

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНІЦІАТИВА З ІНТЕРВЕНЦІЇ – МІЖДЕРЖАВНА СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ ПОЗА РАМКАМИ СТРУКТУР ЄС І НАТО

Проаналізовано сучасні загрози та виклики системі європейської безпеки та їх вплив на розвиток міжнародно-правового співробітництва держав-членів Європейського Союзу в оборонній сфері. Акцентовано увагу на тому, що жодна держава ЄС не здатна самотійно протистояти викликам, що постали перед ними, та забезпечити свою оборону на необхідному рівні. Констатовано поступове перетворення Євросоюзу на самотійного гравця в архітектурі європейської безпеки. З'ясовано, що формування архітектури європейської безпеки зумовлює виникнення нових, невідомих до цього в практиці механізмів міждержавної співпраці у сфері оборони. Розглянуто становлення та правову природу нової ініціативи в галузі безпеки та оборони, запущеної в ЄС минулого року – Європейської ініціативи з інтервенції (European Intervention Initiative – EII). Здійснено порівняльну характеристику вказаної ініціативи з дещо схожим форматом співпраці в рамках PESCO. Окреслено перспективи паралельного функціонування Європейської ініціативи з інтервенції та PESCO. Визначено фактори для подальшого посилення співпраці держав-членів ЄС в рамках Європейської ініціативи з інтервенції.

Ключові слова: глобальні виклики, безпека, Європейська ініціатива з інтервенції.

Petrenko Julia. The European intervention initiative is the interstate cooperation in the sphere of defence in the frames of the existing EU and NATO structures

The contemporary challenges and threats for the European security and their influence on the international law cooperation of EU member states in the sphere of defence are analysed. The attention is stressed on the fact that none of the EU countries is not able to resist independently the challenges which appeared in front of them and to provide their own defence at a proper level. The gradual transformation of the EU into the independent player in the European security

© ПЕТРЕНКО Юлія Володимирівна – аспірант кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; ORCID: 0000-0003-4954-3332; e-mail: yulichka.22075@gmail.com

architecture is ascertained. It is cleared that the formation of the European security architecture conditions the appearance of the new and unknown before mechanisms of interstate cooperation in the sphere of defence. One of the models of cooperation is the European Intervention Initiative (EI2). The comparative characteristic of the mentioned initiative with a somewhat similar cooperation format in the limits of PESCO has been done. The parallel functioning of European intervention initiative and PESKO perspectives are framed. The part of the European Intervention Initiative as the additional instrument of EU member-states cooperation in the sphere of defence and its legal nature has been stated.

Key words: *global challenges, security, European Intervention Initiative.*

Актуальність теми статті зумовлена сучасним станом системи європейської безпеки в контексті глобальних викликів і загроз сьогодення. Останнім часом співпраця у сфері безпеки і оборони виявилася однією з найбільш продуктивних сфер щодо майбутнього реформування Європейського Союзу. Серед причин, які спонукали ЄС до посилення безпекового та оборонного співробітництва, були невпевненість у дотриманні зобов'язань США в рамках НАТО, бажання більшої автономії у питаннях європейської безпеки та оборони, комбінація низки загроз – поява нових конфліктних зон у Східній Європі й на Близькому Сході, міжнародний тероризм, міграційна криза, а також відсутність однакового розуміння ступеня цих загроз серед країн-членів ЄС та НАТО.

Перед обличчям нових викликів, які постали перед європейською спільнотою, цілком очевидним є той факт, що для гарантування миру та безпеки необхідно об'єднати зусилля та можливість якомога більшої кількості держав-членів Євросоюзу. Жодна держава ЄС не здатна самотійно протистояти викликам, що постали перед ними, та забезпечити свою оборону на необхідному рівні. Враховуючи викладене, беручи до уваги прагнення відігравати на світовій арені сильну та передусім єдину роль, співпраця є не просто можливістю, а обов'язком держав-членів ЄС.

Формування архітектури європейської безпеки зумовлює виникнення невідомих до цього в практиці механізмів міждержавної співпраці у сфері оборони. Одна з таких моделей співробітництва – Європейська ініціатива з інтервенції (European

Intervention Initiative – EI2). Дослідження особливостей правової природи взаємодії держав-членів ЄС у сфері оборони в рамках EI2 дають можливість з'ясувати роль такого механізму співробітництва в сфері оборони в архітектурі європейської безпеки, а також спрогнозувати перспективи подальшого посилення співпраці в оборонній сфері.

