

Сергій ТОЛСТОВ,
завідувач відділу трансатлантичних досліджень
Державної установи
«Інститут всесвітньої історії НАН України»

СТРУКТУРИ ТА МЕХАНІЗМИ БАГАТОСТОРОННЬОЇ СПІВПРАЦІ ДЕРЖАВ ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ

Анотація. Упродовж останніх 30 років роль Європейського Союзу в міжнародних відносинах була предметом жвавої дискусії. Завдяки економічній важливості та дипломатичній активності організацію вважали окремим центром сили в межах колективного Заходу. Однак у трансатлантичному регіоні «об'єднана Європа» й далі була молодшим партнером, покладаючись на США та НАТО в питаннях безпеки. Політичні теоретики загалом критично ставилися до претензій ЄС на роль глобального творця міжнародних правил, адже, посідаючи друге місце серед економічних центрів світу за обсягом ВВП, ЄС гальмував розбудову автономного військового потенціалу, що обмежувало його політичний вплив.

У статті розглянуто механізми та пріоритетні напрями багатосторонньої співпраці держав ЄС у сфері безпеки та оборони — важливого вектора, який ґрунтується на особливих засадах. Брекзїт і російсько-українська війна прискорили розбудову спільної політики безпеки та оборони ЄС, що відображено в розширенні повноважень органів, відповідальних за оборонний сектор та управління спільними операціями, швидшому розвитку сил швидкого реагування та створенні стратегії модернізації оборонної промисловості.

Ключові слова: європейська безпека, спільна політика безпеки та оборони, військова допомога Україні, Європейський Союз, НАТО, стратегічне партнерство.

Підписання Маастрихтського договору 1992 року та його набуття чинності символізувало підвищення суб'єктності Європейського Союзу, структура і повноваження якого поєднували елементи конфедерації та міжнародної організації. Документ містив положення про спільну оборонну політику, яка згодом мала набути ознак спільної оборони держав-членів. Під час розпаду колишньої Югославії наміри керівних

структур ЄС стримати розгортання конфлікту виявилися невдалими, як і сподівання на залучення Західноєвропейського Союзу (ЗЄС) як єдиної західноєвропейської військово-політичної організації, члени якої одночасно входили до ЄС і НАТО. Потребу у військовому компоненті для виконання миротворчих та антикризових операцій в інтересах Європейського Союзу¹ задовольнили через інтеграцію ЗЄС до системи органів управління ЄС, що з 2002 року перебрав на себе решту функцій ЗЄС, який припинив існування.

Другий чинник, що суттєво вплинув на розвиток спільної політики безпеки та оборони ЄС, полягав у визнанні асиметричних зобов'язань держав-членів, зокрема й щодо участі в спільних миротворчих та антикризових операціях, а також співпраці європейських сил швидкого реагування і тимчасових військових об'єднань з НАТО.

Поява нових викликів на східному та південному флангах у формі відновлення російського експансіонізму, міграційної кризи та гібридних загроз зумовила виникнення перед керівними органами ЄС низки завдань, як-от формування постійних інституцій у межах спільної політики безпеки й оборони та визначення зони окремої та спільної компетенції у відносинах з НАТО. З урахуванням цих чинників мета статті полягає у виявленні політичних, правових і структурних особливостей багатосторонньої співпраці держав ЄС у сфері безпеки та оборони, а також оцінці новітніх тенденцій у контексті повномасштабної російської агресії проти України.

Криза в російсько-українських відносинах через анексію Криму 2014 року стала першою переконливою ознакою глибокої деградації системи європейської безпеки. Для держав ЄС ситуація, що склалася, актуалізувала потребу в консолідованому реагуванні на нові загрози у Східній Європі, зокрема й розробленні спільної позиції щодо російської агресії. Утім, Глобальна стратегія ЄС у сфері зовнішньої політики та безпеки, яку Європейська Рада ухвалила 28 червня 2016 року, не містила чіткого визначення способів подолання «екзистенційної кризи» всередині ЄС і за його межами. Окрім констатації потреби в збереженні «сильної Європи» й усуненні нових загроз, документ передбачав критичний огляд негативних тенденцій у суміжних східних і південних регіонах Європи, Середземномор'я, Африки та Близького Сходу. Наголошуючи на поглибленні оборонної співпраці та потребі розбудови міцної оборонної промисловості, Глобальна стратегія ЄС зауважувала необхідність розвитку європейської «стратегічної автономії», яка має «вирішальне значення для збереження спроможності Європи ухвалювати

¹ Обмежені контингенти європейських держав під прапором ЗЄС спільно з НАТО та ОБСЄ брали участь у місіях з розмінування в Перській затоці (кінець 1980-х рр.) та Хорватії (1999–2001 рр.), у заходах, пов'язаних із запровадженням ембарго проти СР Югославії в Адріатиці та на Дунаї (1992–1995 рр.), та в антикризових операціях на Балканах (1994–2001 рр.).

