

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук, доцент
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: історія питання

На межі XX–XXI століть європейська інтеграція виходить на новий якісний рівень розвитку — Європейський Союз поступово стає важливим суб'єктом у сфері зовнішньої політики та безпеки, що привносить елемент новизни до системи міжнародних відносин. Це обумовлює потребу в систематизації та аналізі ситуації, без чого неможливо об'єктивно оцінити зміст цього процесу та перспективи його розвитку. Дослідженню даної проблеми приділено значну увагу в працях таких російських авторів як О. Барабанова, В. Журкіна, Т. Юр'єва¹, однак у вітчизняній юридичній науці згаданій проблемі до останнього часу не приділялося належної уваги.

Як відомо, європейський інтеграційний процес, започаткований Декларацією Р. Шумана (1950 р.), з самого початку передба-

¹ Див.: *Барабанов О. Н.* Общая политика Европейского Союза в области обороны и безопасности: этапы становления и перспективы развития // Европейские страны СНГ: место в «большой Европе» / М. М. Наринский (отв. ред.). — М.: Международные отношения, 2005. — С. 166–195; *Журкин В. В.* Европейская оборона: от мифа к реальности // Современная Европа. — 2001. — № 3. — С. 52–65; *Юр'єва Т.* Внешнеполитическое измерение ЕС: парадоксы и дилеммы // Космополис. — 2004/2005. — №4 (10). — С. 53–64.

чав утворення європейської федерації як кінцеву мету¹. Цілком закономірно, що відповідно до проголошеної мети концепція розбудови об'єднаної Європи мала включати як економічну², так і військову та політичну складові³. Першим кроком у рамках економічної інтеграції стало підписання 18 квітня 1951 р. Договору про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі. Політичну та військову інтеграцію держав-членів мав забезпечити надзвичайно амбіційний Договір про заснування Європейського оборонного співтовариства (ЄОС), який у 1952 р. підписали уряди Франції, ФРН і країн Бенілюксу. У Договорі було передбачено, що ЄОС набуде статусу міжнародної організації наднаціонального характеру, яка матиме спільні керівні установи⁴, збройні сили⁵ та бюджет⁶. Успіх з підписанням Договору про ЄОС надихнув його авторів на розробку Договору про заснування Європейського політичного співтовариства (далі — ЄПС) як основи Європейської федерації⁷. Однак вже у 1954 р. як Договір про ЄОС, так і

¹ Щоправда, стосовно шляхів та строків її досягнення консенсусу не існувало.

² Про утворення єдиного економічного простору уряди країн Бенілюксу домовилися ще у 1944 р. Ж. Монне та Р. Шуман також вважали, що економічна кооперація європейських країн має стати прологом до утворення «Європейської федерації».

³ Як відомо, єврофедералістські організації закликали національні уряди до передачі «частини своїх... політичних і військових суверенних повноважень утвореній ними федерації». 24 жовтня 1950 р. Голова французького уряду Р. Плевен офіційно запропонував доповнити план Шумана ідеєю створення європейського оборонного співтовариства (запровадження об'єднаної європейської армії). Див.: *Барабанов О. Н.* Общая политика Европейского Союза в области обороны и безопасности: этапы становления и перспективы развития. — С. 167.

⁴ Для реалізації відповідних функцій, властивих державі, і до формування органів, які б відповідали федеративній чи конфедеративній структурі, створювалися Комісаріат, Збори, Рада міністрів і Суд.

⁵ Держави-члени мали відмовитись на користь ЄОС від суверенного права мати власні збройні сили та права здійснювати військовий призов, за винятками, передбаченими Договором.

⁶ Бюджет мав формуватися із внесків держав-членів у розмірі, встановленому Радою міністрів.

⁷ Проект Договору був оприлюднений у Страсбурзі 10 березня 1953 р.

проект Договору про ЄПС насамперед через позицію Франції¹ зазнають краху, внаслідок чого ідея політичної інтеграції була похована надовго.

