

Каляєв Анатолій Олександрович

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-5675-187X
e-mail: toldek@ukr.net

Шаповал Олександр Миколайович

старший викладач кафедри бойового та логістичного забезпечення оперативно-тактичного факультету Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0002-2845-5109
e-mail: Shan150356@ukr.net

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ БЕЗПЕКИ
ТА ОБОРОНИ ЄС У КОНТЕКСТІ РОЗШИРЕННЯ
СПІВРОБІТНИЦТВА З УКРАЇНОЮ**

Розглянуто проблеми функціонування та розвитку наднаціональних інституцій Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері безпеки та оборони на фоні змін військово-політичної ситуації у світі. Проаналізовано діяльність безпекових структур, визначено їх організаційно-правовий статус та обсяг завдань із забезпечення обороноздатності ЄС. Охарактеризовано їх повноваження стосовно національних систем безпеки та оборони. Розкрито основні напрямки забезпечення інституціональної стійкості оборонних структур у контексті зміни позиції Сполучених Штатів Америки (далі – США) як основи військової могутності Північноатлантичного альянсу (далі – НАТО) та охарактеризовано можливості створення Європейського оборонного союзу. Доведено, що ЄС необхідно кардинально переглянути свої підходи до забезпечення безпеки передусім у сфері взаємодії збройних сил країн-членів при проведенні спільних операцій і їх ресурсного забезпечення. Встановлено, що для України розвиток автономних наднаціональних європейських оборонних структур відкриває можливість для додаткового поглиблення співпраці із ЄС і паралельного посилення обороноздатності.

Ключові слова: безпека та оборона; ЄС; НАТО; Європейський оборонний союз; обороноздатність; інституційна стійкість.

Постановка проблеми. Реалізація Україною стратегії інтеграції до Європейського Союзу обумовлює необхідність врахування досвіду країн, що вже здійснили трансформацію безпекових інститутів відповідно до європейської демократичної традиції, а також їх адаптацію до виду загроз для країн-членів ЄС. Безпека України базується на зміцненні загальноєвропейської безпеки ЄС в усіх її вимірах. В умовах російської збройної агресії та “гібридної війни” перед Україною постає завдання створення сучасної ефективної системи забезпечення оборони держави та інтегрування у міжнародні системи. Вирішення цього

завдання, успішне проведення оборонної реформи вимагають вивчення зарубіжного досвіду організації системи оборони ЄС, особливостей розвитку сектору безпеки та оборони в умовах розширення демократії. Україна не є членом НАТО і за сучасних умов протидії збройній агресії Росії вимушена розвивати національні сили оборони, які необхідні для відновлення територіальної цілісності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на євроатлантичні прагнення України, вивченню досвіду провідних країн-членів ЄС та НАТО у сфері оборони останнім часом приділяється дедалі більше уваги. Так, значний внесок у вивчення еволюції розвитку європейської політики безпеки й оборони зробили такі зарубіжні вчені, як Р. Гарднер, К. Гілл, М. Крейг, С. Морш, Д. Наваретте, М. Сміт, Б. Тонра та інші. Аналізу процесів створення та формування спільної зовнішньої безпекової політики ЄС присвячено праці таких вітчизняних науковців, як С. Волощук, О. Вонсович, М. Гладиш, В. Говоруха, Ю. Гончар, А. Грубинко, В. Руда, О. Снігир, В. Стрельцов, О. Турченко, Л. Фалалєєва, Н. Фесенко, В. Шатун, А. Шелудченкова та інші. Особливості розвитку секторів оборони в умовах розширення та поглиблення демократії присвятили свої праці О. Бодрук, М. Єжєєв, В. Горбулін, О. Литвиненко, В. Горовенко, М. Лобко, О. Їжак, А. Лобанов, В. Грубов, Ф. Саганюк, І. Романов, В. Троцько, І. Вещицький, М. Сунгуровський та інші автори.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Мінливість політичної ситуації, нові виклики та загрози обумовлюють постійний пошук нових підходів до вирішення питань безпеки. Метою та завданням статті є дослідження системи публічного управління оборонною сферою ЄС та визначення можливостей і напрямків співробітництва України з оборонними структурами ЄС наднаціонального рівня.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз, який є впливовим суб'єктом міжнародної політики, на сьогодні опинився у складній ситуації через кризу системи безпеки, що склалася після закінчення холодної війни. Агресія Російської Федерації (далі – РФ) проти України продемонструвала ненадійність стримуючих факторів. Ситуація ускладнюється тим, що світовий порядок порушила одна з країн, що була його гарантом. До викликів, ризиків і загроз, вірогідність яких вважається високою до 2025 р., належать: наявність конфліктних ситуацій і нерегульованих розбіжностей, а також заморожених конфліктів; спроби деяких політичних сил іноземних держав здійснювати підтримку окремих політичних партій, верств населення за етнічною, мовною, релігійною ознакою; міжнародне суперництво за доступ до енергетичних ресурсів, за контроль над маршрутами транспортування і потужностями для переробки цих ресурсів; збереження небезпеки розповсюдження зброї масового ураження (далі – ЗМУ); здійснення деструктивної інформаційної дії іноземних держав і посилення ними своєї присутності в інформаційному просторі; розвиток

і загострення регіонального сепаратизму, етнічної і релігійної конфронтації, проявів національного егоїзму, виникнення політичних сил, які створюють реальну небезпеку розколу держави; посилення загроз тероризму, екстремізму; зростання небезпеки виникнення масштабних природних і техногенних катаклізмів, зокрема через втручання людини до екосистеми планети. Вищенаведені загрози посилюються дією внутрішніх чинників, які істотно підвищують імовірність виникнення кризових ситуацій.

