

Тетяна Ільїна

ДИСКУСІЇ З ПРИВОДУ ПРОБЛЕМ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКОВОЇ ТА ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано існуючі погляди щодо проблем формування спільної європейської політики безпеки і оборони. Показано, що в процесі розбудови власної безпекової і оборонної політики європейські держави стали заручниками низки проблем і суперечностей, що виникають на цьому шляху.

Ключові слова: спільна зовнішня та безпекова політика, спільна європейська політика безпеки та оборони, Європейський Союз, НАТО.

Татьяна Ильина. Дискуссии по проблемам формирования европейской политики безопасности и обороны

В этой статье сделан анализ существующих взглядов на проблемы формирования общей европейской политики безопасности и обороны. Показано, что в процессе развития собственной политики безопасности и обороны европейские страны стали заложниками ряда проблем и противоречий, что возникают на этом пути.

Ключевые слова: общая внешняя политика и политика безопасности, общая европейская политика безопасности и обороны, Европейский Союз, НАТО.

Tetyana Ilyina. The discussions about the problems of forming of European Security and Defence Policy

There is the analysis of existing views on the problems of forming of European Security and Defence Policy in this article. Shown that in the process of progress of Common Security and Defence Policy the European states have become the hostages of problems and controversies that arise in this way.

Key words: Common Foreign and Security Policy, the European Security and Defence Policy, European Union, NATO.

Після кардинальних змін геополітичної ситуації в Європі й у світі спостерігається поступове зростання тенденцій європе-

ізації системи безпеки. Із зникненням спільного ворога, яким був Радянський Союз, західні партнери почали дедалі частіше замислюватись над спільними цінностями, що об'єднували їх на обох берегах Атлантики. На тлі суперечностей у трансатлантичних відносинах цілком зрозумілими виглядають спроби європейців взяти частину відповідальності за власну безпеку в свої руки. Звичайно, твердження, мовляв Європа (у географічному сенсі слова) найближчим часом зможе сама розв'язати усі свої проблеми у галузі безпеки, є надто оптимістичними. Про це свідчить ціла низка подій, починаючи з конфліктів у колишній Югославії й колишньому Радянському Союзі і закінчуючи труднощами процесу інтеграції центрально- та східноєвропейських країн у політичні, економічні та оборонні структури Західної Європи. Поки що Європа виглядає надто розпорошеною, аби стати простором спільної безпеки. Проте ЄС все активніше демонструє намагання поширити процес інтеграції на безпекову та оборонну складові, що, зокрема підтверджується помітним розвитком даних сфер у Лісабонському договорі.

Ініціатива формування власне європейської безпекової та оборонної політики викликала активні дискусії як всередині ЄС, так і за його межами. Тому метою даної статті є аналіз існуючих поглядів щодо перспектив формування європейської безпекової та оборонної політики.

На Заході часто розглядають НАТО і ЄС як дві складові європейської економіко-політичної системи, де ЄС відповідає за економічну інтеграцію, а НАТО – за питання безпеки, обопільно доповнюючи одне одного. Однак з початку 1990-х років у Європі почалися спроби організації самостійної від НАТО системи безпеки [5]. Нездатність європейських країн без допомоги США і НАТО врегулювати конфлікти на Балканах ще більше підштовхнула ЄС до прискорення спроб створення самостійної військової структури.

У Європейському Союзі вже тривалий час борються дві тенденції. Одна з них, підтримана насамперед Францією, а з середини 1990-х рр. – і Німеччиною, полягає в тому, щоб відокремитися в питаннях континентальної безпеки від США та створити власну, європейську систему безпеки. Проти спроб підірвати монополію НАТО на гарантування безпеки в Європі активно виступають такі країни, як Велика Британія, Італія, Португалія, Нідерланди, Данія, а також усі члени НАТО з числа кра-

їн Центральної і Східної Європи, які в 2004 р. стали й членами ЄС [6, 25]. Унаслідок вступу 10 нових членів у травні 2004 р. до ЄС приєдналася група центрально– та східноєвропейських країн, які виступають за непорушність зв'язку з НАТО у сфері безпеки та за те, щоб європейська оборонна складова розвивалася в межах НАТО [12, 34].

