлюють постійну структурну співпрацю. Порядок реалізації посиленої співпраці у сфері безпеки та оборони визначено статтею 46 ДЄС та Протоколом № 10 Договору про функціонуван-

ня Європейського Союзу «Щодо постійної структурної співпраці, встановленої статтею 42 ДЄС».

Разом з тим, зміна геополітичної та безпекової ситуації навколо Європейського Союзу спонукала ЄС до вироблення нового комплексного бачення своєї зовнішньої і безпекової політики. Вперше, починаючи з 2003 р., була прийнята нова безпекова стратегія ЄС. Так, 28 червня 2016 р. на засіданні Європейської Ради була схвалена Глобальна стратегія Європейського Союзу щодо зовнішньої політики і політики безпеки «Спільне бачення, Спільна дія: Сильніша Європа» [9].

Вона замінила попередній документ – першу стратегію європейської безпеки, що мала назву «Безпечна Європа у кращому світі», прийняту в 2003 р., оскільки та вже не відповідає потребам часу. Після початку подій, пов'язаних з агресією Російської Федерації проти України, ситуація у сфері безпеки довкола ЄС зазнала значних змін. У Глобальній стратегії констатовано: «На схід від наших кордонів була порушена Європейська система безпеки» [9]. Враховуючи викладене, держави-члени ЄС почали переосмислювати важливість здатності самостійно забезпечувати мир та стабільність в регіоні. Схвалення Глобальної стратегії свідчить про прагнення посилити оборонні можливості Європейського Союзу та перетворити його з регіональної організації в «глобального провайдера безпеки».

Для забезпечення реалізації Глобальної стратегії Європейського Союзу щодо зовнішньої політики і політики безпеки «Спільне бачення, Спільна дія: Сильніша Європа» протягом 2016 р. було прийнято План реалізації Глобальної стратегії ЄС у сфері безпеки і оборони (17.11.2016 р.) [10] та План дій у сфері європейської оборони (30.11.2016) [11].

План реалізації Глобальної стратегії ЄС у сфері безпеки і оборони визначає дії, необхідні для перетворення Європейського Союзу на глобального провайдера безпеки. Такі дії передбачають посилення співробітництва у сфері безпеки та оборони. У Плані зазначено, що ЄС має оперативно реагувати на сучасні виклики та загрози системі

європейської безпеки, у тому числі вживати заходів для запобігання конфліктам, нарощувати потенціал партнерів, забезпечувати захист ЄС та громадян держав, що входять до його складу, протидіяти тероризму, організованій злочинності, радикалізації, торгівлі людьми, нелегальній міграції, забезпечувати безпеку в кіберпросторі. Причому політика ЄС у цих напрямках має бути комплексною.

Держави-члени повинні переглянути можливість використання існуючих рамок співпраці в галузі безпеки та оборони з метою посилення такого співробітництва в рамках ЄС. Акцентовано увагу на необхідності повноцінного використання потенціалу ДЄС, зокрема, дослідження готовності держав-членів співпрацювати у форматі Постійної структурної співпраці та брати на себе конкретні зобов'язання щодо її поглиблення.

У документі акцентовано увагу на важливості розбудови сильної Європи, здатної захищати своїх громадян. Це вимагає поглиблення співпраці між державами-членами та об'єднання ресурсів європейської оборонної промисловості. Як зазначається, для того, щоб гарантувати колективну безпеку в регіоні, необхідно інвестувати в спільний розвиток технологій та обладнання – від сухопутних, повітряних, морських та космічних можливостей до кібербезпеки.

План дій у сфері європейської оборони передбачає створення Європейського оборонного фонду, діяльність якого буде спрямована на підтримку інвестицій у спільні дослідження, розвиток оборонного обладнання та технологій, підвищення ефективності витрат держав-членів ЄС у сфері оборони. Про створення Європейського оборонного фонду Європейська Комісія оголосила 7 червня 2017 р. Це досить важливий крок на шляху до поглиблення співпраці держав-членів ЄС у сфері безпеки та оборони. Повноцінна робота Європейського оборонного фонду розпочата з 2021 року.