Зважаючи на те, що Європейська ініціатива з інтервенції є новим інструментом співробітництва держав-членів ЄС в сфері оборони, беручи до уваги проведений аналіз наукової літератури, що стосується питань безпеки та оборони в рамках ЄС, слід констатувати відсутність комплексного дослідження названого вище формату співпраці. Тому питання становлення та особливостей правової природи Європейської ініціативи з інтервенції як міждержавної співпраці у сфері оборони поза рамками існуючих структур ЄС і НАТО становить значний наукових інтерес.

У сучасних умовах стабільність і безпека існування будь-якої держави дедалі більше залежать від стабільності та безпеки інших, тому зовнішні загрози національній безпеці будь-якої європейської країни не можуть розглядатися поза зв'язком із проблемою забезпечення загальної європейської безпеки. Дедалі гучнішими стають заклики до ефективнішої глобальної координації у прийнятті найбільших викликів нашого часу¹.

З огляду на це відбувається поступове перетворення Євросоюзу на самостійного гравця в архітектурі європейської безпеки. Нормативну платформу для цього закладено передусім Лісабонським договором, що набув чинності 1 грудня 2009 року. Крім важливих змін у організаційно-правовому механізмі ЄС, Лісабонський договір створив юридичне підґрунтя для набуття Євросоюзом міжнародної правосуб'єктності. Це значно розширило повноваження ЄС у сфері зовнішніх відносин, в тому числі в оборонній галузі, та зумовило створення нових засобів та механізмів реалізації вказаних напрямків. Чи не найважливішим здобутком Лісабонського договору є нормативне закріплення принципу колективної самооборони в установчому договорі ЄС. Вказана норма зобов'язує держави-члени надати допомогу іншій державі-члену ЄС у разі, якщо така держава зазнає

збройної агресії на її території. При цьому право на колективну самооборону виникає для держави-члена не у зв'язку з нападом на неї, а через факт нападу на іншу державу. Наявність зобов'язань взаємного захисту, безумовно, виконує превентивну функцію, оскільки потенційний агресор в разі здійснення збройного нападу матиме справу принаймні з декількома або навіть з групою держав.

Наразі в сфері оборони Європа рухається за принципом різношвидкісної інтеграції. Такий шлях, безумовно, дозволяє більш динамічно просувати вперед нові напрямки в названій галузі співробітництва, при цьому виключно на міждержавній основі й поза межами інституційних рамок ЄС. Наднаціональний метод регулювання правовідносин у сфері оборони поки що є неприйнятним для держав, які на сьогодні не готові до суттєвого обмеження суверенних прав на користь інституцій ЄС. Таким чином, завдяки різношвидкісній інтеграції вдається розвивати нові способи і форми співпраці держав-членів ЄС у сфері оборони, одночасно надаючи можливість незгодним державам-членам бути осторонь таких напрямів взаємодії. При цьому відзначимо: для того, щоб ефективно реагувати на спільні проблеми, необхідно об'єднати зусилля та можливості якомога більшої кількості держав-членів Євросоюзу.

Врдночас слід констатувати, що без допомоги НАТО і США, як його серцевини, держави-члени ЄС не здатні самостійно протистояти новітнім викликам і загрозам, а також гарантувати мир та безпеку в регіоні. Намагання відірватися від диктату США стало однією з передумов розширення військово-політичних можливостей структур Євросоюзу поза межами НАТО. Формування архітектури європейської безпеки зумовлює виникнення нових, невідомих до цього в практиці механізмів міждержавної співпраці у сфері оборони.

В останні два роки в ЄС було запущено дві нові ініціативи в галузі безпеки та оборони: Постійне структурне співробітництво (Permanent Structured Cooperation – PESCO) та Європейську ініціативу з інтервенції (European Intervention Initiative – EII).

PESCO – це постійний формат для поступового посилення військової співпраці держав-членів Євросоюзу, військовий

потенціал яких задовольняє вищі критерії та які готові взяти одна щодо одної більш тісні зобов'язання в цій сфері. Це амбітний, зобов'язуючий та інклюзивний проект в інституційних рамках ЄС для забезпечення безпеки і оборони території ЄС та його громадян. Мета створення PESCO – поглиблення і розширення співпраці у сфері безпеки і оборони, що, в свою чергу, сприятиме посиленню обороноздатності Євросоюзу і дозволить спільно протистояти військовим загрозам.

11 грудня 2017 року Рада ЄС кваліфікованою більшістю затвердила створення PESCO. До програми приєдналося 25 із 28 країн-членів ЄС. Не підтримали ініціативу Великобританія, Данія і Мальта.

Наразі PESCO працює над впровадженням 34 проектів та виконанням 20 зобов'язань, які держави-члени взяли на себе у сфері безпеки та оборони².