Противники формування автономних від НАТО європейських збройних сил підтримують розвиток європейської оборонної складової в якості підсилення оборонних зусиль НАТО [2]. Матеріалізацією цієї тенденції стало підписання 13 грудня 2002 р. Декларації з європейської політики у галузі безпеки і оборони, яка передбачала:

- гарантований доступ ЄС до механізмів оперативного планування НАТО;
- можливість використання Європейським Союзом колективних ресурсів та спроможностей НАТО;
- можливість застосування механізмів військового командування НАТО в Європі в ході операцій під проводом ЄС, зокрема перебування представника ЄС на посаді заступника Верховного головнокомандувача Об'єднаних збройних сил НАТО у Європі;
- ухвалення такої системи оборонного планування НАТО, яка б передбачала наявність сил для операцій під проводом ЄС [4, 67].

Таким чином, оборонна політика ЄС і надалі залишилася у тіні НАТО.

Як зазначає А. Павленко, Росія також має власний інтерес у створенні автономної європейської оборонної політики, оскільки за таких умов міжнародна вага Росії, з її наявними військовими можливостями, суттєво зросте. У разі витіснення впливу НАТО Росія змогла б грати роль великої держави щодо самих держав ЄС, які часто мають відмінні конкуруючі інтереси [9, 55].

Між тим, як слушно зауважує М. Миронова, при будівництві власної оборонної системи європейські держави змушені враховувати не лише факт наявності у США значно більш розвинутого ядерного потенціалу стримування, але й той факт, що США тривалий час інвестували у свою безпеку більше, ніж усі європейські союзники разом. Так, скажімо, оборонні витрати США і європейських членів НАТО становили у 2006 році відповідно

490 і 243 мільярдів доларів [7, 27]. Натомість соціологічне дослідження “Трансатлантичні тенденції у 2004 році” свідчить, що понад 70 % європейців хотіли б бачити ЄС такою ж наддержавою, як і США. Але для досягнення цього тільки 20 % з них можуть погодитися з більшими витрати ЄС на оборону [7, 18].

За таких умов створення оборонних сил Європи означало б консервацію відставання європейських держав від США. За деякими даними, таке відставання становить щонайменше 20 років [7, 19]. Ядерні сили держав ЄС, значно менші за ядерні сили США та Росії, ближчими роками не можуть бути радикально підсилені кількісно і якісно. Крім того армії багатьох держав Європи є громіздкими, немобільними та занадто чисельними за рахунок набору призовників на основі загального військового обов’язку. Європейцям бракує наявних у США сучасних технологій оборонного призначення щонайменше у чотирьох сферах: розвідці, телекомунікаціях, супутниках спостереження та військово-транспортній авіації [11]. Можливості Західної Європи також недостатні для самостійного захисту своїх інтересів поза межами континенту, зокрема, для повноцінної участі у відверненні таких загроз, як розповсюдження зброї масового знищення, або у вирішенні таких питань, як безпека на Близькому і Середньому Сході та у Перській затоці [5].

Як зазначає А. Тюшка, проблемою Європи з її загальним високим технологічним рівнем є також надмірна чисельність національних збройних сил за наявності фрагментарної оборонної галузі та відсутності узгодженої військової стратегії. Та, схоже, лідери держав Європи останнім часом почали усвідомлювати необхідність створення у себе технологічно розвинутої воєнної індустрії, спроможної конкурувати з американським військово-промисловим комплексом. Так, Група Західноєвропейського союзу (далі – ЗЄС) з озброєнь (далі – ГЗЄСО) затвердила генеральний план, згідно з яким передбачається створення у майбутньому відкритого Європейського агентства з озброєнь. Але, разом з тим, ГЗЄСО залишається поки що більше декларативною структурою. Єдиною ж інституцією, що здійснює сьогодні ефективну робочу кооперацію в даній галузі, є заснована у 1996 р. Організація співпраці в галузі озброєнь (далі – ОСГО). До неї входять лише Франція, Німеччина, Велика Британія та Італія. Існує тенденція до створення основними виробниками озброєнь “закритого клубу” на шко-

