

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-31>

УДК 347.965:061.1ЄС(477)

Колдов Є.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ДОГОВІР КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ ЄС: ПРОБЛЕМИ І РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена проблематиці дослідження системи колективної безпеки Європейського Союзу. Проблематика функціонування колективної безпеки в рамках Європейських співтовариств ставала предметом дискусій з кінця Другої світової війни й до сьогодення. З набуттям чинності Лісабонського договору був розпочатий новий етап розбудови даного вектору діяльності європейських держав. Разом з тим, глобальні виклики сьогодення, в тому числі й агресія РФ проти нашої держави, висувають нові вимоги до функціонування безпекового сектору Європейського Союзу. На основі аналізу чинної нормативної бази ЄС та наукових публікацій досліджуються питання становлення, розвитку та нинішнього функціонування колективної безпеки в рамках Союзу. Висловлюються припущення щодо можливості та доцільності ухвалення договору про колективну безпеку ЄС як окремого акту.

Ключові слова: колективна безпека, Європейський Союз, Спільної політики безпеки та оборони, міжнародний договір, міжнародне публічне право.

Koldov Yehor

Yaroslav Mudryi National Law University

EU COLLECTIVE SECURITY AGREEMENT: PROBLEMS AND REGULATION

Summary. The article is devoted to the problems of legal regulation of system of collective security of EU. The issue of the functioning of collective security within the framework of the European Communities has become the subject of discussions since the end of the Second World War and to this day. With the entry into force of the Treaty of Lisbon, a new stage in the development of this vector of European states was launched. At the same time, the global challenges of the present, including Russia's aggression against our state, put forward new requirements for the functioning of the security sector of the European Union. Based on analysis of the EU legal framework and scientific publications author makes conclusions about features of collective security of EU and possibility of adoption of a collective security agreement. In the preface to the European Union's Global Strategy on Foreign and Security Policy, the following is clearly defined: the objective and even the very existence of the EU is today called into question, the European region has become less stable, none of the member states has sufficient resources to deal with the threats of the present on our own. Taking into account the above it is possible to speak fairly confidently that in the following years the CFSP will become a key priority of the development of the European Community. Therefore, the author examines the issue of signing a single international treaty on the security of both an individual Member State and the European Union as a whole. The EU's Global Strategy for Foreign and Security Policy, adopted in 2016, proves the Union's commitment to those principles and ideals that were laid down as the basis for its activities in general and for the Common Foreign and Security Policy. None of the member states of the Union is currently unable to confront the challenges of the present on its own. As a result, cooperation and interaction between them, especially in the security field, will only increase. However, it should be noted that the European Union is not the only organization that wishes and is able to effectively protect the collective interests of the European continent. Most of the provisions that could be found in the EU collective security agreement have already been implemented in a practical way within NATO. The outline does not mean that cooperation between the member states in SPOS is ineffective or unnecessary, but the EU collective security system is still in the process of reforming and becoming.

Keywords: collective security, European Union, Common Security and Defence Policy, international treaty, international public law.

Постановка проблеми. На даний момент Європейський Союз є впливовим суб'єктом міжнародної політики. Взаємодія між державами-членами здійснюється за численними напрямками, одним із найважливіших серед яких є спільна зовнішня безпекова політика. Проблематика функціонування колективної безпеки в рамках Європейських співтовариств ставала предметом дискусій з кінця Другої світової війни й до сьогодення. З набуттям чинності Лісабонського договору був розпочатий новий етап розбудови даного вектору діяльності європейських держав. Разом з тим, глобальні виклики сьогодення, в тому числі й активна допомога РФ незаконно самопроголошеним республікам в Україні, висувають нові вимоги до функціонування безпекового сектору Європейського Союзу.

Мета дослідження. Основне завдання даного дослідження полягає у вивченні сьогодення

стану інституційного забезпечення Спільної політики безпеки та оборони (СПБО), аналізі чинного нормативного забезпечення даної діяльності в ЄС та прогнозуванні можливих трансформаційних процесів, що можуть мати місце у майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики колективної безпекової політики в ЄС ставали предметом наукових пошуків І.С. Кузнецової, О.О. Новікова, І.А. Кочева, Л. Фалалєєвої, та інших вітчизняних вчених. Разом з тим, на сьогоденній день ми є свідками надзвичайно динамічних суспільно-політичних трансформацій, що мають своїм наслідком необхідність постійного моніторингу європейської нормативної бази та інституційного механізму, особливо з огляду на чіткі євроінтеграційні процеси, що мають місце в нашій державі. Крім того, деяким аспектам проблематики СПБО вітчизняні дослідники приділяють до-

силь незначну увагу. Так потребує додаткового розгляду та дослідження Глобальна стратегія зовнішньої політики та політики безпеки ЄС 2016 року та питання щодо можливості укладення договору колективної безпеки ЄС.