Одним із найважливіших напрямів співпраці між країнами ЄС є формування спільної зовнішньої безпекової політики, метою якої є ліквідація військових конфліктів та досягнення міжнародного порозуміння. Державну політику у сфері безпеки в країнах-членах ЄС необхідно розглядати крізь призму двох взаємопов'язаних тенденцій: передусім це загострення боротьби за розширення національних інтересів та за лідерство у геополітичному просторі, що потребує суттєвих реформ і більш тісної консолідації дій міжнародних організацій, насамперед Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Ради Безпеки ООН, Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ), Всесвітньої туристичної організації (далі – ВТО), особливо в плані посилення відповідальності агресора за порушення норм міжнародного права та невиконання взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Поглиблення інтеграційних процесів, збільшення повноважень наддержавних інститутів із питань безпеки та оборони та протидія новим глобальним загрозам зумовлюють посилення заходів безпеки й, відповідно, посилення впливу національних урядів. У зовнішньополітичній сфері країни-члени ЄС реалізують Європейську стратегію безпеки (далі – ЄСБ), мета якої – відбудова самостійного впливового центру сили, але при цьому зовнішня політика та захист поки що залишаються у виключній юрисдикції національних урядів [1].

ЄСБ є базовим документом ЄС, що визначає цілі і завдання держав-членів у сфері безпеки і оборони. Іншими словами це компроміс різних культур і підходів до забезпечення безпеки. Деякі дослідники припускають, що ЄСБ може започаткувати європейську стратегічну культуру, яка розцінюється як невід'ємний елемент військових альянсів і політичних організацій. Водночас вона вважається одним із найбільш серйозних викликів, що постають перед загальною політикою безпеки і оборони (далі – ЗПБО), оскільки усі 27 країн-членів мають свою історію і національні традиції, а екстраординарним є те, що зміст цих традицій припускає наявність протиріч між власною реальністю і ширшим європейським пластом [2].

Аналіз загального змісту ЄСБ дає змогу зробити висновок, що Євросоюз насправді використовує широкий спектр інструментів у своїй політиці безпеки і оборони. Проте ці інструменти є складовою частиною концепції “м'якої сили”. Це доводить, що Європейська політика безпеки і оборони залишається на другорядних позиціях для держав-членів, які не хочуть збільшувати військові компоненти національних систем оборони. У ЄСБ визначені основні загрози

безпеки ЄС і виклики, з якими йому доведеться зіштовхнутися у недалекій перспективі. Для нейтралізації цих загроз і викликів ЄС необхідно кардинально переглянути свої підходи до забезпечення безпеки, передусім у сфері взаємодії збройних сил країн-членів при проведенні спільних операцій і їх ресурсного забезпечення. Метою стратегій стала гармонізація стандартів продукції оборонно-промислового комплексу (далі – ОПК), підвищення сумісності систем озброєння і управління, підтримка конкурентоспроможності індустріально-технологічної бази ЄС, розвиток передових технологій військового і подвійного призначення [3]. У рамках їх реалізації було запущено ряд загальноєвропейських проектів. Проте ефективність цих проектів залежить від міри участі країн-членів і обсягів фінансування. Найчастіше у них бере участь тільки частина зацікавлених держав, зважаючи швидше на інтереси національної безпеки, аніж на європейські інтереси ЗПБО. Крім того, загальноєвропейським проектам під егідою Європейського порядку на арешт (далі – ЄОА) доводиться конкурувати з іншими міждержавними проектами, що свідчить про дублювання і нерациональне використання ресурсів. Проте на їх прикладі можна судити про поступовий рух у напрямку забезпечення ЄСБ ресурсним потенціалом. Стратегічні ініціативи Європейського оборонного агентства мають рекомендаційне спрямування, відрізняються від національних стратегій необов'язковістю їх виконання. Таким чином, вони є набором програмних документів, якими необхідно керуватися при визначенні пріоритетів національних оборонних програм та військових досліджень і розробок [4]. Відсутність єдиної стратегії ЄОА обумовлена мірою інтеграції в цій сфері. Проте у цього інституту є значний потенціал, який може бути реалізований через поглиблення інтеграції та надання Агентству ширших наднаціональних функцій у сфері безпеки і оборони, збільшення фінансування загальноєвропейських проектів у сфері наукових досліджень і розробок озброєнь та залучення усіх країн-членів у процес побудови загального ринку продукції військового і подвійного призначення. Складна система управління у Європейському Союзі передбачає залучення багатьох суб'єктів загальноєвропейського, державного, регіонального, громадського і приватного рівнів управління, які не перебувають у ієрархічному підпорядкуванні. Європейська Рада на рівні саміту глав держав-членів репрезентує міждержавну складову, оскільки вона не є інституцією ЄС і її рішення не мають обов'язкової сили. Але ця інституція наділена також наднаціональною властивістю, оскільки її рішення мають політичний імпульс та визначають основні орієнтири подальшого розвитку Євросоюзу. Головними інституціями ЄС наднаціонального спрямування є: Єврокомісія, Європарламент, Рада (міністрів) ЄС, які виражають наднаціональну складову, і кожна із цих інституцій асоціюється із виконанням певних загальноєвропейських функцій (Рада – як головний орган прийняття рішень, Єврокомісія – як виконавчий орган, Європарламент – як представницький орган). На сучасному етапі по усіх домовленостях, що пов'язують усі країни-члени на загальних положеннях,

