

До питання унітарності безпеки ЄС



**Людмила ЧЕКАЛЕНКО,
доктор політичних наук,
Дипломатична академія
України**

Процес творення системи безпеки європейського інтегрованого простору триває понад шість десятиліть і поки що кінцевої мети не досягнуто. Кожен черговий виток розвитку міжнародних відносин ХХ–ХХІ ст., нові загрози, що поставали, здавалося наближали країни до згуртування і розв'язання згаданої проблеми, але... Виникали нові обставини, загострювалися існуючі та призабуті протиріччя – і питання відкладалося на невизначений термін. Причини такого стану лежать на поверхні, і очевидною та й водночас визначальною серед них є трансатлантична система захисту Європи, утворена та реалізована заокеанським партнером. Водночас, не тільки Північноатлантичний альянс причетний до стану, що склався з безпекою Європи. У системі міжнародних взаємозалежностей виявляються й інші складові цього багато-

гранного процесу, які намагаймося окреслити, занурившись у події шестидесятирічної давнини.

Зазначимо, що з позицій сучасних концепцій безпеки і відповідної термінології безпекова складова трактується як набагато ширша субстанція, ніж тільки оборонна та військова. Вона охоплює практично всі сфери міжнародного буття, де існують різнопланові загрози. Згадаємо лише деякі з них: енергетичні та екологічні проблеми, комп'ютерний тероризм, соціальні негаразди, а серед сучасних проблем додається ще й піратство. Цей перелік загроз можна значно розширити. У нашому варіанті пропонуємо дотримуватися термінології й понятійного апарату, що увійшов до повсякденної практики європейської спільноти¹.

Періодизація СЗПБ ЄС. Першим етапом розвитку безпекової складової європейського інтеграційного процесу визначаємо період 1948–1954 рр. Другий етап становлення інтегрованої політики безпеки, який розпочався з середини 50-х і тривав до середини 80-х років, хронологічно включав епоху голлізму, що визначав еволюцію євроінтеграційних процесів, багатогранні явища, спричинені економічними кризами того періоду, і завершився підписанням Єдиного Європейського акта 1986 р. Це була досить бурхлива, цікава й складна історія розвитку Європи, пов'язана й багато в чому спричинена політикою видатної особистості – Президента Франції Шарля де Голля. Поняття «голлізм» назавжди увійшло в полі-

тичну історію і посіло провідне місце в європейській мозаїці політичного життя. Про початок третього етапу в розвитку політики безпеки свідчить політична та оборонна активність європейських спільнот (середина 80-х років минулого століття), викликана певним чином окресленням нової політики СРСР, певним «потеплінням» міждержавних відносин, появою перспектив співробітництва. Починається новий відлік у конфігурації європейської безпеки, що спричинили глибокі геополітичні зміни початку 90-х рр.: епоха біполярної система міжнародних відносин добігала кінця. ЗЕС поповнюють нові країни (1990 р. Іспанія та Португалія), а Україна досягає домовленості з ЗЕС про набуття асоційованого членства (1996 р.). Маастрихтський договір, що набув чинності 1993 р., привніс глибокі інституційні зміни, що торкалися вже нових сфер міждержавної політики – спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ), а також сумісної діяльності в галузі юстиції та внутрішніх справ.

Нагадаємо, що саме колапс біполярної системи підштовхнув країни ЄС до розуміння необхідності вироблення спільних засад і творення відповідних схем впровадження єдиної зовнішньої політики та політики безпеки. Творці ЄС дійшли висновку, що тільки із запровадженням СЗПБ європейське утворення отримає подальший інституційний розвиток. СЗПБ і нині передбачає координацію дій держав у сфері зовнішньої політики і політики безпе-

ки. Водночас не передбачає передачу суверенних прав держав в цій площині національному європейському органу. Йдеться про реалізацію ідей загальноєвропейської єдності в реалізації спільних інтересів учасниць ЄС. Теоретично СЗПБ охоплює низку питань: від впровадження і захисту спільних цінностей, що включають і військову безпеку, до реалізації життєвих цінностей співдружності європейських народів (ч.1, ст.11 Договору про ЄС).