Передбачається також підтримка інвестицій у малі та середні підприємства, компанії «другого ешелону» та інших поставальників оборонної промисловості, а також зміцнення єдиного, відкритого та конкурен-

тоспроможного оборонного ринку в Європі. Комісія сприятиме ефективному застосуванню Директиви про закупівлі у сфері оборони і безпеки та Директиви про трансфери, які спрощують транскордонну участь в оборонні закупівлі, сприяють розробці галузевих стандартів та підтримують внески галузевої політики, зокрема, космічних програм Європейського Союзу, спільних пріоритетів у сфері, що є предметом нашого дослідження.

Крім того, важливим інструментом, який дає змогу збільшити інвестиції в оборону, є використання можливостей, закладених в існуючих фондах ЄС (Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд тощо). Європейські структурні та інвестиційні фонди можуть бути використані державами-членами в оборонній сфері тією мірою, якою вони сприяють досягненню цілей фонду щодо спільних інвестиційних проєктів і підтримки модернізації ланцюга оборонних поставок. Оборонна промисловість може сприяти реалізації таких цілей і завдань структурних та інвестиційних фондів, як сприяння розвитку регіональної економіки, створення робочих місць, технологічний та економічний розвиток тощо [12, с. 51]. Отже, для збільшення інвестицій в оборону пропонується повною мірою використовувати можливості, які вже передбачені установчими договорами ЄС [1, с. 260].

Глобальна стратегія Європейського Союзу щодо зовнішньої політики і політики безпеки «Спільне бачення, Спільна дія: Сильніша Європа», ухвалена 28 червня 2016 р., стала формальною передумовою активації закладеного ще Лісабонським договором механізму постійного структурного співробітництва. У листопаді 2017 р. положення пункту 6 статті 42 ДЄС, а також Протоколу № 10 ДФЄС від 07.02.1992 р. «Щодо постійної структурної співпраці, встановленої статтею 42 ДЄС», набули практичної реалізації. Міністри закордонних справ та міністри оборони 23 держав-членів Європейського Союзу взяли на себе зобов'язання поглибити співпрацю у сфері безпеки. 13 листопада 2017 р. представники 23 з 28 членів ЄС підписали декларацію про намір брати участь у «постійній структурній співпраці з питань

безпеки та оборони» (Permanent Structured Cooperation on security and defence, PESCO). Дещо згодом до програми долучилися Португалія та Ірландія. Отже, до PESCO приєдналися 25 із 28 держав-учасниць ЄС, не залученими залишилися Великобританія, Данія та Мальта. На сьогодні, враховуючи вихід Великобританії зі складу Євросоюзу, можемо говорити про участь у проєкті 25 із 27 держав-членів ЄС.

Менш, ніж за місяць після того, як було оголошено про намір активувати передбачений ДЄС інструмент поглиблення європейської інтеграції у сфері безпеки та оборони, Рада ЄС 11 грудня 2017 р. схвалила започаткування програми оборонного спрямування у форматі PESCO. Постійна структурна співпраця з питань безпеки та оборони мала стати рамками для здійснення державами спільних проєктів, регулярного збільшення витрат на оборону, реалізації інвестиційних зобов'язань, розвитку потенціалу та підвищення оперативної бойової готовності. На сьогодні запущено вже 75 проєктів PESCO. Проєкти першої і другої хвилі вже успішно реалізовані, більшість проєктів третьої і четвертої хвилі перебувають на стадії випробувань, проєкти п'ятої і шостої хвилі знаходяться на розробці.

Роком пізніше, після створення PESCO, державами-членами ЄС було запущено нову ініціативу в галузі безпеки та оборони – Європейську ініціативу з інтервенції (European Intervention Initiative – EI2).

Поряд із посиленням безпекової та оборонної складової на рівні ЄС, Франція ініціювала паралельно зміцнити міждержавну співпрацю у сфері оборони, що має функціонувати за межами рамок існуючих структур Європейського Союзу. Ідею створити Європейську ініціативу з інтервенції було висунуто Еммануелем Макроном у його Сорбоннській промові про реформу ЄС, яка відбулася 26 вересня 2017 р. [13, с. 152]. А вже 7 листопада 2018 р. цей задум було перенесено з теоретичної площини в практичну – у Парижі була сформована коаліція збройних сил 9 європейських країн — Європейська ініціатива з інтервенції [14, с. 236].

Реалізуючись як гнучкий, не обов'язковий форум (саме так ідентифіку-

ють себе його держави-учасниці), EI2 має міждержавний характер і здійснюється виключно на міждержавній основі, причому поза рамками існуючих структур ЄС і НАТО. Така співпраця не ставить перед своїми учасниками жорстких юридичних зобов'язань, має «м'який» характер, що, враховуючи особливу чутливість сфери безпеки та оборони до проблеми обмеження суверенних прав держав-членів, є найбільш прийнятним форматом для досягнення встановлених цілей.