сформовані сім головних керівних органів ЄС: Європейський парламент, Європейська рада, Рада Європейського Союзу, Європейська комісія, Суд Європейського Союзу, Європейський центральний банк та Європейський суд аудиторів. Рада Європейського Союзу створила агентство для підтримки держав-членів в їх зусиллях щодо вдосконалення європейського оборонного потенціалу в галузі кризового управління, європейської безпеки та оборонної політики. Європейське оборонне агентство є органом загальної зовнішньої політики і політики безпеки, представляє звіти Раді Європейського Союзу [5]. Всі країни-члени ЄС, за винятком Данії, беруть участь у діяльності агентства. Норвегія, яка не належить до складу ЄС, отримала право брати участь у діяльності агентства, але без права голосу. Агентство тісно співпрацює із НАТО та є основним інститутом ЄС у реалізації заходів щодо ресурсного забезпечення Загальної політики безпеки і оборони. Перед цим агентством постають завдання розвитку військової ресурсної бази, оборонних наукових досліджень і розробок, загальноєвропейських проектів співпраці щодо озброєння, посилення індустріально-технологічної бази і, в якості головного орієнтиру, створення спільного конкурентоздатного ринку продукції військового і подвійного призначення. Розвиток військової інтеграції в Європейському Союзі засвідчив, що для досягнення цілей Загальної політики безпеки і оборони неможливо обмежитися лише політичними механізмами. Загальноєвропейська структура військового планування і командування у рамках ЗПБО не може ефективно виконувати завдання, що виникають перед нею, без наявності відповідних ресурсів. Низка успішно реалізованих проектів під егідою ЄОА дає змогу зробити висновок, що навіть в умовах істотних обмежень фінансового і адміністративного спрямування цьому агентству вдалося продемонструвати їх ефективність, і завдяки цьому консолідувати інтереси не лише національних урядів, але і великих гравців європейського ОПК.

Європейська політика безпеки і оборони ЄС є частиною Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (далі – СЗППБ). За Лісабонським договором, СЗППБ фактично складається із двох частин: спільної зовнішньої політики і її автономної складової – європейської політики безпеки і оборони (далі – ЄПБО). Крижаві конфлікти на кордоні з ЄС зробили проблему безпеки “слабким місцем” європейського інтеграційного проекту. Нині Європа перебуває у “вогняному кільці”, яке пролягає через Близький Схід і Кавказ аж до кордонів України. На думку провідних європейських політиків, причиною виникнення такої ситуації є скорочення витрат ЄС на армію [6]. Окрім того, між країнами-учасницями немає єдності і довіри, вони по-різному оцінюють небезпеки. Європейська політика безпеки та оборони виявилась неефективною перед новими викликами та загрозами, тому для структур ЄС стала актуальною проблема її реформування. Все це створює перешкоди у побудові єдиної безпекової стратегії. На порядку денному постає потреба у створенні Європейського оборонного союзу, який допомагатиме НАТО [7]. Ідея

практичного наповнення спільної оборонної і безпекової політики (далі – СПБО) ЄС сформувалась у червні 2016 р. із представленням нової Глобальної стратегії із зовнішньої та безпекової політики, яка змінила попередній документ від 2003 р. Стратегія під назвою “Спільне бачення, спільні дії: сильніша Європа” [8] відобразила колективну думку країн-членів і запропонувала стратегічне бачення глобальній ролі ЄС. Вона стала уособленням нового погляду на захист спільного майбутнього Європи, який став консолідованим для проєвропейських сил у Євросоюзі. За задумом членів Європарламенту, швидке створення Європейського оборонного союзу в партнерстві з НАТО дозволить ЄС діяти автономно в операціях за кордоном для стабілізації сусіднього простору і підвищення своєї ролі як гаранта безпеки. Резолюція Європарламенту пропонувала заснувати Головне управління з питань оборони, яке б на рівні Євросоюзу відповідало за внутрішні аспекти політики оборони і безпеки, а також створити Європейський розвідувальний відділ. Напрацювання Єврокомісії, Європарламенту, інших керівних органів перетворилися у прийняття на грудневому засіданні Ради ЄС на рівні глав держав та урядів низки документів, об’єднаних у так званій “Зимовий пакет” з Європейської безпеки і оборони 2016 р. [9]. До нього належать нові політичні цілі і наміри у сфері безпеки й оборони: План імплементації Глобальної стратегії ЄС з питань безпеки та оборони; фінансові засоби, визначені в Європейському оборонному плані дій; комплект пропозицій з виконання Спільної декларації ЄС – НАТО. Задля розвитку цих рішень лідери країн Євросоюзу прийняли Римську декларацію, яка містить зобов’язання започаткувати союз країн-членів ЄС, який допоможе створити більш конкурентоспроможну та інтегровану оборонну промисловість і зміцнить спільну безпеку і оборону у співпраці та взаємодоповнюваності з НАТО. На початку грудня 2017 р. Рада ЄС прийняла рішення про запуск програми Постійної структурованої співпраці у сфері оборони країн-членів ЄС Permanent Structured Cooperation (далі – PESCO) [10]. Зазначена програма дозволить спільно протистояти військовим загрозам із боку Росії і підсилити обороноздатність Євросоюзу, якщо цьому не перешкодять суперечки між учасниками. Участь у PESCO є добровільною для всіх країн-членів ЄС. Згодом до 23 країн, які у листопаді 2017 р. підписали офіційну заяву про розширення співпраці, приєдналися також Ірландія і Португалія. Натомість до нового об’єднання не увійшли Данія, Мальта та Великобританія. Головною метою у сфері оборони проголошується збільшення потенціалу ЄС діяти автономно від НАТО у випадку необхідності і посилення його безпекових можливостей через поглиблення взаємодії між державами-членами щодо ефективного використання наявних ресурсів разом із паралельним збільшенням оборонних бюджетів. На шляху військової співпраці країн ЄС є ризик виникнення складнощів і розбіжностей, наприклад у питаннях розподілу воєнних контрактів, коли певна країна отримує те або інше оборонне замовлення. На сьогодні в рамках PESCO працюють 17 проєктів із підготовки військ і розвитку бойового потенціалу,

