УДК 35.1:327.7

Н. С. ФЕСЕНКО

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

***Н**аведено аналіз діяльності Європейського Союзу у сфері міжнародної безпеки, надано оцінку результатів реалізації європейської політики в галузі підтримки миру. Розглянуто Європейську стратегію безпеки як основу сучасної зовнішньої політики об'єднаної Європи як показник успішності ЄС як глобального актора.*

***I**n article the analysis of activity of the European Union in area of the international security is presented, the assessment of results of realization of the European policy in the field of maintenance of the world is given. The European strategy of a security as a basis of modern foreign policy of the incorporated Europe is considered in article as a parameter of success of EU as global actor.*

Експерти з питань державної зовнішньої політики підкреслюють, що стратегія опори виключно на свої сили як форма прояву національного егоїзму прирікає будь-яку країну на збиткову для неї ізоляцію і в підсумку – на ураження [4]. У свою чергу, глобалізація – історично обумовлений і природний процес, що вимагає разом з тим певних коректив у бік кращої керованості і соціальної справедливості. Зараз проблема полягає в тому, чи стане усвідомлення цих реалій відправною точкою для якісно нового цивілізаційного прориву або людство буде і далі страждати від розбалансованості принципів співіснування в гуманітарній сфері, сфері безпеки, політики, економіки, екології.

За цих умов для нас надзвичайно важливо реальне бачення місця і ролі України у глобальному світі, що динамічно змінюється. Геополітичну ситуацію України, як і інших країн світу, визначають кілька фундаментальних фактів глобального значення, які диктують необхідність активних пошуків нашого місця в нових координатах XXI ст. Стратегічною метою України має бути її перетворення на регіональну державу-лідера в районі Центрально-Східної та Південної Європи, державу, яка б стала надійним союзником, гарантуючи стабільність у цьому стратегічно важливому регіоні світу.

У своєму Посланні Президента України до Українського народу В. Янукович наголошував: "Найвищим пріоритетом нашої зовнішньої політики була і залишається євроінтеграція. Виходячи з наших стратегічних національних інтересів, ми продовжуватимемо співпрацю з ЄС як ключовим партнером у подоланні негативних наслідків фінансово-економічної кризи. … Після набуття майбутньою Угодою про асоціацію чинності реальністю стануть зближення позицій України та ЄС *у питаннях міжнародного миру і безпеки*…" (курсив наш. – *Н.Ф.*) [1]. Саме європейський напрям розвитку України дає можливість нашій державі приєднатися до європейських стандартів у сфері оборони, стати вагомим ігроком у системі міжнародного миру і безпеки.

Обґрунтування механізмів забезпечення національної безпеки України викладено у працях В. Ліпкана, Г. Ситника, В. Олуйка. Серед досліджень, присвячених місцю України у глобальному безпековому просторі, можна виділити роботи О. Соскіна, О. Берстада, В. Бондаренка, Б. Парахонського, М. Маломужа. Процеси, які пройшла Європа на шляху від створення спільної економічної сфери до формування політичного союзу, що означає, передусім, розробку механізмів проведення спільної зовнішньої політики, політики в галузі безпеки, оборони, внутрішніх справ та юстиції, суб'єктивну протидію в рамках традиційного сприйняття національного інтересу, аналізували І. Грицяк, В. Копійка, В. Посельський, Н. Мусіс, Д. Дайнен. Окремі аспекти європейської політики з оборони і

безпеки досліджуються у працях Н. Арбатової, С. Даганд, Р. Ролоффа, У. Шмальца, С. Біскопа, Дж. Байдена та ін.

Метою статті є дослідження етапів формування загальної зовнішньої політики та політики безпеки в об'єднаній Європі, аналіз створення спільної системи стабільності та порядку, а також вироблення рекомендацій щодо напрямів адаптації та входження України в європейську оборонну зону.