Позбавлена федералістської риторики оновлена концепція європейського будівництва базувалася на наступних положеннях: побудова єдиної Європи має здійснюватися поетапно — від обмежених і галузевих форм регіональної інтеграції до більш складних й широкомасштабних, послідовно забезпечуючи солідарність держав-членів у нових секторах спільної діяльності; з метою успішного розвитку об'єднавчого процесу запроваджується формування правової бази інтеграції та формування системи інститутів; розбудова має розпочатися з економіки, оскільки здобутків саме у цій сфері нагально потребують як держави — учасники інтеграційного процесу, так і народи, які вони представляють; інтеграція у таких чутливих з точки зору збереження державного суверенітету сферах, як національна безпека, оборона та зовнішня політика, повинна розглядатися як віддалена перспектива. Зрештою в 50–60-х роках ХХ ст. європейська зовнішня політика отримала свій прояв лише у формуванні спільної торговельної політики та співпраці щодо підтримки розвитку (надання допомоги країнам, що розвиваються).

Вилучення з концепції європейської інтеграції політичної складової спричинило ситуацію, коли механізм взаємодії держав-членів замість вироблення спільної стратегії передбачав постійне узгодження політики національних урядів, кожний з яких переслідував власний інтерес. Таким чином, як наслідок, економічний детермінізм Ж. Монне об'єктивно суттєво гальмував процес інтеграції.

Нова спроба запровадити процес політичної інтеграції (план Фуше) мала місце у 1961 р., коли Франція виступила з ініціативою створення політичного союзу. Однак оскільки нова організація передбачала не наднаціональну, а міжурядову форму співпраці²,

¹ Див.: Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского союза. – М.: Российский гос. гуманитар. ун-т., 1998. – С. 51–52.

² Як відомо, в 1958–1969 рр. у Франції панувала сформульована Ш. де Голлем концепція необмеженого державного суверенітету, що паралізувало зусилля щодо інституціоналізації політичного співробітництва в Європі.

що не відповідало потребам інтеграції, то дана пропозиція не отримала підтримки решти учасників.

Усвідомлення необхідності поширення європейської зовнішньої політики на інші, неекономічні аспекти міжнародних відносин спостерігається на початку 70-х років. Так, у 1969 р. на Гаазькій зустрічі голів держав або урядів було створено спеціальний комітет з дипломатів від усіх держав-членів Європейських співтовариств. У Люксембурзькій заяві (червень 1970 р.) було досягнуто згоди стосовно необхідності координації зовнішньої політики. Зокрема, було визнано, що метою співпраці має стати забезпечення більшого взаєморозуміння на основі регулярного обміну інформацією та консультацій із значних міжнародних проблем, а також зміцнення солідарності шляхом стимулювання узгодження поглядів, координації точок зору і, якщо це можливо, спільними акціями¹. А вже у жовтні того ж року було схвалено Доповідь про проблеми політичної уніфікації вищезгаданого комітету стосовно створення координаційного механізму «Європейське політичне співробітництво», який функціонував на неформальній основі² й передбачав: регулярні зустрічі міністрів зовнішніх справ; Політичний комітет; робочі групи дипломатів держав-членів, зокрема Групу кореспондентів. Слід однак наголосити, що на відміну від Європейських співтовариств, які були наддержавною організацією, ЄПС був механізмом міжурядового співробітництва, в роботі якого комісія Європейських співтовариств могла брати участь з правом дорадчого голосу, а Асамблея проводити дебати із зовнішньополітичних питань, які не мали юридичних наслідків.

Певного прогресу в процесі формування спільної зовнішньої політики вдалося досягнути під час роботи Паризької (1972 р.) та Копенгагенської (1973 р.) конференцій. Так, Паризька декларація зобов'язала міністрів зовнішніх справ до липня 1973 р. передусім визначити цілі та удосконалити методи і процедури політичного співробітництва. Результати цієї роботи були викладені у Копен-

¹ Див.: Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского союза. – С. 98.

² Правове оформлення ЄПС відбулося при підписанні Єдиного європейського акта (1986 р.).