Основна мета Європейської ініціативи з інтервенції – створення об'єднаного військового контингенту європейських країн для швидкого втручання у кризові ситуації в безпосередній близькості від кордонів ЄС [15].

На сьогодні до Європейської ініціативи з інтервенції входять Франція, Німеччина, Данія, Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Естонія, Португалія, Велика Британія та Фінляндія. Їх спільні оборонні можливості складають 4/5 спільних видатків, витрачених на оборону держав-членів ЄС [16].

Особливий науковий інтерес становить розкриття особливостей правової природи названих ініціатив у галузі безпеки та оборони – PESCO та Європейської ініціативи з інтервенції. Незважаючи на подібність цих механізмів міждержавного співробітництва у сфері оборони, у ході дослідження виявлено низку суттєвих відмінностей у названих видах співпраці.

Так, PESCO передбачає співпрацю в рамках ЄС, а EI2 – у ширшому європейському контексті, тобто поза рамками існуючих інституційних структур ЄС. Можливість участі у PESCO передбачена тільки для держав, що входять до складу ЄС, у той час як Європейська ініціатива з інтервенції є більш відкритою для інших європейських держав, які мають ресурси та політичну волю для військових дій незалежно від НАТО. Функціональний фокус PESCO ширший (75 проєктів), а Європейської ініціативи з інтервенції – значно вужчий (посилена співпраця у чотирьох сферах). У рамках PESCO встановлені чіткі та суворі правила ухвалення рішень на рівні держав-членів ЄС. Натомість EI2 є більш гнучким та прагматичним у

сенсі реагування на спільні загрози. Один із пріоритетів Європейської ініціативи з інтервенції полягає в максимальному скороченні процесу ухвалення рішень у сфері оборони, досягти якого у форматі PESCO досить не просто через відповідні процедури інституцій ЄС.

Важливу роль у становленні безпекової та оборонної політики Євросоюзу покладено на Європейську Раду та Раду ЄС. Відповідно до статті 26 ДЄС Європейською Радою встановлюються стратегічні інтереси Європейського Союзу, його цілі та загальні орієнтири щодо спільної зовнішньої та безпекової політики, у тому числі ті, що стосуються питань оборони. На основі визначених Європейською Радою загальних орієнтирів і стратегічних напрямків Рада ЄС розробляє загальну зовнішню політику і політику безпеки. Правовою формою актів Європейської Ради і Ради ЄС є рішення. Статтею 288 ДФЄС встановлено, що рішення є обов'язковими в повному обсязі. Разом з тим, якщо рішення визначає адресатів, воно поширює свою дію тільки на них.

Відповідно до статті 18 ДЄС Європейська Рада за згодою Голови Комісії кваліфікованою більшістю призначає Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки. Посаду Верховного представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки запроваджено Лісабонським договором 2007 р. у результаті поєднання колишньої посади Верховного представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики, введеної Амстердамським договором 1997 р., та Єврокомісара із зовнішніх відносин. Верховний представник провадить спільну зовнішню та безпекову політику ЄС, поєднуючи при цьому зовнішньополітичні цілі основних інституцій Європейського Союзу та його держав-учасниць.

Особливості правової природи Верховного представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки полягають в подвійному характері його посади, що знаходить свій прояв в об'єднанні в одній особі міжурядових начал і наднаціональних компонентів. Це черговий раз демонструє специфіку правової

природи Євросоюзу, який, будучи інтеграційним утворенням з елементами наднаціональності, при цьому все ж зберігає риси міжнародної міжурядової організації.

Верховний представник Союзу своїми пропозиціями сприяє розвитку спільної зовнішньої політики Союзу та здійснює її згідно з мандатом Ради. Те саме стосується спільної безпекової та оборонної політики [2, с. 23]. Він репрезентує Союз у питаннях, пов'язаних зі спільною зовнішньою та безпековою політикою, провадить політичний діалог з третіми сторонами від імені Союзу та висловлює його позицію в міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях [2, с. 29-30].

