

УДК 341.232.1

DOI: 10.26565/2075-1834-2020-29-40

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Зіняк Л. В.,

кандидат юридичних наук,
завідувач Науково-дослідної лабораторії
Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, 61024, вул. Динамівська, 4,
e-mail: lubomir.zinyak@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0795-3173>

Риндич Д. С.,

капітан юстиції,
науковий співробітник науково-дослідного відділу
проблем військового законодавства
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського,
м. Київ, пр-т Повітрофлотський, 28,
e-mail: dsryndych@gmail.com

АНОТАЦІЯ: у статті досліджено особливості інституційно-правового механізму Союзу у сфері безпеки і оборони від його заснування за Маастрихтським договором 1992 р. до функціонування на сучасному етапі на основі Лісабонського договору 2007 р. Надано правову характеристику статусу установ ЄС, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки і оборони держав-членів. Зокрема, проаналізовано діяльність Європейської Ради, Ради ЄС, Європейського Парламенту, а також Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки. Встановлено, що інституційна складова Спільної безпекової і оборонної політики ЄС характеризується збереженням суверенних повноважень держав-членів, оскільки розробка і прийняття рішень на найвищому рівні відбувається через міжурядові органи Союзу, що діють на основі спільної згоди усіх країн ЄС.

Досліджено повноваження допоміжних органів, заснованих рішеннями Ради ЄС. Проаналізовано діяльність Комітету із питань політики та безпеки, Військового комітету ЄС, Військового штабу ЄС, Європейської оборонної агенції, Комітету із цивільних аспектів кризового управління. Зокрема, Комітет із питань політики та безпеки є центральним виконавчим органом Союзу та своєрідним «двигуном» спільної закордонної та безпекової політики. Особливо важливою є його діяльність щодо керівництва кризовими ситуаціями та пошуку найбільш оптимальних рішень у цьому напрямку. Військовий комітет ЄС є вищим військовим органом Європейського Союзу, що здійснює керівництво усіма військовими заходами в рамках ЄС. Військовий штаб ЄС – це головна військова експертна структура Союзу, завданням якої є здійснення раннього попередження, оцінки ситуації та стратегічного планування відповідно до Європейської безпекової стратегії. Європейська оборонна агенція виступає центром співробітництва в сфері оборонної політики між державами-членами, інститутами ЄС та третіми країнами. Звертається увага, що інституційний механізм ЄС у сфері безпеки і оборони представлений не лише суто військовими, але й цивільними структурами, серед яких ключовою є Комітет із цивільних аспектів кризового управління. З'ясовано, що вищезазначені установи мають виключно виконавчі повноваження та не уповноважені ухвалювати юридично зобов'язуючих рішень для держав-членів.

Встановлено, що однією із тенденцій розвитку інституційного механізму ЄС у XXI столітті є так звана військово-цивільна синергія, що відбувається шляхом кооперації військових та цивільних структур Союзу, діяльність яких спрямована на забезпечення системного досягнення цілей у сфері безпеки і оборони.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: спільна безпекова та оборонна політика ЄС, інституційно-правовий механізм ЄС, Комітет із питань політики та безпеки, Військовий комітет ЄС, Військовий штаб ЄС, Європейська оборонна агенція.

ИНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ЕС В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ

Зиняк Л. В.,

кандидат юридических наук,
заведующий Научно-исследовательской лаборатории
Военно-юридического института
Национального юридического университета
имени Ярослава Мудрого,
г. Харьков, 61024, ул. Динамовская, 4,
e-mail: lubomir.zinyak@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0795-3173>

Рындич Д. С.,

капитан юстиции,
научный сотрудник научно-исследовательского отдела
проблем военного законодательства
Центра военно-стратегических исследований
Национального университета обороны Украины
имени Ивана Черняховского,
м. Киев, пр-т Воздухофлотский, 28,
e-mail: dsryndych@gmail.com

АННОТАЦИЯ: в статье исследованы особенности институционно-правового механизма Союза в сфере безопасности и обороны от его основания по Маастрихтскому договору 1992 г. до функционирования на современном этапе на основе Лиссабонского договора 2007 г. Проведена правовая характеристика статуса учреждений ЕС, деятельность которых связана с обеспечением безопасности и обороны государств-членов. В частности, проанализирована деятельность Европейского Совета, Совета ЕС, Европейского Парламента, а также Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Установлено, что институциональная составляющая Общей политики по вопросам безопасности и обороны характеризуется сохранением суверенных полномочий государств-членов, поскольку разработка и принятие решений на самом высоком уровне происходит через межправительственные органы Союза, действующие на основе общего согласия всех стран ЕС.

Исследованы полномочия вспомогательных органов, основанных решениями Совета ЕС. В частности, проанализирована деятельность Комитета по вопросам политики и безопасности, Военного комитета ЕС, Военного штаба ЕС, Европейского оборонного агентства, Комитета по гражданским аспектам кризисного управления. Обращается внимание, что институциональный механизм ЕС в сфере безопасности и обороны представлен не только чисто военными, но и гражданскими структурами, среди которых ключевой является Комитет по гражданским аспектам кризисного управления. Выяснено, что вышеуказанные учреждения имеют исключительно исполнительные полномочия и не уполномочены принимать юридически обязывающих решений для государств-членов.