реагування на кризові ситуації, перекидання військових контингентів, посилення морської безпеки і реагування на кіберзагрози. Офіційний список видів співпраці налічує понад 50 безпекових та оборонних проєктів [11]. У рамках інституалізації безпекових орієнтирів було запропоновано створити окрему штаб-квартиру, яка б керувала усіма операціями ЄС за кордоном. На першому етапі із загальноєвропейського центру повинні координуватися питання надання медичної допомоги, спільного використання транспортної авіації, обміну даними розвідки. Франко-німецькі ініціативи передбачали також повну бойову готовність спільних бойових тактичних груп, а також запровадження спільного бюджету на розробку і закупку транспортної авіації, супутників, безпілотних літальних апаратів (далі – БПЛА) і кіберзасобів. Першим результатом таких інтеграційних ініціатив стало утворення військового штабу ЄС. Хоча поки що він і не є класичним повноцінним військовим штабом, але відповідатиме за військові операції ЄС. Однією з причин нової оборонної ініціативи ЄС PESCO стала непередбачувана безпекова політика американського президента Д. Трампа та “брекзит” Великобританії, побоювання, що США відмовляться від своїх зобов’язань у НАТО, а також бажання більшої автономії ЄС у питаннях європейської безпеки. Однак ЄС зовсім не планує відмежовуватись від НАТО, а, натомість, поглиблює співпрацю з цим альянсом. На думку експертів, без американських військово-стратегічних, супутникових, розвідувальних можливостей та технологій протиповітряної оборони (далі – ППО) Європа безсила. Реалізація проєктів PESCO повинна покращити оборонну потужність країн-членів ЄС, зокрема здатність протистояти викликам та загрозам із боку Росії. Нині країни ЄС не здатні поодиночки гарантувати свою безпеку в разі загрози військового конфлікту, адже їхні оборонні витрати і потенціал у сфері безпеки не відповідають вимогам сучасності [12]. В рамках цих оборонних ініціатив Європейське командування США розпочало у 2019 р. серію навчань негайного реагування в Хорватії, Угорщині і Словенії. Серія навчань об’єднує союзників і партнерів по НАТО для підвищення оперативної сумісності. Метою навчань є створення підготовлених спільних сил, готових для виконання повного спектру військових завдань щодо захисту національних інтересів, стримування російської агресії і підтримки стабільної і безпечної Європи.

Таким чином, об’єднаній Європі вдалося за останній рік пройти шлях від окремих пропозицій щодо того, як активізувати співпрацю у сфері безпеки і оборони, до конкретних затверджених планів, які виглядають достатньо амбітними. У Європейському Союзі вже розпочалось переосмислення важливості самостійної здатності протистояти загрозам; він отримав стратегічну автономію та підняв питання спільної політики безпеки та оборони на найвищий щабель уваги – на рівень глав держав. Окрім прийняття політичних рішень, щодо реалізації Глобальної стратегії були зроблені певні практичні кроки для посилення цього безпеково-оборонного виміру в ЄС.

По-перше, було схвалено низку документів, об'єднаних у “Зимовий пакет” з Європейської безпеки і оборони, які стали рамочними для прийнятого пізніше плану “постійного структурного співробітництва”.

По-друге, ЄС посилив свої оборонні управлінські структури. Кроком у реалізації Глобальної стратегії ЄС стало створення військового штабу ЄС.

По-третє, створення військового штабу ЄС викликало експертні дискусії про створення власне “європейської армії”. На сьогодні є малоімовірним, що Євросоюз зробить такий крок. Формування “європейської армії” створює ризики розколу трансатлантичної єдності, адже не всі країни ЄС підтримують цю ідею, та й провести лінію розмежування між повноваженням ЄС і НАТО у сфері безпеки та оборони вкрай складно. Однак окремі елементи спільної політики у сфері безпеки і оборони реалізуються у Євросоюзі у формі бойових тактичних груп, а також ведуться експертні дискусії про можливість створення “оборонного союзу”.

По-четверте, активізувалась співпраця між ЄС і НАТО, що також було передбачено Глобальною стратегією. Для Євросоюзу НАТО залишається опорою в Європі, з огляду на протистояння воєнним загрозам, оскільки жодна країна-член ЄС не має достатніх військових можливостей. Одним із вдалих прикладів співробітництва між ЄС та НАТО у сучасних умовах та нових викликах стало підписання у квітні 2017 р. країнами-членами ЄС та НАТО угоди про заснування у Гельсінкі Центру протидії гібридним загрозам.

По-п'яте, країни Євросоюзу змушені переглянути національні оборонні витрати. Низка країн вже заявили про збільшення оборонних витрат. Так, 17 червня 2019 р. міністри оборони Німеччини, Франції та Іспанії затвердили найбільший в Європі оборонний проект – систему ведення повітряних боїв майбутнього, яка має бути готова до бойового використання до 2040 р. Система враховуватиме не лише бойові літаки, але також і супровідні загони безпілотників, флагманські і патрульні літаки, наземні станції і супутники. Загальна вартість проекту оцінюється на суму до 50 млрд євро. Також цього ж дня міністри закордонних справ і оборони усіх 28 країн Євросоюзу затвердили Глобальну стратегію ЄС, у якій описано спільні оборонні та безпекові спроможності та розглянуто шляхи подальшого зміцнення ролі ЄС як глобального гравця.

Таким чином, Європейський Союз можна розглядати як міждержавну коаліцію, метою якої є реалізація спільних економічних, фінансових та оборонних завдань із метою посилення конкурентоздатності кожної з учасників цієї коаліції. Національний і європейський рівні управління передбачають чіткий розподіл компетенції між Європейським Союзом та державами-членами. Лісабонський договір дав вичерпний перелік компетенцій Європейського Союзу: виключна; спільна; координуюча; повноваження діяти з метою підтримки, координації чи доповнення дій держав-членів; специфічна компетенція у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики та у сфері Європейської безпекової та оборонної політики [13].