власні рішення й діяти як «спільноті безпеки» [1, с. 10–11, 20, 45]. Відповідно до цілей стратегії європейська зовнішньополітична служба розробила програмний документ — План дій у сфері безпеки та оборони, який Європейська Комісія затвердила 30 листопада 2016 року. У межах його виконання восени 2017 року було сформульовано нові політичні завдання, узгоджено пакет заходів і визначено механізми їх фінансування, включно з виконанням Спільної декларації ЄС — НАТО від 8 липня 2016 року.

З метою підвищення рівня співпраці між державами-членами впродовж 2017–2022 років європейські інтеграційні структури суттєво вдосконалили документальну базу та розробили організаційні основи для активізації Спільної політики безпеки та оборони ЄС (СПБО). У бюрократичній практиці ЄС регулярні довгострокові програми та механізми перманентної безпекової та оборонної співпраці розглядають як «спільні ініціативи», які в межах взаємодії держав-членів здебільшого можуть бути автономними, що передбачено в установчих документах ЄС. Багатостороння співпраця країн ЄС у сфері безпеки та оборони, зокрема й спільні ініціативи, належить до компетенції Європейського оборонного агентства, створеного 12 липня 2004 року, — основної структури ЄС у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП). Розділ V Договору про Європейський Союз у редакції Лісабонського договору 2007 року визначає різну процедуру участі й ухвалення рішень щодо СЗБП — загальної компетенції усіх держав-членів ЄС — та СПБО, яка передбачає вибірккову й добровільну участь відповідно до конституційних процедур і рішень органів влади держав-членів.

ЄС на колективному рівні визначає та втілює спільні політики та забезпечує діяльність у сфері зовнішньої взаємодії. До цього залучені всі керівні органи:

— Європейська Рада у складі глав держав та урядів визначає стратегічні інтереси та цілі Союзу. Цей найвищий орган діє одностайно за рекомендацією Ради ЄС (на рівні профільних міністрів), яку вона ухвалює згідно з умовами, затвердженими для кожної сфери діяльності.

— Рада ЄС і Європейська Комісія за участю Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки забезпечують узгодженість різних сфер зовнішньої діяльності ЄС та їх гармонізацію з галузевими політиками Союзу.

— Згідно зі статтею 24 Договору про ЄС, Спільна зовнішня та безпекова політика підпорядковується спеціальним правилам і процедурам. Європейська Рада, Рада ЄС і Європейська служба зовнішньої діяльності визначають та імплементують СЗБП. Керівні органи ЄС ухвалюють такі рішення одностайно, якщо інше не передбачено в Договорі про ЄС. Ухвалення законодавчих актів у сфері СЗБП виключено.

— Нині СЗБП проводить Високий представник із зовнішніх справ і політики безпеки та держави-члени відповідно до установчих договорів [2].

— Згідно з Договором про ЄС, «компетенція Союзу у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики охоплює всі напрями зовнішньої політики та всі питання безпеки Союзу, зокрема поступове формування спільної оборонної політики, що, можливо, зумовить спільну оборону» (коли так одноставно вирішить Європейська Рада). Водночас кожна держава-член ЄС зобов'язана брати повноцінну участь у реалізації СЗБП (глава 1 розділу V «Загальні положення щодо зовнішніх дій Союзу», статті 21–22).

— На відміну від СЗБП, у Договорі про ЄС (глава 2 розділу V «Спеціальні положення про Спільну зовнішню та безпекову політику») передбачено, що участь держав-членів та ухвалення рішень у програмах і заходах СПБО добровільна (статті 42–46). В оборонних проектах беруть участь лише ті держави, національні стратегії та позиції урядів яких дозволяють таку багатосторонню співпрацю [3, с. 19].

— Лісабонський договір містить перелік функцій Європейського оборонного агентства, до компетенції якого належить розвиток оборонного потенціалу, досліджень, закупівель та озброєння.

— Статті 42–45 Договору про ЄС відображають концепцію поступового підвищення військового потенціалу держав-членів. У межах реалізації СПБО вони передають в управління Союзу цивільні та військові ресурси й можуть формувати багатонаціональні сили, які також можуть підпорядковуватися органам ЄС.

— Реалізація СПБО обумовлює різний рівень зобов'язань між державами-членами ЄС у військовій сфері. Держави, військовий потенціал яких відповідатиме вищим встановленим критеріям, запроваджують Постійне структуроване співробітництво, відкрите для приєднання інших учасників.

Ухвалення Глобальної стратегії ЄС 2016 року прискорило розвиток СПБО, яку реалізують як декілька програмних напрямів — «оборонних ініціатив», за визначеннями в документах ЄС. До них належать Консолідований щорічний огляд з оборони, Постійне структуроване співробітництво, Європейський оборонний фонд та План розвитку потенціалу, який регулярно оновлюють. Їхня координація належить до компетенції Європейського оборонного агентства, яке підпорядковане Європейській службі зовнішньої діяльності [4].

