

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i9.p99>

ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОСТІЙНОГО СТРУКТУРНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ ОБОРОНИ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС (PESCO)



Фрідріх Андрій Володимирович
Національний юридичний
університет ім. Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано статус та засади функціонування Постійного структурованого співробітництва у сфері оборони країн-членів ЄС (Permanent Structured Cooperation (PESCO)), прийнятого 11 грудня 2017 року Радою ЄС. Створення та реалізацією PESCO було передбачено ще в п. 6 ст. 42 та ст. 46 Лісабонського договору 2007 року.

З'ясовано компетенцію Європейського Союзу у сфері безпеки та оборони. Проаналізовано Договір про ЄС в редакції від 13.12.2007 р. Зазначається, що спільна політика безпеки і оборони є складовою частиною спільної зовнішньої політики. Визначено, що загальна політика безпеки та оборони включає в себе поступову розробку загальної оборонної політики Союзу. Саме в рамках реалізації політики прийнято рішення про Постійне структуроване співробітництво (PESCO).

Визначено мету створення PESCO. Метою є сприяння розвитку оборонних спроможностей держав-членів шляхом інтенсивної участі у проектах багатонаціональних закупівель та відповідних промислових підприємств та зміцнення європейського оборонного співробітництва.

Розглянуто причини й передумови, що стало підґрунтям прийняття такого важливого рішення. Зазначено, яким чином PESCO може бути співвіднесений з НАТО. Наголошується, що PESCO не є конкуруючою структурою для НАТО, воно є певною платформою для реалізації державами-членами ЄС спільних проектів у сфері безпеки й оборони.

Визначено коло учасників даного Структурного співробітництва, серед яких: Франція, Нідерланди, Німеччина, Італія, Бельгія, Польща, Литва, Латвія, Естонія, Іспанія та ін. Загалом понад 25 членів.

Зазначено перелік проектів, які передбачені у рамках PESCO. До таких проектів можуть бути віднесені: створення Європейського медичного командування, сертифікованої програми тренінгу для армій держав-членів ЄС, створення Центру передового досвіду для навчальних місій ЄС, системи портового нагляду.

Також проаналізовано засади здійснення управління проектами в рамках PESCO. Визначено коло суб'єктів управління, серед яких: Секретаріат PESCO (Європейське оборонне агентство (EDA) та EEAS, включаючи військовий штаб ЄС), Рада Європейського Союзу, Високий представник.

З'ясовано сукупність повноважень Ради ЄС у прийнятті рішень у рамках функціонування PESCO.

Ключові слова: Постійне структуроване співробітництво (PESCO), оборонна політика, безпека, проекти.

Fridrikh A.V. Principles of Operation of Permanent Structured Cooperation in the Field of Defense of the EU Member States. The article is analyzed the status and principles of the functioning of the Permanent Structured Cooperation in Defense Matters of the EU Member States, adopted on December 11, 2017 by the EU Council. Creation and implementation of PESKO was stipulated in item 6 of Article 24 of the Art. 46 Lisbon Treaty of 2007.

The competencies of the European Union in the field of security and defense are stated. The EU Treaty was amended in the wording of 13.12.2007. It is noted that the common security and defense policy is an integral part of the common foreign policy. It has been determined that the overall security and defense policy includes the gradual development of a common defense policy of the Union. It was within the framework of policy implementation that a permanent structured cooperation (PESCO) was decided.

The purpose of PESCO creation is defined. The objective is to promote the development of defense capabilities of the Member States through intensive participation in multinational procurement projects and related industrial enterprises and the strengthening of European defense cooperation.

The reasons and preconditions that have become subgroups of making such an important decision are considered. It is indicated how PESCO can be correlated with NATO. It is believed that PESCO is not a rival structure for NATO, it is a definite platform for the implementation of joint security and defense projects by the member states of the EU.

The range of participants in this Structural Cooperation is defined, among them: France, the Netherlands, Germany, Italy, Belgium, Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, Spain, etc. In total over 25 members.

Listed the list of projects envisaged within the PESCO framework. These projects include the creation of a European medical team, a certified training program for EU member states' armed forces, the creation of a Center for excellence for EU training missions, and port surveillance systems.

The principles of project management within the PESCO are also analyzed. A range of management entities has been identified, including the PESCO Secretariat (European Defense Agency (EDA) and EEAS, including the EU Military Staff), the Council of the European Union, the High Representative.

A summary of the powers of the Council of the EU in decision-making within the framework of the PESCO functioning is stated.

Keywords: Permanent Structured Cooperation (PESCO), defense policy, security, projects.

Актуальність. Оборона – одна із найважливіших засад функціонування будь-якої держави. Власне оборона – це не щось примарне, це цілеспрямована сфера діяльності держави, сукупність реальних заходів, які дозволяють забезпечити безпеку усього суспільства.