Варто також зазначити про роль Європейського парламенту у формуванні спільної європейської оборонної політики. Правове підґрунтя для цього закріплено в статті 36 ДЄС, відповідно до положень якої Верховний представник Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки періодично консультується з Європарламентом з питань, що стосуються вирішення ключових питань та визначення основних напрямків розвитку спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, а також спільної політики безпеки та оборони. Верховний представник Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки інформує Європейський парламент про стан на перспективі розвитку цих напрямків політики, для таких цілей можуть залучатися спеціальні представники. При цьому має бути забезпечено належне врахування поглядів Європейського парламенту.

Разом з тим, роль Європейського парламенту в забезпеченні формування та розвитку політики Європейського Союзу у сфері, про яку йде мова, не обмежується тільки наданням консультацій. Європейський парламент може також звертатися до Ради ЄС та Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки з відповідними питаннями або рекомендаціями. Крім того, два рази на рік він проводить дебати, у ході яких встановлює чи досягнуто прогресу в реалізації визначених напрямків розвитку спільної зовнішньої та безпекової

політики ЄС, а також спільної політики безпеки та оборони.

Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки головує в Раді закордонних справ, яка є однією з конфігурацій Ради Європейського Союзу. Під час її засідань розглядається вся зовнішня діяльність ЄС, у тому числі питання, що стосуються політики безпеки та оборони. До проведення засідань Ради закордонних справ долучаються міністри закордонних справ усіх держав-учасниць Європейського Союзу.

Відповідно до частини 3 статті 27 ДЄС при здійсненні своїх повноважень Верховний представник спирається на Європейську службу зовнішньої діяльності. Вона співпрацює з дипломатичними службами держав-членів і складається з посадових осіб компетентних служб Генерального секретаріату Ради та Комісії, а також посадовців, відряджених національними дипломатичними службами держав-учасниць. Організаційна структура та функціональні обов'язки Європейської служби зовнішньої діяльності визначаються Радою ЄС, яка приймає відповідне рішення. У свою чергу, Рада діє після надання пропозиції Верховного представника, проведення консультацій з Європейським Парламентом та схвалення Комісії.

На перший погляд, політична роль Європейської служби з питань зовнішньої діяльності є не надто вагомою. Її оперативний простір обмежений волею держав-членів і повноваженнями інших інституцій. Але на практиці покладена на неї місія є надзвичайно комплексною, оскільки їй необхідно сформувати цілісний стратегічний курс із набору різних за спрямованістю, масштабом і практичним наповненням механізмів, переданих до її відома [17, с. 44].

Задля ефективної реалізації завдань і цілей оборонної політики Європейського Союзу створено ряд виконавчих органів, серед яких варто виділити Комітет з питань політики та безпеки (Political and Security Committee). Комітет підпорядкований Раді ЄС. До його складу включено по одному представнику від кожної держави, що входить до складу Європейського Со-

юзу. Згідно зі статтею 38 ДЄС Комітет стежить за міжнародною ситуацією у сфері, що є предметом нашого дослідження, а також сприяє визначенню такої політики шляхом надання висновків Раді ЄС на її вимогу, у відповідь на запит Верховного представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки або ж за своєю власною ініціативою.

Комітет з питань політики та безпеки під керівництвом Ради ЄС та Верховного представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки здійснює політичний контроль і стратегічне керівництво операціями з урегулювання кризових ситуацій, перелік яких визначено статтею 43 ДЄС. Для проведення спеціальних місій ЄС, Рада ЄС може уповноважувати Комітет з питань політики та безпеки здійснювати політичний контроль і стратегічне керівництво операціями з врегулювання спеціальних місій ЄС.

Серед органів, що сприяють реалізації оборонної політики Європейського Союзу, слід відмітити Військовий комітет ЄС та Військовий штаб Європейського Союзу. Військовий комітет Європейського Союзу (European Union Military Committee) є вищим військовим органом ЄС. До його складу входять начальники генеральних штабів або головнокомандувачі збройними силами країн ЄС. Військовий комітет Європейського союзу підпорядковується Верховному представнику Союзу із закордонних справ і політики безпеки і, у свою чергу, управляє діяльністю Військового штабу ЄС. Головними завданнями військового комітету є оцінка військово-політичної обстановки в різних регіонах світу; участь у виробленні напрямків розбудови війська ЄС і підходів до врегулювання кризових ситуацій; підготовка пропозицій вищим політичним органам ЄС щодо практичного застосування його військового потенціалу [18, с. 114].