Функціональне призначення перелічених структурних компонентів дає чітке уявлення про напрями еволюції СПБО:

— Консолідований щорічний огляд з оборони (Coordinated Annual Review on Defence; CARD) держави-члени започаткували в травні 2017 року. Цей інструмент має сприяти «поступовій синхронізації та взаємній адаптації національних циклів оборонного планування і практики розвитку

оборонного потенціалу». Після пробного застосування методології CARD було зроблено перший повноцінний щорічний огляд у 2019–2020 роках. Роль секретаріату цієї програми відіграє Європейське оборонне агентство у взаємодії з Військовим штабом ЄС, який виконує здебільшого експертні та моніторингові функції (раннє попередження, оцінювання ситуації, стратегічне планування, комунікаційні та інформаційні системи, розробка концепцій, навчання та тренінги, підтримування відносин із зовнішніми партнерами).

— Постійне структуроване співробітництво (Permanent Structured Cooperation; PESCO) як безперервно чинний механізм було запроваджено в грудні 2017 року за участю 25 держав-членів ЄС. Головна мета PESCO — розбудувати спроможність ЄС опанувати роль «найважливішого інструменту зміцнення спільної безпеки та оборони», покликаного забезпечити Європу «узгодженим пакетом сил повного спектра на доповнення до НАТО». У березні 2018 року в межах PESCO було затверджено перший список 17 спільних проектів, а 19 листопада 2018 року — перелік 17 додаткових проектів та ініціатив. Осторонь від PESCO залишалися тільки Велика Британія, уряд якої готувався до виходу зі складу ЄС, Данія, яка до 2022 року не брала участі в СПБО та Європейському оборонному агентстві, та нейтральна Мальта.

— Європейський оборонний фонд (European Defence Fund; EDF) був створений на основі повідомлення Європейської Комісії від 7 червня 2017 року з метою спільного фінансування європейських проектів у галузі оборонних досліджень і розвитку потенціалу. Фонд почав діяти 1 січня 2021 року з бюджетом на суму 7,953 млрд євро (у поточних цінах) на період 2021–2027 років.

— План розвитку потенціалу (Capability Development Plan; CDP). Європейське оборонне агентство 2008 року започаткувало практику військового планування для підвищення спроможності ЄС у довгостроковій перспективі: виявлення оборонних потреб і визначення пріоритетів у режимі координації та узгодження з державами-членами, що необхідно для подолання майбутніх загроз безпеці. За підсумками чергового перегляду CDP у червні 2018 року країни-учасниці схвалили 11 нових пріоритетів розвитку потенціалу ЄС.

Рішення керівних органів ЄС (станом на червень 2024 року) не передбачають створення єдиної європейської армії під командуванням генерального штабу на кшталт ставки Верховного головнокомандувача Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі чи системи територіальної оборони, яка мала б дублювати функції Альянсу. Однак твердження про відсутність спільних європейських військових керівних і командних структур видається помилковим, адже чинні рішення європейських структур аж

ніяк не заперечують підпорядкування збройних сил країн-членів спільним структурам військового командування та управління.

Як прототип структур спільного командування збройних сил ЄС можна розглядати Військовий комітет і Військовий штаб ЄС, утворені в межах Європейської служби зовнішньої діяльності. Військовий комітет у складі начальників генеральних штабів та / або головнокомандувачів збройних сил країн-членів вважають найвищим військовим органом ЄС. За своїм призначенням він є представницькою та консультативною структурою.

Військовий штаб ЄС є окремим генеральним директором з виконавчими функціями у складі Європейської служби зовнішньої діяльності. Йому підпорядковані спільні силові структури ЄС, зокрема й Сили швидкого реагування, Європейський корпус, Європейська жандармерія, Європейські військово-морські сили та бойові групи. Військовий штаб ЄС відповідає за формування оборонної доктрини ЄС, а в питаннях розвитку та підготовки збройних сил країн-членів співпрацює з Європейським оборонним агентством. 2017 року в складі Військового штабу створено постійну оперативну структуру, мета якої полягає в плануванні та проведенні військових операцій.

Процес інституціонального оформлення та розвитку силових компонентів ЄС у межах СПБО складний, багатофазний і нелінійний. У цьому сенсі Військовий комітет і Військовий штаб ЄС нагадують резервні керівні механізми спільної оборони, які перебувають у напівзамороженому стані, однак за потреби можуть бути активовані шляхом доукомплектування та розгортання вже наявних структур, насамперед Європейського корпусу². Водночас кожна з країн ЄС сама визначає свою оборонну політику відповідно до безпекового статусу та з урахуванням членства в НАТО. Координація політики у сфері безпеки відбувається в межах НАТО (для країн-членів Альянсу), відповідних механізмів ЄС та окремо між структурами ЄС і НАТО. У ЄС за організацію взаємодії з НАТО відповідає Військовий комітет. У разі виникнення кризових ситуацій Рада ЄС має повноваження призначити оперативний штаб, який зможе звернутися по допомогу до НАТО або штабу Єврокорпусу.