ду маленьким країнам Європи (зокрема, державам Бенілюксу). Останні ж відчувають себе в такій ситуації виключеними з європейської оборони та перетворюються на простих клієнтів. У зв'язку з цим ними відстоюється необхідність уникати у спільній оборонній політиці поділу країн на категорії виробників та споживачів, оскільки нехтування бюджетами маленьких держав призводить тільки до того, що вони починають віддавати перевагу неєвропейським постачальникам [12, 36].

У Європі є три достатньо потужні у політичному, економічному і воєнному сенсі країни (Німеччина, Велика Британія і Франція), але немає жодної великої держави, яка б могла за своїми силовими характеристиками наблизитися до США чи Росії. Найбільша держава ЄС і європейська країна НАТО – Німеччина – має лише 86 млн. населення із близько 492 млн. населення всього ЄС. На думку О. Бодрука, Німеччина може вільно діяти як інтеграційний лідер лише за умови, якщо інші європейські країни не бачитимуть в її діях будь-яких власних воєнно-політичних міркувань [1, 28]. Це означає апіорну обмеженість Німеччини атлантичною парадигмою НАТО.

Щодо Франції, то вона має значно нижчий, ніж Німеччина, економічний потенціал. Її воєнно-політичні можливості, як підкреслюють Р. Коэн та М. Михалка, теж обмежені. Навіть для ініціювання такого свого далекосяжного проекту, як спільна європейська політика безпеки та оборони (далі – СЄПБО), Франція (за відсутності практичного інтересу з боку Німеччини) змушена була звернутися до атлантично орієнтованої Великої Британії. Ціною британської підтримки стало те, що СЄПБО, а в багатьох випадках і СЗБП загалом, було фактично вилучено з компетенції Європейської комісії і передано до аналогічних НАТО міжурядових механізмів, чутливих до впливу з боку США. Позиція Данії виявилась ще менш “проєвропейською” ніж британська. Окрім вимоги розвивати СЄПБО виключно на міжурядових засадах, ця країна вирішила не приймати участі в Європейському корпусі швидкого реагування. В військових силах ЄС Данія приймає участь тільки опосередковано – через своє активне залучення в інтегровані структури НАТО [5].

О. Палій стверджує, що навіть для підтримки базового рівня європейської інтеграції силами Франції і Німеччини необхідна активна підтримка Сполучених Штатів. Якщо ж розглядати

ширший географічний контекст, у тому числі розширення європейських інститутів, що є передумовою незалежного від Росії контакту Європи з іншими регіонами Євразії, роль США стає ключовою [10, 3].

Таким чином, було б перебільшенням вважати європейську інтеграцію самодостатнім процесом в безпековому та оборонному планах, який підтримує сам себе. Вона вимагає політичної волі, яка б долала скепсис і апатію населення європейських країн, причому розширення ЄС це стосується не менше, ніж розширення НАТО. Європейська інтеграція потребує, так би мовити, “єврооптимізму”, який створюється, в основному, завдяки активній підтримці Сполучених Штатів. Тобто США – одне з основних джерел європейської інтеграції, без якого остання неможлива [8, 7]. Практично це означає, що європейська інтеграція, тим більше європейська оборонна інтеграція, неможливі без НАТО як базового механізму залучення США до Європи.

Ще з 1999 року, коли ЄС почав розвивати незалежну оборонну політику і прийняв заяву про зміцнення безпеки й оборони Європи, США попередили ЄС, що “не можна йти занадто далеко”, побоюючись підриву провідної ролі США та НАТО в цій царині. Щодо створення сил швидкого реагування ЄС Штати наполягали на дотриманні трьох “не можна”: не можна дублювати функції органів НАТО, не можна “відриватися” від НАТО, не можна дискримінувати країни-члени НАТО, що не входять у ЄС [9, 58].