Виклад основного матеріалу. В передмові до Глобальної стратегії Європейського Союзу із зовнішньої політики та політики безпеки чітко визначається наступне: ціль та навіть саме існування ЄС на сьогоднішній день ставляться під сумнів, європейський регіон став менш стабільним, жодна з держав-учасниць не володіє ресурсами, достатніми для того, щоб впоратись із загрозами сьогодні самостійно. Враховуючи наведене можна досить впевнено вести мову про те, що в наступні роки СПБО стане ключовим пріоритетом розвитку європейського співтовариства [1].

Проте, перш ніж оцінювати можливості потенційного розвитку в даній області, необхідно коротко розкрити саму сутність СПБО. Необхідно зазначити, що СПБО є ключовим елементом іншої, більш широкої сфери – Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ). Спроби інституційного оформлення координації спільних зусиль європейських держав у цій сфері сягають ще середини ХХ ст. У 1948 році п'ять європейських держав уклали Брюсельський договір, яким було розпочато створення Західноєвропейського союзу – ЗЄС. Даний акт, серед іншого, передбачав зобов'язання надавати військову підтримку чи іншу допомогу стороні, що буде атакована [2]. В той же час, обговорюються й інші, більш тісні проекти співробітництва. Так, з ініціативи французького прем'єр-міністра Плевена обговорювався план створення європейської армії, також ведуться переговори щодо створення Європейського оборонного співтовариства (ЄОС). Проте все перелічене не знаходить свого ефективного вияву через діяльність Організації Північноатлантичного договору (НАТО), яка активно перебирає на себе оборонні та координаційні функції. Домінування Сполучених Штатів в рамках НАТО, військова присутність США на території європейського континенту та обмеженість ресурсів західноєвропейських держав для ефективного протистояння загрозам з боку Радянського Союзу робить всі спроби їх об'єднання у військову інституцію малопродуктивними [3].

Проте геополітичні перетворення на початку 90-х років ХХ ст. (розпад СРСР та комуністичного табору) зробили існуючу безпекову систему на європейському континенті не ефективною. В цей період піддається деяким сумнівам доцільність існування НАТО й проекти європейської інтеграції у сфері оборони та безпеки отримують новий виток до розвитку. З укладенням Маастрихтського договору в 1992 році вперше на рівні Європейського Союзу СЗПБ отримує чітке нормативне закріплення. Більше того в системі трьох опор, на яких функціонує ЄС, Спільній зовнішній політиці та політиці безпеки відводилась роль другої опори, що означало широкий комплекс заходів щодо співробітництва в окресленій сфері. Проте практична реалізація даних завдань потребувала значного часу та стикалася з численними спробами протидії як з боку окремих держав Союзу, так і з боку структур Північноатлантичного альянсу. Лише Амстердамський договір 1997 року включив до компетенції ЄС питання безпеки та оборони, що до того часу

знаходились у віданні ЗЄС. В той же час, кризові явища, що мали місце, показали неготовність європейського співтовариства до активних та рішучих дій з метою протистояння зовнішнім та внутрішнім загрозам (конфлікт на Балканах, ряд терористичних актів, конфронтація на Близькому Сході), основним органом, що здійснював ефективну координацію міждержавних зусиль в кризові моменти продовжував залишатися Північноатлантичний альянс, де провідну військово-політичну роль відіграють США. Та все ж на початку ХХІ ст. ЄС активізувало процес формування спільної безпекової політики. У 2002 р. було прийнято Декларацію НАТО – ЄС, де було підтверджено принцип стратегічного партнерства двох організацій, а Союз отримав можливість доступу до ресурсів НАТО, якщо такі дії будуть продиктовані необхідністю врегулювання кризових явищ. У 2003 році було прийнято Європейську стратегію безпеки, що використовує розширене розуміння поняття «безпеки», що включало в себе не лише питання обороноздатності та готовності протистояти надзвичайним ситуаціям природного та техногенного характеру, але стосувалося питань міграції, гуманітарної допомоги, навколишнього середовища, тощо.