гагенській заяві¹. Крім того, у грудні 1973 р. було прийнято Декларацію про європейську ідентичність. Зміни, які відбулися в світі, говорилося в ній, спричинили ситуацію, коли сучасні міжнародні проблеми європейським країнам важко вирішувати поодиночці, а тому Європа має об'єднатися і більше говорити єдиним голосом, аби її почули і вона мала змогу відігравати гідну роль у світі².

Визнаючи прогрес, який було досягнуто в 70-ті роки в справі поступового включення зовнішньої політики в процес євроінтеграції, слід одночасно констатувати таке. По-перше, в 70-ті роки процес інтеграції почав розвиватися в двох напрямках: це Європейські співтовариства, які являли собою наддержавну організацію федеративного типу, що діяла в соціально-економічній сфері, та ЄПС, яке займалося питаннями зовнішньої політики. По-друге, успіхи були б значнішими, якби механізм ЄПС, який регулювався низкою документів політичного характеру³, отримав нормативне закріплення в установчих договорах Співтовариств.

Ці недоліки почали усуватися⁴ після підписання в 1986 р. Єдиного європейського акта (далі — ЄЄА)⁵, в якому було проголошено намір створити Європейський Союз на основі як Співтовариств, так і Європейського співробітництва в сфері зовнішньої політики, а також спільно діяти заради підтримання миру й міжнародної безпеки. Стаття 1 констатувала, що відтепер у Європейських співтовариствах та ЄПС єдина мета, яка полягає у сприянні

¹ Див.: Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского союза. — С. 101–102.

² Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Юристъ, 2004. — С. 78.

³ Доповідь про проблеми політичної уніфікації (1970 р.), доповідь «Про співробітництво у сфері зовнішньої політики» (1973 р.) та доповідь «Про Європейське політичне співробітництво» (1981 р.).

⁴ Безумовно, при підписанні ЄЄА вдалося досягнути суттєвих результатів, однак вони виявилися не такими масштабними, як передбачали Урочиста декларація про Європейський Союз (1983 р.) чи підготовлений Європарламентом проєкт Договору про Європейський Союз. Див.: Арах М. Европейский союз: видение политического объединения: Пер. со словенского. — М.: Экономика, 1998. — С. 112–131.

⁵ Единный европейский акт // Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. — М.: Право, 1994. — Т. II. — С. 7–44.

реальному просуванню до європейської єдності. Крім того, в Положенні про європейське співробітництво в сфері зовнішньої політики (розділ III) зазначалося, що держави-члени будуть прагнути спільно розробляти і здійснювати європейську зовнішню політику та забезпечувати поступальний розвиток і конкретизацію єдиних принципів і завдань; зовнішня політика, яка проводиться Співтовариствами та ЄПС, має бути узгодженою; Комісія стає повноправним учасником ЄПС. ЄЄА також вперше містив ряд положень, що стосувалися політики безпеки. Так, наголошувалося, що більш тісне співробітництво з питань європейської безпеки сприятиме досягненню ідентичності в сфері зовнішньої політики і держави-члени будуть добиватися забезпечення безпеки як на національному рівні, так і при необхідності в рамках інтеграційних інститутів і органів. Ще одним принциповим моментом ЄЄА стало виведення з-під юрисдикції Суду Європейських співтовариств питань, пов'язаних з політичним співробітництвом (ст. 31 ЄЄА), що було цілком логічно, оскільки ЄПС функціонувало на принципах міжнародного співробітництва й вирішення можливих суперечок мало відбуватися за нормами міжнародного права.

Нормативне зміцнення та прискорення інтеграційного процесу пов'язане з підписанням у 1992 р. Маастрихтського договору про Європейський Союз (далі — ДЄС)¹. Попри очікування, що Співтовариства трансформуються у Європейський Союз, у Договорі була закріплена інша структура відносин між ними. Діяльність ЄС поряд з економічною інтеграцією² (так звана I «опора») передбачає також проведення спільної зовнішньої політики та політики безпеки (далі — СЗПБ або II «опора»), яка замінила собою ЄПС, та політики в сфері внутрішніх справ та правосуддя (III «опора»). При цьому Євросоюз не заміняє собою Європейські співтовариства, а функціонує паралельно з ними. Така структура ЄС стала результатом компромісу, вперше об'єднавши три сфери

¹ Договор о Европейском Союзе // Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. — М.: Право, 1994. — Т. II. — С. 45–246.