Поряд із посиленням безпекової та оборонної складової на рівні ЄС Франція ініціювала паралельно зміцнити міждержавну співпрацю у сфері оборони, що здійснюватиметься поза рамками існуючих структур ЄС³. У своїй Сорбоннській промові про реформу ЄС 26 вересня 2017 року Е. Макрон висунув ідею створення Європейської ініціативи з інтервенції⁴.

25 червня 2018 року названа ініціатива почала набирати обрисів: міністри оборони Франції, Німеччини, Бельгії, Великобританії, Данії, Нідерландів, Естонії, Іспанії та Португалії підписали меморандум про наміри щодо створення E12.

7 листопада 2018 року в Парижі після кількох місяців переговорів була сформована коаліція збройних сил 9 європейських країн – Європейська ініціатива з інтервенції. Проект передбачає співпрацю учасників у питаннях планування, аналізу нових військових і гуманітарних криз, а також можливих військових заходів у відповідь на ці кризи.

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.

Наразі до Європейської ініціативи з інтервенції входять Франція, Німеччина, Данія, Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Естонія, Португалія, Велика Британія та Фінляндія. Їх сукупні обо-

ронні спроможності становлять 4/5 спільних видатків на оборону держав-членів ЄС⁵. Ініціатива відкрита для приєднання інших держав.

Для приєднання до Європейської ініціативи з інтервенції особливі критерії відсутні, вона формується на взаємосумісності із ЄС та НАТО. Країна-кандидат повинна мати спільне бачення безпекових загроз із рештою країн групи, здатність виділяти та розміщати офіцерів зв'язку, бути готовою до тривалих зусиль, брати участь у європейських безпекових операціях, розміщати ефективні військові сили та засоби⁶.

Слід зазначити, що до складу E12 входять Велика Британія, яка залишає Євросоюз, Данія, яка не бере участі в Спільній політиці безпеки та оборони ЄС, та Фінляндія, що не є членом НАТО.

Незважаючи на вихід Великобританії з Європейського Союзу, країна має намір бути партнером європейських держав у питаннях безпеки та оборони. Велика Британія не є учасницею PESCO, однак бере участь в Європейській ініціативі з інтервенції. Це зумовлено тим, що PESCO передбачає посилення співпраці з питань безпеки та оборони в рамках ЄС, натомість E12 надає перевагу суто міждержавній співпраці. Останній варіант є більш прийнятним для Великої Британії. Крім того, Brexit не стане перешкодою для участі в Європейській ініціативі з інтервенції, оскільки вказаний проект здійснюється поза рамками існуючих структур ЄС.

Питання участі Великобританії у названій ініціативі є надзвичайно важливим, передусім беручи до уваги загальну військову потужність країни, яка є першою серед європейських та другою серед усіх держав-членів НАТО за величиною внесків у рамках Альянсу. Враховуючи викладене, Європейська ініціатива з інтервенції може посилитися порівняно з PESCO саме за рахунок участі Великої Британії⁷.

Ініціатива спрямована на досягнення стратегічної автономії Європи в трьох сферах (промисловій програмі розвитку, оперативних сил, стратегічній культурі), на посилення ухвалення рішень на політичному рівні, ухвалення єдиної концепції безпеки замість багатьох національних, спільне планування. Це

також означатиме достатній рівень оборонних витрат для підтримки збройних сил на ефективному рівні⁸.

Враховуючи міждержавний характер цієї ініціативи, вона функціонуватиме незалежно від структур ЄС і НАТО, що, як очікується, суттєво збільшить її ефективність. Європейська ініціатива з інтервенції складатиметься з меншої кількості держав-членів, готових зробити внесок у спільні операції⁹.

Ініціатива не стала чимось цілковито новим і схожа на групи та ситуативні коаліції, які раніше створювалися, зокрема OCCAR, Вишеградська група або Nordic Defence Cooperation, створення яких обумовлювалося взаємними регіональними інтересами та прагненням докладати більше зусиль до сфери європейської безпеки¹⁰.

Для того, щоб розкрити особливості правової природи Європейської ініціативи з інтервенції, слід провести порівняльну характеристику вказаної ініціативи з PESCO.

Передусім слід підкреслити, що співпраця держав-членів ЄС як в рамках PESCO, так і в межах Європейської ініціативи з інтервенції має міждержавний характер і здійснюється виключно на міжурядовій основі. Це дозволяє діяти спільно, не зачіпаючи національного суверенітету держав-учасниць. Наднаціональний метод регулювання правовідносин вказаних галузей поки що неприйнятний для держав, які на сьогодні не готові до суттєвого обмеження суверенних прав на користь інституцій ЄС. Однак не відомо, на які поступки з часом підуть держави Євросоюзу заради збереження та охорони спільних цінностей.