Важливий інструмент реалізації політики у сфері безпеки належить національним секторам безпеки, які є складними і цілісними системами. Хоча загальноприйнятого чіткого розуміння поняття “сектор безпеки” в західних країнах немає та їх склад є різним, головним завданням сектору безпеки є гарантувати безпеку як суспільне благо. Завданнями кожного гаранта безпеки є дієво надавати ефективні послуги за допомогою прозорої і підзвітної політики та практик. Основним засобом досягнення суспільством і задіяними сторонами цієї мети є участь демократичних інститутів, незалежних органів нагляду, уряду і власне сектору безпеки у демократичному керівництві сектором безпеки. Реформування сектору безпеки визначається ООН як процес оцінки, розгляду та виконання, а також моніторингу й оцінки під керівництвом національних властей, мета якого – ефективно та підзвітне зміцнення безпеки держави та її населення, без дискримінації і при повній повазі до прав людини та верховенства права [14].

Увага зосереджується на управлінні, прозорості та підзвітності інститутів безпеки та правосуддя на національному рівні, а також на впливі сектору безпеки на громади на місцевому рівні. Однією з основних проблем управління безпековою сферою країн ЄС, особливо пострадянських, є взаємодія між проектами та політикою, розробленими на національному та міжнародному рівнях, із місцевими реаліями, враховуючи вплив недержавних суб’єктів безпеки та правосуддя, стурбованість віддалених громад та пріоритети місцевих політичних акторів, які діють поза основними політичними дискусіями в країні. Результатом цього є те, що часто реформи зорієнтовані переважно на умови центральних урядів та столичних регіонів, які відображають переважно інтереси та цінності еліти та не враховують інтереси інших регіонів. Зважаючи на зростаюче усвідомлення важливості залучення суб’єктів місцевого рівня до процесів забезпечення безпеки та державотворення, міжнародні суб’єкти намагаються брати участь одночасно як на національному рівні, так і на рівні місцевих громад [15]. У цьому відношенні найбільш актуальним питанням є те, як заохочувати національно-місцеві зв’язки, дотримуючись суверенітету суб’єктів національного рівня. Незважаючи на міжнародний консенсус щодо цілей, моделей та рамок реформування сектору безпеки, аналітики задокументували концептуально-контекстуальний розрив між політичною практикою та орієнтованими ідеалами в різних середовищах. На думку фахівців, програмування реформ мало “вузьку” спрямованість на окремі інститути безпеки (найчастіше – поліцію та збройні сили) та демонструвало повернення до попередніх моделей підготовки та оснащення структурних елементів системи багатьох одиниць, зіштовхуючись із кризами безпеки [16]. Важливість місцевого значення підкреслюється у ключових документах Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), таких як Довідник реформи системи безпеки, і свідчить, що допомога сектору безпеки залишається практикою зверху вниз, що складається переважно із національних ініціатив, що підтримуються

міжнародними донорами. Такі види реформ часто не дають вагомих результатів на місцевому рівні, особливо в ізольованих або віддалених районах, де сектор безпеки, служби безпеки та правосуддя підміняються різноманітним набором суб'єктів, враховуючи раду старшин, ополчення, групи самооборони, приватні охоронні компанії та навіть групи охоронців. Однак місцеві ініціативи із питань безпеки та правосуддя мають тенденцію до обмеженого зростання динамізму, що обмежує їх здатність до збільшення масштабів успішних програм або залучення до розробки політики на національному рівні. Критики ліберальної миротворчості заперечують відсутність участі та представництва місцевих громад, стверджуючи, що на практиці “національна власність” переважно означає консенсус між політичними елітами та міжнародними донорами. Визначаючи широке бачення трансформації сектору безпеки, держави повинні “застосовувати цілісний, спільний і прозорий підхід до реформи сектору безпеки, заснований на всебічному діалозі між органами влади на різних рівнях, від усіх гілок влади та сектору безпеки, національних інститутів з прав людини, громадянського суспільства, та інших недержавних суб'єктів” [17]. На практиці виявилось важко стимулювати діалог та взаємодію у міжнародному національно-локальному спектрі. Залишається незрозумілим те, чи можлива продуктивна пряма міжнародна взаємодія з органами безпеки та правосуддя та установами управління, що працюють на місцевому рівні. Регламентация питань національної безпеки та оборони займає ключове місце у законодавстві країн-членів Європейського Союзу. Проблема повноважень та компетенції державних інститутів у сфері забезпечення національної безпеки регламентується на основі пріоритету прав та свобод людини та розподілу повноважень між гілками влади. Розподіл повноважень різних гілок влади залежить від історично обумовленої політичної системи. Практична діяльність органів державної влади у сфері національної безпеки спрямована на максимальне сприяння інститутам громадянського суспільства й зосереджена на протидії загрозам зовнішнього озброєного втручання. Законодавство європейських держав жорстко регламентує функції збройних сил, визначає неприпустимість їх участі у внутрішньополітичному житті, окрім умов надзвичайного стану. Аналіз систем управління оборонною сферою країн ЄС дає змогу констатувати, що система публічного управління сферою оборони в країнах-членах НАТО характеризується такими головними ознаками, як:

– прозорість, відкритість, демократичний цивільний контроль за сферою оборони, збройними силами з боку громадянського суспільства та цивільних політичних і представницьких органів влади;

– наявність відповідної системи законодавства у сфері оборони (військового адміністративного законодавства), яка регулює повноваження суб'єктів забезпечення оборони, процедуру (стандарт) прийняття рішень на всіх рівнях управління, зокрема під час прийняття рішення командиром безпосередньо під час бою, відповідно до чинних норм законодавства;

– чітке розмежування на законодавчому рівні функцій, завдань і повноважень між суб'єктами забезпечення оборони: Верховний Головнокомандувач (Президент, Глава Уряду) – Міністр оборони – Комітет начальників штабів – командування видів, родів військ, оперативне командування – з'єднання – військова частина;

– здійснення парламентського та громадського контролю за оборонним бюджетом, зокрема за використанням коштів на закупівлю озброєнь і військової техніки, інформація про які є загальнодоступною;

– створення спеціальних державних органів із метою підготовки та прийняття найважливіших військово-політичних та військово-стратегічних рішень і координації та контролю діяльності всіх суб'єктів забезпечення оборони щодо їх виконання (Рада національної безпеки США, Рада оборони Франції);

– врегулювання на законодавчому рівні питань юридичної відповідальності посадових осіб суб'єктів забезпечення оборони тощо.

