

УДК 327.7:0.61.1 (ЄС)

Стахурський І. В.,
магістр політології, Національний університет
«Кієво–Могилянська академія» (Україна, Київ),
stakhursky.ivan@ukr.net

ПОЛІТИКО–ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КРИЗОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Досліджено політико–інституційні механізми реформування Спільної безпекової та оборонної політики як інструменту кризового менеджменту Європейського Союзу. Розкрито наявні структурні дефекти у механізмах прийняття рішень, планування, координування та фінансування миротворчих операцій Спільної безпекової та оборонної політики і показано їхній пагубний вплив на розвиток ЄС як автономного безпекового актора. З'ясовано переваги для кризового менеджменту ЄС від утворення європейської штаб–квартири для планування та проведення операцій. Проаналізовано доцільність перегляду механізму «Афіна» щодо фінансування миротворчих місій ЄС. Визначено важливість використання механізму «Постійна структурна співпраця» для поглиблення військового співробітництва серед країн–членів Спільноти. Встановлено необхідність реалізації перспективних проєктів – Бойових Груп та створення бази спільних військових ресурсів з метою удосконалення кризового менеджменту Європейського Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз, Спільна безпекова та оборонна політика, кризовий менеджмент, механізм «Берлін Плюс», концепт «Провіона нація», європейська операційна штаб–квартира, механізм «Афіна», Постійна структурна співпраця, Бойові Групи.

Спільну безпекову та оборонну політику (СБОП) називають найслабшою ланкою європейського інтеграційного проєкту. Незважаючи на те, що формування СБОП розпочалося в 1999 році, а у 2003 ЄС перейшов Рубікон своєї традиційної діяльності і вступив у царину військового кризового менеджменту, наразі ЄС все ще залишається на маргінальних світових позиціях у сфері безпеки та оборони. Високі прагнення, виражені у деклараціях Спільноти, вступають у конфлікт із суворою реальністю і поступово вичерпують свій мотиваційний потенціал. Так звана «мілітаризація ЄС» спрямовувалась на удосконалення інструментарію кризового менеджменту СБОП для того, щоб ефективно реагувати на сучасні безпекові загрози. Проте конструювання ЄС як безпекового актора не відбувається без критичних зауважень. Присутній певний ступінь розчарування результатами СБОП, а політичні експерти говорять про втому країн від галузі. Причини криються в дефектах організаційної структури, обмежених фінансових і технічних ресурсах, фрагментованості серед країн Спільноти у питаннях повноважень та розвитку СБОП. Ці фактори не дозволяють у повному обсязі реалізувати потенціал галузі та відкрити нові горизонти перед об'єднанням у сфері безпеки та оборони.

Мета даної статті – показати наявні політико–інституційні обмеження Спільної безпекової та оборонної політики як інструменту кризового менеджменту Європейського Союзу та дослідити механізми реформування структурних дефектів галузі. Увагу приділено до механізмів прийняття рішень, розвитку військових засобів, планування, координування та фінансування операцій з кризового менеджменту ЄС.

Проблемі необхідності реформування Спільної безпекової та оборонної політики як інструменту кризового менеджменту ЄС присвячені дослідження М. Ассербург, А. Бйоркдаль, В. Вагнера, Дж. Греві, Р. Кемпін, Д. Кеохана, П. Коутракоса, Дж. Ховорта. Особливості планувальних механізмів СБОП розкрито у працях Г. Квіля, Л. Сімона, Т. Тарді. Вплив обмеженого ресурсного потенціалу (військово–технічного,

фінансового) на ефективність миротворчої діяльності ЄС висвітлено у роботах Н. Вітні, Д. Кеохана, М. Хааса. Про важливість створення європейського оборонного ринку спільних військово–технічних ресурсів для заощадження витрат на оборону та для вирішення проблеми дефіциту засобів кризового менеджменту ЄС пишуть М. Ассербург і Р. Кемпін, Е. Гросс і А. Менон.

Дослідники С. Біскоп і Д. Фіотт, Е. Бейлз, А. Міс–сіролі наголошують на доцільності застосування механізму «Постійна структурна співпраця» для збільшення операційної здатності ЄС у миротворчій діяльності. Про перспективи кризового менеджменту ЄС після реформування механізму фінансування військових операцій «Афіна» та створення європейської цивільно–військової штаб–квартири для планування та проведення миротворчих місій розкрито у працях Е. Гросс і А. Менона, А. Родт, Т. Тарді. Серед вітчизняних дослідників проблемами функціонування СБОП займався В. Бучик, С. Рябоштан, В. Шагун.

Удосконалення механізму планування

Одна із основних проблем, з якою стикається Європейський Союз у миротворчій діяльності, полягає у відсутності операційної штаб–квартири для планування та проведення операцій, що зменшує потенціал ЄС як кризового менеджера. Для усунення цієї інституційної прогалини у розпорядженні ЄС три спеціальні механізми [8, с. 10], однак, як засвідчує практика їхнього застосування, вони не спроможні у повному обсязі компенсувати дефекти організаційної структури СБОП.