Європейська Рада визначає принципи спільної зовнішньої політики та політики безпеки, зокрема, і у питаннях оборонної сфери, приймає спільні стратегії, визначає цілі, засоби, терміни дії СЗПБ. Відповідно до ст. 17 Договору про ЄС СЗПБ охоплює на довгострокових умовах розвиток спільної оборонної політики, яка за необхідністю може перерости у спільну оборону. Отже, СЗПБ сприяє посуванню ЄС до вищого рівня політичної інтеграції, а структурою, на яку спирався Європейський Союз в цій сфері, було визначено Західноєвропейський союз (хоча перелік його учасників не повністю співпадає зі складовими ЄС²). Стосовно СЗПБ Європейський Союз визнає зобов'язання держав-учасниць щодо Договору НАТО та намагається узгоджувати власну політику з оборонною політикою і політикою безпеки Альянсу. В цій площині можна розглядати ЗЕС як європейську основу НАТО. У Ніццькому договорі до сказаного додано, що постійна політична і військова інфраструктура ЄС спирається на три нові

одиниці прийняття рішень і керування: Комітет з питань політики і безпеки, Військовий комітет ЄС і Військовий штаб ЄС. Процедури ухвалення Європейським Союзом рішень у галузі зовнішньої політики та політики безпеки головним чином мають міжурядовий характер. ЄС запровадив процедуру призначення спеціальних посланців з особливих питань як дипломатичних представників Союзу. Таку процедуру було застосовано, зокрема, для призначення спеціальних дипломатичних представників ЄС у Боснії, в Африканському регіоні Великих Озер та на Близькому Сході.

Слід зазначити, що друга опора ЄС – Спільна зовнішня політика і політика безпеки (СЗПБ) – за насиченістю подій і форматів у своєму розвитку відчувала відставала від інших складових європейської інтеграції. Маастрихтські рішення через глибокі розбіжності учасників значно обмежили сферу впровадження основних інструментів механізму безпеки. Не визначили конкретних форм застосування спільних європейських сил, не окреслили етапів переходу до єдиної політичної і оборонної системи. Розподіл функцій з НАТО було оформлено реалізацією концепції створення «Сил, підзвітних ЄС», суть якої – надання Альянсом військових сил за запитом спільноти. Подальші кроки з впровадження Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Спільної європейської зовнішньої та оборонної політики були зроблені на наступних засіданнях Європейської ради, зокрема, в Кельні, у червні 1999 р., в Гельсінкі, у грудні 1999 р., та у Лісабоні в березні 2000 р.

Будучи прихильниками концепції самостійного вирішення власних, європейських проблем, європейські оборонні ресурси передба-

чалось формувати поза межами НАТО, оскільки Європа має самостійно врегулювати регіональні кризи і конфлікти Європейського континенту. Намагаючись підтвердити гучні заяви щодо власної спроможності, європейські військові контингенти розташувалися в колишніх югославських республіках з метою локалізації і розв'язання тривалих міжетнічних конфліктів. Фіаско «європейської спроможності» не забарилося: серби і албанці продовжували знищувати одне одного. В результаті Європа постала перед вибором: залучити до розв'язання конфлікту третю сторону: або ООН, або НАТО. ООН ухилилася від відповідальності, делегувавши цю функцію НАТО, і Альянс досить швидко поставив крапки над «і», авіаційними бомбовими ударами поклавши край протистоянню. Отже, мирне врегулювання в Європі не здійснилося силами європейців: провал операції в Косові продемонстрував нездатність європейців самостійно врегулювати кризи на континенті, помітне відставання від США в галузі озброєнь і високих технологій, а також в організаційних військових питаннях, що виявилось у військово-повітряній кампанії Північноатлантичного Альянсу проти СРЮ. Таким чином, з 1999 року досягнуто домовленості між НАТО і ЗЄС/ЄС щодо проведення європейських кампаній під координуючим наглядом НАТО із залученням засобів і військових сил Альянсу.