Аналіз досвіду провідних держав-членів НАТО дає змогу відокремити такі базові сфери діяльності в секторі безпеки і оборони, як військова, правоохоронна і спеціальна. Ці сфери перетинаються між собою, утворюючи шість основних функцій: оборона держави (винятково військова сфера); військова контррозвідка (перетинання військової та правоохоронної сфер); забезпечення правопорядку (лише правоохоронна сфера); цивільна контррозвідка (перетинання правоохоронної та спеціальної сфер); цивільна розвідка (винятково спеціальна сфера); військова розвідка (перетинання спеціальної та військової сфер). Якщо розглянути схему розподілу повноважень інститутів цього сектору провідних демократій, то можна побачити певні спільні риси, які істотно відрізняються від тих, що характерні для сучасної України: 1) західні демократії не мають “воєнної організації”, а функція оборони держави у них покладена на міністерства оборони; 2) основні спецслужби західних країн є цивільними, які зазвичай позбавлені правоохоронних повноважень. Поєднання повноважень супроводжується розвинутою системою цивільного контролю над органами військового управління. Іншою важливою особливістю зарубіжних країн є зміцнення координуючих структур та інтеграція силових інститутів. Спрямованість реформ у секторах безпеки і оборони полягає у забезпеченні збереження дієвості демократичних інститутів в умовах надзвичайних ситуацій. Демократія вважається основним рецептом захисту від внутрішнього екстремізму, а отже, запобіжником широкому спектру внутрішніх загроз. Важливим напрямом підвищення ефективності прийняття та реалізації рішень у секторі безпеки і оборони є інтеграція структур управління і забезпечення їх зв'язку із політичним керівництвом. У європейських країнах система керівництва сектором оборони пов'язана насамперед із питаннями створення централізованого стратегічного керівництва ним, що дає змогу підвищити якість прийняття рішень. Важливою формою інтеграції є створення центрів оцінювання загроз [18].

Таким чином, оскільки європейське управління на рівні прийняття рішень балансує між наднаціональними і міждержавними (міжурядовими) складовими, то на рівні реалізації європейських рішень ключова роль відводиться державі. У ЄС окремої інституції, яка відповідає за безпекову та оборонну сферу, фактично не існує. Посаду Верховного представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики (далі – СЗБП) створено згідно з Амстердамським договором. Її займає Генеральний секретар Ради ЄС. Він допомагає головуючій країні-члену вирішувати питання, пов'язані зі спільною зовнішньою та безпековою політикою. Верховний представник бере участь у розробленні, підготовці та виконанні політичних рішень Ради ЄС та координації дії ЄС на світовій арені. Лісабонським договором передбачено створення посади Верховного представника ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки, яка поєднує функції Верховного представника з питань СЗБП і комісара із зовнішніх відносин. Лише програма PESCO передбачає створення штаб-квартири для проведення спільних військових операцій та створення військового штабу ЄС.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Для України розвиток автономних наднаціональних європейських оборонних структур відкриває можливість для додаткового поглиблення співпраці із ЄС і паралельного посилення обороноздатності. Таке співробітництво є взаємовигідним процесом, під час якого Україна робить свій внесок у безпеку Євроатлантичного регіону, а з іншого боку – в процесі навчання і тренувань отримує необхідний досвід.

Розглядаючи перспективи поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері безпеки та оборони, треба брати до уваги, що Глобальна стратегія ЄС із зовнішньої і безпекової політики містить важливий напрям: “працювати з ключовими партнерами, державами і регіональними об'єднаннями, які поділяють погляди ЄС”. За цим критерієм Україна є важливим партнером Євросоюзу на Сході. У згаданій вище стратегії наша держава відзначена у розділі “Європейська система безпеки” у контексті протидії агресії Росії, що підтверджує її ключову важливість для безпеки ЄС та визначає перспективність такого виміру співпраці.

Отже, власне партнерський підхід до подальшого розвитку співпраці України з ЄС у сфері зовнішньої політики і безпеки демонструє три напрями:

- взаємодія України і ЄС у міжнародному і регіональному вимірах заради спільної безпеки;
- допомога ЄС у зміцненні стійкості і безпеки України;
- внесок України у безпеку Європи.

Очевидно, що у майбутньому міжнародний і регіональний виміри співпраці України і ЄС зважатимуть на всебічну підтримку України Європейським Союзом у питаннях, що стосуються суверенітету, територіальної цілісності, захисту національних інтересів, безпеки держави і людини. Україна ж повинна підтримувати політику ЄС, дотримуватись європейських цінностей та стати їх провідником у регіональному вимірі, передусім у рамках Чорноморського регіону

та формату Східного партнерства. Головним внеском України до безпеки Європи є зміцнення власної обороноздатності і стримування російської агресії на своїх східних кордонах.

Співпраця “Україна – ЄС” може розвиватись як у широкому масштабі, так і в рамках окремих ініціатив. Глобальна стратегія ЄС надає можливості розвивати ініціативне співробітництво, наприклад між Вишеградською групою і Україною, або країнами Чорноморського регіону загалом, у широкому спектрі питань, що стосуються безпеки, протидії злочинності, тероризму, обміну інформацією з безпекових питань.