Європейський Союз (ЄС), а раніше Європейське економічне співтовариство (ЄЕС), завжди був глобальною економічною силою. Економічна міць дозволила йому стати і глобальним актором міжнародної дипломатії і оборони. Старт процесу зовнішньополітичного єднання Європи був даний з двадцятирічним запізненням. І тільки в 1991 р. на основі Маастрихтського договору було сформульовано Спільну зовнішню політику та політику безпеки (Спільна зовнішня та безпекова), і об'єднана Європа приступила до розробки власної зовнішньої політики і політики безпеки, але дуже невпевнено.

Двічі за першу половину XX ст. Європа ставала епіцентром світових конфліктів, в які лише на цьому континенті були втягнуті тридцять держав. Уже під час Другої світової війни стало зрозумілим, що післявоєнний світовий порядок буде відрізнятися від того, який існував до війни. Перемога антигітлерівської коаліції обумовила нове співвідношення сил. 5 червня 1947 р. державний секретар США Дж. Маршалл під час доповіді в Гарвардському університеті оголосив про необхідність прийняття Америкою програми широкомасштабної допомоги європейським країнам з метою попередження "економічного, політичного й соціального хаосу" і відродження Європи. Він установив прямий зв'язок між економічними й соціальними проблемами в Європі та зростанням впливу комуністичних ідей і запропонував надати фінансову допомогу європейським країнам. Для розподілу допомоги, а також координації національних економічних політик у квітні 1948 р. починає діяти Європейська організація економічного співробітництва (ЄОЕС). Одночасно зі співробітництвом у галузі економіки почався процес політичної і воєнної інтеграції. 17 березня 1948 р. Велика Британія, Франція, Бельгія, Нідерланди і Люксембург підписали Договір про економічне, соціальне і культурне співробітництво та колективну самооборону (Брюсельський пакт) терміном на 50 років, що фактично означало створення в Європі воєнного угруповання – Західноєвропейського союзу – і визначав зобов'язання щодо спільних дій його учасників на випадок виникнення війни в Європі й утягнення в неї хоча б одного з них. Брюсельський договір виявився фактично підготовчим етапом створення в 1949 р. НАТО. У ході формування Ради Європи в 1949 р. провалилася перша спроба створення політичного союзу, тому що функції Європейської консультативної асамблеї (одного з керівних органів цієї організації) були обмеженими, і вона не мала жодної компетенції в питаннях оборони. Не відбулася через французькі заперечення в 1954 р. ратифікація підписаних ще в 1952 р. Договорів про Європейське оборонне співтовариство (ЕОС) і прийнятого в 1953 р. проекту Статуту Європейського політичного співтовариства (ЄПС). У 60-х рр. XX ст. Ш. Де Голль, тодішній президент Франції, прагнув створення "Союзу Держав", а також висунув свою ініціативу про нову європейську спільноту з безпеки. 1960 р. було створено комітет, очолюваний К. Фуше, який розробив план конфедерації європейських держав. План Фуше визначив цілі – спільна зовнішня та оборонна політика, а також співпраця в галузі культури, освіти й науки – і окреслив головні інституції, а саме: раду міністрів, комісію з високих представників міністерств закордонних справ і консультативну асамблею з делегатів від національних парламентів. Боячись французького або франко-німецького панування в майбутній європейській організації, позбавленій запобіжного наддержавного механізму, інші країни-члени на чолі з Нідерландами твердо протистояли ідеї де Голля. Кілька прикрих засідань на початку 1962 р. призвели до розпаду комітету Фуше.

З прийняттям у 1970 р. Люксембурзької доповіді про зовнішньополітичну співпрацю були нарешті закладені початки зовнішньополітичної кооперації держав – членів Європейського співтовариства. Система Європейського політичного співробітництва, яка зросла на цій основі, незважаючи на неодноразове її реформування, навіть її договірну кодифікацію в рамках Єдиного європейського акта 1986 р., так і не змогла вирватися з жорстких рамок міждержавних процедур.