² Рішення про створення Європейського корпусу ухвалили на франко-німецькому саміті в Ла-Рошелі (21–22 травня 1992 р.). Єврокорпус створювали як тактичне об'єднання військ країн ЄС, насамперед Франції та ФРН, для спільних тренувань та участі у військових операціях. Основу Єврокорпусу становить франко-німецька бригада чисельністю майже 5 тисяч військовослужбовців, розташована у Страсбурзі. До складу Єврокорпусу входять солдати з одинадцяти країн (Франції, ФРН, Бельгії, Іспанії, Люксембургу, Греції, Туреччини, Італії, Румунії, Австрії, Польщі). Єврокорпус брав участь у миротворчих місіях SFOR у Боснії і Герцеговині, KFOR у Косово та в місії Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані (ISAF). У разі ухвалення рішення про проведення спільних бойових місій ЄС передбачено розгортання сил Єврокорпусу до 60 тисяч військовослужбовців через залучення військових підрозділів Бельгії, Іспанії, Люксембургу, Польщі, Франції, ФРН, а також інших країн, уряди яких висловлять згоду взяти участь у таких спільних операціях.

Дискусія про створення європейської армії поживалася після референдуму про вихід Великої Британії з ЄС. 2017 року резолюцію про створення європейської армії підтримав Європарламент. 2021 року Рада ЄС відповідно до Стратегічного порядку денного на 2019–2024 роки схвалила курс на розвиток європейського потенціалу у сфері безпеки та оборони з метою зміцнення спроможності ЄС «діяти автономно», просування своїх інтересів та цінностей, «протистояння загрозам і викликам глобальної безпеки» [5].

У промові «Про стан Євросоюзу» від 15 вересня 2021 року Голова Єврокомісії Урсула фон дер Ляен анонсувала окремий саміт ЄС щодо формування європейського оборонного союзу, запропонувала створити Об'єднаний центр ситуаційної обізнаності та скасувати ПДВ на закупівлі військового обладнання, яке розробили та виробили в країнах ЄС. Обґрунтування мети оборонного союзу полягало в трьох основних факторах:

— потреби «забезпечити стабільність у нашому регіоні» та в суміжних географічних просторах, адже «якщо вчасно не впоратися з кризою за кордоном, криза прийде до вас»;

— змінах у характері загроз безпеці (від гібридних загроз чи кібератак до посилення гонки озброєнь у космосі);

— особливій місії ЄС як «унікального гаранта безпеки», спроможного виконувати завдання, які «не братимуть на себе НАТО чи ООН, але де буде потрібна присутність ЄС», зокрема й поліцейські та гуманітарні операції [6, с. 12].

В останньому йшлося про застосування експедиційних сил на основі бойових груп і сил зовнішнього втручання в Африці та на Балканах. Проте головна проблема, за словами Урсули фон дер Ляен, у неготовності держав-членів вдаватися до таких кроків, що вимагають політичної волі. Для подолання наявних ментальних та організаційних перешкод було запропоновано створити необхідну основу для колективного ухвалення рішень, включно із «ситуаційною обізнаністю» на засадах щільної співпраці розвідок на європейському рівні, консолідації всіх відповідних служб та інформаційно-аналітичних джерел. Серед інших важливих напрямів — поліпшення сумісності у військовій сфері (від винищувачів до дронів і кібербезпеки), здобуття лідерства у сфері кіберзахисту, що вимагає узгодженого оцінювання загроз і вдосконалення законодавства про спільні стандарти на основі європейського закону про кіберстійкість [6, с. 13].

Початок повномасштабної війни росії проти України зумовив суттєвий перегляд концепції безпеки й оборони ЄС. 21 березня 2022 року Рада ЄС затвердила довгостроковий план дій — «Стратегічний компас

для посилення безпеки й оборони ЄС у наступному десятилітті». Конституючи «повернення війни в Європу» та виникнення «ворожого середовища безпеки», ЄС підтвердив мету посилювати спроможність діяти в кризових ситуаціях і зміцнити свою стратегічну автономію водночас зі здатністю доповнювати НАТО як механізм колективної оборони його членів [7, с. 10–13].

Завдання «Стратегічного компаса» ґрунтуються на усвідомленні змін у середовищі безпеки, яке стало більш ворожим. Утім, заявленим намірам ЄС взяти на себе більшу частку відповідальності за власну безпеку суперечила порівняно низька ефективність наявних інструментів військового управління. У «Стратегічному компасі» наголошено на необхідності розбудови потенціалу, який ЄС зможе самостійно використовувати в разі виникнення кризи. Проте перелік визначених цілей майже не змінився порівняно з попередніми документами: ЄС має зберігати спроможність діяти «разом з партнерами, якщо це можливо, або одноосібно, коли це потрібно», застосовуючи потенціал сил швидкого розгортання (до 5 тисяч військовослужбовців), цивільні і військові місії та операції в межах СПБО, проводити регулярні навчання, використовувати Європейський фонд миру (European Peace Facility)³ для підтримання партнерів. [7, с. 11, 25–28].

Плани до 2030 року передбачають пришвидшення процесу ухвалення рішень, надання цивільним і військовим місіям та операціям у межах СПБО більш надійних і гнучких мандатів, забезпечення міцнішої фінансової солідарності. Заплановано оновити правову базу співпраці в межах СПБО за допомогою укладення додаткової угоди, яка передбачатиме прискорення розгортання військових операцій [7, с. 11–12, 33–41].