² Насправді Європейське співтовариство (колишнє ЄЕС) або I «опора» тепер здійснювало діяльність не лише в економічній сфері, але й в таких сферах, як культура, охорона здоров'я, молодіжна політика тощо.

інтеграції (економічну, зовнішньополітичну та правоохоронну), які об'єктивно перебували на різних стадіях розвитку і здійснювались на основі різних принципів¹.

Основні підходи до СЗПБ в ДЄС виглядають таким чином. Метою Союзу є утвердження своєї індивідуальності на міжнародній арені передусім шляхом СЗПБ, включаючи можливе оформлення в подальшому спільної оборонної політики, яка могла б привести з часом до створення спільних сил оборони². ЄС проводить спільну зовнішню політику і спільну політику безпеки (ст. J). Відповідно цілями СЗПБ є: захист спільних цінностей, основних інтересів і незалежності Союзу; зміцнення безпеки Союзу і його держав-членів усіма способами; збереження миру і зміцнення міжнародної безпеки; сприяння міжнародному співробітництву; розвиток і консолідація демократії та законності, повага прав і основних свобод людини (ст. J 1). Договір передбачив два шляхи досягнення проголошених цілей: запровадження систематичного співробітництва між своїми членами за участю Союзу щодо проведення політики за допомогою взаємного інформування, консультування та координації (ст. J 2)³; поступове введення спільних дій з питань СЗПБ (ст. J 3). При цьому держави-члени беруть на себе обов'язок активно і відкрито підтримувати СЗПБ Союзу в дусі лояльності та взаємної солідарності, утримуючись від будь-

¹ Конституція Европейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 35.

² Слід зазначити, що ДЄС визнав Західноєвропейський союз (ЗЄС) як невід'ємну частину розвитку Союзу, а тому ЄС може звертатися до ЗЄС з метою розробки і здійснення рішень та дій Союзу, які мають оборонне значення. Відповідно Рада за домовленістю з інститутами ЗЄС вживає для цього необхідних практичних заходів (ст. J 4). Крім того, було прийнято спеціальну Декларацію про ЗЄС, в якій наголошувалося, що ЗЄС буде розвиватися як оборонний компонент ЄС. У цілому слід визнати, що порівняно з положеннями, що стосуються спільної зовнішньої політики, закріплені в ДЄС рішення стосовно спільної політики безпеки, перевершили попередні очікування.

³ Держави-члени ЄС зобов'язані координувати свою позицію у міжнародних організаціях і на конференціях, дотримуючись спільної точки зору, виробленої Радою.

яких дій, що суперечать інтересам Союзу або можуть послабити його дієвість (ст. J 1).

Аналізуючи зміст ДЄС, неможливо обійти увагою такий факт: Договір поширив на військово-політичний аспект інтеграції дію принципу збереження (*acquis communautaire*, ст. 3 ДЄС). Це означає, що, по-перше, «досягнення» в сфері права, які в даному випадку стосуються СЗВБ, набувають загальнообов'язкового характеру для всього Союзу, який має спиратися на них у подальшому, і, по-друге, досягнутий рівень правової інтеграції в даній, як і будь-якій іншій сфері, не може бути знижено за жодних обставин.