Військовий штаб Європейського Союзу (European Union Military Staff) — орган Європейського Союзу, створений Радою ЄС 22 січня 2001 р. у рамках СПБО. Військовий штаб складається з військових експертів, делегованих державами-членами. Він забезпечує військову експертизу для проведення

операцій, раннє попередження криз, а також розробку стратегій для їх подолання.

З метою реалізації політики у сфері безпеки та оборони держави-члени ЄС зобов'язуються поступово покращувати свій військовий потенціал. Агенція у сфері розвитку оборонних потенціалів, наукових досліджень, закупівель і озброєнь (далі – Європейська оборонна агенція) виявляє потреби СПБО у спроможностях, вживає заходів для їх задоволення, сприяє підвищенню ефективності європейських науково-дослідних розробок, що стосуються оборони, створенню конкурентоспроможного європейського ринку оборонного обладнання та зміцнення оборонної, технологічної та промислової бази, об'єднанню зусиль та ресурсів для розвитку сумісних і економічно ефективних збройних сил, координує існуючі програми співпраці у сфері безпеки та оборони, здійснює пошук шляхів узгодження вимог, бюджетів, часових рамок, промислового потенціалу, необхідних для реалізації таких програм, просуває та пропонує нові формати співробітництва, бере участь у розробці європейської політики, що стосується потенціалів та озброєнь, а також надає допомогу Раді ЄС у ході оцінки необхідності покращення військових потенціалів. Головою Агенції є Високий представник Союзу з питань закордонних справ та політики безпеки.

Отже, на кожному з вищенаведених інститутів та спеціальних органів для реалізації спільної політики ЄС у сфері безпеки та оборони покладено певні функціональні обов'язки.

За рахунок їх ефективної реалізації забезпечується комплексна робота Європейського Союзу в цілому. При цьому важливо постійно здійснювати моніторинг нормативної бази з метою її адаптації до сучасних вимог, а також розробки нових правових актів, які в повній мірі відповідатимуть потребам підвищення ефективності співробітництва держав-членів ЄС у сфері безпеки та оборони [1, с. 265].

У зв'язку з суттєвими змінами в архітектурі європейської безпеки, питання підвищення обороноздатності і спроможності Європейського Союзу протистояти сучас-

ним загрозам самостійно, не покладаючись виключно на потенціал НАТО, набуває все більшої актуальності та гостроти. Особливо це питання актуалізується з огляду на зміщення пріоритетів зовнішньої політики США в бік суперництва з Китаєм. Європейський Союз прагне набути більше автономії у питаннях безпеки та оборони. Безумовно, реалізувати це можливо, тільки маючи спроможність бути постачальником безпеки.

Тож ЄС прагне розширити власні військові можливості та збільшити автономію у сфері безпеки та оборони. Важливим етапом для реалізації названих цілей стала розробка та ухвалення спільної для країн-учасниць об'єднання стратегії. 21 березня 2022 р. на зустрічі міністрів закордонних справ та оборони країн-членів ЄС у Брюсселі було ухвалено «Стратегічний компас». У документі викладено спільне стратегічне бачення політики безпеки та оборони Європейського Союзу на наступні 5–10 років.

«Стратегічний компас» передбачає посилення співпраці з регіональними міжнародними організаціями, зокрема, з ОБСЄ, Африканським Союзом та Асоціацією держав Південно-Східної Азії. Основними державами-партнерами, що мають спільні з ЄС цінності та інтереси, визначено США, Канаду, Великобританію та Норвегію. Заплановано розвивати також співпрацю і з Україною, Грузією, Молдовою.

«Стратегічний компас» дає Європейському Союзу амбітний план дій щодо посилення безпеки та оборонної політики ЄС до 2030 року. У документі містяться дієві пропозиції з конкретним графіком виконання, що дозволить покращити здатність ЄС бути сильним та спроможним постачальником безпеки.

Одним із важливих інструментів для просування Стратегічного компасу ЄС є Координований щорічний огляд з питань оборони (CARD). Започаткований ще в травні 2017 р. у рамках Глобальної стратегії, CARD поступово став одним із найбільш дієвих інструментів для співпраці держав-членів ЄС у сфері оборони. Мета ініціативи – сприяти поступовій синхронізації та взаємній адаптації циклів планування національної оборони.

«Стратегічний компас» передбачає також створення Центру оборонних інновацій Європейського Союзу (Hub for EU Defence Innovation, HEDI). У травні 2022 р. названа ініціатива отримала старт у рамках діяльності Європейської оборонної агенції.