Чимало пунктів плану пов'язані зі стратегічним аналізом і прогнозуванням, створенням Єдиної системи розвідки та аналізу (Single Intelligence and Analysis Capacity; SIAC), виявленням та подоланням гібридних загроз, кіберзахистом, розширенням координованої морської присутності в інших регіонах, зокрема Індо-Тихоокеанському, розробленням оборонної космічної стратегії ЄС.

Фінансовий блок «Стратегічного компаса» стосується інвестицій в оборонний потенціал, сприяння розробленню інноваційних технологій, зменшення технологічної та промислової залежності, вдосконалення планування. Визначено потребу в пошуку спільних рішень для

³ Окрім допомоги Україні, Фонд надавав підтримку збройним силам інших держав, зокрема Беніну, Боснії і Герцеговини, Гани, Грузії, ДР Конго, Йорданії, Кенії, Кот-д'Івуару, Лівану, Мавританії, Малі, Мозамбіку, Молдови, Нігеру, Північної Македонії та Сомалі, військовим компонентам операцій з підтримання миру під егідою Африканського Союзу та багатонаціональним підрозділам (як-от Балканській медичній оперативній групі чи морській безпековій операції у Гвінейській затоці).

розроблення стратегічних засобів у галузі озброєнь, як-от високотехнологічних військово-морських платформ, бойових повітряних систем, засобів космічного базування та основних бойових танків. Основними інституціями оборонно-промислової співпраці є Постійне структуроване співробітництво та Європейський фонд оборони, які мають спрямовувати інвестиції в технологічні інновації у сфері ОПК. Для просування передових технологічних розроблень вирішено створити Центр оборонних інновацій у межах Європейського оборонного агентства [7, с. 12, 43–51].

Головний механізм ЄС з надання колективної допомоги державам-партнерам — Європейський фонд миру, або Європейський інструмент підтримки миру (European Peace Facility). Він був створений у березні 2021 року для сприяння регіональним міжнародним організаціям і фінансування заходів зі зміцнення потенціалу держав, що не входять до ЄС. За початковим регламентом, на період 2021–2027 років запланований обсяг видатків Фонду становив 5 мільярдів євро в цінах 2018 року. Ці кошти виділені на позабюджетній основі із внесків держав-членів відповідно до показників їхніх ВВП. За пропозицією Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки Жозепа Борреля з лютого 2022 року Фонд став головним інструментом колективних закупівель озброєнь для України. З березня 2022-го по січень 2023-го ЄС надав ЗСУ сім пакетів допомоги загальним обсягом у 3,6 млрд євро. З огляду на стан воєнних дій в Україні Рада ЄС декілька разів переглядала верхню межу видатків Фонду, яка була збільшена до 17 мільярдів євро.

Визнаючи потребу в збільшенні регулярної військової допомоги Україні, 20 березня 2023 року Рада ЄС схвалила триетапний план, який передбачав передання Україні боєприпасів з резервів держав-членів; укладення нових контрактів з підприємствами ОПК у країнах ЄС на виробництво боєприпасів для надання Україні та поповнення власних запасів; нарощування потужностей для виготовлення боєприпасів. З метою відшкодування вартості боєкомплекту, який держави ЄС мали передати Україні зі своїх резервів, ухвалили рішення виділити з Європейського фонду миру 1 мільярд євро, хоча Ж. Боррель пропонував спрямувати на програму спільних закупівель боєприпасів для України вдвічі більшу суму [8].

Окрім цього проекту, до якого приєдналися 17 держав-членів ЄС і Норвегія, коштом Фонду мали профінансувати дворічну програму виробництва артилерійських снарядів калібру 155 мм і семирічний план закупівлі боєприпасів різних типів. Утім, визначеної мети — надати Україні мільйон 155-міліметрових артилерійських снарядів упродовж року (до березня 2024 р.) — не досягнули. Станом на кінець січня 2024 року

держави ЄС передали Україні лише 330 тисяч снарядів із обіцяного мільйона. Як з'ясувалося, в країнах ЄС та Норвегії артилерійські снаряди спроможні виготовляти підприємства дванадцяти компаній. Водночас зростання попиту призвело до суттєвого збільшення ринкової вартості артилерійських снарядів усіх калібрів. Вартість мільйона 155-міліметрових артилерійських снарядів досягнула майже 4 мільярдів євро.

У червні 2023 року Ж. Боррель запропонував створити в межах Європейського фонду миру спеціалізовану секцію для фінансування оборонних потреб України обсягом 5 мільярдів євро на рік протягом наступних чотирьох років. Однак цій ініціативі чинила спротив низка держав ЄС, зокрема й Німеччина, висловивши застереження щодо виділення таких сум на роки вперед.

Потреба регулярного забезпечення України боєприпасами ставала дедалі нагальнішою на тлі збільшення виробництва боєприпасів у росії та передання їй снарядів з КНДР. Критично оцінивши незадовільний стан військово-промислового комплексу європейських держав, Єврокомісія визначила нові політичні пріоритети в галузі оборонної промисловості. За словами віцепрезидентки Єврокомісії Маргрете Вестагер, нова політика дасть змогу активізувати ОПК і перейти «від режиму реагування на кризу до режиму структурної оборонної готовності, що тісно інтегрує Україну». Підставою для реформування ОПК є зіставлення показників зовнішніх закупівель і внутрішнього виробництва озброєнь: з початку війни в Україні у лютому 2022 року до червня 2023 року держави-члени ЄС витратили понад 100 мільярдів євро на оборонні закупівлі. З них майже 80% було витрачено поза межами ЄС, зокрема лише в США — понад 60%. Згідно з новою стратегією, до 2030 року ЄС має витратити щонайменше 50% свого оборонного бюджету в межах ЄС до 2030 року і 60% — до 2035 року [9].