Список використаної літератури

1. Бжезинський З. Україна і Польща в контексті європейської інтеграції // Стратегічна панорама. 2003. № 4.
2. Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union. New-York : Palgrave Macmillan, 2007. 336 p.
3. Європейська стратегія безпеки : програмний документ політичної інтеграції. URL : https://studme.com.ua/151008279410/pravo/evropeyskaya_strategiya_bezопасnosti_ (дата звернення: 14.06.2020).
4. Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Rada Unii Europejskiej. 2017. URL : <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf> (date of using: 15.06.2020).
5. Турченко О. Г. Становлення та реформування спільної зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу // Юридичний науковий електронний журнал Запорізького національного університету. 2015. № 5. С. 241—245.
6. Пашинський В. Досвід публічного управління обороною у провідних країнах НАТО // Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2019. №1. С. 102—107.
7. Труш О. О., Нікіпелова Є. М. Історико-правові засади європейської політики безпеки й оборони // Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 3. С. 30—37.
8. Спільне бачення, спільні дії: сильніша Європа : Глобальна стратегія із зовнішньої та безпекової політики ЄС. 2016. URL : <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-securitystrategy-secure-europe-better-world> (дата звернення: 15.06.2020).
9. The 2016 “Winter Package” on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional Implications. Manuscript completed. 2016. URL : <http://eurlex.europa.eu/legal-ntent/EN/TXT/?qid=1408370068358> (date of using: 15.06.2020).
10. Permanent Structured Cooperation (PESCO) – factsheet. URL : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en (date of using: 20.06.2020).
11. Александров С. О. Розвиток спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу. Перспективи для України : аналіт. доп. URL : <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Aleksandrov-91492.pdf> (дата звернення: 20.06.2020).
12. Там само.
13. Киричук О. С. Історія європейської інтеграції: етапи, результати та досягнення. Політичні виклики європейської інтеграції : курс лекц. для слух. спец. “Публічне адміністрування”. Львів : [б. в.], 2011. С. 65, 66.

14. UN SSR Task Force, Security Sector Reform: Integrated Technical Guidance Notes. 2012. URL : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.Pdf (date of using: 20.06.2020).

15. Шатун В. Т. Оборонна і безпекова політика Європейського Союзу: формування та еволюція // Наукові праці Чорноморського Державного Університету ім. Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”. 2014. Т. 230. Вип. 218. С. 60—67. (Серія “Політологія”).

16. Воротнюк М. О. [та ін.]. Реформування сектора безпеки в країнах Чорноморського регіону: досвід для України: аналіт. доп. / за ред. О. О. Воловича. Одеса : Фенікс, 2014. С. 60.

17. Hill C., Smith M. International relations and the European Union. New-York : Oxford University Press, 2015. 492 p.

18. Воротнюк М. О. [та ін.]. Реформування сектора безпеки в країнах Чорноморського регіону... С. 15.

Статтю подано: 03.08.2020

Статтю схвалено: 24.09.2020

Kalyayev Anatoliy Aleksandrovych

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of European Integration and Law. Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-5675-187X

e-mail: toldek@ukr.net

Shapoval Oleksandr Mykolaiovych

senior lecturer of the Department of Combat and Logistic Support, Operations and Tactics Faculty of National Academy of the National Guard of Ukraine

ORCID: 0000-0002-2845-5109

e-mail: Shan150356@ukr.net

**INSTITUTIONAL PROBLEMS OF EU SECURITY AND DEFENSE
IN THE CONTEXT OF EXPANDING COOPERATION WITH UKRAINE**

Problem setting. Ukraine’s implementation of the strategy of integration into the European Union necessitates taking into account the experience of countries that have already transformed security institutions in accordance with the European democratic tradition, as well as their adaptation to the nature of threats to EU member states. Ukraine’s security is based on strengthening the Common European security in all its dimensions. In the conditions of Russian armed aggression and “hybrid war”, Ukraine faces the task of creating a modern and effective system of state defense and integrating into international systems. Solving this problem, the successful implementation of defense reform require examining foreign experience in the organization of the EU defense system, peculiarities of development of the security and defense sector in the context of expanding democracy. Ukraine is not a member of NATO and, under the current conditions of counteracting Russia’s armed aggression is forced to develop national defense forces which are necessary to restore territorial integrity.

Recent research and publications analysis. Due to Ukraine’s Euro-Atlantic aspirations, the study of experience of the leading EU and NATO member states in the field

of defense has recently received more and more attention. Thus, a significant contribution into the study of the evolution of European security and defense policy was made by such foreign scholars as R. Gardner, K. Gill, M. Craig, S. Morsch, D. Navarette, M. Smith, B. Tonra, and others. The analysis of the processes of creation and formation of the common foreign security policy of the EU were covered in the works of such domestic scientists as S. Voloshchuk, O. Vonsovykh, M. Hladysh, V. Govorukha, Y. Gonchar, A. Grubinko, V. Rud, O. Snigir, V. Streltsov, O. Turchenko, L. Falaleyev, N. Fesenko, V. Shatun, A. Sheludchenkova and others. O. Bodruk, M. Yezhev, V. Gorbulin, O. Litvinenko, V. Gorovenko, M. Lobko, O. Izhak, A. Lobanov, V. Grubov, F. Saganyuk, I. Romanov, V. Trotsko, I. Veshchysky, M. Sungurovsky and other authors dedicated their works to the development of the defense sectors in the conditions of expansion and deepening of democracy.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The variability of the political situation, new challenges and threats lead to a constant search for new approaches to addressing security issues. This is what actualizes the problematics of the article.

Paper main body. The purpose and the task of the article is to study the system of public management of the EU defense sphere and identify opportunities and areas of cooperation between Ukraine and EU defense structures at the supranational level.