Однак, на думку А. Тюшки, якщо ЄС прагне стати рівноправним (у плані військових можливостей) партнером сильних США, то необхідності взаємної оборони державам-членам ЄС просто не обійти, а тим більше – не уникнути. У цьому контексті у свій час було розпочато дискусії про формування так званої четвертої опори ЄС – “європейської оборонної зони” (“euro-defence-zone”) на кшталт економічно-валютної “єврозони”. Однак її появи на часовому горизонті слід очікувати не раніше, аніж через 10-15 років. Побудова такої “четвертої опори” Європейського Союзу сприятиме формуванню правових та політичних передумов для здійснення наднаціональним угрупованням повноцінної СЄПБО. На відміну від НАТО, “оновлений ЄС” володітиме не тільки потужним військовим потенціалом, а й матиме у своєму розпорядженні широкий арсенал еко-

номічних, фінансових та політичних важелів впливу [12, 35]. Враховуючи ту обставину, що більшість регіональних проблем Європи неможливо вирішити використанням лише військових засобів, – в крайньому випадку вони не мають довгострокових військових способів вирішення – головним актором у справі вирішення європейських проблем безпеки стане в такому разі безумовно Європейський Союз.

На переконання О. Коппель та О. Пархомчук, намагання ЄС відігравати все більшу політичну роль одразу наштовхуються на опозиційний стереотип: “Америка вказує шлях, Європа йде по ньому” [3, 104]. Класичним аргументом, який США наводять для спростування необхідності створення системи безпеки в рамках ЄС, є твердження, що створення такої системи безпеки дозволить сьгоднішнім та майбутнім членам ЄС отримати гарантії безпеки з “чорного ходу”. Зважаючи на те, що такі держави-члени ЄС (які не входять до складу НАТО), як Фінляндія та Австрія стануть повноправними учасниками процесу вироблення та реалізації СЄПБО, вони опосередковано впливатимуть на внесок Європи у НАТО, а у випадку виникнення кризи – зможуть звернутись до США з проханням надати їм військову допомогу [1, 31]. Та справа не в тому, чи так уже й переймаються політики США перспективою формування такої собі “фракції Європи” у НАТО, а в тому, чи готова сьогодні Америка відмовитись від свого впливу у сфері забезпечення європейської безпеки та поступитися Європейському Союзові своєю роллю “доброго гегемона” [12, 35].

Поява спільної європейської політики в галузі безпеки і оборони стала одночасно і умовою збереження і одним з головних викликів НАТО. Сполучені Штати протягом багатьох років вимагали від європейців більшої відповідальності і більших затрат для забезпечення власної безпеки. Відсутність необхідності для США втручатися в кожен конфлікт, який міг би становити загрозу Європі, є одною з умов продовження підтримки законодавцями Сполучених Штатів асигнувань на діяльність НАТО [3, 111].

Основні проблеми взаємодії НАТО і ЄС внаслідок розвитку СЄПБО, як зазначає М. Миронова, полягають в уникненні дублювання механізмів військового планування, вирішенні проблем, пов’язаних з неспівпадаючою системою членства в двох організаціях, і відсутністю у європейських країн достатніх по-

тужностей для забезпечення нових сил необхідним обладнанням і інфраструктурою [7, 20].

Саміти Європейського Союзу в Фейрі і Ніщі створили в рамках Ради ЄС систему прийняття рішень і обмеженого військового планування, що загалом повторює міжурядові механізми НАТО:

- Раду з загальних питань, яка зазвичай повинна складатися з міністрів закордонних справ країн-членів (аналог Північноатлантичної ради НАТО під час сесій на рівні міністрів);

- Комітет з питань політики і безпеки (аналог Північноатлантичної ради НАТО під час роботи на рівні постійних представників);

- Військовий комітет (аналог Військового комітету НАТО);

- Військовий секретаріат (аналог Міжнародного військового секретаріату НАТО) [9, 55].