Вимоги даного принципу були враховані при розробці та підписанні Амстердамського договору (1997 р.), яким внесено зміни та доповнення до ДЄС та договору про заснування Європейських співтовариств¹. Амстердамський договір порівняно з Маастрихтською редакцією ДЄС змінив деякі акценти в питаннях здійснення СЗПБ. Так, в п. 1 ст. 11 сказано, що Союз визначає і здійснює СЗПБ, але при цьому не згадуються, як раніше, держави-члени, а в п. 2 зазначається, що держави-члени активно і беззастережно (раніше — відкрито) підтримують СЗПБ Союзу. Відповідно змінилися шляхи досягнення цілей Союзу в сфері проведення СЗПБ: визначення принципів і основних орієнтирів СЗПБ; прийняття рішень із спільної стратегії; схвалення спільних дій; схвалення спільних позицій; посилення систематичного співробітництва між державами-членами у проведенні їх політики (ст. 12). В Амстердамській редакції ДЄС також закріплені положення, згідно з якими Європейська Рада визначає принципи та основні орієнтири СЗПБ, включаючи і питання оборони, а також приймає загальностратегічні рішення, які реалізуються Союзом у сферах, де держави-члени мають важливі спільні інтереси (ст. 13). Згідно зі ст. 15, якщо Рада схвалює спільні позиції, то держави-члени забезпечують відповідність своєї національної політики цим позиціям. Амстердамський договір запровадив ще й ряд інших важливих новацій, що поглибили рівень військово-політичної

¹ Консолидированные тексты Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского Сообщества // Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 521–699.

інтеграції в рамках ЄС¹. Проведене реформування СЗПБ дозволило стверджувати, що в Євросоюзі було створено основи правової бази для розбудови власного військового виміру².

Зважаючи на вже досягнутий в Амстердамському договорі прогрес у питаннях СЗПБ, враховуючи проблематичність для національних урядів передачі наднаціональному за характером Євросоюзу суверенних прав у сфері зовнішньої політики та безпеки, а також той факт, що політика безпеки та оборони ЄС повинна поважати зобов'язання, які випливають з Північноатлантичного договору для окремих держав-членів ЄС, які вважають, що їх спільна оборона реалізується в рамках НАТО, та позицію нейтральних держав (Австрія, Фінляндія, Швеція), ряд науковців висловлювалися песимістично стосовно подальшої комунітаризації «другої опори»³. Однак такі побоювання виявилися невинуватими. Вже в грудні 2001 р. на зустрічі глав держав або урядів в Лаакені була підписана Декларація про майбутнє Європейського Союзу, яка зокрема передбачала розробку єдиного «конституційного тексту» для ЄС. З метою підготовки передбачених Лаакенською декларацією реформ було скликано установчі збори — Європейський конвент для розробки проекту Конституційного договору. Робота Конвенту над проектом була завершена 10 липня 2003 р., 17–18 червня 2004 р. текст документа був схвалений на зустрічі у верхах у Брюсселі і 29 жовтня 2004 р. Договір, що встановлює Конституцію для Європи (далі — Конституція)⁴, був урочисто підписаний у Римі.

Оскільки Конституція встановила принцип єдиної правосуб'єктності Союзу (ст. I–7), стало можливим здійснити кодифікацію всіх

¹ Це положення щодо співпраці ЄС з ЗЄС і можливості його інтеграції в Союз; поступального формування спільної оборонної політики та можливості її перетворення на спільну оборону; заснування посади Генерального секретаря Союзу, який виконує функції Високого представника з питань СЗПБ; координації позиції держав-членів у міжнародних організаціях і конференціях; співпраці інститутів Союзу під час реалізації СЗПБ тощо.

² Див.: *Борко Ю. А., Буторина О. В.* Перспективи Євросоюзу в новому веку // *Современная Европа.* – 2001. – № 3. – С. 14.

³ Там само.

⁴ Конституція Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – С. 91–619.

аспектів (принципи, цілі та механізми реалізації) діяльності Союзу на міжнародній арені у спеціальному розділі «Зовнішньополітична діяльність Союзу». Разом з тим слід зазначити, що в Конституції, як і раніше, збережено юридичну автономію такого, що історично склався, поділу зовнішньої політики на: а) спільну зовнішню політику, політику безпеки і оборони та б) спільну торговельну політику, співробітництво з третіми країнами та гуманітарну допомогу.