Плани Єврокомісії полягають у вдосконаленні регулювання оборонного ринку ЄС, переході на спільне виробництво та спільні закупівлі. Оскільки держави Євросоюзу, на відміну від США, застосовують надто багато зразків одностипних озброєнь, з метою поліпшення сумісності стандартів та прискорення виробництва озброєнь запроваджують практику спільних закупівель, яка сприятиме уніфікації стандартів і скоротить витрати завдяки скасуванню податку на додану вартість [10].

Європейське оборонне агентство уклало 60 рамкових контрактів з розміщення замовлень в оборонній промисловості держав-членів. Заплановано, що до 2030 року в межах спільних закупівель ЄС забезпечуватиме щонайменше 40% продукції військового призначення. Утім, з метою прискорення постачання озброєнь для України керівні установи ЄС дозволили використовувати кошти, які виділяє організація, на

закупівлю боєприпасів поза її межами, якщо це дає змогу отримати боєприпаси швидше та дешевше [11].

28 травня 2024 року Рада ЄС на рівні міністрів оборони схвалила пріоритети у сфері ОПК. Визнаючи, що ЄС потребує підвищення рівня обороноздатності та зміцнення суверенітету, враховуючи загострення низки криз — від війни в Україні до ескалації на Близькому Сході, Рада ЄС підтвердила «непохитну підтримку України з боку ЄС», включно з наданням допомоги через транші Європейського фонду миру і навчанням військовиків у межах Місії ЄС із військової підтримки України (EUMAM)⁴.

Схвалення Європейської оборонно-промислової стратегії (EDIS) доповнено розробленням Європейської оборонної інвестиційної програми (EDIP). Цей документ — проект регламенту Єврокомісії, який забезпечуватиме практичне впровадження затверджених цілей, збільшення інвестицій в ОПК (зокрема й виділення 1,5 мільярда євро з бюджету ЄС на період 2025–2027 рр.), підвищення конкурентоспроможності, оновлення промислово-технологічної бази та розширення спільних закупівель. Серед елементів військової готовності у висновках Ради ЄС підтверджено основні настанови «Стратегічного компаса»: розвиток сил швидкого розгортання, сприяння військовій мобільності в межах Союзу, посилення стійкості до гібридних загроз і налагодження партнерства з державами поза межами ЄС [12].

Під час аналізу останніх тенденцій у сфері європейської політики безпеки та оборони слід відзначити традиційне домінування політичного компонента та затвердження амбітних планів розгортання військової промисловості. Натомість основні елементи суто військової спроможності мають нижчий пріоритет. Така специфіка обумовлена тим, що ЄС в територіальній зоні відповідальності НАТО, а отже, СПБО ЄС пристосовується до військової стратегії Альянсу.

Хоча в провідних державах ЄС час від часу набували популярності ідеї зміцнення європейської суб'єктності у військовій сфері, після 1999 року політичні рішення були скеровані в бік розбудови стратегічного партнерства з НАТО, яку визнавали безумовним лідером. Така підпорядкованість

⁴ Місія ЄС із військової підтримки України (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine; EUMAM) — перша в історії ЄС місія, пов'язана з наданням прямої військової допомоги іншій державі. Створена 17 жовтня 2022 року. Основна мета — зміцнення спроможності Збройних сил України захищати територіальну цілісність держави в межах її міжнародно визнаних кордонів, а також стримувати й реагувати на можливі майбутні військові наступи росії та інших потенційних агресорів. EUMAM тісно співпрацює з іншими міжнародними партнерами, які забезпечують навчання особового складу ЗСУ. Місія діє на території ЄС. У ній беруть участь 24 держави-члени Євросоюзу, які надали навчальні модулі та персонал. Підготовка супроводжується наданням ЗСУ техніки летального та нелетального призначення від держав-членів та за фінансування Європейського фонду миру.

гальмувала становлення ЄС як незалежного центру сили, водночас даючи змогу його членам мати безпекові гарантії та заощаджувати кошти на утримання збройних сил і програми виробництва озброєнь [13, с. 243–251].

Основи відносин між НАТО і ЄС були закладені в Декларації про європейську політику безпеки та оборони (грудень 2002 р.) та комплексі домовленостей «Берлін-плюс» (березень 2003 р.), які надали ЄС можливість використовувати колективні ресурси та засоби НАТО при проведенні військових операцій. Водночас на початковому етапі керівником операцій ЄС був заступник Верховного головнокомандувача Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі, аж поки ЄС не створив власний оперативний штаб — Управління військового планування та проведення операцій (Military Planning and Conduct Capability; МРСС) для кампаній чисельністю до 2500 військовослужбовців (одна бойова група ЄС).