Питання про наднаціональну інтеграцію так і не стало предметом якої-небудь серйозної дискусії. Ані численні спроби модифікації та вдосконалення системи, ані навіть Спільна зовнішня політика та політика безпеки (СЗППБ), яка прийшла в 1993 р. на зміну Європейській політичній співпраці, не змогли змінити існуючий стан справ. Як зазначає У. Шмальц, важкий і до того ж запізнілий старт процесу зовнішньополітичного єднання Європи як, утім, і суто міждержавний інтеграційний характер Європейського політичного співробітництва є вираженням і наслідком особливої чутливості цієї сфери політики до питань національного суверенітету держав-членів. У наявності – ознаки так званого "синдрому ДДС" ("DDS-Syndrom"), який відносить зовнішню політику і політику в галузі безпеки до "дискреційних, делікатних і обтяжених суверенітетом" сфер політики, які підпорядковуються іншими правилами гри, ніж, наприклад, законодавство, що регулює внутрішній ринок Європейського співтовариства [8]. Політика в галузі безпеки і оборони, яка є найбільш чутливою ключовою компонентою національного суверенітету, спочатку була винесена навіть за рамки процесу формування системи Європейського політичного співробітництва, що почалося, як відомо, із запізненням. І лише з прийняттям у 1987 р. Єдиного європейського акта, тобто, пройшовши ще сімнадцяти років з початку процесу зовнішньополітичного єднання Європи, економічні та політичні аспекти безпеки були включені в систему Європейського політичного співробітництва. Виключеними залишилися, однак, оборонно-політичні аспекти. Замість цього Західноєвропейський союз (ЗЄС) було проголошено невід'ємною складовою частиною процесу формування ЄС. Слід зазначити, що на практиці подібна подвійна конструкція виявилася неспроможною в плані забезпечення якої-небудь значущої дієздатності ЄС у військовій галузі, якщо не брати до уваги невеликі операції з кризового регулювання, наприклад, контроль над дотриманням ембарго на Дунаї і на Адріатиці. Нічого в цьому плані не змінив і Амстердамський договір – ЗЄС продовжував існувати як принципово самодостатня організація нарівні з ЄС, хоча його прив'язка до Союзу стала значно жорсткішою. З іншого боку, істотний прогрес було досягнуто за рахунок віднесення до ЄС "Петерсберзьких завдань" ЗЄС, що включають широкий спектр завдань з управління кризами, в тому числі гуманітарні завдання та рятувальні операції, завдання з підтримання миру, а також силові операції з урегулювання криз, включаючи миротворчі заходи [Там же].

Перебуваючи під враженням від своєї військової неспроможності, що виявилася не в останню чергу під час Косовського конфлікту, і не будучи більше повністю впевненими в готовності США до втручання на європейській території, держави – члени ЄС з кінця 1998 р. приступили до інтенсивного нарощування власних інтеграційно-політичних зусиль у галузі безпеки та оборони. Вирішальним поштовхом у цьому напрямку стали різка зміна британської позиції в питанні самостійності оборонної політики ЄС, а також зближення позицій Великої Британії та Франції на двосторонньому саміті в Сен-Мало (грудень 1998 р.), в ході якого обидві країни домовилися про принципи європейської оборони. На сесії Європейської ради в Кельні в червні 1999 р. глави держав і урядів держав – членів ЄС взяли курс на будівництво Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО). В основу були поставлені такі основні цілі: формування дієздатності ЄС у військовій галузі для запобігання конфліктів і врегулювання криз у рамках "Петерсберзьких завдань", а також віднесення необхідних для цього завдань ЗЄС до "другої опори" ЄС (зовнішньополітична компетенція і питання безпеки). Тим самим ЄС повинен був набути здатність до самостійного проведення військових операцій з урегулювання міжнародних криз у випадку, якщо Північноатлантичний альянс (НАТО) в