Установлено, что одной из тенденций развития институционального механизма ЕС в XXI веке является так называемая военно-гражданская синергия, которая происходит путем кооперации военных и гражданских структур Союза, деятельность которых направлена на обеспечение системного достижения целей в области безопасности и обороны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: общая политика безопасности и обороны ЕС, институционно-правовой механизм ЕС, Комитет по вопросам политики и безопасности, Военный комитет ЕС, Военный штаб ЕС, Европейское оборонное агентство.

INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF THE EU IN THE SPHERE OF SECURITY AND DEFENCE

Zinyak Liubomyr,

PhD, Head of Scientific and Research Laboratory,
Military Law Institute of
Yaroslav Mudryi National Law University,
4 Dynamivska, Kharkiv 61024
e-mail: lubomir.zinyak@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0795-3173>

Daria Ryndych,

Captain of Justice,
Research Associate of the Research Department
of Military Legislation,
Center of Military Strategic Studies
of Ivan Chernyakhovsky National Defense
University of Ukraine,
28 Povitroflotsky, Kyiv, 03049
e-mail: dsryndych@gmail.com

ANNOTATION: the article examines the features of the institutional and legal mechanism of the Union in the field of security and defence from its founding under the Maastricht Treaty in 1992 to the current stage under the Lisbon Treaty in 2007. The legal characteristics of the EU institutions, that deals with the defence and security of Member States is provided. In particular, the activities of the European Council, the Council of the EU, the European Parliament, as well as the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy were analyzed. It is established that the institutional component of the EU's Common Security and Defence Policy is characterized by the preservation of the sovereign powers of the Member States, as the development and decision-making at the highest level takes place through intergovernmental bodies of the Union.

The powers of subsidiary bodies established by decisions of the EU Council are studied. The activities of the Political and Security Committee, the EU Military Committee, the EU Military Staff, the European Defence Agency, and the Committee on Civilian Aspects of Crisis Management are analyzed. In particular, the Political and Security Committee is the central executive body of the Union and a kind of "engine" of the Common Foreign and Security Policy. Especially important is his work on crisis management and finding the most optimal solutions in this direction. The EU Military Committee is the highest military body of the European Union, which manages all military activities within the EU. The EU Staff is the Union's main military expert body, tasked with early warning, situation assessment and strategic planning in line with the European Security Strategy. The European Defence Agency is a center of cooperation in the field of defence policy between Member States, EU institutions and third countries. It is noted that the EU institutional mechanism in the field of security and defence is represented not only by purely military but also by civilian structures, among which the Committee on Civilian Aspects of Crisis Management is the key. It has been found that the above institutions have sole executive powers and are not empowered to make legally binding decisions for Member States.

It is concluded that one of the trends in the development of the EU institutional mechanism in the XXI century is so-called military-civil synergy, which occurs through cooperation between military and civilian structures of the Union, whose activities are aimed at achieving systematic goals in security and defence issues.

KEY WORDS: EU Common Security and Defence Policy, EU institutional and legal mechanism, Political and Security Committee, EU Military Committee, EU Military Staff, European Defence Agency.

Постановка проблеми. Мир та безпека людства – основоположні загальноцивілізаційні цінності. Про це переконливо свідчить історичний досвід людства та усвідомлення того, що будь-які загрози вказаним цінностям нині можуть мати найважчі негативні наслідки не лише для окремих держав, а й для людства у цілому. Дедалі все більш очевидним стало усвідомлення того, що жодна держава не здатна самостійно протистояти існуючим викликам та забезпечити власну безпеку і оборону на необхідному рівні. Тому спільний пошук правових механізмів, що забезпечують мирне та безпечне співіснування держав, народів, націй – найдавніше і найскладніше завдання.

У результаті глобальних перетворень на міжнародній політичній карті з середини ХХ століття суттєво змінився стан системи міжнародної і регіональної безпеки. На заміну прямій військовій загрози, як це було за часів «холодної війни», прийшла величезна кількість нових небезпечних загроз: застосування та поширення ядерної, хімічної, біологічної та бактеріологічної зброї, громадянські війни, етнічні та релігійні конфлікти, організована злочинність тощо. Реагування на загрози і виклики нового типу, а також розробка стратегій боротьби з ними стали пріоритетними завданням для усіх країн світу, у тому числі держав-членів ЄС.

Зміни геополітичної та безпекової ситуації довкола ЄС на початку ХХІ століття зумовили нагальну потребу у виробленні далекоглядного плану розвитку спільної безпекової і оборонної політики Союзу. 12.12.2003 р. Європейською Радою була затверджена Європейська безпекова стратегія [10] – перший комплексний політичний акт, що визначив принципи та закріпив цілі, спрямовані на задоволення безпекових інтересів Союзу на основі спільних цінностей.

Згодом, 28.06.2016 р. була схвалена Глобальна стратегія щодо зовнішньої політики і політики безпеки ЄС «Спільне бачення, спільна дія: сильніша Європа» [20]. Відповідно до цього документа ЄС уособлюється як «глобальний провайдер безпеки» та бере на себе відповідальність за підтримку миру та безпеки як всередині, так і за межами своїх кордонів. У цьому документі наголошується, що «громадяни країн ЄС та весь світ зацікавлені в «сильній Європі». ... У зв'язку з цим існує необхідність в усуненні існуючих загроз, що перешкоджають європейському проекту, який приніс безпрецедентний мир, розквіт і демократію». П'ятьма пріоритетами зовнішньої діяльності ЄС були визначені: посилення безпеки й оборони; інвестування у стійкість держав і суспільств на сході і півдні; розвиток інтегрованого підходу до конфліктів і криз; сприяння і підтримка спільного регіонального порядку; посилення глобального управління на основі міжнародного права (п. 2). Важливу роль у реалізації зазначених пріоритетів відведено установам ЄС, які мають спрямовувати та координувати зусилля держав-членів у протидії спільним безпековим і оборонним загрозам.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що сучасний ЄС перетворився на важливого гравця в архітектурі європейської та глобальної безпеки. Зовнішня політика України зорієнтована на набуття членства в ЄС, що потребує ґрунтовного вивчення безпекової і оборонної політики ЄС та правових механізмів, які забезпечують її реалізацію. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. [8] Сторони зацікавлені у розвитку діалогу та поглиблення співробітництва у сфері безпеки і оборони (ст. 4), що має особливо важливе значення за сучасних умов для нашої держави. З огляду на те, що правове забезпечення такої співпраці реалізується через складну систему установ ЄС, з'ясування її особливостей є важливим теоретичним і практичним завданням.

Метою статті є визначення особливостей інституційно-правового механізму ЄС у сфері безпеки і оборони.

Завданнями статті є дослідження інституційно-правового механізму Союзу у сфері безпеки і оборони, надання характеристики правового статусу установ ЄС, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки і оборони держав-членів, а також встановлення тенденцій, що зумовлюють еволюцію зазначеного механізму.

Огляд праць із проблематики статті. На сьогодні у вітчизняній доктрині відсутні праці, в яких комплексно розглядається проблематика функціонування інституційно-правового механізму ЄС у сфері безпеки і оборони на сучасному етапі. Лише окремі аспекти цього питання знайшли відображення у роботах українських та зарубіжних фахівців. У них розглядалися переважно історико-правові засади розвитку Спільної закордонної та безпекової політики, у тому числі Спільної безпекової і оборонної політики, або її загальні засади у контексті функціонування ЄС на сучасному етапі. Зокрема, серед українських дослідників варто виділити І. Г. Біласа, Л. В. Зіняка, В. В. Копійку, М. М. Микіевича, В. І. Муравйова, Ю. В. Петренко, Т. Л. Сироїд, В. М. Стешенка, О. Я. Трагнюк, І. В. Яковюка. Серед зарубіжних учених необхідно відзначити С. Блокманса, Л. Генунвука, Т. Гіла, Г. Люфта, Г. Макенстайна, Н. Мусіса, Д. Мюллера, Г. Нольта, Т. Б. Сайболта, Д. Флека та ін.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 42 Договору про ЄС 1992 р. [6, с. 28] (далі – ДЕС) Спільна безпекова та оборонна політика ЄС є невід'ємною частиною спільної зовнішньої та безпекової політики. Вона забезпечує Союзові оперативну спроможність, що спирається на цивільні і військові засоби. Виконання цих завдань здійснюється із використанням ресурсів, що надаються державами-членами. Союз може використовувати надані йому ресурси як у межах своїх кордонів, так і у місцях поза своїми межами, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку згідно з принципами Статуту ООН 1945 р. [7].

Варто звернути увагу, що Спільна безпекова та оборонна політика ЄС як одна зі спільних політик Союзу є результатом узгодження національних політик держав-членів, затверджених на наднаціональному (загальноєвропейському рівні). Н. Мусіс зазначає, що спільні політики у ЄС «з'являються там, тоді й тією мірою, якою уряди, котрі представляють сторони інтеграційного процесу, починають вважати, що такі політики краще відповідатимуть індивідуальним інтересам їхніх держав, ніж політики суто національні... Головним елементом у спільній політиці є визначення загального інтересу в завданнях, які вона перед собою ставить, і заходах, які для цього застосовує. Це визначення має задовольнити усі держави-члени» [2, с. 13].

Зазначене зумовлює специфіку інституційно-правового механізму ЄС, що забезпечує вироблення та реалізацію цього напрямку співробітництва. Так, хоча розробка і прийняття рішень на найвищому рівні відбувається через структури ЄС, однак результати їхньої діяльності є виразом суверенної волі держав-членів. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 26 ДЕС Європейська Рада окреслює стратегічні інтереси Союзу та визначає цілі та загальні настанови щодо спільної зовнішньої і безпекової політики, включаючи питання, пов'язані з обороною. За ч. 4 ст. 42 ДЕС рішення, що стосуються спільної безпекової та оборонної політики на найвищому рівні Рада ЄС ухвалює одностайно. У роботі зазначених установ на рівних засадах беруть участь усі представники держав-членів, а отже, кожне ухвалене рішення є виразом суверенних інтересів усіх держав-членів. Відповідно, можна зазначити, що з найважливіших питань у

сфері безпеки і оборони застосовується міждержавний метод регулювання відносин, що традиційно характерний для міжнародного права. Прийняття законодавчих актів включається (ст. 31 ДЕС). Ухвалені акти не мають прямої дії і є обов'язковими держав-членів ЄС, які на національному рівні приймають законодавство для належного виконання узгоджених ініціатив.