Досліджуючи дану проблематику необхідно зазначити, що протягом тривалого проміжку часу СПБО була, головним чином, спрямована на зовнішній вектор з метою підтримки міжнародної безпеки та запобігання конфліктам. Однак Договір про Європейський Союз (ДЄС) в п. 2,3 ст. 42 говорить про необхідність функціонування СПБО на засадах формування спільної оборони у випадку одностайного рішення та передбачає можливість створення окремими державами-учасницями багатонаціональних сил [4].

Водночас п. 7 даної статті містить припис, відповідно до якого, у випадку якщо держава-член зазнає збройної агресії, інші держави-члени повинні надати їй допомогу у відповідності до спектру засобів, передбачених ст. 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй. Механізм реалізації даного положення передбачає діяльність місій, рішення про здійснення яких приймаються Радою одногласно за пропозицією Верховного представника Союзу у закордонних справах і політики безпеки, або за ініціативою держави-члена. Перелік цілей таких місій є доволі широким: спільні операції з роззброєння; гуманітарні місії та місії по евакуації; місії, пов'язані з наданням порад та сприяння у військовій сфері; місії щодо запобігання конфліктів і підтримання миру; місії бойових підрозділів з врегулювання криз, в тому числі місії по відновленню миру і стабілізаційні операції після закінчення конфліктів [5].

В той же час, ст. 42 ДЄС містить певні застереження відносно реалізації вказаного комплексу заходів. Положення п. 2 вказаної статті визначає, що політика Союзу в даних відносинах не зачіпає особливого характеру політики безпеки та оборони нейтральних держав-членів ЄС (Австрія, Фінляндія, Швеція), а також з повагою відноситься та обов'язків, передбачених Північноатлантичним договором для держав-членів, загальна оборонна політика яких реалізується в рамках НАТО [6].

Окрім того, процес реалізації місій, передбачених ст. 43 ДЄС може бути переданий групі держав-членів, які бажають цього і мають у своєму розпорядженні необхідний потенціал для поді-

бної місії, з метою забезпечення захисту цінностей Союзу і для того щоб послужити його інтересам. Вказані держави за участю Верховного представника Союзу у закордонних справах і політики безпеки домовляються між собою про управління процесом реалізації місії та за власною ініціативою чи за запитом будь-якої держави-члена ЄС інформують Раду про хід здійснення вказаних заходів. Крім того, ДЄС надає додаткові можливості для поглибленої співпраці в окресленій сфері. Ст. 46 вказаного документу надає державам, що бажають брати участь в постійному організованому співробітництві, володіють більш високим військовим потенціалом та взяли на себе більш жорсткі зобов'язання в цій сфері можливість за умови повідомлення Ради та Верховного представника Союзу у закордонних справах і політики безпеки, здійснювати постійну організовану співпрацю.

Безперечно позитивним моментом є можливість залучення третіх держав, що не є членами ЄС, однак перебувають у тісних партнерських стосунках до здійснення окремих операцій Союзу з врегулювання кризових явищ. Так, наприклад, Угода між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз, що була ратифікована Законом України від 6 березня 2008 р. № 137-VI, врегулює питання стосовно визначення порядку ухвалення рішення та загальні умови участі України в операціях ЄС з використанням як військових, так і цивільних засобів, причому така схема діє не щодо окремих операцій, а є загальною та підлягає застосуванню в кожному конкретному випадку. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. також передбачає посилення співробітництва при запобіганні конфліктам та у сфері антикризового управління [3].

При цьому необхідно зазначити, що зазначене вище співробітництво подекуди є доволі далеким від оборонного компоненту СПБО, оскільки в даному випадку мова йде про застосування «м'якої» сили зі значним цивільним компонентом. Проте як показує практика, виклики сьогодення потребують застосування більш жорстких засобів з переважанням військової складової. Цим фактом частково й пояснюється прийняття в 2016 році нової Глобальної стратегії ЄС зовнішньої політики та політики безпеки. Даний документ пріоритетними галузями сфери безпеки визначає військово-оборону, боротьбу з тероризмом, кібербезпеку, стратегічні комунікації, боротьбу з тероризмом. Визначальною рисою майбутньої політики в безпековій сфері повинен стати комплексний підхід до врегулювання кризових явищ. Для досягнення даної мети, як зазначено в Стратегії, Європейський Союз повинен мати весь спектр наземного, повітряного, космічного та морського потенціалу, включаючи стратегічні ресурси. Що в свою чергу, висуває перед державами-членами обов'язок направляти 20% оборонного бюджету на закупівлю обладнання і науково-технологічні розробки. Одночасно зі встановленням даного колективного зобов'язання, Стратегія звертає увагу не лише на безпекові фактори у вузькому (суто військовому)

розумінні. Особливу увагу даний документ концентрує на розвитку оборонної промисловості, що переслідує подвійну мету: нарощення військового потенціалу та одночасне стимулювання економічного зростання і створення робочих місць. Звісно сама по собі, без ефективного механізму реалізації Стратегія не має важливого практичного значення. У зв'язку з цим, 14 листопада 2016 р. на засіданні Ради ЄС був представлений план реалізації Глобальної стратегії у сфері безпеки і оборони. Мета прийняття цього акту – надання Стратегії можливостей щодо практичної реалізації. На утвердження відповідного механізму було також прийнято й План дій у сфері європейської оборони, який був затверджений Європейською Комісією 30 листопада 2016 р. [7].