Хельсінкська Декларація ЄС (грудень 1999 р.) розглядалася політичною основою створення європейських воєнних структур. Країни ЄС дійшли згоди сформувати 15–18 бригад сухопутних військ багатонаціонального складу, ВМС і ВПС, управлінських і наглядових структур з дотриманням Петерсберзьких

критеріїв. Європейська рада підтримала рішення про розробку воєнної доктрини ЄС (2002 р.). Отже, саміт Гельсінкі-1999 остаточно визначив напрями реалізації Спільної політики і оборони (СПБО): до 2003 року забезпечити 60-тисячний військовий контингент, спроможний за 60 діб розгорнути військові дії, діяти протягом року; за участі НАТО впровадити мережу додаткових організаційних структур – Постійний комітет з питань політики та безпеки, Військовий комітет, ситуаційний центр; ввести у практику постійні зустрічі міністрів оборони і закордонних справ.

Активізував роботу і Європейський парламент, який прийняв (вересень 2001 р., м. Страсбург) рішення про створення супутникової системи спостереження, аналогічної американській системі «Ешелон». Парламент проголосував за прийняття 44 рекомендацій і методик протидії «Ешелону» більшістю голосів³. На думку фахівців, європейський аналог буде використаний для боротьби з незаконним обігом наркотиків і незаконним розповсюдженням ядерної зброї.

16 грудня 2002 р. було прийнято спільну декларацію ЄС–НАТО про європейську політику безпеки і оборони. Цим документом закріплювався доступ ЄС до можливостей НАТО, надання ЄС військових формувань, використання НАТО для керування силами ЄС. У межах ЄС за попередніми домовленостями створено Комітет з питань безпеки – стратегічне управління безпеки і оборони ЄС, і Воєнний комітет ЄС – найвищий військовий орган, а також Військовий штаб, який мав здійснювати військове планування. За всіма ознаками можна говорити про початок наступного етапу розвитку європейської політики безпеки.

Події 2003 року внесли певні корективи у європейську політику безпеки. Американська операція в Іраку для Євросоюзу стала випробувальним іспитом на міцність. Прибічники і противники політики США ледь не розкололи європейське утворення навпіл, чітко окресливши вірних союзників і противників американського курсу⁴. На черговому саміті у Брюсселі (30 квітня 2003 р.) Франція, Німеччина, Бельгія і Люксембург обговорили власний проект більш тісного співробітництва в галузі єдиної політики безпеки і оборони, що включав сім конкретних проектів військового співробітництва.

Глави держав і урядів ЄС у грудні 2003 р. сформували основні принципи зовнішньої політики і політики безпеки, зосередившись на кількох напрямках: боротьбі з тероризмом, стратегії на Близькому Сході та розв'язанні проблем в колишніх югославських республіках. ЄС розраховував мати постійний військовий контингент у низці гарячих точок: на Балканах, в Афганістані та на Близькому Сході, для чого й був створений Корпус швидкого реагування і поліцейські формування (до 5 тис. осіб). Успішні операції «Конкордія»⁵ (багатонаціональне формування) в Македонії і «Артемід»⁶ (французьке формування) в Конго 2003 року окрилили європейських лідерів, що надало їм підстави до посилення існуючих і створення нових військових формувань. Останні можна об'єднати у три великі групи. Перша – багатонаціональні сили, передані з НАТО до ЄС, сформовані переважно з військових контингентів країн-членів ЄС: Єврокорпус (EUROCORPS), англо-голландська бригада десантників (UK/NETAMORFOR), Єврофор, Євроморфор. Наступну групу формують національні збройні

сили з включенням третіх компонентів: балканська бригада (SEEBRIG), бригада північних країн (NORDCAPS), італо-угорсько-словенська бригада, батальйон країн Балтії (BALBAT), польсько-(українсько)-угорсько-румунський батальйон. Зазначені підрозділи другої групи можуть бути задіяні після укладання спеціальної угоди з ЄС. Водночас Кіпр надавав у розпорядження ЄС сили медичного забезпечення, Литва – підрозділи водоочищення, Греція – Афіський центр координації морських перевезень, Франція – штаб багатонаціональних мобільних сил⁷. Існують проекти утворити третю групу військових підрозділів, яка включатиме так звані резервні сили кількістю у 120 тис. осіб, що можуть забезпечити боєготовність за 180 діб.