Найбільших змін зазнав правовий режим саме СЗПБ. Конституція містить такі новації в даній сфері:

– заходи Союзу з питань СЗПБ оформлюються європейськими рішеннями¹, якими визначаються: дії, що підлягають здійсненню Союзом; позиції, які підлягають висловленню Союзом; порядок реалізації європейських рішень щодо вказаних дій та позицій (ст. III-294);

– змінено механізм розробки та реалізації СЗПБ. Так, запроваджується посада Міністра іноземних справ (ст. I-28)², який проводить спільну зовнішню політику, політику безпеки і оборони, своїми пропозиціями робить внесок в її розробку та виконує її як уповноважений представник Ради; представляє Союз з питань СЗПБ, веде від його імені політичний діалог з третіми країнами та виражає позицію Союзу в міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях; при здійсненні своїх повноважень спирається на Європейську службу зовнішньополітичної діяльності (ст. III-296);

– отримала подальший розвиток правова база діяльності Союзу у військовій сфері. Зокрема спільну політику безпеки і оборони (далі — СПБО) вперше визнано як автономний напрямок діяльності ЄС у рамках СЗПБ³. Вона має забезпечити Союзу здатність до оперативних дій, що спирається на цивільні та військові засоби. Союз може вдаватися до цих засобів при здійснен-

¹ Видання законів, рамкових законів та регламентів у сфері СЗПБ не передбачено.

² Він одночасно є віце-головою Комісії та Головою Ради з іноземних справ.

³ Більш детально див. ст. I-41 та відділ 2 «Спільна політика безпеки і оборони» гл. II роз. V ч. III.

ні місій за його межами з метою забезпечення підтримання миру (наприклад, Союз може надавати допомогу «третім країнам» у боротьбі з тероризмом на їх території — статті III–309, III–310), попередження конфліктів і зміцнення міжнародної безпеки згідно з принципами Статуту ООН. При цьому наголошується, що СПБО включає поступальну розробку спільної оборонної політики Союзу, яка навіть може привести до здійснення спільної оборони, якщо Європейська Рада одноголосно прийме відповідне рішення. З метою розвитку військового потенціалу та технічного оснащення збройних сил створюється Європейське агентство в сфері розвитку військового потенціалу, наукових досліджень, закупівлі і озброєння (Європейське оборонне агентство) (статті I–41, III–311);

– на окрему увагу заслуговує п. 7 ст. I–41, в якому сказано: якщо держава-член зазнає військової агресії на своїй території, інші держави-члени повинні надати їй допомогу та сприяння усіма можливими засобами відповідно до ст. 51 Статуту ООН. Аналізуючи дане положення, деякі дослідники задаються питанням: до чого може призвести нормативне закріплення можливості колективної оборони? Історія знає різні наслідки такого кроку: з одного боку, закріплення такої можливості в ст. 5 Вашингтонського договору 1949 р. про утворення НАТО призвело до створення вже в 50-х роках XX ст. інтегрованої військової структури, а з іншого боку, включення положення про колективну оборону в договір про утворення Західного союзу (1948 р.), що в 1954 р. трансформувався у Західноєвропейський союз (ЗЄС), так і не спричинило створення військових структур¹. Нині, коли ратифікацію самої Конституції зупинено і її доля невідома, наслідки включення даного пункту до тексту Конституції передбачити неможливо.

На основі попереднього аналізу можна дійти висновку, що Європейський Союз і надалі буде просуватися вперед шляхом поглиблення та розширення інтеграції в усіх сферах, включаючи спільну зовнішню політику, політику безпеки і оборони, але вже не так динамічно, як раніше. Роль Євросоюзу як центра тяжіння

¹ Див.: Юрьева Т. Внешнеполитическое измерение ЕС: парадоксы и дилеммы // Космополис. – 2004/2005. – № 4. – С. 62.

для всіх європейських країн та Турції, які поки що залишаються за його межами, буде зростати і надалі. Попри всі проблеми можна припустити посилення активності Союзу на міжнародній арені. Водночас очевидно: якщо Союзу не вдасться виробити дієвий механізм узгодження позицій своїх членів з міжнародних питань, то ідея проведення спільної зовнішньої політики, так само як і політики безпеки та оборони, залишиться на папері.