Перший механізм (так звана «Берлін плюс» опція¹) дозволяє ЄС покладатися на планувальні (Штаб–квартира Верховного головнокомандувача об'єднаних збройних сил НАТО в Європі²), командні (Генерал НАТО може бути призначеним Командиром операції ЄС) та операційні (військові засоби) ресурси Північноатлантичного альянсу для проведення операцій кризового менеджменту. З метою удосконалити механізми координації між СБОП та НАТО сформовано невеликий планувальний центр ЄС у Штаб–квартирі Верховного головнокомандувача ОЗС НАТО в Європі, а представник НАТО бере участь у засіданнях Військового штабу ЄС [15, с. 66]. Опція «Берлін плюс» двічі застосовувалась у військових операціях ЄС на

¹ Даний планувальний механізм ЄС успадкував від Західно–європейського Союзу. У Берлінській декларації НАТО (1996) було прописано процедуру використання військових ресурсів та структур НАТО для миротворчої діяльності Західноєвропейському Союзу. Протягом 2002–2003 років НАТО та ЄС підписали комплексний пакет договорів у сфері безпеки, відомі як «Берлін Плюс», в яких, з метою уникнути дублювання ресурсів між двома безпековими організаціями, ЄС надавався доступ до планувальних та операційних можливостей НАТО для проведення операцій кризового менеджменту. Крім того, договорами передбачалися обмін стратегічною інформацією між ЄС та НАТО, проведення консультацій між організаціями з питань кризового менеджменту, прописувалась система моніторингу, повернення та відкликання військ та засобів НАТО із місій ЄС [4, с. 1–2].

² Англійська аббревіатура SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe. Штаб–квартира розташована в Монсі (Бельгія) під керівництвом Верховного Головнокомандувача Об'єднаних Збройних Сил НАТО в Європі, як правило, американського генерала. Його заступник (DSACEUR – Deputy Supreme Allied Commander Europe), європейський генерал, у відповідності до «Берлін Плюс» домовленостей, може бути призначений Командиром автономних миротворчих операцій Європейського Союзу [24, с. 15].

Балканах – «Конкордія» (2003) у Республіці Македонії та «Алтея» (2004) у Боснії та Герцеговині.

Проте дослідники наголошують, що використання механізму «Берлін Плюс» не є панацеєю від структурних обмежень СБОП в кризовому менеджменті [24; 25]. Основні недоліки механізму «Берлін плюс» – політичного характеру та пов'язані з труднощами у координації спільних дій НАТО та ЄС. Згідно з процедурою, прописаною у Берлін Плюс домовленостях, для отримання доступу ЄС до ресурсів НАТО необхідна згода усіх членів Північноатлантичного Альянсу. Як наслідок, вето однієї країни (нагадаємо, що інституційне членство НАТО та ЄС все ж відрізняється) може заблокувати увесь імплементаційний процес. Саме так трапилося під час миротворчої операції ЄС «Конкордія», коли Туреччина, з огляду на конфліктний трикутник Туреччина – Кіпр – Греція, загальмувала процес прийняття рішення про використання ресурсів НАТО в місії ЄС, а отже, вплинула на перебіг проведення самої операції [23, с. 7–8].

По-друге, механізм «Берлін Плюс» не розкриває потенціалу ЄС як автономного кризового менеджера. Використання Штаб–квартири та військово–технічних ресурсів Північноатлантичного Альянсу в миротворчих операціях СБОП, а також присутність цивільних спеціалістів НАТО перешкоджало утвердженню ЄС як незалежного безпекового актора [10, с. 131–132]. Крім того, миротворчі місії ЄС «Конкордія» та «Алтея» показали залежність СБОП від НАТО, адже вони відбувалися після уже проведених військових операцій НАТО у цих країнах, а тому, як пише дослідник Л. Сімон, невідомою залишається можливість застосування даної планувальної опції до інших сценаріїв кризового менеджменту та сумнівною видається роль власне ЄС у розв'язанні цих конфліктів [24, с. 31].

По-третє, простежувалися труднощі координаційного характеру. Європейці, зокрема, нарікали на обмежений обмін інформацією між ЄС та НАТО під час проведення обох спільних операцій. Дослідники пишуть про конкуренцію між двома безпековими організаціями. Замість того, щоб доповнювати одна одну, ЄС та НАТО боролися за вплив, за право вважатися головним безпековим провайдером [24, с. 31].

Другий механізм в арсеналі ЄС для проведення миротворчої діяльності – Концепт «Провідна нація»¹. Він був розроблений Європейською Радою в 2002 році для забезпечення доступу СБОП до операційних ресурсів однієї зі своїх країн–членів, яка готова надати у розпорядження ЄС власну штаб–квартиру для планування та проведення операції [5, с. 6]. Такі операційні штаб–квартири наявні у п'яти державах ЄС – у Франції (Монт–Валер'ян), Великобританії (Норсвуд), Німеччині (Потсдам), Італії (Рим) та Греції (Ларісса) [24, с. 15]. Концепт «Провідна нація» застосовувався при проведенні шести військових операцій ЄС: Франція надала власні операційні ресурси для місії «Артемід» у ДР Конго (2003) та «ЄВРОФОР Чад/ЦАР» (2008–2009); для операції «ЄВРОФОР ДР Конго» (2006) використовувалась німецька штаб–квартира; морська операція «Аталанта» у сомалійському узбережжі

(триває з 2008 року) координується Великобританією; Греція виконувала функцію «провідної нації» під час місії «ЄВРОФОР ЦАР» (2014), а Італія – в морській операції «Софія» у Південному Середземномор'ї (триває з 2015 року).

Планувальний механізм «Провідна нація» служить альтернативою до використання ресурсів НАТО. Проте науковці говорять про наявність недоліків і стосовно цього варіанту [22, с. 95–96]. Зважаючи на структурні дефекти кризового менеджменту ЄС, «провідній нації» доводиться власними ресурсами заповнювати наявні прогалини СБОП, беручи на себе левову частку витрат фінансового та військово–технічного характеру, виступаючи, фактично, у ролі головнокомандувача миротворчої місії. Кожна з країн ЄС визначає власний внесок у фінансову, військову та технічну складову операції СБОП. Однак на практиці розміри інвестицій у спільну миротворчу справу Спільноти суттєво різняться між країнами ЄС, і частка внеску «провідної нації» іноді досягає 80% (як, наприклад, внесок Франції в операцію «Артемід») від усіх наданих військових та фінансових засобів. Такий стан речей породжує запитання, чи це була власне місія ЄС як міжнародної організації чи однієї з її країн–членів під європейським прапором. Таким чином, даний планувальний механізм може ставити ЄС у залежність від певної «провідної нації», яка погоджується компенсувати структурні дефекти СБОП, а це, в свою чергу, загрожує ЄС перетворитися у заручника інтересів окремих членів об'єднання, які можуть використовувати наднаціональні інструменти для реалізації національних цілей.

Дослідники, порівнюючи апробацію механізмів «Берлін Плюс» та «Провідна нація» в миротворчій діяльності ЄС, вказують, що в цілому, процес планування та імплементації мандату місії відбувається більш узгоджено при використанні ресурсів НАТО у відповідності до Берлінських домовленостей [23, с. 8]. Тим не менш, на практиці простежується тенденція до уникнення Брюсселем можливості активації цього планувального механізму. Військові операції «Конкордія» (2003) та «Алтея» (2004) залишаються поки що єдиними прикладами співпраці ЄС з НАТО. Незважаючи на ефективність дій ЄС як безпекового актора у цих миротворчих місіях, ЄС віддає перевагу невеликим автономним операціям, хоча вони й пронизані численними планувальними та координаційними огріхами. Пріоритетність механізму «Провідна нація» може свідчити про важливість для ЄС не залежати від інших безпекових організацій у сфері кризового менеджменту.

Для реалізації миротворчих амбіцій ЄС існує можливість застосувати ще одну опцію – використати цивільно–військовий Операційний Центр Військового штабу ЄС. Він складається з групи експертів і дозволяє планувати та координувати проведення невеликих операцій чисельністю до 2000 чоловік. За наявності рішення Європейської Ради Операційний Центр перетворюється на Штаб–квартиру операції [21]. Даний механізм вважається компромісом, «другим найкращим варіантом», досягнутим на переговорах у Тервурені (Бельгія) в 2003 році на «з'їзді чотирьох» – Франції, Німеччини, Бельгії та Люксембургу. Зустріч відбувалася в умовах «трансатлантичної кризи солідарності», що виникла внаслідок інтервенції американських військ

¹ Концепт «Провідна нація» (в англійській літературі – framework/lead–nation, nation–cadre) використовується в ООН та в інших міжнародних організаціях для миротворчої діяльності.

до Іраку, яку не підтримали деякі європейські країни, зокрема Франція та Німеччина.

На Тервуренській зустрічі обговорювалась можливість створення європейської штаб-квартири для планування та проведення автономних операцій ЄС без допомоги НАТО чи використання ресурсів однієї з держав ЄС [11, с. 26–27]. Однак цю пропозицію відхилили інші країни-члени ЄС, оскільки вона сприймалась як потенційна загроза майбутньому НАТО. Варто також зазначити, що ЄС у своїй миротворчій діяльності жодного разу не покладався на послуги Операційного центру, що може свідчити про неохочість держав ЄС розвивати автономні структури у сфері безпеки та оборони [15, с. 68].

Про необхідність створити штаб-квартиру ЄС часто пишуть науковці, які вбачають у ній засіб зцілення «структурного паралічу» СБОП, що дозволить ЄС звільнитися від залежності НАТО чи впливу окремих країн Спільноти на перебіг миротворчої діяльності [24, с. 8]. Формування цивільно-військової штаб-квартири не потребує значних інституційних інновацій та фінансових витрат. Імплементация проекту ґрунтується на використанні уже існуючих структур: Військового штабу ЄС, Директорату з кризового менеджменту та планування, Штабу Верховного головнокомандувача ОЗС НАТО в Європі. Ініціативи з цього питання як окремих країн, так і європейських інституцій блокуються незмінною позицією деяких держав ЄС, передусім групи «Атлантистів» на чолі з Великобританією, що категорично виступає проти дублювання структур та функцій НАТО. Тим не менш, вихід Сполученого Королівства зі складу ЄС відкриває нові перспективи з розгляду цього питання.

Удосконалення механізму фінансування

Відповідно до Статті 41 Договору про Європейський Союз, «витрати на операції військового або оборонного характеру не фінансуються бюджетом ЄС. <...> Вони покриваються з бюджетів держав-членів за шкалою валового національного продукту, окрім випадку, коли Рада, діючи одноставно, вирішить інакше. Держави-члени, представники яких зробили у Раді формальну декларацію згідно зі Статтею 31 [про утримання від участі], не зобов'язані робити внесок у фінансування витрат на операції військового або оборонного характеру» [20, с. 37]. Отже, ЄС не забезпечує фінансування військових операцій об'єднання, а витрати покладаються на бюджети держав-учасників відповідної миротворчої місії, що призводить до пасивності країн в операціях кризового менеджменту СБОП [1; 26].

У 2004 році Європейська Рада ухвалила фінансовий механізм правил та преференцій у сфері кризового менеджменту під назвою «Афіна», відповідно до якого цивільні місії ЄС фінансуються у повному обсязі із бюджету Європейської Комісії, натомість витрати на операції військового чи оборонного характеру й надалі покриваються або внесками країн, чії війська безпосередньо беруть участь в миротворчій діяльності ЄС, або на основі відрахувань, пропорційних до ВВП країн-членів об'єднання, або у відповідності до спеціальної процедури, встановленої Європейською Комісією [7].

Відповідно до механізму «Афіна» передбачено також розрізнення між категоріями «спільні» та

«індивідуальні» витрати у військових операціях СБОП [7, с. 1–2]. Перша група охоплює видатки на функціонування штаб-квартири (зарплата, витрати на транспорт та комунікацію, оплата праці місцевому найнятому персоналу, тощо) і підтримку військових (інфраструктура та медичне забезпечення). Вона покривається спільними коштами усіх країн, що беруть участь в операції. Натомість категорія «індивідуальних витрат» включає видатки на утримання військових, озброєння, логістику, тощо. Тут діє принцип «*costs lie where they fall*», тобто кожна країна платить за свої витрати в операції¹. Як правило, фінансування військових операцій за допомогою механізму «Афіна» покриває тільки 10% загальних витрат на миротворчу місію, а отже, основний фінансовий тягар лягає на плечі учасників операції.

Можливість забезпечити стабільне та на високому рівні фінансування операцій – ключ до їхньої ефективності та політичної автономності СБОП. Фінансовий аспект лежить в основі скромних апетитів ЄС у миротворчій діяльності. СБОП не має імунітету від економічних негараздів країн Спільноти, внаслідок чого виникають складнощі у пошуку ресурсів, що позначається на композиції мандату та тривалості перебування європейських миротворців. Спроби перегляду механізму «Афіна» для збільшення бюджету на військові операції зазнали невдачі². Зважаючи на те, що головні операційні витрати завжди припадають на найбільш розвинені країни ЄС, чиниться опір з їхньої сторони, оскільки вони не хочуть перетворюватися на «гаманець Європи» і прагнуть бачити більш активну політику у цій галузі зі сторони інших держав об'єднання.

Удосконалення механізму прийняття рішень

Слід відзначити, що синтез інтерговернменталізму та одноставності при голосуванні характеризує процес прийняття рішень в ЄС з питань Спільної безпекової

¹ Такий принцип фінансування миротворчої діяльності діє також у НАТО. Натомість ООН користується механізмом «*assessed contributions*» (оціночних внесків), відповідно до якого значна частина витрат покривається постійним бюджетом організації, що формується на основі обов'язкових внесків її учасників. Принципи формування бюджету ООН на проведення миротворчої діяльності сформовано в 1963 році на окремій основі від загального бюджету ООН. Внески учасників вираховуються за політичними (постійне місце в Раді Безпеки) та економічними (розмір ВВП) критеріями. Бюджет формується на щорічній основі. Водночас, бюджет кожної операції враховує операційні витрати (транспортування військ і техніки), виплату зарплат офіцерам поліції і цивільному персоналу. Відшкодовуються витрати країнам-учасникам місії відповідно до формули 1.028 \$ на особу в місяць плюс додаткові кошти за використання спеціалізованої техніки (гелікоптери). Відшкодування не покривають усіх витрат на військову техніку. Тим не менш, країни отримують кошти за участь у миротворчій діяльності, що приваблює їх до подальшої співпраці. У 2013 році 81% миротворчого бюджету ООН покривали внески США, країн ЄС, Японії, Канади та Австралії [26, с. 1–4].

² У 2014 році вшосте на порядку денному Європейської Ради розглядалося питання перегляду механізму «Афіна». Перед засіданням були очікування, що властиво зменшити тягар витрат країнам за їхню участь у миротворчій діяльності ЄС. Проте зустріч перетворилася на «дипломатичну війну» між Францією, головним прихильником збільшення спільного бюджету, та Великобританією, провідним опонентом цієї ініціативи. У підсумку, Франція погодилася на умови Великобританії не зменшувати чинний бюджет ЄС на миротворчу діяльність [19].

та оборонної політики¹. Національна безпека є сферою виняткової відповідальності кожної з держав ЄС, а СБОП покликана тільки координувати спільні інтереси країн у цій галузі. Досить обмеженою залишається роль наднаціональних органів ЄС, насамперед Європейського Парламенту та Комісії, у питаннях безпеки та оборони². Опція кваліфікованої більшості при голосуванні й досі залишається недоступною, незважаючи на її потенційну вигоду для законодавчого процесу. Голосування кваліфікованою більшістю дозволяє уникнути вето певних країн-членів об'єднання, що паралізує увесь політичний процес та розвиток галузі.

Великі сподівання політичних аналітиків щодо розвитку СБОП покладалася на запроваджений Лісабонським договором механізм «Постійної структурної співпраці»³, принципи дії якого в СБОП нагадують функціонування Європейського валютного союзу, тобто дозволяють групі країн поглибити військову інтеграцію в межах ЄС, не впливаючи водночас на безпекову політику інших держав Спільноти [3, с. 5–6]. Дана процедурна інновація доступна «для держав-членів, військовий потенціал яких задовольняє визначені критерії, та які взяли одна щодо одної більш тісні зобов'язання в цій сфері з огляду на найбільш відповідальні місії» [20, с. 39]. Деталізований список вимог до участі держав ЄС у «Постійній структурній співпраці» надається у Протоколі-додатку №10 до Лісабонської угоди. Він включає наступні положення: «підвищувати свій оборонний потенціал через розширення національних внесків та участі у багатонаціональних силах, в основних європейських програмах оснащення та в діяльності Європейського оборонного агентства у сфері розвитку оборонного потенціалу, досліджень, закупівель та озброєння» [20, с. 276]. Таким чином, для реалізації політики кризового менеджменту «Рада може довірити виконання місії групі держав-членів, що мають необхідний потенціал та намір взяти на себе такі повноваження» [20, с. 39].

Мета запровадження механізму «Постійна структурна співпраця» полягала у необхідності збільшити операційну здатність СБОП, надаючи можливість кожній державі відмовитися від участі у проведенні операції ЄС, не впливаючи при цьому на загальний перебіг кризового менеджменту Спільноти [3, с. 6]. Таким чином, завдяки «Постійній структурній співпраці» не створюються законодавчі перешкоди для тих країн, які виявили бажання розвивати СБОП та брати участь у миротворчій діяльності ЄС. Варто наголосити, що

держави ЄС поки що не вдавалися до «активації» інструменту «Постійна структурна співпраця». Тим не менш, даний механізм, де-факто, відображає існуючу практику в СБОП, оскільки не всі країни беруть участь в миротворчих місіях ЄС. Таким чином, можна стверджувати, що механізм «Постійна структурна співпраця» працює, однак він не сприяє поглибленню військового співробітництва між державами ЄС, про що говориться у статтях Лісабонського договору.

Удосконалення механізму розвитку військових засобів

Дослідники С. Біскоп і Д. Фіотт описують ЄС як «Залежні Штати Європи» з тієї причини, що рішення, які ухвалюються в СБОП, все менше виражають стратегічні пріоритети; натомість, вони підкреслюють наявні військові обмеження [2, с. 14]. Причини такого стану речей криються як у постійному скороченні державних витрат на оборону⁴, так і у фрагментованості оборонного сектору країн ЄС, що перешкоджає розвитку спільної системи логістики, знижує боєздатність військ у спільній миротворчій операції, призводить до значних національних фінансових витрат на оборону з утриманням великої кількості однакових за призначенням військ та закупівлею однакової військової техніки [14, с. 82]. Тому науковці звертають увагу політиків на доцільність об'єднання військових ресурсів країн ЄС задля зменшення бюджетних навантажень та покращення матеріально-технічного забезпечення сфери оборони [18].

У 2010 році на Гентському з'їзді Міністрів оборони держав ЄС було затверджено Концепт «pooling and sharing». Ця програма передбачає створення спільної бази ресурсів оборонного комплексу країн ЄС. Результатом ініціативи виступають десятки проєктів щодо спільної закупівлі та користування гелікоптерами, сателітними установками, медичними польовими госпіталами [9, с. 33–34]. Дослідники пишуть, що програма «pooling and sharing» варта уваги та подальшого розвитку, проте вона не здатна нівелювати скорочення оборонного бюджету більшості держав ЄС, і поки що її результати не виправдовують покладених сподівань. Поглиблення військової співпраці та спільні

⁴ Тільки 4 країни ЄС (Великобританія, Польща, Греція та Естонія) у 2016 році виконали вимогу НАТО щорічно витратити на оборону щонайменше 2% свого ВВП. Експерти зазначають, що військова техніка (насамперед літаки, гелікоптери, сателітні установки) перетворюється на раритетні засоби для усіх європейських країн, створюючи колективну проблему нестачі ресурсів. Це призводить до зниження готовності/можливості держав ЄС брати участь у миротворчих операціях. Внаслідок скорочення програм військово-промислового сектору, ключові компоненти оснащення, технології та сировинні матеріали імпортуються за межі Європи. Як наслідок, оборонний комплекс Європи втрачає свою унікальність. Європейські політики поставлені перед складним вибором: або збільшувати видатки на сферу оборони, призводячи до зростання національного боргу та ризикуючи втратити підтримку громадськості, або зменшити державні інвестиції в оборону, пришвидшивши процес занепаду галузі та наражаючи державу на безпекові загрози. Європейський військово-промисловий комплекс перебуває у стадії занепаду протягом тривалого часу, і ця тенденція навряд чи суттєво зміниться у майбутньому, навіть попри російську агресію в Україні та стратегічну переорієнтацію США в Азійсько-Тихоокеанський регіон [2]. В цілому, члени ЄС не відчують прямої загрози безпеки своїм країнам. Основне занепокоєння викликає фізична безпека їхніх громадян, пов'язана із посиленням діяльності кримінальних структур та терористичних атак [6, с. 19].

¹ Дослідник Дж. Ховорт характеризує процес прийняття рішень у СБОП терміном «наднаціональний інтерговернменталізм», оскільки провідна роль в інституціях ЄС відводиться позиціям національних урядів, які з обережністю ставляться до питання делегування частини національного суверенітету наднаціональним органам у сфері безпеки та оборони [12, с. 2].

² Науковець Д. Кеохан зауважує, що потенціал ЄС як кризового менеджера прямо пропорційний ступені когерентності між державами та інституціями ЄС. Однак складна інституційна структура СБОП призводить до виникнення адміністративних суперечностей та навіть конкуренції між органами ЄС, що проявляється насамперед в «інституційних війнах» між Секретаріатом Ради та Комісією [13, с. 206].

³ Положення про «Постійну структурну співпрацю» (англ. Political structured cooperation) регулюють Статті 42(6), 44, 46 Договору про Європейський Союз, а також Стаття 329 (2) Договору про Функціонування Європейського Союзу [20].

проекти відбуваються насамперед на міждержавній основі¹, у той час як більшість європейських ініціатив «pooling and sharing» пов'язані з маргінальними проектами у сфері тактичного оснащення. Отже, потенціал цієї програми значний, однак у ній мають місце політичні аспекти зближення держав ЄС у військовій сфері.

ЄС не використовує потенціал ще одного механізму розвитку військових засобів. У 2004 році Європейська Комісія ухвалила Концепт Бойових Груп – військових загонів швидкого реагування під юрисдикцією Європейської Ради, що складаються із 19 батальйонів, чисельністю приблизно у 1500 чоловік кожен, для участі у кризовому менеджменті СБОП². З 2007 року в ЄС на постійній основі перебувають дві Бойові Групи, сформованих за регіональним принципом, яких через пів року змінюють інші дві, що за задумом дозволяє ЄС проводити дві операції швидкого реагування одночасно [16, с. 5]. Незважаючи на те, що Концепт Бойових Груп було затверджено ще в 2004 році і з того часу ЄС провів більше тридцяти миротворчих місій, жодна з Бойових Груп не брала у них участі, хоча операції ЄС характеризуються нестачею військових та техніки. Тому Бойові Групи залишаються «віртуальним» військовим інструментом СБОП, майбутнє якого залежить від політичних факторів – готовності держав використати військову одиницю, підпорядковану ЄС.

Висновки. Для ефективної конвертації декларативних тверджень у практичні досягнення, увесь апарат кризового менеджменту повинен працювати як єдиний механізм. Зусилля ЄС у сфері безпеки та оборони часто зводяться нанівель через патології у структурах планування та командування, обмежених військових ресурсах, відсутності належного фінансування операцій. Тим не менш, ЄС продовжує слідувати принципу, «якщо механізм не поломаний і хоч якось та працює, не потрібно його ремонтувати», заплушуючи очі на численні факти очевидних структурних дефектів.

Планувальні механізми «Берлін плюс» та «провідна нація» не продемонстрували переконливих результатів власної надійності під час миротворчої діяльності, а тому створення автономної європейської Операційної штаб-квартири відкриває нові перспективи розвитку кризового менеджменту ЄС. До інгредієнтів успішного реформування СБОП належать також перегляд механізму

«Афіна» щодо збільшення фінансування військових операцій ЄС, використання механізму «Постійна структурна співпраця» та принципу кваліфікованої більшості при голосуванні з питань безпеки та оборони. Важливо, щоб СБОП реалізувала свій наявний потенціал шляхом імплементації перспективних проектів – Бойових Груп та створення бази спільних військових ресурсів. Проте ці зміни тісно пов'язані з визнанням країн-членів ЄС необхідності незалежної та самодостатньої європейської політики у сфері безпеки та оборони. Наразі, ЄС залишається на маргінальних позиціях у світовому кризовому менеджменті, а СБОП вважається найслабшою ланкою в європейському інтеграційному проекті.

Список використаних джерел

1. Bendiek A., Bringmann O. ATHENA und die Finanzierung der militärischen ESVP // Stiftung Wissenschaft und Politik. – 2008. – №5. – P.1–9.
2. Biscop S., Fiott D. The State of Defence in Europe: State of Emergency? // Royal Institute for International relations. – November 2013. – Egmont Paper 62. – 85 p.
3. Biscop S. Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP // Royal Institute for International Relations, Academia press. – 2008. – №20. – P.3–19.
4. Council of the European Union. EU–NATO: The framework for permanent relations and Berlin Plus Agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03–11–11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>
5. Council of the European Union. EU Framework Nation Concept [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST–11278–2002–REV–1/en/pdf>
6. European Commission. European's attitude towards security. Special Eurobarometer 432. – March–April 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_432_en.pdf
7. European Union External Action. Athena mechanism for financing ESDP operation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139880.pdf
8. European External Action Service. EU Concept for Military Command and Control. – 5 January 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST–5008–2015–INIT/en/pdf>
9. Gross E., Menon A. (ed.) CSDP between internal constraints and external challenges. – Paris: European Union Institute for Security Studies, 2013. – 76 p.
10. Gross E. EU military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (Concordia) // Institute for European Studies. – 2007. – P.126–154.
11. Hauser G., Kermic F. European Security in Transition. – London: Routledge, 2016. – 215 p.
12. Howorth J. «Supranational intergovernmentalism» in the EU: a case study of the Political and Security Committee // International Relations. – March 2009. – №25. – P.3–24.
13. Keohane D. Lessons from EU Peace Operations // Journal of International Peacekeeping. – 2011. – №15. – P.200–217.
14. Keohane D. ESDP Resources / G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (eds.). EU Security and Defense Policy. The First Ten Years 1999–2009. – Paris: EU Institute for Security Studies, 2009. – 450 p.
15. Koutrakos P. The EU Common Security and Defence Policy. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 317 p.
16. Major C., Mölling C. EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces // Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. – 2011. – №8. – 36 p.
17. Major C., Mölling C. EU–Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte // Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. – 2010. – 35 s.
18. Mölling C. Pooling and Sharing in the EU and NATO. European defence needs political commitment rather than technocratic solutions // Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. – June 2012. – P.1–4.
19. Novaky N. Who wants to pay more? The European Union's military operations and the dispute over financial burden sharing // European Security. – 2016. – Vol.25. – №2. – P.216–236.

¹ Плідними вважаються проекти співробітництва Франції та Німеччини, які заощаджують кошти шляхом спільного утримання військових гелікоптерів та тренування пілотів. Іншими прикладами кооперації виступають утворення морської штаб-квартири «БЕНІЛЮКС», німецько-голландська аеромобільна бригада під німецьким командуванням, англо-голландські ініціативи з виробництва сучасних підводних човнів.

² Концепт Бойових Груп розроблявся на основі отриманого досвіду від участі в перших військових операціях ЄС на Балканах та в Африці. Операція «Артемід» (ДР Конго, 2003) продемонструвала, що військовий контингент, чисельністю у дві тисячі чоловік, може бути ефективним для виконання завдань кризового менеджменту. Композиція кожної Бойової Групи – це прерогатива її учасників. «Класична» Бойова Група ЄС складається із штаб-квартири військових сил, механізованої піхоти, наступальних підрозділів, допоміжних компонентів (медичних, логістичних частин), а також відповідних авіаційних, морських та спеціальних технічних засобів. Деякі дослідники вбачають у Бойових Групах (за умови збільшення чисельності, оснащення та об'єднання батальйонів) прототип майбутньої європейської армії [17].

20. Official Journal of the European Union. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>

21. Quille G. Developing EU Civil–Military Coordination: The role of the new Civilian Military Cell // Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS, Brussels. – 2006. – 31 p.

22. Reichard M. The EU–NATO Relationship. A Legal and Political Perspective. – London: Routledge, 2006. – 428 p.

23. Simón L. EU Unity of Command – the Planning and Conduct of CSDP Operations // Royal Institute for international Relations. – January 2011. – Egmont Paper №41. – 26 p.

24. Simón L. Command and Control? Planning for EU Military Operations // European Union Institute for Security Studies. – 2010. – №81. – 52 p.

25. Tardy T. CSDP in action. What contribution to international security? – Paris: European Union Institute for Security Studies, 2015. – 51 p.

26. Tardy T. Funding peace operations. Better value for EU money // European Union Institute for Security Studies. – December 2013. – №38. – 4 p.

Stakhurskyi I. V., Master in Political Science, National University of «Kyiv–Mohyla Academy» (Ukraine, Kyiv), stakhurskyi.ivan@ukr.net

Political and institutional mechanisms to improve the crisis management of the European Union

The paper aims at explaining the importance of reforming the political and institutional mechanisms of the Common Security and Defence Policy of the European Union. The article reveals the current structural shortcomings that prevent the EU from effective planning, coordinating, conducting, and financing the peacekeeping activity. The task is to consider benefits for the EU crisis management from creating the permanent EU Headquarter. The author indicates the necessity to review the «Athena» financing mechanism as well as to rely on the «Permanent Structured Cooperation» mechanism in order to deepen the EU military integration. The article highlights the impact of «pooling and sharing» initiative on the European defence industry and also points out why the EU should find a use for the Battle Group Concept in its crisis management activity.

Keywords: European Union, Common Security and Defence Policy, crisis management, Berlin Plus arrangements, Framework Nation Concept, EU military Headquarter, «ATHENA» mechanism, Permanent Structured Cooperation, Battle Groups.

* * *

УДК 323.1

Філатов Б. А.,
кандидат юридичних наук, член політичної ради
політичної партії «Українське об'єднання патріотів»
м. Дніпро (Україна, Дніпро), bfilatow@i.ua

ПАТРІОТИЧНІ ПАРТІЇ СУЧАСНОГО ЄС: ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДИЗАЙНУ

Розглядається специфіка інституційної трансформації політичних партій патріотичного спрямування у країнах сучасного ЄС, вивчається модель пристосування правих політичних сил до процесів департизації та деідеологізації суспільства. Встановлюються особливості інтеграції різних політичних сил в межах проектів національного протесту. Розглядається технологія інституційної мімікрії у процесах адаптації до зміни парадигми політичної участі громадян у країнах сучасного ЄС. Обґрунтовується актуальність патріотизму та поширення правих настроїв для країн сучасної Європи. З'ясовується значення проблем міграції, загроз національним інтересам, геополітичних зсувів для стану громадської думки і симпатій політично нейтральних громадян. Оцінюється інституційна спроможність правих та патріотичних сил. Метою статті є встановлення специфіки патріотичних політичних партій сучасної Європи у контексті їх інституційної еволюції. Аналізуються можливості швидкого переходу патріотичних партій від маргінального стану до стану правлячих чи урядових сил. Досліджується значення організаційного ядра правих політичних сил як чинника високої адаптивності щодо зміни політичної ситуації. Робиться висновок стосовно кінцевого пункту еволюції інституційної форми правих та патріотичних політичних сил в сучасній Європі. Обґрунтовується значення кількісного та якісного аналізу електоральних результатів для оцінки інституційної еволюції патріотичних партій. Встановлено перспективний вплив присутності патріотичних сил в органах місцевого самоврядування і державного управління. З'ясовано способи, за допомогою яких патріотичні сили активно намагаються здобути популярність широких верств населення. Акцентовано увагу на чинниках забезпечення міцності електорального ядра правих політичних сил ЄС.

Ключові слова: патріотичні партії, політичний спектр, націоналізм, народна партія, інституційний дизайн.

Сучасна партологія перебуває перед непротриманим викликом перегляду класичних концепцій та пошуку рішень для політичних сил з метою їх підвищення і спроможності зростання громадської активності. Поняття масової партії дедалі більше ставиться під сумнів у академічному та експертному спів товаристві. Політичні науки намагаються визначити джерела й ресурси мобілізаційної спроможності неформальних громадських рухів індивідуальної та мережної політичної участі. В цьому контексті питання розвитку патріотичних політичних сил виходить далеко за межі суто ідеологічних дискусій. Все більшої актуальності набуває питання широкого розуміння незалежності партій від їх атрибутивної ідейної акцентуації, тобто номіналізації ідеологічного спектру в назві партії.

Тема політичного патріотизму стає дедалі більш актуальною та поширеною для багатьох країн сучасної Європи. Проблеми міграції, загроза національним інтересам, геополітичні зсуви, впливають на стан громадської думки та симпатії індивідуальних або нейтральних громадян. Ренесанс правих політичних сил у сучасній Європі зумовлений хвилеподібним розвитком конфігурації партійних систем і парламентських форм правління, в яких гегемонія однієї частини політичного спектру (лівих, екологістських партій тощо) змінюється домінуванням консервативних й народних політичних сил. Специфіка інституційної конфігурації патріотичних політичних сил сучасного ЄС заслуговує на увагу через особливу роль, яку зіграли партії і політичні групи даного спрямування у Революції Гідності в Україні.

Під особливостями інституційного дизайну патріотичних політичних сил сучасні політологи (див. С. Ніколені [18]) розуміють не лише їх організаційну структуру, але й значення і роль у політичній системі кожної країни ЄС в цілому. Важливим питанням наукового пошуку є функція політичних сил у кожному суспільстві, зміст якої може ранжуватися (залежно від національних традицій та політичного спектру) від суто репрезентативної до комунікаційно–артикуляційної. Ключовим параметром є їх значення стосовно нагальних суспільних проблем, які раніше були за межами активного суспільного обговорення.

Проблеми інституційного дизайну сучасних політичних партій вивчають як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Зокрема, Т. Астахова розкрила конституційно–правовий аспект діяльності політичних партій в системі інститутів громадянського суспільства [1], О. Віннічук вивчає інституційний дизайн лобізму в умовах демократії [2], Н. Колісниченко розкриває політичні партії як основний інституційний канал рекрутування та підготовки суб'єктів політичної діяльності [4], О. Стойко досліджує консервативні партії Східної Європи [8], Н. Девінз та Е. Девід встановлюють обмеження інституційного дизайну поляризації партій [9], Дж. К'юпер розкриває інституції глобальної демократії [17], Б. Нванкво вивчає інституційний дизайн африканських демократій [19]. Однак, існує потреба в уточненні специфіки інституційного дизайну патріотичних політичних сил сучасного ЄС, їх функціонального значення у межах політичної системи окремих країн та європростору в цілому.

Метою статті є встановлення специфіки розвитку патріотичних політичних партій сучасної Європи у контексті їх інституційної еволюції.