Повільність, нестача оперативності, низька технічна підготовка і оснащення, нетривалість військових дій європейських сил неодноразово піддавалися відповідній критиці, але амбітні європейці не відмовилися від власних можливостей. За останніми домовленостями Франція і Велика Британія узгодили плани використання ЄС тринадцяти бойових груп швидкого реагування. Італія та Іспанія також підтримують ідею створення національних військових підрозділів. Водночас передбачається формування багатонаціональних об'єднань Польщі, ФРН, Словаччини, Латвії і Литви; Франції, ФРН, Бельгії, Люксембургу та Іспанії; ФРН, Нідерландів і Фінляндії. Врахувавши недоліки, ЄС планує розгортати бойові групи в радіусі 6 тисяч кілометрів за 5–10 днів на 4 місяці. Враховуючи досягнення і прорахунки у безпековій складовій ЄС, можна з певною обережністю прогнозувати, що за всіма ознаками збройні сили ЄС могли б забезпечити

власну мобільність не раніше 2010 року⁸.

Майбутнє ЄСБП ЄС. Давати прогнози – справа не вдячна. Після провалу конституції ЄС, підписання Лісабонського договору – можна передбачити наступні вірогідні сценарії еволюції політики безпеки європейських країн. Через проблеми в Афганістані США можуть запропонувати перекласти відповідальність за вірогідний провал і цієї кампанії на плечі союзників по НАТО – країни ЄС. Такий хід подій, у свою чергу, надасть можливість визначити наступну віху активізації безпекової політики Європейського Союзу.

Розгортання подій, пов'язаних із становленням нових центрів сили – Китаєм, Індією, Пакистаном, Японією (наступний сценарій) також може підштовхнути країни ЄС до прийняття кардинальних рішень у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки. В цьому випадку є вірогідним залучення європейських військових формувань до захисту нової власності в цих регіонах, сформованої виведеними за межі Європи екологічно небезпечними підприємствами. Це, у свою чергу, може стати приводом для формування нової концепції Європейського Союзу – не тільки розподіл зон відповідальності з НАТО, а й розширення європейської зони відповідальності на інші регіони світу. Третій сценарій можливо буде спричинений подіями в одній з азіатських країн, ядерний потенціал якої буде готовий до застосування. У такому випадку безпекова складова Європи скоріш за все поєднається з трансатлантичною складовою для запобігання розгортання всесвітнього катаклізму, викликаного ядерним зіткненням.

2008 рік приніс світу найглибшу кризу, масштаби якої можна порівняти хіба

що з Великою депресією. У другій половині 2009 року очікується поступове одужання⁹. Отже, об'єктивні реалії сьогодення підтверджують незворотність інтеграційного поступу. Учасники ЄС врешті решт будуть змушені об'єднати зусилля через реалізацію спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

Які перспективи окреслюються перед Україною у площині безпеки ЄС?

Перспективи наступні: безпосереднє сусідство з ЄС висунуло перед нашою державою як нові можливості, так і нову відповідальність. На переконання української сторони, слухним варіантом майбутньої угоди може бути Європейська угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка створить найефективніший механізм спільної відповіді на виклики розширення ЄС. У світлі зазначеного, на Україну можуть бути поширені принципи та модальності співробітництва у сфері безпеки, які існували між ЄС та колишніми державами-кандидатами на вступ;

укладення на основі ст. 24 Договору про Європейський Союз окремої рамкової Угоди про співробітництво у сфері врегулювання кризових ситуацій, основою для якої могли слугувати б положення відповідного Механізму ЄС, ухваленого у червні 2002 р. на саміті ЄС у Севільї;

укладення рамкової Угоди між Україною та ЄС про використання Євросоюзом авіаційно-транспортних ресурсів України;

розширення діалогу у сфері безпеки заходів відповідно до пропозицій України, викладених у Меморандумі щодо європейської стратегії безпеки (грудень 2003 р.);

залучення ресурсів ЄС на цільову допомогу Україні з метою знешкодження протипіхотних мін та ліквідацію боєприпасів, непридат-



них для дальшого використання і зберігання.

Існують перспективи участі України у подальших операціях в межах Європейської політики безпеки і оборони із застосуванням «Севільського механізму» консультацій та співробітництва між ЄС та Україною в операціях ЄС з врегулювання кризових ситуацій¹⁰.

Співробітництво у сфері безпеки України з ЄС включає заходи протистояння спільним загрозам: тероризму, зброї масового знищення, нелегальному експорту зброї тощо. Низку зобов'язань у сфері безпеки Україна взяла на себе і за Планом дій Європейської політики сусідства (2003 р.)¹¹. Стратегічна складова співпраці України з ЄС обговорювалася з міністрами закордонних справ Балтійської Ради за участі представників Європейської комісії. Серед питань – посилення східного виміру зовнішньої політики Євросоюзу з максимальним врахуванням стратегічних інтересів сусідів ЄС, проблеми зміцнення енергетичної безпеки в регіонах Балтійського і Чорного морів, а також перспективи співпраці України з ЄС в контексті переговорного процесу щодо укладення нової посиленої угоди.

Про майбутній розвиток співробітництва у сфері безпеки йшлося і у Спільній заяві саміту Україна – ЄС від 14 вересня 2007 р. Лідери ЄС висловили глибоку подяку Україні за участь в операціях ЄС із врегулювання криз. В межах Ініціативи

Великої Вісімки стосовно Глобального партнерства підтвердили свої наміри розвивати співробітництво і у питаннях з урегулювання регіональних конфліктів, і з нерозповсюдження зброї масового знищення тощо.

Існують проекти участі України в розв'язанні локальних конфліктів. Залишаючись поза межами Євросоюзу, Україна успішно асоціюється з процесом здійснення спільної європейської політики безпеки та оборони (СЄПБО). Помітною подією у двосторонніх відносинах, яка отримала позитивний резонанс в колах ЄС, стало внесення Україною нових пропозицій щодо придністровського врегулювання, укладення Меморандуму про створення місії ЄС з допомоги на українсько-молдовському кордоні (EUBAM).

Транскордонний аспект, що також може нести певні загрози, у діалозі ЄС – Україна, включає низку комплексних питань. Це: укріплення кордонів і розбудова інфраструктури прикордоння; боротьба з нелегальною міграцією і торгівлею людьми; інтенсивність прикордонного контролю; боротьба

з міжнародною організованою злочинністю, що включає протидію тероризму, торгівлі наркотиками і зброєю, боротьбу з відмиванням грошей, з контрабандою крадених машин тощо. Водночас Україна могла б запропонувати ЄС програму з укріплення кордону по всьому периметру української території, а не тільки західної його частини. Тим паче, що саме зі східної сторони кордону посилюється загроза нелегальної міграції, відповідальність за зупинення якої лягло за зобов'язаннями перед ЄС на Україну. В результаті наша країна несе найчутливіші витрати на впровадження відповідних заходів і утримання затриманих нелегалів. Виявилася й нова проблема ХХІ століття в сфері безпеки – тероризм на морі – піратство.

Особливе місце у відносинах України – ЄС посідає енергетична складова: в енергетичній стратегії Євросоюзу наша держава є транзитером енергоресурсів¹². Позитивним зрушенням у питаннях європейської інтеграції могло б сприяти надання Україні повноправного членства в Договорі ЄС з

енергетичних питань; споживання країнами ЄС надлишкової електроенергії, що виробляє Україна за умов можливого членства у європейському об'єднанні електромереж. Меморандум з зазначеного питання Україна вже підписала, на порядку денному – технічні завдання обстеження стану української енергосистеми, виконання низки технічних аспектів, відповідність української енергосистеми європейським стандартам¹³. Упродовж 7–10 років Україна має намір адаптувати свою систему до європейської, синхронізувати її з технічно надійними мережами, що забезпечують електроенергією 500 млн. громадян.