Формування інституційного механізму ЄС у сфері безпеки і оборони було започатковано Маастрихтським договором 1992 р., яким формально було засновано Європейський Союз на засадах триопорної будови. Однією із таких опор було визначено Спільну закордонну і безпекову політику (Розділ V ДЕС). При цьому, як зазначає Ю. В. Петренко, контури Спільної політики у сфері безпеки і оборони почали окреслюватися ще у Петерберзьких деклараціях Західноєвропейського союзу [5, с. 255].

Суттєві зміни в архітектурі інституційної будови ЄС були запроваджені Амстердамським договором 1997 р. [23]. Новелою стала можливість розроблення спільних стратегій, що їх ухвалює Європейська Рада й реалізує Союз у сферах, які мають важливе значення для ЄС. Стаття J.3 передбачала, що на основі загальних положень, визначених Європейською Радою, Рада Міністрів ухвалює рішення, необхідні для визначення і здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Крім того, Амстердамським договором 1997 р. було запроваджено посаду Високого представника у справах спільної зовнішньої політики і політики безпеки, який водночас виконував обов'язки Генерального секретаря Ради ЄС (ст. J.8). До його повноважень належало здійснення координації і забезпечення функціонування всієї системи Спільної зовнішньої та безпекової політики, а також ведення від імені Ради ЄС переговорів з третіми країнами (ст. J.16).

У Ніщському договорі 2001 р. [25] було зроблено акцент на необхідності запровадження Спільної оборонної політики як важливої складової Спільної закордонної та безпекової політики Союзу (ст. 17 ДЕС у редакції Ніщського договору). З цією метою була передбачена можливість запровадження додаткових органів, серед яких Комітет із питань політики і безпеки (ст. 25 ДЕС у редакції Ніщського договору). Крім того, ст. 27а була регламентована можливість посиленого співробітництва держав-членів ЄС, у тому числі у питаннях безпеки і оборони. Як засвідчила історія, скористатися цим правом держави наважилися лише у 2017 році [4, с. 152].

Значні зміни у регулюванні закордонної і безпекової політики відбулися з набранням чинності Лісабонським договором [24] 01.12.2009 р. Як зазначають дослідники, саме цей договір остаточно сформував систему європейської безпеки та оборони, яка існує на сьогоднішній день [5, с. 258]. Крім того, оновлений ДЕС відкрив низку нових можливостей для поглиблення інтеграції держав-членів у сфері оборони.

Зокрема, відповідно до ст. 42 ДЕС Спільна політика безпеки і оборони забезпечує Європейському Союзу оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби. Союз може використовувати їх у місіях поза межами Союзу, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку згідно з принципами Статуту ООН 1945 р. Реалізація цих завдань забезпечується із використанням ресурсів, що надаються державами-членами. Ключовим є положення про взаємну допомогу, відповідно якого ЄС функціонує на засадах організації колективної безпеки. Згадане положення вимагає спільних скоординованих дій із надання необхідної допомоги у випадку, якщо будь-яка держава-член зазнає збройної агресії на своїй території. За цих умов інші держави-члени повинні надати такій державі допомогу усіма можливими для них засобами відповідно до ст. 51 Статуту ООН. Окрім того, Лісабонським договором було розвинуто інститут посиленого співробітництва у формі постійної структурованої співпраці для держав, військовий потенціал яких задовольняє вищі критерії, та які взяли одна щодо одної більш тісні зобов'язання в цій сфері (ст. 46 ДЕС).

Оновлення політики безпеки і оборони ЄС закономірно позначилося на повноваженнях його установ у цій сфері. Дослідження інституційно-правового механізму ЄС у сфері Спільної закордонної і безпекової політики дозволяє зробити висновок, що вона побудована на ієрархічних засадах. Центральне місце в ній відведено Європейській Раді, яка відповідно до ч. 1 ст. 26 ДЕС окреслює стратегічні інтереси Союзу та визначає цілі та дає загальні настанови щодо спільної зовнішньої та безпекової політики, включаючи питання, пов'язані з обороною. Так, 28.06.2016 р. Європейська Рада схвалила Глобальну стратегію щодо зовнішньої політики і політики безпеки ЄС «Спільне бачення, спільна дія: сильніша Європа» [20]. За своєю структурою зазначена інституція є міждержавним форумом, в якому кожна держава-член має право вирішального голосу.

З огляду на те, що Європейська Рада засідає переважно двічі на рік, основна маса рішень із безпекових та оборонних питань ухвалюється зазвичай одноставно Радою ЄС, в якій представлені міністри усіх держав-членів (ч. 1 ст. 31 ДЕС). Відповідно до ст. 28 ДЕС Рада має право оперативно приймати рішення з безпекових питань, якщо цього вимагає поточна ситуація.

Засідання Ради ЄС з питань Спільної закордонної і безпекової політики засідають у конфігурації Ради із загальних питань під головуванням Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки (ст. 27 ДЕС). Зазначений посадовець своїми пропозиціями сприяє у підготовці спільної зовнішньої і безпекової політики та забезпечує виконання рішень, схвалених Європейською Радою та

Радою ЄС. Він представляє ЄС із питань безпеки і оборони та провадить політичний діалог із третіми державами і міжнародними організаціями. Європейська служба з питань зовнішньої діяльності, яка тісно співпрацює з дипломатичними службами держав-членів ЄС, допомагає Верховному представнику здійснювати повноваження відповідно до його мандату.

Необхідно також відзначити консультативно-дорадчу роль Європейського Парламенту. Відповідно до ст. 36 ДЄС Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки постійно проводить консультації з Європейським Парламентом щодо головних аспектів та пріоритетів спільної зовнішньої та безпекової політики, а також спільної безпекової та оборонної політики, а також інформує про їх розвиток. Крім того, Європейський Парламент може ставити питання або давати рекомендації Раді та Верховному представнику. Двічі на рік він проводить дебати про прогрес у реалізації цієї політики.

Таким чином, головну роль у визначенні правових засад політики ЄС у сфері безпеки і оборони на найвищому політичному рівні відіграють дві інституції ЄС – Європейська Рада та Рада ЄС, що представлені державами-членами на паритетних засадах. Залучення до цього процесу Європейського Парламенту як єдиного безпосереднього виразника волі громадян ЄС свідчить про намагання забезпечити певний рівень демократичного представництва у формуванні зазначеної політики.

Як зазначають К. М. Караско, К. Ч. Мугуруза та Р. А. Санчез, для забезпечення ефективної реалізації безпекової і оборонної політики ЄС важливе значення має комплексне планування та визначення першорядних пріоритетів у цій сфері. «Процес творення безпекової і оборонної політики в ЄС історично розвивався та ставав дедалі складнішим. До нього поступово залучається все більше спеціально створених союзних установ, кожна із яких робить свій внесок у цьому напрямку» [13, с. 92]. Відтак, із метою належної реалізації безпекової і оборонної політики за ініціативою Ради ЄС створено складну мережу допоміжних органів. Серед них – Комітет із питань політики та безпеки, Військовий комітет ЄС, Військовий штаб ЄС, Європейська оборонна агенція, Комітет із цивільних аспектів кризового управління. Як стверджує Дж. Ховорс, перші три з названих установ були створені за моделлю відповідних структур НАТО [21, с. 5].

З урахуванням того, що інституційно-правовий механізм політики ЄС у сфері безпеки і оборони охоплює декілька десятків різних структур, у рамках нашого дослідження зупинимося лише на тих, що відіграють ключову роль у формуванні цієї сфери співпраці держав-членів.

Ідея заснування Комітету із питань політики та безпеки (англ. Political and Security Committee, далі – PSC), як і інших допоміжних органів ЄС у цій сфері, бере свій початок із результатів засідання Ніщцької Європейської Ради (7-11 грудня 2000 р.), під час якої держави-члени визнали необхідність заснування установи, що має сфокусуватися на врегулюванні потенційних кризових ситуацій у зв'язку із подальшим розширенням та появою довкола Союзу нових сусідніх країн [12].

На сьогодні правовою основою його функціонування є ст. 38 ДЄС та Рішення Ради 2001/78/CFSP про заснування Комітету із питань політики і безпеки від 22.01.2001 р. [15]. Вивчення змісту зазначених актів дозволяє виділити чотири його основні напрямки діяльності: 1) моніторинг міжнародної ситуації; 2) надання рекомендацій та висновків із стратегічних рішень у сфері спільної зовнішньої і безпекової політики Раді ЄС, Верховному представнику або за власною ініціативою; 3) розробка практичних керівництв для Військового комітету, Політико-військової групи та Комітету з цивільних аспектів кризового управління; 4) забезпечення політичного контролю та стратегічного керування операціями з регулювання кризових ситуацій під керівництвом Ради або Верховного представника. Для реалізації своїх завдань PSC уповноважений проводити консультації з НАТО та третіми країнами. PSC засідає, як правило, двічі на тиждень або частіше у разі необхідності. До його складу входять дипломатичні представники усіх держав-членів на рівні послів, що акредитовані у Брюсселі.

Варто зазначити, що експерти високо оцінюють діяльність Комітету із питань політики та безпеки, називаючи його центральним органом та «двигуном» спільної закордонної та безпекової політики [1, с. 316; 21, с. 19]. Особливо важливою є його діяльність щодо керівництва кризовими ситуаціями та пошуку найбільш оптимальних рішень у цьому напрямку.

Серед органів, що сприяють реалізації оборонної політики Союзу варто відзначити Військовий комітет ЄС та Військовий штаб ЄС.

Військовий комітет ЄС (англ. European Union Military Committee, далі – EUMC) є вищим військовим органом Європейського Союзу. Відповідно до Рішення Ради ЄС 2001/79/CFSP про заснування Військового комітету від 22.01.2001 р. [16] він складається з міністрів оборони усіх держав-членів або їх повноважних представників. За своєю природою EUMC є міждержавним допоміжним органом, форумом для обговорення актуальних питань у військовій сфері, на якому рішення ухвалюються у формі консенсусу. Поточна діяльність EUMC забезпечується Військовою робочою групою та іншими департаментами і службами, до складу яких входить більше 200 військових та цивільних фахівців.

Завданням EUMC є здійснення керівництва усіма військовими заходами в рамках ЄС, а також надання допомоги у формі рекомендацій Комітету із питань політики і безпеки з усіх питань, що стосуються військових питань. Зокрема, EUMC є відповідальним за розробку військового виміру

загальної концепції антикризового управління; здійснення військового політичного контролю та розробку стратегічних напрямків операцій та ситуацій з управління кризами; оцінку ризику можливих криз та їх наслідків; співпрацю з державами-членами НАТО, які не є членами ЄС, іншими країнами та міжнародними організаціями, а також надання фінансової оцінки проведення військових операцій і навчань. Крім того, голова EUMC є ключовим радником із військових питань Верховного представника ЄС з питань спільної закордонної і безпекової політики і безпосереднім головою командувачів військовими операціями держав-членів. Під час проведення операцій EUMC залучається в усі стадії оперативної діяльності: від планування до виведення військ по лінії прийняття рішень та консультування, а також оцінки прогресу операції.

У своїй діяльності Військовий комітет ЄС тісно взаємодіє з Військовим штабом ЄС (European Union Military Staff, далі – EUMS), що є головною військовою експертною структурою Союзу. Відповідно до Рішення Ради 2001/80/CFSP від 22.01.2001 р. (зі змінами від 10.05.2005 р.) [17] EUMS є частиною Генерального секретаріату Ради ЄС та звітує про свою діяльність EUMC. До його складу входять військові фахівці, делеговані державами-членами. Структура EUMS представлена шістьма директоратами, зокрема, Директоратом з попереднього планування, Директоратом із розвідки, Директоратом з питань проведення операцій, Директоратом із логістики, Військово-цивільний директоратом, Директоратом з питань комунікації та інформаційних технологій тощо.

Завданнями EUMS є здійснення раннього попередження, оцінки ситуації та стратегічного планування відповідно до Європейської безпекової стратегії, включаючи визначення оперативної спроможності європейських національних та багатонаціональних сил, а також реалізація політики та відповідних рішень, що ухвалюються Військовим комітетом ЄС. Для виконання зазначених завдань EUMS здійснює професійне експертне забезпечення з військових питань усіх органів ЄС та консультує Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки; підтримує зв'язок між EUMC та відповідними структурами держав-членів; планує, оцінює та вносить рекомендації стосовно концепції управління кризовими ситуаціями та загальної військової стратегії; здійснює моніторинг, оцінку та надає рекомендації щодо військових ресурсів, наданих державами-членами для підготовки та проведення спільних операцій; підтримує постійні зв'язки з НАТО відповідно до спільних домовленостей Альянсу та ЄС; здійснює експертне забезпечення спеціальних місій ЄС, що акредитовані у треті країни, з питань попередження конфліктів, управління кризами та пост-конфліктної стабілізації.

Особливе місце в системі військових структур ЄС займає Європейська оборонна агенція (англ. European Defence Agency, далі – EDA), заснована у 2004 р. Як зазначають І. В. Яковюк та Р. Р. Орловський, роль Агенції полягає у тому, щоб бути центром, який сприяє співробітництву в сфері оборонної політики між державами-членами, інститутами ЄС та третіми країнами [9, с. 265].

Правовою основою діяльності EDA є ч. 3 ст. 42, ст. 45 ДЄС, а також Рішення Ради 2015/1835, що визначає статут, місце розташування та оперативні норми Європейської оборонної агенції від 12.10.2015 р. [18].

Відповідно до зазначених положень метою діяльності EDA є допомога Раді ЄС та державам-членам у зміцненні оборонного потенціалу. Для цього завданнями Агенції є визначення оперативних потреб, підтримка заходів із задоволення цих потреб, сприяння будь-яких заходів, що необхідні для зміцнення промислової та технологічної бази оборонного сектору держав-членів, участь у формуванні Європейської політики в сфері військового потенціалу та озброєння та допомагає Раді оцінювати рівень вдосконалення військового потенціалу.

Відповідно до ч. 1 ст. 45 ДЄС EDA уповноважується:

- а) допомагати визначати цілі у сфері військового потенціалу держав-членів та оцінювати дотримання зобов'язань щодо цього потенціалу, взятих державами-членами;
- б) сприяти гармонізації оперативних потреб та запровадженню ефективних і сумісних методів постачання;
- в) пропонувати багатосторонні проекти, спрямовані на досягнення цілей у сфері військового потенціалу; забезпечувати координацію програм, які здійснюють держави-члени, та керувати окремими програмами співпраці;
- г) підтримувати дослідження оборонних технологій, координувати і планувати спільну дослідницьку діяльність та вивчення технічних рішень, що задовольняють майбутні оперативні потреби;
- д) допомагати визначати і, у разі потреби, виконувати будь-які доцільні заходи, щоб зміцнити промислову та технологічну базу оборонного сектору й підвищити ефективність військових витрат.

Частина 2 ст. 45 ДЄС передбачає, що Європейська оборонна агенція є відкритою для всіх держав-членів, що висловили намір взяти участь у її діяльності. Так, на сьогодні у її роботі беруть участь 26 держав-членів. Виняток становить Данія, яка з огляду на ст. 5 Протоколу № 22 про її особливу позицію, не бере участі у розробці і прийнятті рішень, що стосуються оборонних аспектів.

Специфіка EDA полягає у тому, що вона має статус юридичної особи з відповідними правами і

обов'язками за національним законодавством держави, а також наділена повноваженнями щодо укладання міжнародних домовленостей від імені Союзу. Так, 07.12.2015 р. була підписана Адміністративна угода між EDA та Міністерством оборони України [11].

Варто вказати, що інституційний механізм ЄС у сфері безпеки і оборони представлений не лише суто військовими, але й цивільними структурами, серед яких ключовою є Комітет із цивільних аспектів кризового управління (англ. – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, далі – CIVCOM). Відповідно до Рішення Ради 2000/354/CFSP від 22.05.2000 р. [14] він надає інформацію, формулює рекомендації та висновки щодо цивільних аспектів управління кризовими ситуаціями, що адресовані Комітету з питань політики і безпеки та іншим органам ЄС відповідно до своєї компетенції. Зокрема, CIVCOM відіграє ключову роль у плануванні роботи цивільних місій ЄС, наданні оцінки їх ефективності, як і загалом у формуванні стратегії антикризового цивільного управління. Таким чином, можна зробити висновок, що він діє паралельно з Військовим комітетом ЄС, фокусуючись на невійськових аспектах актуальних проблем в рамках Спільної закордонної і безпекової політики ЄС під загальним керівництвом Комітету з питань політики і безпеки.

За своєю структурою CIVCOM є робочою групою Ради ЄС, що складається по одному представнику від кожної із держав-членів на рівні радників або перших секретарів. Це можуть бути державні службовці з міністерства закордонних справ, внутрішніх справ, юстиції тощо. Таким чином, на відміну від EUMC рівень політичного представництва держав-членів у рамках цієї структури є дещо нижчим. Крім того, як зазначає М. К. Девіс Кросс, у порівнянні з EUMC, який має мережу допоміжних структур, серед яких Військовий штаб ЄС, інституційна спроможність CIVCOM є більш обмеженою [19, с. 13].

Варто зазначити, що увага ЄС щодо цивільних структур у рамках спільної закордонної і безпекової політики ЄС значно зросла у XXI столітті. Дослідники навіть вказують на започаткування процесу «військово-цивільної синергії» у межах Спільної закордонної і безпекової політики ЄС [3, с. 2]. Оскільки проблема забезпечення безпеки і оборони є багатовимірною, вона торкається як питань ефективного військового управління, так і інших, пов'язаних з ними невійськових аспектів. Цивільний компонент стосується актуальних проблем допомоги третім країнам у правоохоронній, судовій, митній сферах, будівництва демократичних інститутів, дотримання прав людини тощо. Показово, що у рамках Спільної закордонної і безпекової політики проводиться більше цивільних, ніж військових операцій (місій). Зокрема, станом на 01.01.2020 р. реалізується 11 цивільних та 6 військових місій [22].

Висновки. На сучасному етапі Спільна безпекова і оборонна політика характеризується збереженням суверенних повноважень держав-членів, що зумовлює специфіку інституційно-правового механізму ЄС у цій сфері. Розробка і прийняття рішень на найвищому рівні відбувається через міжурядові, а не наднаціональні органи Союзу. Оскільки ключову роль у цьому процесі відіграє Європейська Рада та Рада ЄС, ухвалені ними рішення через досягнення консенсусу у результаті узгодження суверенної волі держав-членів забезпечують усім країнам ЄС надійний контроль сфери безпеки і оборони.

З метою належної реалізації безпекової і оборонної політики за ініціативою Ради ЄС створено складну мережу допоміжних органів, серед яких Комітет із питань політики та безпеки, Військовий комітет ЄС, Військовий штаб ЄС, Європейська оборонна агенція, Комітет із цивільних аспектів кризового управління. Зазначені установи мають виключно виконавчі повноваження та не уповноважені ухвалювати юридично зобов'язуючих рішень для держав-членів.

Однією із тенденцій розвитку інституційного механізму ЄС у XXI столітті є військово-цивільна синергія, що відбувається шляхом заснування все більшої кількості цивільних структур поряд із військовими, кооперація яких спрямована на забезпечення системного досягнення цілей у сфері безпеки і оборони з урахуванням багатовимірної проблеми забезпечення миру та безпеки як у межах ЄС, так і на регіональному рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Данилов Д. Р., Семенов О. Ю., Толкчев В. В. Процесс планирования и принятия решений в рамках европейской политики в области безопасности и обороны. *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*. 2013, № 5 (1). С. 315-320.
2. Мусіс Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / пер. з англ. Київ : «К. І. С.», 2005. 466 с.
3. Нікіпелова Є. М. Сучасні тенденції формування та реалізації Європейської політики безпеки й оборони. *Теорія і практика державного управління*. 2018. № 2(61). С. 1-8.
4. Основи права Європейського Союзу : підручник ; за заг. ред. Т. Л. Сироїд; [координатор проекту А. О. Червяцова] ; Харків. нац. ун-т імені В. Н. Каразіна. Харків : Право, 2018. 456 с.
5. Петренко Ю.В. Проблеми міжнародно-правового механізму співробітництва держав-членів Європейського Союзу в сфері оборони. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 253–270.
6. Право Європейського Союзу: нормат. матеріали / За ред. І. В. Яковюка. Х.: Право, 2019. 500 с.
7. Статут ООН від 26.06.1945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 75. Ст. 212.
9. Яковюк І. В., Орловський Р. Р. Європейське оборонне співтовариство: витоки становлення інтеграції в оборонній сфері. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 139. С. 264–277.