Обидва проекти ставлять за мету зміцнення автономії європейських країн та формування «спільної стратегічної культури», тобто вироблення загальних норм, ідей та моделей поведінки учасників політики безпеки і оборони. Водночас між ними існує ключова відмінність: PESCO розглядає ці цілі в рамках ЄС, а Європейська ініціатива з інтервенції – у ширшому європейському контексті. Так, PESCO передбачає членство країн ЄС, у той час як Європейська ініціатива з інтервенції є більш відкритою для інших держав, які мають ресурси та політичну волю для військових дій незалежно від Північноатлантичного Альянсу¹¹.

Функціональний фокус PESCO ширший (понад 30 проєктів, які варіюються – від спільної розвідувальної школи до ініціативи військової мобільності), Європейської ініціативи з інтервенції – вужчий (посилена співпраця у чотирьох сферах)¹².

PESCO є постійним, структурованим і обов'язковим, існують чіткі правила ухвалення рішень на рівні держав-членів ЄС. Натомість Європейська ініціатива з інтервенції втілює гнучкість та прагматичність, це суто міжурядовий форум¹³.

Одним із пріоритетів Європейської ініціативи з інтервенції полягає у максимальному скороченні процесу ухвалення військових рішень, що неможливо досягти у форматі PESCO через складні процедури інституцій ЄС¹⁴.

На відміну від PESCO основний акцент у Європейській ініціативі з інтервенції робиться не на покращенні функціонування діючих механізмів ЄС, а передусім на оперативній готовності держав-членів бути долученими до військових операцій у будь-якій частині світу. Це спільний військовий проєкт 10 європейських країн, створений за межами інституційних рамок ЄС і НАТО.

Фактично відмінність між Європейською ініціативою з інтервенції та PESCO втілює різні бачення ідеї європейської оборони Францією (прагматичне посилення обороноспроможності) та Німеччиною (поглиблення інтеграції)¹⁵. І якщо Німеччина прихильна до зміцнення механізму ЄС, то Франція розглядає Євросоюз лише як один з можливих форматів співпраці¹⁶.

Проаналізувавши особливості правової природи Європейської ініціативи з інтервенції, співставивши її з дещо схожим форматом співпраці в рамках PESCO, варто замислитися: чи не конкуруватимуть вони між собою? Цілком ймовірно, що паралельне функціонування Європейської ініціативи з інтервенції та PESCO створить дилему для інших держав-членів, якому формату надати перевагу. Передусім йдеться про вибір між зміцненням безпеки в рамках ЄС чи наданням переваги міждержавній співпраці.

Наразі складно визначити ефективність Європейської ініціативи втручання, оскільки її концепт все ще перебуває в стадії

визначення. Їхній успіх передбачає наявність потужної політичної волі працювати паралельно рамкам НАТО та не дублювати роботу в обох форматах¹⁷. Відповідь на ці питання покаже майбутній розвиток подій.

При цьому важливо не втратити позитивну динаміку останнього часу, пов'язану передусім із запуском PESCO, Європейської ініціативи з інтервенції та створенням Європейського оборонного фонду. Безумовно, від здатності зберегти та примножити здобутки залежить майбутнє спільної безпеки і оборони.

1. Полторацький О. С. ЄС у сучасній системі міжнародної безпеки в контексті нових викликів і загроз. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2012. № 18. С. 185. 2. Фахурдінова М. Чи зможе ЄС себе захистити: дві програми європейської оборони та шанс для України. *Європейська правда*, 24 травня 2019. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/05/24/7096511/>. 3. Сіденко В. Переформатування європейської інтеграції: можливості і ризики для асоціації Україна-ЄС. Київ: Заповіт, 2018. С. 152. 4. Initiative for Europe: speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic, 26 September 2017. URL: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>. 5. Денисенко С. Зовнішньополітичний вимір виборчого циклу 2019: невизначеність в середині, непевність ззовні. URL: <http://sg-sofia.com.ua/zovnishnopolitichnij-vimir-viborchogo-ziklu-2019>. 6. Куроп'ячник О. Європа мріє про континентальну безпеку без залучення США. URL: <https://www.mfa.ua.org/uk/publications/ievropamriie-pro-kontynentalnu-bezpeku-bez-zaluchennia-ssha>. 7. Фахурдінова М. Цит. праця. 8. Куроп'ячник О. Європа мріє про континентальну безпеку без залучення США. URL: <https://www.mfa.ua.org/uk/publications/ievropamriie-pro-kontynentalnu-bezpeku-bez-zaluchennia-ssha>. 9. Сіденко В. Цит. праця. С. 152. 10. Куроп'ячник О. Цит. праця. 11. Фахурдінова М. Цит. праця. 12. Там само. 13. Там само. 14. Куроп'ячник О. Цит. праця. 15. Фахурдінова М. Цит. праця. 16. Сіденко В. Цит. праця. С. 153. 17. Денисенко С. Цит. праця.