Ця інноваційна структура містить інструменти для підтримки спільних оборонних інновацій і базується на трьох стовпах:

- виявлення новаторських ідей та їх розробників;
- реалізація цих ідей;
- інформаційно-роз'яснювальна робота з метою підвищення обізнаності про розроблені рішення та їх застосування в галузі оборони.

Тож створення Центру оборонних інновацій Європейського Союзу має сприяти активізації співпраці в галузі оборонних інновацій між державами-членами об'єднання. Центр оборонних інновацій Європейського Союзу у своїй діяльності спирається на узгоджені пріоритети ЄС щодо розвитку спроможностей, визначених Планом розвитку можливостей, та базується на оборонних дослідженнях, що містяться в Загальній програмі стратегічних досліджень.

З огляду на існуючі геополітичні реалії, на щорічній конференції Європейського оборонного агентства, що відбулася в листопаді 2023 р., президентка Європейської комісії Урсула фон дер Ляєн зазначила, що Європейський Союз повинен прагнути до створення повноцінного Європейського оборонного союзу. Безумовно, було досягнуто відчутного прогресу на шляху до його створення, однак стратегічні виклики, з якими зіштовхнувся світ, вирости ще швидше. Тож наступним кроком на шляху розбудови спільної політики безпеки та оборони має бути все ж повноцінний Європейський оборонний союз.

Крім того, 05 березня 2024 р. Єврокомісія та Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки представили першу Європейську оборонно-промислову стратегію (EDIS). Ця стратегія стала реакцією на зміни в європейській парадигмі безпеки.

Зіткнувшись із відновленням війни високої інтенсивності в Європі після неспровокованої агресивної війни Росії проти Украї-

ни у 2022 р., Європейський Союз набув рішучості посилити свою оборонну готовність.

Європейська оборонно-промислова стратегія визначає бачення європейської оборонно-промислової політики до 2035 р. та передбачає амбітний набір заходів, а саме:

- зміцнення Європейської стратегії промислової бази оборонних технологій (European Defence Technology Industrial Base, EDTIB) шляхом посилення співпраці та залучення європейських інвестицій з боку держав-членів;

- впровадження культури оборонної готовності в різні сфери політики, зокрема, шляхом заклику до перегляду кредитної політики Європейського інвестиційного банку;

- забезпечення доступності всієї оборонної продукції за допомогою більш оперативної системи Європейської оборонної технологічної та промислової бази за будь-яких обставин і часових рамок;

- забезпечення адаптації європейської оборонної промисловості до нового безпечового контексту завдяки підтримці національних бюджетів і бюджету ЄС необхідними засобами;

- розвиток тісніших зв'язків з Україною через її участь в ініціативах ЄС на підтримку оборонної промисловості та стимулювання співпраці між оборонною промисловістю ЄС та України;

- об'єднання зусиль з НАТО та стратегічними партнерами, однодумцями та міжнародними партнерами, а також тісніша співпраця з Україною [19].

Як бачимо, Європейська оборонно-промислова стратегія передбачає більш тісну співпрацю з Україною. Безумовно, враховуючи тривалу агресивну війну проти України, що є найсерйознішим викликом системі європейської безпеки та оборони з 1945 р., ЄС переосмислив подальші вектори руху та напрямки їх посилення. Ризик розширення кордонів війни та її масштабів змушує переглянути підходи до оборонного співробітництва країн-членів Європейського Союзу, для яких питання безпеки та оборони завжди було надто чутливою компонентою національного суверенітету.

Європейська оборонно-промислова стратегія встановлює три індикатори для вимірювання прогресу держав-членів на наступне десятиріччя, а саме: забезпечити, щоб до 2030 р. вартість внутрішньо-європейської оборонної торгівлі становила щонайменше 35% вартості оборонного ринку ЄС; досягти стійкого прогресу в напрямку закупівлі щонайменше 50% свого оборонного бюджету в межах ЄС до 2030 р. і 60% до 2035 р.; до 2030 р. закуповувати щонайменше 40% оборонного обладнання в межах спільних закупівель [20].

Висновки

У рамках дослідження доведено, що для ефективної реалізації цілей і завдань у сфері безпеки та оборони в рамках Європейського Союзу сформовано нормативну базу та розгалужений інституційний механізм, представлений як головними інститутами ЄС, так і низкою спеціально створених органів. Встановлена їх важлива роль у реалізації спільної оборонної політики держав-членів ЄС.