цілому не буде залучений до їх вирішення. На Хельсинкському саміті Європейської ради в грудні 1999 р. держави-члени сформулювали завдання з формування до 2003 р. потенціалу військових можливостей ЄС. На самітах у португальському місті Фейра (червень 2000 р.) і в Гетеборзі (червень 2001 р.) глави держав та урядів прийняли рішення про створення Комітету з невійськових аспектах управління кризами. Крім того, були визначені цілі та прийнято план розширення потенціалу можливостей Союзу в питаннях цивільного управління кризами, зокрема за такими напрямами, як поліція, правова держава, цивільна адміністрація, захист від катастроф і стихійних лих ліквідації їх наслідків. Нарешті, на саміті Європейської ради в Ніцці (грудень 2000 р.) глави держав і урядів завершили формування структур ЄПБО, що відповідають за безпеку і оборону, концепція яких була розроблена на Кельнському саміті. Рішення у сфері ЄПБО приймаються, як правило, Радою ЄС. Структурним підрозділом, який відповідає за цей напрям, є Рада із загальних питань та зовнішніх відносин, склад якої формується з міністрів закордонних справ. Слід зазначити, що й наради міністрів оборони все частіше проводяться у форматі Ради. Поряд з головуванням ЄС важливу роль у Раді і в КПБ відіграє Високий Представник з ОВП.

Цілісний підхід у політиці Євросоюзу особливо очевидний стосовно сусідніх країн, які ЄС намагається об'єднати під всеохоплюючу мережу відносин, прикладами чого є Пакт стабільності для Балкан, Європейсько-Середземноморське партнерство і, звичайно, успішна трансформація країн Центральної та Східної Європи – можливо, найбільш істотне досягнення Європи після проекту європейської інтеграції. Під назвою Європейської політики сусідства (ЄПС) цей підхід був прийнятий в якості розширеної основи відносин між ЄС і його сусідами. У той же час відносини з країнами Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону, як і зі стратегічними партнерами – такими, як Росія і Китай, також розширювалися в багатьох напрямках, залишаючи в минулому виключно економічний фокус співпраці. Так, цілісний підхід став домінуючою характеристикою зовнішньої політики ЄС в довгостроковому вимірі. Кекеле і Макнайтан [6] назвали це "структурною зовнішньою політикою" ЄС. Цей підхід менш помітний, ніж традиційна дипломатія або висока політика, але уособлює величезні і часто дуже успішні зусилля з боку ЄС. Схожим чином ситуацію описують Бретентон і Воглер у своєму дослідженні Євросоюзу як глобального актора [5]. Тим не менше при зіткненні ЄС з гострими конфліктними ситуаціями на кшталт Іракської кризи 2003 р. у його загальній політиці ці імпліцитні стратегічні тенденції достатньою мірою не проявляються. Теракти 11 вересня 2001 р. і їх наслідки стали показовим прикладом. Спочатку країни ЄС відреагували одноманітно, зосередившись на глибинних причинах тероризму – це ще один приклад прояву цілісного підходу. На позачерговому засіданні 21 вересня 2001 р. Європейська рада закликала до всебічного політичного діалогу з тими країнами і регіонами світу, в яких виникає тероризм і до об'єднання всіх країн у справедливу світову систему, де панують безпеку, процвітання і успішний розвиток. 11 вересня не стало поворотним пунктом у зовнішній політиці ЄС, але підтвердило те, що політика, що використовує лише силові інструменти, не здатна привести до довгострокової стабільності. Наступні події, особливо прийняття Вашингтонської декларації про війну проти тероризму і вторгнення до Іраку під егідою США все ж таки призвели до глибокого розколу в ЄС між "новою" і "старою Європою", як назвав його міністр оборони США Д. Рамсфелд, вдало використовуючи принцип "розділяй і володарюй". Детально розроблена стратегія не захищає від подібних внутрішніх розколів. Але без стратегії "запізнілі реакції, параліч процесу прийняття рішень і утворення коаліцій поза ЄС стануть вірогідним результатом" [7].

Таким чином, зовнішній політиці ЄС не вистачало спрямованості, чіткості і послідовності. Європейський Союз часто обмежувався роллю реагуючого на ініціативи провідного глобального гравця – США, досить рішучого і могутнього, який має до того ж чітку Стратегію національної безпеки, прийняту адміністрацією Буша в 2002 р. і оновлену в 2009 р. адміністрацією Б. Обами. Не маючи чіткої стратегії як такої, ЄС не зміг би

уникнути домінуючого американського впливу і сприяти просуванню своїх власних політичних пріоритетів – як цілей, так і інструментів для їх реалізації.