До переваг України зараховуємо також і транзитні можливості. Це й співробітництво ЄС з державами Чорноморського регіону з урахуванням Комунікації Європейської Комісії «Чорноморська взаємодія – нова регіональна ініціатива» («Black sea synergy – a new regional cooperation initiative»), що сприятиме виробленню механізмів систематизації, здійснення загальної координації та поглиблення вже існуючого рівня

співпраці між Європейським Союзом і Чорноморським регіоном. Це й реалізація міждержавного економічного проекту ГУАМ «Придунайський енерготранспортний міст», який містить пріоритети регіонального співробітництва у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні. Перспективною виявляється розробка стратегії ОДЕР–ГУАМ¹⁴.

У ситуації, що склалася, можна передбачити розвиток нового етапу пристосування ЄС та його сусідів до нових явищ / викликів сьогодення. При цьому додамо, що далеко не всі учасники європейського простору бачать шанси України на європейське життя навіть у віддаленій перспективі. Отже, на Україну чекає копітка робота з запровадження європейських норм і стандартів, з наближенням до вимог ЄС, налагодженням порядку в своєму домі. Європейські країни змушені рахуватися з усіма цими проблемами, оскільки ми є найближчими сусідами, і є залежними одне від одного з геополітичних, безпекових, енергетичних/економічних чинників.

¹ Див., наприклад: Глосарий по європейській інтеграції. – М.: Інтердіалект+, 1998. – 358 с.

² Данія, Фінляндія, Ірландія, Швеція і Австрія в ЗЄС мали статус спостерігача. Ісландія, Норвегія і Туреччина були асоційованими членами ЗЄС.

³ 367 голосів «за», 159 – «проти» і 34 – «утрималися».

⁴ У зв'язку з зазначеним, Польщу було названо «троянським коном США», що може спричинити подібні проблеми.

⁵ Операція «Конкордія» здійснювалася силами 26 країн, в ній брали участь 400 службовців, відповідна військова техніка, вертольоти. Використовувалися штаби НАТО в м. Монс (Бельгія) і у м. Неаполь (Італія).

⁶ Операція «Артемід» підтвердила ефективність залучення саме такої кількості військових (до 1800 осіб) для оперативного реагування на локальні конфлікти.

⁷ Мальта і Данія відмовилися від участі у військовій складовій ЄС.

⁸ Однак із економічної кризи це питання стає проблематичним.

⁹ http://www.bbc.com/ukrainian/news/story/2009/01/090119_eu_economy_im.shtml/

¹⁰ З метою реалізації наміченого передбачається зміцнити договірно-правову основу цього напрямку співпраці: укласти відповідні угоди, у т.ч. про визначення загальної схеми участі Украї-

ни в операціях ЄС із врегулювання кризових ситуацій; обговорити питання щодо санкцій, які накладаються ЄС на треті країни.

¹¹ За реалізованими домовленостями, це тренінгова складова, можлива участь національних військових об'єднань у спільному польсько-(українсько)-угорсько-румунському батальйоні, поліцейських формуваннях, а також в транспортній авіації. Україна вже на практиці довела свою спроможність бути вагомим контрибутором стабільності і безпеки на європейському континенті. Про це свідчить і участь українських миротворців у Поліцейській місії ЄС у Боснії та Герцеговині, використання окремими країнами-членами ЄС українського авіаційного потенціалу.

¹² Див.: Зовнішні справи. – 2009. – Квітень – травень.

¹³ Стратегією енергетичного співробітництва України з ЄС є синхронізація Об'єднаної енергетичної системи (ОЕС) України (спільно з Молдовою і ЄС) з координації передачі електроенергії (UCTE – The Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity)

¹⁴ Проект може мати майбутнє в разі вирішення питання адаптації законодавства країн ГУАМ до енергетичного законодавства ЄС, що має сприяти створенню конкурентних енергетичних ринків і додаткових умов для безпеки постачання енергоносіїв та конкурентоспроможності економік держав ОДЕР–ГУАМ.