10. A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy / Council of the European Union, 2003. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
11. Administrative Arrangement between the European Defence Agency and the Ministry of Defence of Ukraine of 07.12.2015. URL: https://www.asktheeu.org/en/request/5067/response/16058/attach/5/15%2012%2007%20Admin%20Arrangement%20Ukraine%20EDA.pdf?cookie_passthrough=1
12. Brief Summary of the Conclusions of the Nice European Council of 11.12.2000. URL: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=Lv1sVf3PFnlzVx8Cp11MpV2q5Yg4Hq3KzvPbb5WKLVzYrxj5Y5x!-849272214?docId=212607&cardId=212607>
13. Case Study: Common Security and Defence Policy (CSDP) / Eds. C. M. Carrasco, C. Ch. Muguruza, R. A. Sánchez. Large-Scale FP7 Collaborative Project; European Commission, 31.05.2016. URL: <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/11/Deliverable-10.3.pdf>
14. Council Decision 2000/354/CFSP of 22.05.2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000D0354>
15. Council Decision 2001/78/CFSP of 22.01.2001 setting up the Political and Security Committee. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0078>
16. Council Decision 2001/79/CFSP of 22.01.2001 setting up the Military Committee of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0079>
17. Council Decision 2005/395/CFSP of 10.05.2005 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0395>
18. Council Decision 2015/1835 of 12.10.2015 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015D1835>
19. Davis Cross M. K. Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management. Occasional Paper. 2010. № 82. 45 p.
20. EU Global Strategy «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe» of 28.06.2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf
21. Howorth J. The Political and Security Committee: a case study in “supranational inter-governmentalism”. Les Cahiers Europeens. 2010, № 1. 25 p.
22. Military and Civilian Missions and Operations / European Union External Action. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en
23. Treaty of Amsterdam of 07.10.1997. URL: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
24. Treaty of Lisbon of 13.12.2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>
25. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts of 26.02.2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2FTXT>

REFERENCES

1. Danilov D. R., Semenov O. YU., Tolkchev V. V. Protsess planirovaniya i prinyatiya resheniy v ramkakh yevropeyskoy politiki v oblasti bezopasnosti i obrony. Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. 2013, № 5 (1). S. 315-320.
2. Misis N. Use pro spil'ni polityky Yevropeys'koho Soyuzu / per. z anhl. Kyiv : «K. I. S.», 2005. 466 s.
3. Nikipylova YE. M. Suchasni tendentsiyi formuvannya ta realizatsiyi Yevropeys'koyi polityky bezpeky y obrony. Teoriya i praktyka derzhavnoho upravlinnya. 2018. № 2(61). S. 1-8.
4. Osnovy prava Yevropeys'koho Soyuzu : pidruchnyk ; za zah. red. T. L. Syroyid; [koordinator proektu A. O. Chervyatsova] ; Kharkiv. nats. un-t imeni V. N. Karazina. Kharkiv : Pravo, 2018. 456 s.
5. Petrenko YU.V. Problemy mizhnarodno-pravovoho mekhanizmu spivrobitnytstva derzhav-chleniv Yevropeys'koho Soyuzu v sferi obrony. Problemy zakonnosti. 2019. Vyp. 147. S. 253-270.
6. Pravo Yevropeys'koho Soyuzu: normat. materialy / Za red. I. V. Yakovyuka. KH.: Pravo, 2019. 500 s.
7. Statut OON vid 26.06.1945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010
8. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyei storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym Spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony, 2014 r. Ofits. visn. Ukrainy. 2014. № 75. St. 212.
9. Yakoviuk I. V., Orlovs'kyi R. R. Yevropeys'ke oboronne spivtovarystvo: vytoky stanovlennya inethratsiyi v oboronniy sferi. Problemy zakonnosti. 2017. Vyp. 139. S. 264-277.
10. A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy / Council of the European Union, 2003. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
11. Administrative Arrangement between the European Defence Agency and the Ministry of Defence of Ukraine of 07.12.2015. URL: https://www.asktheeu.org/en/request/5067/response/16058/attach/5/15%2012%2007%20Admin%20Arrangement%20Ukraine%20EDA.pdf?cookie_passthrough=1
12. Brief Summary of the Conclusions of the Nice European Council of 11.12.2000. URL: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=Lv1sVf3PFnlzVx8Cp11MpV2q5Yg4Hq3KzvPbb5WKLVzYrxj5Y5x!-849272214?docId=212607&cardId=212607>
13. Case Study: Common Security and Defence Policy (CSDP) / Eds. C. M. Carrasco, C. Ch. Muguruza, R. A. Sánchez. Large-Scale FP7 Collaborative Project; European Commission, 31.05.2016. URL: <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/11/Deliverable-10.3.pdf>
14. Council Decision 2000/354/CFSP of 22.05.2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000D0354>
15. Council Decision 2001/78/CFSP of 22.01.2001 setting up the Political and Security Committee. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0078>
16. Council Decision 2001/79/CFSP of 22.01.2001 setting up the Military Committee of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0079>
17. Council Decision 2005/395/CFSP of 10.05.2005 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0395>
18. Council Decision 2015/1835 of 12.10.2015 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015D1835>
19. Davis Cross M. K. Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management. Occasional Paper. 2010. № 82. 45 p.

20. EU Global Strategy «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe» of 28.06.2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf
21. Howorth J. The Political and Security Committee: a case study in “supranational inter-governalism”. Les Cahiers Europeens. 2010, № 1. 25 p.
22. Military and Civilian Missions and Operations / European Union External Action. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en
23. Treaty of Amsterdam of 07.10.1997. URL: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
24. Treaty of Lisbon of 13.12.2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>
25. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts of 26.02.2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2FTXT>