Акцентовано увагу на тому, що специфіка співпраці держав-членів ЄС з оборонних питань, передусім, зумовлена особливістю правової природи ЄС, яка відображає поєднання міжурядового та наднаціонального начал у рамках інтеграційної організації.

Констатовано, що держави-члени ЄС, враховуючи серйозні зміни в архітектурі європейської безпеки, нарешті, виявили готовність взяти на себе відповідальність за власну безпеку та оборону, підсилити обороноздатність держав Європи, спільно та ефективно протистояти військовим загрозам. Свідченням цього є ряд ініціатив в галузі безпеки та оборони, серед яких слід особливо виділити PESCO та Європейську ініціативу з інтервенції.

Досліджено ефективні правові інструменти, створені державами-членами ЄС для протидії множинним загрозам і викликам системі європейської безпеки та мінімізації їхнього негативного впливу для миру та безпеки в європейському регіоні.

Література

1. Петренко Ю. В. Проблеми міжнародно-правового механізму співробітництва держав-членів Європейського Союзу в сфері оборони. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 253–270. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.147.176071>.
2. Трагнюк О. Я., Анакіна Т. М., Комарова Т. В. та ін. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали. Харків, 2010. 392 с.
3. Гребенюк М., Пошедін О. Європейський Союз: від економічної інтеграції до організації колективної оборони. *Політичний менеджмент*. 2012. № 1/2. С.212-218.
4. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029 (дата звернення 11.08.2025).
5. Руда В. В. Динаміка розвитку спільної зовнішньої політики та політики безпеки країн ЄС після 1991 р. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Історія*. 2009. Вип. 91. С. 153-159.
6. European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World. URL: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-securitystrategy-secure-europe-better-world> (дата звернення 11.08.2025).
7. Комарова Т. В. Європейська безпека: загрози і відповіді. *Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки*: матеріали наук.-практ. конф., присвяч пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семєнова (м. Харків, 3 листоп. 2017 р.). Харків, 2017. С. 65–69.
8. Ніщський договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів від 26.02.2001. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU01131> (дата звернення 11.08.2025).
9. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf (дата звернення 11.08.2025).

10. EU Global Strategy Implementation Plan on Security and Defence, 17 November 2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392_en16_0.pdf (дата звернення 11.08.2025).
11. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European: «Defence Action Plan Document» Brussels, 30.11.2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf (дата звернення 11.08.2025).
12. Пошедін О. І. Нове життя Спільної політики безпеки та оборони Європейського Союзу: орієнтири для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2017. № 2. С. 48-54.
13. Сіденко В. Переформатування європейської інтеграції: можливості і ризики для асоціації Україна-ЄС. Київ: Заповіт, 2018. 214с.
14. Петренко Ю. В. Європейська ініціатива з інтервенції – міждержавна співпраця у сфері оборони поза рамками структур ЄС і НАТО. *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2019. Вип. 86. С. 232-242. DOI: 10.33663/1563-3349-2019-86-232.
15. Денисенко С. Зовнішньополітичний вимір виборчого циклу 2019: невизначеність в середині, непевність ззовні. URL: <http://sg-sofia.com.ua/zovnishnopolitichnij-vimir-viborchogo-ziklu-2019> (дата звернення 11.08.2025).
16. Конституційні акти Європейського Союзу / за ред.: Т. Качка.- 1-е вид. Київ: Юстініан, 2005. 512с.
17. Циватий В., Шаповалова О. Дипломатія та європейська служба зовнішньої діяльності: політико-інституційний аспект. *Зовнішні справи*. 2013. № 3. С. 42-45.
18. Петренко Ю. В. Міжнародно-правові механізми співробітництва держав-членів Європейського Союзу в сфері оборони. *Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку: зб. наук. статей за матеріалами II-ї Всеукр. наук. практич. конф. з європ. права* (м. Харків, 15 травн. 2019 р.). Харків, 2019. С. 109-116.
19. У ЄС представили першу оборонно-промислову стратегію із залученням України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3835943-u-es-predstavili-persu-oboronnopromislovu-strategiu-iz-zalucennam-ukraini.html> (дата звернення 11.08.2025).
20. The European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act at a glance. URL: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edirpa-procuring-together-defence-capabilities_en (дата звернення 11.08.2025).
-
-