Важливо, що ці міжурядові за суттю механізми ЄС організаційно відірвані від Європейської комісії, яка уособлює конфедеративну ідею Європи. Таке розмежування роботи співтовариств і СЗБП, тобто першого і другого “стовпів” ЄС, встановлює принципове обмеження на воєнно-політичну інтеграцію в межах Європейського Союзу: вона не може бути більшою, ніж подібна в межах НАТО [10, 4].

В ідеалі дублювання воєнно-політичних механізмів ЄС і НАТО може бути мінімальним за умови доступу ЄС до решти необхідних механізмів військового планування і оперативного командування, що існують в рамках НАТО. ЄС запропонував таку схему:

- члени НАТО мають право приймати участь в будь-якій операції ЄС, в якій задіяні засоби Альянсу, а також можуть бути запрошені до місій, які використовують тільки засоби ЄС;

- члени НАТО – не члени ЄС, які вносять значний внесок до операції, приймають участь в роботі ключових органів СЄПБО на рівні з членами ЄС, хоча рішення про початок використання сил приймається виключно Європейським Союзом;

- члени НАТО – не члени ЄС матимуть вплив на потенційні операції ЄС в регіонах їх власної стурбованості [1, 24].

На сьогодні вирішення питання гарантованого, тобто юридично зобов'язуючого автоматичного доступу ЄС до засобів НАТО заблоковано Туреччиною, яка не задоволена механізмом впливу членів НАТО – не членів ЄС на прийняття воєнно-політичних рішень Європейським Союзом.

Найбільш суттєві заперечення Туреччини стосуються самої ідеї автоматизму доступу ЄС до засобів НАТО. Туреччина наполягає на застосуванні принципу розгляду ситуації в кожному окремому випадку. Мотивація такої вимоги базується на потенційній загрозі ескалації операцій ЄС, не всі члени якого є членами НАТО, у конфлікт, що вимагатиме колективної оборони з боку НАТО, у тому числі тих її членів, які не мали змоги впливати на рішення ЄС [12, 35].

На думку О. Бодрука чинниками, що можуть сприяти зміцненню співпраці між НАТО та ЄС, є наступні:

- спільні інтереси, соціальні та духовні цінності;
- майже однаковий склад обох цих інституцій;
- взаємна зацікавленість європейців і американців у присутності США в Європі (можливо, за винятком Франції);
- зацікавленість Європи в залученні американського воєнного потенціалу;
- існування зовнішньої воєнної загрози для євро-атлантичного співтовариства;
- існування потенційної можливості виникнення нових міжетнічних конфліктів на європейському континенті;
- нестабільність на Балканах, яка (теоретично) може негативно вплинути на соціально-політичну та економічну ситуацію в розвинутих європейських країнах.

До чинників, що можуть ускладнити співпрацю між НАТО та Європейським Союзом, дослідник відносить наступні:

- продовження роботи по створенню європейських сил швидкого реагування;
- набуття ОБСЄ більшого впливу на врегулювання кризових ситуацій, що виникають або гіпотетично можуть виникати на території Європи, що може дублювати традиційні функції НАТО;
- існування певної недовіри з боку США до своїх європейських колег по НАТО-відхід Європи від євроатлантизму;
- історичні закиди з боку США на адресу європейців про недостатні зусилля з підтримання оборонного потенціалу;
- об'єктивне суперництво двох потужних торговельних партнерів на світовому ринку;
- спроби з боку США впливати на внутрішні справи ЄС, наприклад, стосовно Туреччини [1, 29].