Аналізуючи зміст зазначених документів, а також діяльність Союзу в даній сфері необхідно зазначити, що на сьогоднішній день особливу увагу інституції та посадовці ЄС звертають на фінансову складову європейської оборонної політики. Так, План дій у сфері європейської оборони констатує, що незважаючи на високий військовий потенціал, ЄС відчуває неефективність витрат коштів у сфері СПБО через дублювання повноважень, технологічні прогалини та відсутність продуктивної кооперації. В той час, як важливі геополітичні гравці (США, РФ, Китай) нарощують та модернізують свої військові потенціали, загальні витрати держав Союзу на оборонну сферу скорочуються, а просування інновацій відбувається не достатньо швидкими темпами. Ключовим елементом на шляху систематизації та оптимізації витрат у сфері СПБО є Європейський оборонний фонд. Даний фонд структурно складається з двох секцій – «дослідницького вікна» та «вікна можливостей», що передбачені для фінансування спільних дослідницьких оборонних проектів на рівні ЄС та підтримки спільних розробок оборонних можливостей, узгоджених державами-членами відповідно. Діяльність «вікна» буде управлятися через Координаційну раду, яка працюватиме разом з Європейською Комісією, Верховним Представником ЄС із закордонних справ і політики безпеки, державами-членами, Європейським оборонним агентством, а також оборонною промисловістю. Окремим аспектом фінансової підтримки СПБО є стимулювання інновацій через інші фонди ЄС (Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд). Їх діяльність спрямована не безпосередньо на розвиток оборонного потенціалу, а на розвиток парамілітарних сфер, що також є необхідним при стратегічному плануванні розвитку СПБО.

Аналізуючи безпекову політику ЄС в інституційному аспекті, а також нормативні акти з даного питання, цілком логічно постає питання про можливість та доцільність впровадження окремого акту, що систематично регулював би питання всього комплексу СПБО. Подібний договір колективної безпеки ЄС міг би втілювати положення, передбачені ДЄС, ДФЄС, численними стратегіями та планами дій щодо їх реалізації. Проте практичне втілення даного завдання відразу ж стикається з цілим рядом труднощів. По-перше, виникає питання стосовно ступеня обмеження суверенітету держав в даній сфері. Вбачається, що держави ЄС зі значним військовим потенціалом (Франція, Німеччина) можуть стати на заваді широкому де-

легування повноважень за майбутнім договором, оскільки це може суперечити їх геополітичним інтересам. По-друге, відкритим залишається питання стосовно дублювання функцій НАТО та положень СПБО в рамках ЄС. Статут Північноатлантичного альянсу передбачає, що у випадку агресії проти однієї з держав-учасниць, інші повинні надати їй військову допомогу в рамках домовленостей. Виникає питання щодо доцільності укладення загальноєвропейського акту, що передбачатиме подібні положення адже переважна більшість держав-членів ЄС є одночасно й учасниками Альянсу. Крім того, військові структури європейських держав більшою мірою заточені під проведення відповідних дій саме в рамках Північноатлантичного альянсу, починаючи від органів координації та управління військами, й закінчуючи питаннями стандартизації та уніфікації зброї та боеприпасів. За даних умов цілком обґрунтованою видається точка зору, за якою СПБО в рамках ЄС є необхідною, але лише тією мірою, якою вона не співпадає зі сферою відповідальності НАТО. У зв'язку з окресленим, можемо припустити, що в майбутньому нормативне забезпечення Спільної політики безпеки і оборони буде більш доцільно здійснювати шляхом вдосконалення чинних установчих договорів ЄС та прийняття актів, що зможуть більш ефективно регулювати проблематику процедурних аспектів реалізації даних положень.