До підписання франко-британської декларації в Сен-Мало (1998 р.) британський уряд заперечував саму ідею автономних військових можливостей ЄС, зокрема створення окремих європейських структур та органів командування. Однак і після цього, аж до виходу Сполученого Королівства зі складу ЄС, британський уряд блокував надання Управлінню військового планування та проведення операцій дозволу керувати «виконавчими місіями» ЄС. Тому з часу свого створення 2017 року ця структура мала досвід очільництва лише небойових тренувальних місій у Сомалі, Малі та Центральноафриканській Республіці та жодного разу не вдавалася до залучення бойових груп ЄС.

До певного часу у відносинах між ЄС і НАТО виразно домінував погляд держав, чиї уряди були згодні розглядати європейську систему безпеки й оборони як підпорядковану стратегії НАТО. Криза європейської безпеки 2014 року зумовила суттєве переосмислення цих уявлень. За оцінкою співробітника відділу з політичних питань і політики безпеки НАТО Александро Папаянну, коли «Європа зіткнулася з новими загрозами та викликами», виявилося, що «жодна організація не мала потрібного інструментарію, аби впоратися зі змінами в безпеці». З метою реагування на нові умови ЄС «заклав основу для спільної оборони, створивши два стовпи: Постійне структуроване співробітництво та Європейський оборонний фонд». Водночас співпрацю ЄС з НАТО розглядали як третю опору європейської оборони [14].

Партнерські відносини між ЄС і НАТО закріплені в спільних деклараціях 2016, 2018 та 2023 років. Декларація про стратегічне партнерство між ЄС і НАТО від 10 січня 2023 року розглядає повномасштабну війну РФ проти України як пряму загрозу для сусідніх держав-членів обох організацій. Відзначено, що російська агресія стала головним викликом євроатлантичній безпеці та стабільності, адже московський режим хоче контролювати

своїх сусідів і бачить у демократії та свободі загрозу для себе. У зв'язку з цим ЄС і НАТО підтверджують готовність зміцнювати трансатлантичний зв'язок і працювати над такими питаннями, як зростання геостратегічної конкуренції, забезпечення стійкості та захист критичної інфраструктури. Серед інших пріоритетів партнерства виокремлено нові та проривні технології, космос, боротьба з впливом кліматичних змін на безпеку, іноземним втручанням і маніпулюванням інформацією. Водночас підтверджено роль НАТО як провідної організації колективної оборони. Що стосується ЄС, його роль у зміцненні європейської оборони розглядали як допоміжну — тією мірою, якою вона «робить позитивний внесок» у спільну безпеку, «є оперативно сумісною та доповнює НАТО» [15].

Висновки й узагальнення

Позиціонування керівних структур ЄС щодо стану європейської безпеки та наслідків російсько-української війни свідчить про поступове усвідомлення ступеня нових загроз, що їх уособлює повернення в міжнародну практику континентальної імперіалістичної війни.

Документи та програми ЄС, ухвалені впродовж 2022–2024 років, виокремлюють два напрями — підвищення спроможності держав інтеграційного об'єднання чинити відсіч потенційній агресії та продовження традиційної лінії, яка передбачає посилення ролі ЄС у забезпеченні стабільності в суміжному територіальному просторі й поширення європейських цінностей у відносинах з партнерськими країнами та міжнародними організаціями.

Амбіції керівництва інтеграційних структур, які проявляються в директивних документах ЄС, набагато перевищують реальні можливості СПБО та наявних колективних військових інструментів. Повноваження європейських оборонних структур і спроможності ОПК європейських держав теж значно відстають від військових потреб, що обумовлює сподівання на гарантії з боку адміністрації США та колективні зобов'язання НАТО. В цьому контексті основний аргумент Єнса Столтенберга проти європейської «стратегічної автономії» полягає в тому, що військова потужність Канади, Норвегії, США, Сполученого Королівства та Туреччини (близько 80% військової потужності НАТО) набагато перевищує потенціал держав-членів ЄС.

З погляду стратегічної перспективи для надання відсічі прямим військовим загрозам країни ЄС зацікавлені в колективних безпекових гарантіях, зокрема і ядерній парасольці США. Водночас середні показники зростання видатків держав ЄС на оборону не відповідають поточним завданням підвищення обороноздатності.

Керівні органи ЄС займають цілком чітку позицію в питанні збільшення військової та фінансової допомоги Україні. Це пов'язано з усвідомленням

прямої загрози, яку російський експансіонізм становить для безпеки та стабільності європейських держав. Приміром, при ухваленні пакета допомоги Україні в розмірі 50 мільярдів євро терміном на чотири роки в лютому 2024-го Рада ЄС уперше порушила свої правила, внівши корективи до затвердженого семирічного бюджету на 2021–2027 рр. Водночас, прагнучи лідерства в розбудові партнерств у сфері безпеки, європейські структури не змогли запропонувати власну концепцію перевантаження й оновлення європейської безпеки на стабільній світоглядній основі.