Отож протягом останніх років європейська оборонна інтеграція набула рис, які стали приводом для багатьох аналітиків розглядати цей процес окремо від НАТО. Поширеною стала навіть думка, що об'єднана Європа стоїть на межі виходу з-під військово-політичної опіки з боку Сполучених Штатів. Особливо популярними такі оцінки були в Російській Федерації в рамках її концепції багатопольярного світу. Втім, згуртованість країн Заходу, в тому числі через механізми НАТО, яку вони продемонстрували після терористичних атак на Америку, свідчить, що об'єднана Європа залишається “атлантичною”.

Європейська оборонна інтеграція – це складний і багатомірний процес. На стратегічному рівні єдність США та їх союзників залишається незаперечною. На військово-політичному рівні існують суттєві протиріччя, але вони торкаються скоріше “гармонізації” відносин між ЄС і НАТО. Найбільш проблематичною можна вважати оборонно-промислову складову європейської оборонної інтеграції, бо процеси саме в цій сфері є найбільш закритими, і часто пов'язаними з фінансовими і економічними інтересами, індиферентними до геостратегічних і, навіть, військово-політичних факторів.

Незважаючи на те, що ЄС ініціює створення власної системи безпеки, яка не буде залежати від НАТО, Європа усвідомлює той факт, що в епоху глобальних ризиків та асиметричних загроз забезпечення власної безпеки без участі США неможливе. Нинішня ситуація багато в чому зумовлена слабкістю позицій єдиної Європи, неузгодженістю дій лідерів європейських держав та їхнім небажанням йти далі декларацій, а також прагненнями окремих національних урядів зберегти за собою важелі управління у зовнішній та безпековій політиці, внаслідок чого європейська концепція спільної безпеки залишається доволі розпливчастою та нечіткою.

Джерела та література

1. Бодрук О.С. Нові риси старого світу – військово-політична інтеграція європейських країн / О.С. Бодрук // Стратегічна панорама. – 2000. – № 1 – 2. – С. 22–36

2. Ван Хам П. Новые устремления Европы в области обороны: последствия для НАТО, США и России / Публикация № 1 Центра им. Маршалла. – Режим доступа: [http // www.zoom.mediaweb.at/zoom_1297/ gasp. html](http://www.zoom.mediaweb.at/zoom_1297/gasp.html)

3. Коппель О.А. Міжнародні системи та глобальний розвиток / О.А. Коппель, О.С. Пархомчук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2004. – 174 с.

4. Коппель О.А. Міжнародні системи. Світова політика / О.А. Коппель, О.С. Пархомчук. – К.: ФВТВ ЛТД, 2001. – 197 с.

5. Коэн Р. Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка / Публикация № 3 Центра им. Маршалла. – Режим доступа: [http // www.zoom.mediaweb.at/zoom_1297/gasp.html](http://www.zoom.mediaweb.at/zoom_1297/gasp.html)

6. Миронова М.А. Політичні відносини США та ЄС: партнерство чи суперництво? / М.А. Миронова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2007. – Вип. 43. – Ч. 2. – С. 25–29

7. Миронова М.А. США та проблеми військово-політичної інтеграції в ЄС / М.А. Миронова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2006. – Вип. 41. – Ч. 2. – С. 17–21

8. Орлик В.М. Альтернативна безпека / В.М. Орлик, Р.М. Рукомеда // День. – 2004. – № 120. – С. 7–9

9. Павленко А.М. Перспективи формування воєнної політики ЄС / А.М. Павленко // Стратегічна панорама. – 2006. – № 1. – С. 54–59

10. Палій О.П. Європейська системи безпеки не буває без НАТО / О.П. Палій // Оглядач. – 2006. – № 8. – С. 3–4

11. Спільна європейська політика безпеки і оборони: якою вона буде? (Заочний круглий стіл, організований УЦЕПД ім.О.Разумкова 20-09-2001). – Режим доступа: [http // www.ieac.org.ua/content/print.php?id](http://www.ieac.org.ua/content/print.php?id)

12. Тюшка А.В. “Четверта опора” Європейського Союзу: мілітаризація розпочинається / А.В.Тюшка // Юридичний журнал. – 2007. – № 1. – С. 34–36.