Висновки. Спільна безпекова політика Європейського Союзу пройшла тривалий та складний шлях розвитку та трансформації з моменту створення європейських співтовариств й до сьогодення. Положення прийнятої в 2016 році Глобальної стратегії зовнішньої політики та політики безпеки ЄС доводить відданість Союзу тим принципам та ідеалам, що були покладені як основу його діяльності загалом, так і щодо Спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Жодна з держав-учасниць Союзу на даний момент не в змозі протистояти викликам сьогодення самотійно. Як наслідок, кооперація та взаємодія між ними, особливо у безпековій сфері лише посилюватиметься. Проте необхідно зазначити, що Європейський Союз не є єдиною організацією, що бажає і в змозі ефективно здійснювати захист колективних інтересів на європейському континенті. Більшість положень, що могли б віднайти своє втілення в договорі колективної безпеки ЄС вже так чи інакше реалізуються у практичній площині в рамках НАТО. Окреслене не означає того, що співпраця між державами-учасниками в СПБО є неефективною чи непотрібною, проте наразі система колективної безпеки Європейського Союзу все ще знаходиться у процесі реформування та становлення.

Список літератури:

1. European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World. URL: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-securitystrategy-secure-europe-better-world>
2. Турченко О.Г. Становлення та реформування спільної зовнішньої політики та політики безпеки Європейського союзу. *Юридичний наук. електрон. журн.* 2015. № 5. С. 241–245.
3. Труш О.О., Нікіпелова Є.М. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 3. С. 30–37.
4. Битяк Ю.П., Яковюк І.В. Спільна політика безпеки і оборони ЄС: еволюція і стратегія розвитку. *Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки* : зб. наук. ст. за матеріалами III Харків. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М.В. Яновського і В.С. Семенова, м. Харків, 3 листоп. 2017 р. : у 2 ч. Харків, 2017. Ч. 1. С. 3–9.
5. Маринів І.І., Радева А.С. Принцип колективної самооборони в праві Європейського Союзу. *Україна і Європейський Союз: шлях до сталого розвитку* : зб. наук. ст. за матеріалами I наук. практ. конф. з европ. права, м. Харків, 24 квіт. 2018 р. Харків, 2018. С. 24–29.
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/
7. Пошедін О.І. Нове життя Спільної політики безпеки та оборони Європейського Союзу: орієнтири для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління.* 2017. № 2. С. 48–54

References:

1. European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World. URL: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-securitystrategy-secure-europe-better-world>
2. Turchenko O.Gh. (2015). Stanovlennja ta reformuvannja spiljnoji zovnishnjoji polityky ta polityky bezpeky Jevropejskogho sojuzu [Formation and reform of the common foreign and security policy of the European Union]. *Jurydychnyj nauk. elektron. zhurn.*, vol. 5, pp. 241–245.
3. Trush O.O., Nikipjelova Je.M. (2016). Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja [Theory and practice of public administration]. Vol. 3, pp. 30–37.
4. Butjak Ju.P., Jakovjuk I.V. (2017). Spiljna polityka bezpeky i oborony JeS: evolucija i strateghija rozvytku [EU Common Security and Defense Policy: Evolution and Development Strategy]. *Jevroatlantychna integracija Ukrainy: svidomyj vybir modeli bezpeky* : zb. nauk. st. za materialamy III Kharkiv. mizhnar.-prav. chytanj, prysvjach. pam'jati prof. M.V. Janovsjkogho i V.S. Se-menova, m. Kharkiv, 3 lystop. 2017 r. : u 2 ch. Kharkiv, vol. 1, pp. 3–9.
5. Maryniv I.I., Radjeva A.S. (2018). Pryncyp kolektyvnoji samooborony v pravi Jevropejskogho Sojuzu [The principle of collective self-defense in the law of the European Union]. *Ukrajina i Jevropejskij Sojuz: shljakh do stalogho rozvytku* : zb. nauk. st. za materialamy I nauk. prakt. konf. z jevroп. prava, m. Kharkiv, 24 kvit. 2018 r. Kharkiv, pp. 24–29.
6. Konsolidovani versiji Doghovoru pro Jevropejskij Sojuz ta Doghovoru pro funkcionuvannja Jevropejskogho Sojuzu [Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union] (2010/S 83/01). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/
7. Poshedin O.I. (2017). Nove zhyttja Spiljnoji polityky bezpeky ta oborony Jevropejskogho Sojuzu: orijentyry dlja Ukrainy [New life of the Common Security and Defense Policy of the European Union: benchmarks for Ukraine]. *Visnyk Nacionalnoji akademiji derzhavnogho upravlinnja pry Prezidentovi Ukrainy. Serija : Derzhavne upravlinnja*, vol. 2, pp. 48–54.