The activity of security structures is analyzed, their organizational and legal status and the scope of tasks to ensure the defense capabilities of the union are determined, their powers in relation to national security and defense systems are characterized. The main directions of ensuring the institutional stability of defense structures in the context of changing the position of the United States as the basis of NATO's military power are described and the possibilities of creating a European Defense Alliance are described. It is proved that the EU needs to radically reconsider its approaches to security, first of all, in the field of cooperation of the armed forces of the member states while conducting joint operations and their resource provision. It is established that for Ukraine the development of autonomous supranational European defense structures opens the possibility for further deepening of cooperation with the EU and parallel strengthening its defense capabilities.

Conclusions of the research and prospects for further studies. For Ukraine, the development of autonomous supranational European defense structures opens a possibility for further deepening of cooperation with the EU and parallel strengthening of defense capabilities. Such cooperation is a mutually beneficial process, during which Ukraine contributes to the security of the Euro-Atlantic region, and on the other hand, gains the necessary experience in the process of training and exercises.

The partnership approach to the further development of Ukraine's cooperation with the EU in the field of foreign policy and security demonstrates three directions:

- cooperation between Ukraine and the EU in the international and regional dimensions for the sake of common security;
- EU assistance in strengthening the stability and security of Ukraine;
- Ukraine's contribution to the security of Europe.

It is obvious that in the future the international and regional dimensions of cooperation between Ukraine and the EU will be based on the full support of Ukraine by the European Union in matters relating to sovereignty, territorial integrity, protection of national interests, state and human security. In return, Ukraine must support EU policy, adhere to European values and become their proponent in the regional dimension. Ukraine's main contribution to

Europe's security is to strengthen its own defense capabilities and deter Russian aggression on its eastern borders.

EU-Ukraine cooperation can be developed both on a large scale and through individual initiatives. The EU Global Strategy provides an opportunity to develop proactive cooperation, for example between the Visegrad Group and Ukraine, or the countries of the Black Sea region in a wide range of issues related to security, crime prevention, terrorism, exchange of information on security issues.

Key words: security and defense; EU; NATO; European Defense Union; defense capability; institutional stability.

References

1. Bzhezynskiy, Z. (2003). Ukraina i Polshcha v konteksti yevropeiskoi intehratsii. *Stratehichna panorama*, № 4 [in Ukrainian].
2. Howorth, J. (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*. New-York: Palgrave Macmillan. 336 p.
3. Yevropeiska stratehiia bezpeky. URL : https://studme.com.ua/151008279410/pravo/evropeyskaya_strategiya_bezopasnosti_ [in Ukrainian].
4. Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Rada Unii Europejskiej. (2017). URL : <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf>.
5. Turchenko, O. H. (2015). Stanovlennia ta reformuvannia spilnoi zovnishnoi polityky ta polityky bezpeky Yevropeiskoho soiuzu. *Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal Zaporizkoho natsionalnoho universytetu*, № 5, pp. 241-245 [in Ukrainian].
6. Pashynskiy, V. (2019). Dosvid publicznego upravlinnia oboronoiu u providnykh krainakh NATO. *Natsionalnyi yurydychnyi zhurnal: teoriia i praktyka*, № 1, pp. 102-107 [in Ukrainian].
7. Trush, O. O., Nikipielova, Ye. M. (2016). Istoryko-pravovi zasady yevropeiskoi polityky bezpeky y oborony. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, Issue 3, pp. 30-37 [in Ukrainian].
8. Spilne bachennia, spilni dii: sylnishna Yevropa. (2016). URL : <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-securitystrategy-secure-europe-better-world> [in Ukrainian].
9. *The 2016 "Winter Package" on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional Implications. Manuscript completed.* (2016). URL : <http://eurlex.europa.eu/legal-ntent/EN/TXT/?qid=1408370068358>.
10. *Permanent Structured Cooperation (PESCO) – factsheet.* URL : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en.
11. Aleksandrov, S. O. *Rozvytok spilnoi zovnishnoi ta bezpekovoii polityky Yevropeiskoho Soiuzu. Perspektyvy dlia Ukrainy.* URL : <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Aleksandrov-91492.pdf> [in Ukrainian].
12. Ibid.
13. Kyrychuk, O. S. (2011). *Istoriia yevropeiskoi intehratsii: etapy, rezultaty ta dosiahnennia. Politychni vyklyky yevropeiskoi intehratsii.* Lviv: [b. v.]. pp. 65, 66 [in Ukrainian].
14. *UN SSR Task Force, Security Sector Reform: Integrated Technical Guidance Notes.* (2012). URL : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.Pdf.

15. Shatun, V. T. (2014). *Oboronna i bezpekova polityka Yevropeiskoho Soiuzu: formuvannya ta evoliutsiia*. *Naukovi pratsi Chornomorskoho Derzhavnoho Universytetu im. Petra Mohyly kompleksu "Kyievo-Mohylianska akademiia"*, T. 230, Issue 218, pp. 60-67 [in Ukrainian].

16. Vorotniuk, M. O. [ta in.], & Volovych, O. O. (Ed.). (2014). *Reformuvannya sektora bezpeky v krainakh Chornomorskoho rehionu: dosvid dlia Ukrainy*. Odesa: Feniks. pp. 60 [in Ukrainian].

17. Hill, C., Smith, M. (2015). *International relations and the European Union*. New-York: Oxford University Press. 492 p.

18. Vorotniuk, M. O. [ta in.] & Volovych, O. O. (Ed.). (2014). *Reformuvannya sektora bezpeky v krainakh Chornomorskoho rehionu...* pp. 15.

Paper submitted: 03.08.2020

Paper accepted: 24.09.2020

Цитування: Каляев А. О., Шаповал О. М. Інституціональні проблеми безпеки та оборони ЄС у контексті розширення співробітництва з Україною // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(64) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 17—33. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217586>).

Citation: Kaliaiev, A. O., Shapoval, O. M. (2020). Instytutsionalni problemy bezpeky ta oborony YeS u konteksti rozshyrennia sprivrobitnytstva z Ukrainoiu. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(64), pp. 17-33. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217586>).