Питання актуальності безпеки й оборони набувають через загострення і ескалацію воєнних конфліктів у світі, напруга відносин між державами та ін.

Тому в кінці 2017 року було прийняте рішення Ради ЄС про створення Постійного структурованого співробітництва у сфері оборони (PESCO).

Метою даної статті є аналіз статусу та засад функціонування Постійного структурованого співробітництва у сфері оборони країн-членів ЄС (Permanent Structured Cooperation (PESCO)).

Вивченням даного питання займалися такі вчені, як: Битяк Ю.П., Яковюк І.В., Новакі Н., Готковська Ю., Марроне А., Піроці Н., Сарторі П. та інші.

Виклад основного матеріалу.

Для такого наднаціонального утворення як ЄС сфера безпеки й оборони набуває особливого значення. Історично склалось таким чином, що Євросоюз реалізовує свою компетенцію у багатьох сферах діяльності.

Не дивлячись на те, що у кожній держави-члена ЄС власна політика у сфері оборони, інституції ЄС здійснюють політику безпеки й оборони. Зокрема, таке положення закріплено у ст. 42 Договору про ЄС в редакції від 13.12.2007 р., де зазначено, що спільна політика безпеки і оборони є складовою частиною спільної зовнішньої політики безпеки. Вона забезпечує союзу спроможність до оперативних дій, що

спирається на громадянські та військові засоби. Загальна політика безпеки та оборони включає в себе поступову розробку загальної оборонної політики Союзу [1].

Тобто ЄС несе відповідальність за глобальну безпеку. Для забезпечення політики безпеки й оборони інституції ЄС повинні докласти максимальних зусиль для посилення та підвищення системи глобального управління, що заснована на принципах стабільності, ефективної співпраці, миру, гарантування безпеки громадян.

11 грудня 2017 року Радою ЄС було ухвалено рішення про старт Постійного структурованого співробітництва у сфері оборони країн-членів (Permanent Structured Cooperation (PESCO)).

Створення та реалізацією PESCO було передбачено ще в п. 6 ст. 42 та ст. 46 Лісабонського договору 2007 року, де визначено можливість зміцнення тісної співпраці у сфері безпеки та оборони.

Однак очевидно, що ні держави-члени, ні інститути ЄС не поспішали з реалізацією PESCO – нечисленні рідкісні ініціативи щодо даного питання подальшого продовження не знаходили.

Дана програма дасть змогу державам-членам ЄС реалізовувати та розвивати спільні проекти.

Така ініціатива має сприяти підтримці обороноздатності ЄС, вона покликана спільно протистояти військовим загрозам та нейтралізувати їх. PESCO передбачає підвищення військової мобільності держав-учасниць шляхом створення єдиного центру реагування на кризи.

Як вказує Битяк Ю.П. у своїй праці, PESCO спрямований на те, щоб зробити європейську оборону більш ефективною, а також забезпечити більший обсяг виробництва, посилену координацію та співпрацю у сфері інвестицій, розвитку спроможності та оперативної готовності. Розширення співпраці у цій сфері дозволить скоротити кількість різних систем зброї в Європі, а отже, посилити оперативну співпрацю між державами-членами, підвищити взаємозв'язок та підвищити конкурентоспроможність промисловості [2. с. 8].

Марроне А. у своїй праці аналізує причини впровадження PESCO, де вказує, що це допоможе Євросоюзу ефективніше реагувати на загрози для безпеки європейських громадян. Також наголошується, що враховуючи розрив між потребами та ресурсами, що виділяються на оборону, PESCO є найбільш всебічним та структурним способом для країн-членів ЄС спільно робити те, що вони не можуть

одноосібно на національному рівні, у тому числі у ключових секторах [3].

Реальною метою є спільна розробка оборонних спроможностей та їх доступність для військових операцій ЄС. Таким чином, це посилить спроможність ЄС стати міжнародним партнером з питань безпеки, сприятиме захисту громадян ЄС та досягне максимальної ефективності витрат на оборону.

На сьогоднішній день PESCO є більш інвестиційним, інтеграційним проектом, ніж оборонним. Керівництво ЄС переслідує ціль акумулювати певну частину витрат на оборону держав-учасниць з метою їх більш ефективного використання.

Угода про PESCO у цьому форматі включає збільшення витрат на оборону, співробітництво задля розвитку нових галузей щодо реалізації військових можливостей, усунення недоліків вже існуючих програм.