References:

1. Poltoratskyi, O. S. (2012). YeS u suchasniy systemi mizhnarodnoi bezpeky v konteksti novykh vyklykiv i zahroz. *Naukovyi visnyk Dyplomatychnoi akademii Ukrainy*. 2012. № 18. S. 185. 2. Fakhurdinova M. Chy zmozhe YeS sebe zakhystyty: dvi prohramy yevropeiskoi oborony ta shans dlia Ukrainy. *Yevropeiska pravda*, 24 May 2019. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/05/24/7096511/>. 3. Sidenko V. (2018). Pereformatuvannya yevropeiskoi intehratsii: mozhlivosti i ryzyky dlia asotsiatsii Ukraina-IeS. Kyiv:

Zapovit, 2018. S. 152. 4. Initiative for Europe: speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic, 26 September 2017. URL: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>. 5. Denysenko S. Zovnishnopolitychnyi vymir vyborchoho tsyклу 2019: nevyznachenist v seredyini, nepevnist zzo vni. URL: <http://sg-sofia.com.ua/zovnishnopolitichnij-vimir-viborchoho-ziklu-2019>. 6. Kurop'iachnyk O. Yevropa mriie pro kontynentalnu bezpeku bez zaluchennia SShA. URL: <https://www.mfa.ua.org/uk/publications/ievropa-mriie-pro-kontynentalnu-bezpeku-bez-zaluchennia-ssha>. 7. Fakhurdinova M. Tsitovana pratsa. 8. Kurop'iachnyk O. Tsitovana pratsa. 9. Sidenko V. Tsitovana pratsa. 10. Kurop'iachnyk O. Tsitovana pratsa. 11. Fakhurdinova M. Tsitovana pratsa. 12. Tam samo. 13. Tam samo. 14. Kurop'iachnyk O. Tsitovana pratsa. 15. Fakhurdinova M. Tsitovana pratsa. 16. Sidenko V. Tsitovana pratsa. 17. Denysenko S. Zovnishnopolitychnyi vymir vyborchoho tsyклу 2019: nevyznachenist v seredyini, nepevnist zzo vni. URL: <http://sg-sofia.com.ua/zovnishnopolitichnij-vimir-viborchoho-ziklu-2019>.

Petrenko Julia. The European intervention initiative is the interstate cooperation in the sphere of defence in the frames of the existing EU and NATO structures

The contemporary challenges and threats for the European security and their influence on the international law cooperation of EU member states in the sphere of defence are analysed. The attention is stressed on the fact that it is necessary to unite the efforts and possibilities of a far more EU country-members to guarantee the security and peace. None of the EU countries is not able to resist independently the challenges which appeared in front of them and to provide their own defence at a proper level. That's why the cooperation is not only the possibility but the EU member-states duty. Besides, the cooperation in the sphere of security and defence is one of the most productive spheres as for the future EU reformation. The gradual transformation of the EU into the independent player in the European security architecture is ascertained. It is cleared that the formation of the European security architecture conditions the appearance of the new and unknown before mechanisms of interstate cooperation in the sphere of defence. One of the models of cooperation is the European Intervention Initiative (EI2). The formation and the legal nature of the mentioned format are investigated. The comparative characteristic of the mentioned initiative with a somewhat similar cooperation format in the limits of PESCO has been done. The common point for the both formats – the interstate character and the intergovernmental basis of such interaction has been stated. Both of the projects have the aim to strengthen European countries autonomy in the sphere of security and defence. A number of differences of the mentioned formats are indicated, they touch upon the functional focus of

cooperation, the order and speed of adoption of decisions, the membership criteria, the difference in vision of the European defence idea itself – from the intergration intensification up to the pragmatic strengthening of defence and so on. The parallel functioning of European intervention initiative and PESKO perspectives are framed. The part of the European Intervention Initiative as the additional instrument of EU member-states cooperation in the sphere of defence and its legal nature has been stated. The perspectives of the further strengthening of cooperation in the frames of the European intervention have been prognosticated.

Key words: European Union, global challenges, security, PESCO, European Intervention Initiative.