Розкол щодо війни в Іраку також спонукав держави – члени ЄС до оцінки того, що відбувається зі стратегічної точки зору, що було неможливо ще кілька років тому. Мотивація тут могла бути різною. Для деяких вона полягала в необхідності визначити особливий "європейський шлях", щоб дистанціюватися від політики США, погодитися з якою вони не могли, і запропонувати їй альтернативу; інші прагнули привести європейські та американські пріоритети до спільного знаменника заради збереження трансатлантичного партнерства, існування якого, як вважалося, знаходилося під загрозою, треті хотіли об'єднати обидва підходи, погоджуючи порядок денний ЄС з потребою в довгостроковому трансатлантичному партнерстві. Незалежно від мотивації важливо те, що ця ситуація зробила можливим здійснення вирішального кроку – початку стратегічних переговорів в середині ЄС з метою перевести політичну практику в стратегію [3].

Європейська рада на своїй сесії 12 грудня 2003 р. прийняла Європейську стратегію безпеки "Безпечна Європа в кращому світі", в якій вперше було викладено взаємопов'язане бачення Європейським Союзом домінуючих у XXI ст. загроз безпеки і можливих відповідей на них. Стратегія безпеки, яка, крім іншого, являє собою абсолютно свідомий заклик до стратегічного діалогу, в тому числі із США, заповнює певний пробіл у взаєморозумінні, який напередодні Іракської війни викликав чимало євроатлантичних розбіжностей. Стратегія визначає міжнародний тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, регіональні конфлікти, державну нестабільність і неспроможність державної влади, а також організовану злочинність як п'ять головних загроз європейської безпеки, пропонуючи одночасно принципи і підходи у відношенні заходів щодо їх усунення. Вона визначає стратегічні цілі в плані відображення цих загроз, зміцнення безпеки в європейському найближчому оточенні і створення світового порядку на основі дієвої багатосторонності. У Стратегії міститься заклик до активізації зовнішньополітичних зусиль ЄС шляхом удосконалення потенціалу можливостей і поліпшення координації дій. У документі підкреслюється необхідність зміцнення міжнародних інститутів і міжнародного права з особливим упором на превентивний характер усього інструментарію ЄС, при цьому не виключається застосування військової сили як останній засіб попередження конфліктів та врегулювання криз. Вирішальною компонентою Стратегії безпеки є прийнята Європейською радою в грудні 2003 р. Стратегія недопущення розповсюдження зброї масового знищення.

Зважена оцінка можливостей ЄС як активного суб'єкта політики безпеки не може не брати до уваги і ті драматичні зміни, які зазнали виклики і загрози системі міжнародних відносин на початку XXI ст. Завданнями нинішньої зовнішньої політики і політики безпеки є профілактичні заходи і боротьба, спрямовані проти таких явищ, як міжнародний тероризм, релігійно-ідеологічний фундаменталізм, розповсюдження зброї масового знищення, міжетнічні конфлікти, демографічний вибух, недоїдання, руйнування навколишнього середовища, зміна клімату, міграція, організована злочинність. Для будь-якої країни, навіть для США (це один з уроків війни в Іраку), протистояння настільки гігантським викликам є непосильним тягарем. У той же час ЄС з його широким спектром дій на міжнародній арені як відносно окремих держав, так і відносно інших міжнародних організацій має в цьому питанні явні переваги. Будучи активним провідником політики в галузі торгівлі, встановлення порядку, захисту прав людини, демократизації, застосування санкцій і розвитку у світовому масштабі, ЄС здатний запропонувати саме той потенціал можливостей і ті інструменти, які користуються в даний час і будуть користуватися надалі безпрецедентним попитом у зв'язку з виконанням першочергових завдань національно-державного будівництва, забезпечення належного рівня урядової діяльності, модернізації політичних, суспільних та економічних систем, а також стабілізації кризових регіонів [2].

Завдяки проведеній ним багатогранній політиці стабілізації та встановлення порядку, зокрема в Південно-Східній Європі та Середземноморському регіоні, Європейський Союз

зумів закріпити за собою імідж могутньої громадянської держави. Як недавні успіхи ЄС, так і його незмінно прогресивні підходи у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики і ЄПБО дозволяють йому поширювати свою дієздатність і на військову сферу.

Маючи в розпорядженні унікальні інструменти, ЄС уже сприяє підвищенню безпеки у світі. Європейська спільнота працює над людською захищеністю, знижуючи рівень бідності та нерівності, пропагуючи хороші управлінські практики та права людини, сприяючи в її розвитку і розглядаючи безпосередньо першопричини конфліктів і незахищеності. ЄС залишається найбільшим джерелом допомоги для нужденних країн. Для міцної стабілізації потрібне довгострокове сприяння. За минуле десятиліття Європейська політика безпеки і оборони поповнилася досвідом і можливостями, 20 місій були розгорнуті для боротьби з кризовими ситуаціями. Ці досягнення є результатом характерного європейського підходу до зовнішньої політики та політики безпеки. У Звіті про впровадження Європейської стратегії безпеки зазначено: "Щоб забезпечити безпеку і виправдати очікування громадян, ми повинні бути готові формувати події. Це означає, що ми повинні освоїти більш стратегічне мислення, а також вести більш ефективну та видиму діяльність у світі. Ми найбільш успішні, коли діємо своєчасно і злагоджено, забезпечені необхідними можливостями і безперервною суспільною підтримкою" [2].

Для України, яка продовжує інтегрування до об'єднаної Європи, саме такі принципи і підходи найбільш придатні, тому наша держава повинна прикласти найактивніших зусиль стосовно входження до європейської безпекової зони. Для нашої країни сучасні трансформації на глобальному та європейському рівнях актуальні в двох вимірах – зовнішньої і внутрішньої політики, які взаємопов'язані і обумовлюються необхідністю формувати на основі активної взаємодії з діючими системами гарантії безпеки України. Досягнутий Україною ледь не найвищий серед країн-нечленів рівень співпраці з НАТО (у рамках Хартії про особливе партнерство і річних національних програм) та ЄС (через асоційоване партнерство і ведучу роль у "Східному партнерстві") не тільки оберігає нашу державу від закріплення в новій "сірій зоні" Європи, але й дозволяє використовувати механізми та ресурси цих структур для вирішення широкого спектру внутрішніх і зовнішніх завдань у соціальному, демократичному, економічному, військово-технічному наближенні держави до відповідних стандартів, приєднання до спільного європейського енергетичного простору, зони вільної торгівлі, лібералізації руху капіталів, товарів, послуг і робочої сили.

Література:

1. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/17307.html

2. Отчет о внедрении Европейской стратегии безопасности "Обеспечение безопасности в изменяющемся мире". – Режим доступа : http://jeans-by.com/zamezhzha/3982-nato-i-evrosoyuz-vyrabatyvayut-strategiyu.html

3. *Бископ С.* Основы обновленной Европейской стратегии безопасности / С. Бископ // Вестник международных организаций. – 2009. – № 2 (24). – С. 105–120.

4. *Маломуж Н.* О стратегии преодоления угроз национальной безопасности Украины в начале XXI века / Н. Маломуж. – Режим доступа : http://flot2017.com/show/opinions/14960

5. *Bretherton Ch.* The European Union as a Global Actor / Ch. Bretherton, J. Vogler ; 2nd ed. – Abingdon : Routledge, 2006. – 457 p.6. *Keukeleire S.* The Foreign Policy of the European Union / S. Keukeleire, J. MacNaughtan. – Basingstoke: Palgrave, 2008. – P. 157–159.

7. *Meyer C. O.* Theorising European Strategic Culture. Between Convergence and the Persistence of National Diversity / C. O. Meyer // Working Document № 204. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2004. – P. 3.

8. *Schmalz Uwe.* Die Entwicklung der ESVP 1990 – 2004 / Uwe Schmalz // in Johannes Varwick (Ed.), Die Beziehungen zwischen NATO undue : Parlnerschafl, Kimkurren, Rivulitael // Opladen. – 2005. – P. 45–59.

Надійшла до редколегії 29.06.2010 р.