Запровадження даної програми передувало декілька політичних передумов, серед яких:

- вихід Великої Британії зі складу ЄС (Brexit). Велика Британія завжди була прихильником самостійності держав у сфері безпеки й оборони, тому доки вона була у складі Союзу про об'єднання спільних зусиль у галузях оборони не йшлося;

- посилення «напруги» у світі. Актуалізація локальних, регіональних воєнних конфліктів (Схід України, Сирія та ін.);

- непередбачувана політика голови США, Д.Трампа стосовно співпраці з ЄС у зазначених питаннях.

Необхідно зазначити, що PESCO не є альтернативою НАТО, який і надалі буде гарантом колективної оборони для своїх членів, а є лише рамками для реалізації державами-членами ЄС спільних проектів.

PESCO дозволить державам-членам будувати більш збалансований трансатлантичний зв'язок з США, розвиваючи функціонування європейське ядро в рамках НАТО та забезпечення стратегічної автономії ЄС захищаючи безпеку європейців та просуваючи їхні інтереси [3].

Прийняття PESCO є важливим кроком у збільшенні обсягу самостійності і готовності брати відповідальність за власну оборону та безпеку.

До учасників Постійного структурованого співробітництва (PESCO) увійшли 25 держав-членів ЄС, серед яких: Франція, Нідерланди, Німеччина, Італія, Бельгія, Польща та ін.

Данія та Велика Британія відмовилися від участі у PESCO. Деякі країни-члени ЄС ще не визначилися щодо приєднання до програми.

Також наголошується на тому, що згодом приєднуватися до Постійного структурованого співробітництва зможуть інші держави, які не є членами ЄС.

Наразі участь третіх держав можлива лише у певних окремо взятих проєктів держав-членів у рамках PESCO. Відповідно до ст. 9 Рішення Ради про створення Постійного структурного співробітництва, Загальні умови участі третіх держав в окремих проєктах повинні бути вказані в рішенні Ради, прийнятому відповідно до статті 4 (2).

Разом з тим, будь-яка інша держава-член, яка бажає на більш пізньому етапі взяти участь у PESCO, може повідомити про свій намір зробити це Раді та Високому представнику відповідно до статті 46 (3) Європейського союзу [4].

Важливо зазначити, що участь у Постійному структурованому співробітництві (PESCO) є добровільною. Також у самому документі наголошується, що PESCO не буде впливати на національний суверенітет або специфіку політики безпеки і оборони держав-членів. Внески держав-учасниць, що беруть участь, для виконання зобов'язань в рамках PESCO будуть здійснюватися відповідно до конституційних положень.

Перед прийняттям вищезгаданого документу йшлося про достатньо велику кількість «революційних» змін у галузі оборони: від ідеї вільного переміщення військ держав-членів по території Союзу до започаткування армії ЄС.

Однак Постійне структуроване співробітництво в галузі оборони таких положень не передбачає. Можливо, згодом подібні кроки будуть втілені в життя.

Також державами було узгоджено додаток, в якому було передбачено над якими спільними проєктами держави-учасниці PESCO будуть працювати першочергово у 2018 році. Серед них:

- створення Європейського медичного командування;
- створення сертифікованої програми тренінгу для армій держав-членів ЄС;
- створення Центру передового досвіду для навчальних місій ЄС;
- створення системи портового нагляду;
- створення Центру логістики для підтримки операцій;
- створення логістичних структур на периферії ЄС;

- створення комплексу заходів військ з надання допомоги при виникненні стихійних лих;

- інші проєкти.

На даний момент в рамках PESCO здійснюють співробітництво у вузько визначених областях, кожен з яких яка має різні групи учасників. Проєкти розділені на дві категорії.

Перша група присвячена оперативному виміру: ці проєкти спрямовані на покращення участі в місіях та операціях в рамках GSDP (загальна політика з безпеки і оборони).

Проєкти у другій групі будуть спрямовані на розвиток можливостей (наприклад, проєкт з морських автономних систем протимінних контрзаходів). Внески окремих держав і характеру проєктів показують, що PESCO зосереджується у південному районі Європи. Італія, Іспанія, Португалія та Греція найбільша кількість проєктів (9-16). Держави-учасниці Центральної Європи беруть участь у середньому від 1 до 4 проєктів, подібно до Північних держави (Швеція та Фінляндія, які беруть участь у трьох проєктах кожен) [5].

Однією з основних засад функціонування PESCO є саме управління.

PESCO має двошарову структуру:

Рівень Ради. Рада відповідає за загальне керівництво політикою та прийняття рішень, у тому числі щодо механізму оцінки, для визначення виконання зобов'язань взятих на себе державами. Право голосу мають лише члени PESCO, рішення приймаються одностайно (крім рішень щодо призупинення членства та вступу нових членів, які приймаються кваліфікованою більшістю голосів).