Можна простежити суттєві суперечності у ставленні керівних органів ЄС і НАТО щодо перспективи членства України в цих організаціях. З урахуванням позитивного рішення Європейської Ради від 14 грудня 2023 року про початок переговорів про вступ України до ЄС європейська позиція є більш чіткою. Розбіжності в підходах видаються важливими з огляду на суперечності між адміністрацією США та лідерами окремих держав ЄС щодо відряджання до України військових інструкторів, організування тренувань українських військовиків на території України із залученням західних інструкторів і дозволу застосовувати західну зброю для ударів по російських військових об'єктах. Логічно припустити, що уповноваження урядів держав-членів ЄС і НАТО ухвалювати ці рішення може означати визнання індивідуальної відповідальності за наслідки й непоширення на такі дії положень статті 5 Вашингтонського договору про колективну оборону.

Окремий блок суперечностей у межах ЄС стосується конкуренції різних військово-промислових проєктів, пов'язаних з розробленням і виробництвом нових зразків озброєнь. Водночас помітна конкуренція різних ініціатив щодо створення спільних військово-повітряних сил і розбудови загальноєвропейської системи протиракетної оборони, де головну роль відіграють розбіжності в підходах урядів Франції, ФРН та Італії, які віддзеркалюють конкуренцію військово-промислових груп і компаній.

1. European External Action Service (2016) *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe — A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: The European Union.
2. European Union (2007) *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December*. Doc. C2007/306/01. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3AC2007%2F306%2F01>
3. Council of the European Union (2009) *Decision of the Heads of State or Government of the 27 Member States of the EU, meeting within the European Council, on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon (Annex 1) in Presidency conclusions*. Brussels, 10 July, 11225/2/09. REV 2. Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11225-2009-INIT/en/pdf>
4. The European Defence Agency (no date) *EU Defence Initiatives*. Available at: <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives>
5. Council of the EU (2021) *Security and defence: EU to move forward on common security and defence*, 10 May. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/>
6. Von Der Leyen, U. (2021) 'State of the Union Address 2021', *European Commission*, 14 September. Available at: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/document/download/c62c9cb5-6031-4bb0-89b6-dceb00537413_en

7. European Council (2022) *A Strategic Compass for Security and Defence*. Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
8. Польская К. Снаряды для Украины: Совет ЕС одобрил помощь на 1 млрд евро // Deutsche Welle. 13 апреля 2023. URL: <https://www.dw.com/ru/boepripasy-dla-ukrainy-sovet-es-odobril-pomos-na-1-mlrd-evro/a-65303299>
9. Єврокомісія представила нову оборонно-промислову стратегію // Радіо Свобода. 5 березня 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-es-oboronna-stratehia/32848747.html>
10. European Commission (2024) *A new European Defence Industrial Strategy Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*. Brussels, Document 52024JC0010.
11. Боррель: країни-члени ЄС можуть закуповувати боєприпаси для України поза межами блоку // Радіо Свобода. 20 лютого 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-borrel-chleny-es-boepripasy-ukraina/32827177.html>
12. Council of the EU (2024) *EU security and defence: Council sets out five main priorities*. 28 May. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/28/eu-security-and-defence-council-sets-out-five-main-priorities/>
13. *NATO handbook* (2006) Brussels: NATO Public Diplomacy Division.
14. Папаянну А. Укрепление отношений ЕС с НАТО // NATO review. 16 июля 2019. URL: <https://www.nato.int/docu/review/ru/articles/2019/07/16/ukreplenie-otnoshenij-es-s-nato/index.html>
15. Лідери НАТО і Європейського союзу підписали третю Спільну декларацію // НАТО. 10 січня 2023. URL: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/news_210523.htm

Sergii TOLSTOV,
Head of the Department
of Transatlantic Research of the State Institution
Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine

STRUCTURES AND MECHANISMS OF MULTILATERAL COOPERATION AMONG EU COUNTRIES IN THE FIELD OF SECURITY AND DEFENCE

Abstract. The article examines the mechanisms and priorities of European multilateral cooperation among EU countries in security and defence. The author focuses mainly on recent trends in the context of Russia's full-scale aggression against Ukraine.

The article emphasises that the common security and defence policy constitutes a significant area of the EU's statutory activities. According to the founding treaties, it stems from specific principles that entail voluntary commitments and asymmetric participation in various forms of multilateral interaction. The withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the Union and the Russian-Ukrainian war has accelerated the development of the EU countries' common security and defence policy. This is evident in the expanded powers of bodies responsible for the defence sector and the management of joint operations, the accelerated development of rapid response forces, and the approval of a strategy for modernising the defence industry.

Moreover, the article analyses the European Union's role and status in international relations. It notes that political theorists have generally been critical of the EU's claims to be a global legislator of international communication rules, values, and norms.

The author highlights that the EU's governing structures are gradually recognising the new threats posed by the resurgence of continental imperialist war. The EU's 2022–24 documents and programmes aim to increase member states' capacity to counter potential aggression, strengthen the EU's role in ensuring stability around its borders, and spread European values among its partners.

The conclusions state that various military-industrial projects for the development and production of armaments are competing within the EU. Conflicting initiatives also exist regarding the creation of joint air forces and a European missile defence system.

Keywords: European security, common security and defence policy, military aid to Ukraine, European Union, NATO, strategic partnership.