Рада Європейського союзу приймає рішення та рекомендації:

- надання стратегічного напрямку та керівництва для PESCO;
- послідовність виконання зобов'язань, викладених у Додатку, протягом двох послідовних початкових етапів (років 2018-2020 та 2021-2025 рр.) та визначення на початку кожної фази більш точних і конкретизованих цілей;
- оновлення та посилення, якщо необхідно, зобов'язань, викладених у Додатку, з урахуванням досягнень в рамках PESCO. Такі рішення повинні бути прийняті, зокрема, в кінці фаз на основі процесу стратегічного розгляду оцінки виконання зобов'язань PESCO;
- оцінка внесків держав-учасниць, що беруть участь, для виконання узгоджених зобов'язань;

- формування переліку проектів, що будуть розроблені в рамках PESCO;
- встановлення спільного переліку правил управління проектами, в яких беруть участь держави-члени;
- встановлення загальних вимог до залучення третіх країн до окремих проектів у рамках PESCO.

Рівень проектів. Ефективність PESCO буде вимірюватися проектами, які він розвиватиме та впроваджуватиме. Кожен проект керується державами-членами, які виступають його ініціаторами, відповідно до загальних правил управління проектами, які будуть розроблені на загальному рівні. Учасники PESCO, які бажають запропонувати новий проект, перш ніж представити свою пропозицію повідомляють іншим учасникам для того щоб залучитися підтримкою для колективного подання пропозицій.

До загального управління PESCO відносять Секретаріат PESCO: Європейське оборонне агентство (EDA) та EEAS, включаючи військовий штаб ЄС, що працюють разом, забезпечують функцію Секретаріату для PESCO з єдиним контактним пунктом для країн-учасниць [6].

Також Рада ЄС разом Високим представником повинні забезпечувати єдність, послідовність та ефективність PESCO. На цій основі Рада повинна щорічно перевіряти, чи продовжують виконувати держави-члени взяті на себе зобов'язання.

Разом з тим, Високий представник щорічно представляти Раді доповідь про виконання PESCO. До компетенції Високого представника також віднесено складання рекомендацій щодо прийняття або відхилення окремих проектів, заснованих на оцінці Секретаріату.

Не менш важливою засадою функціонування PESCO є фінансова складова.

Відповідно до ст. 8 Рішення Ради про створення Постійного структурного співробітництва, адміністративні витрати установ та інститутів Союзу, що виникають у зв'язку з імплементацією цього Рішення, підлягають сплаті з бюджету Союзу [4].

Витрати, пов'язані з проектами, що здійснюються в рамках PESCO повинні підтримуватися в першу чергу країнами-учасницями, які беруть участь в індивідуальному проекті. Кошти із загального бюджету ЄС також можуть бути залучені в окремі проекти.

Метою PESCO є регулярне збільшення оборонних бюджетів в реальному вимірі та вкласти 20% цих збільшених бюджетів у спільні проекти оборонної спроможності та 2% у спільні дослідження та технології [7, с. 45].

Висновки

PESCO представляє потенційну зміну для європейського оборонного співробітництва. У той час, коли уряди та громадяни чекають більше від ЄС з питань безпеки та оборони, PESCO є певним інструментом продемонструвати намагання ЄС до захисту Європи, її цінностей та інтересів.

Створення Постійного структурованого співробітництва у галузі оборони є лише одним з багатьох кроків для покращення співпраці держав, створення єдиного вектору розвитку в оборонній галузі. Результат такого співробітництва, його ефективність може бути виявлений безпосередньо у рамках окремих проектів.

Врешті-решт, успіх PESCO буде залежати від приєднаних країн-учасниць до спільних зобов'язань, взятих на себе в рамках проектів.

Література:

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/
2. Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Спільна політика безпеки і оборони ЄС: еволюція і стратегія розвитку / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки : зб. наук. ст. за матеріалами III Харків. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, м. Харків, 3 листоп. 2017 р. : у 2 ч. – Харків, 2017. – Ч. 1. – С. 3–9.
3. Alessandro Marrone, Nicoletta Pirozzi, Paola Sartori, PeSCO: An Ace in the Hand for European Defence, Other papers/Articles, IAI, Rome, March 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_9.pdf
4. Council of the European Union, Council establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, 14866/17, 8

December 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>

5. Gotkowska, Justyna (2018) The trouble with PESCO. The mirages of European defence. POINT OF VIEW 69, February 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://aei.pitt.edu/93565/1/pw_69_pesco_ang_net.pdf

6. Permanent Structured Cooperation – PESCO Deepening Defence Cooperation among EU Member States [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_19_10_2017_1.pdf

7. Daniel Fiott, Antonio Missiroli, Thierry Tardy: Permanent Structured Cooperation: what's in a name? 13 November 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf