

## СПІЛЬНА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ЄС: ЕВОЛЮЦІЯ І СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ

Європейський Союз дозволив своїм громадянам відчувати небувалий раніше рівень безпеки, демократії та процвітання. Однак, на початку XXI ст. тероризм, гібридні загрози, виклики європейським цінностям і способу життя, економічна нестабільність, зміна клімату та енергетична небезпека ставлять під загрозу досягнуті здобутки. За цих умов слід констатувати, що внутрішня і зовнішня безпека як ніколи раніше переплітаються: безпека європейців вдома обумовлює більшу зацікавленість у запобіганні конфліктам, сприяння безпеці людей, вирішенню корінних причин нестабільності, підтриманні миру у наших сусідів і в навколишніх регіонах. Відтак, Європейський Союз, співпрацюючи з партнерами, повинен мати усі необхідні можливості для захисту себе і виконання своїх зобов'язань, закріплених в ст. 4 Договору про ЄС, а саме: Союз підтримує мир, безпеку та сталий розвиток планети, солідарність та взаємну повагу народів, а також суворе дотримання й розвитку міжнародного права, зокрема дотримання принципів Статуту ООН [1].

Створення Європейського Союзу відповідно до Маастрихтського договору (1992 р.) ознаменувало собою поширення інтеграції на політичну сферу, а відтак – зростання його впливу на міжнародні справи. Одним з інструментів цього впливу стало формування Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (далі – СЗПБ) ЄС. Очевидно, що метою розвитку СЗПБ є підвищення ролі ЄС в сфері безпеки, що передбачає збереження провідних позицій Союзу в питанні ефективного використання «м'якої сили», а також поступове зниження військово-політичної залежності європейських країн від США і НАТО в сфері безпеки і оборони (у Європейській стратегії безпеки (2003 р.) зазначалося, що на глобальному рівні Європа повинна здійснити відновлення багатостороннього порядку. Настав унікальний момент відновити багатосторонній

---

<sup>1</sup> Доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, перший про-реktor Національного юридичного університету мені Ярослава Мудрого

<sup>2</sup> Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету мені Ярослава Мудрого

порядок, співпрацюючи зі США і нашими партнерами по всьому світу [5]).

Контури Спільної політики безпеки і оборони почали визначатися ще в 1990-х рр. у Петерберзьких деклараціях Західноєвропейського союзу [9] (1992 р.) та Спільній декларації з оборони Європи [7] (1998 р.). Однак, конфлікт у колишній Югославії (1991–1995 рр.), Косовська криза (1999 р.), теракти в США (2001 р.) і війна в Іраку (2003 р.) виявили неготовність об'єднаної Європи оперативної і ефективно діяти, як того вимагають обставини, для врегулювання кризових ситуацій. Це й не дивно, оскільки в Маастрихтському договорі предмет Спільної зовнішньої політики і політики безпеки не був чітко визначений. Лише Амстердамський договір (1997 р.) вперше надав ЄС певний військовий вимір, безпосередньо включивши в сферу компетенції Європейського Союзу питання безпеки і оборони, які раніше належали до ЗЄС, а власне становлення Європейської політики безпеки і оборони розпочалося лише з 1999 р.

Початок ХХІ ст. ознаменувався наміром європейців побудувати Європейську (після Лісабонських договорів – Спільну) політику безпеки і оборони як невід'ємну складову Спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Оскільки між державами-членами існувала суттєва різниця в області військової культури, стандартів, підходів до забезпечення безпеки, то при формуванні СПБО велике значення надавалося вирішенню питань військово-технічного співробітництва, а також розробці загальної стратегії і концепцій врегулювання криз. Перші кроки в цьому напрямі було зроблено у 2002 р., коли у Декларації НАТО – ЄС про європейську політику в галузі безпеки і оборони [3] було закріплено принципи стратегічного партнерства Альянсу і ЄС, а у так званих домовленостях «Берлін плюс» [4] було визначено порядок доступу Європейського Союзу до ресурсів НАТО і умови їх спільної або самостійної діяльності під час врегулювання кризових і конфліктних ситуацій. Вже через рік, у 2003 р., було розроблено і прийнято Європейську стратегію безпеки (далі – ЄСБ) [5] та Стратегію ЄС з нерозповсюдження зброї масового ураження [6]; у 2005 р. ЄС ухвалив стратегію по боротьбі з тероризмом [12]. У ЄСБ наголошувалося, що довгострокові рішення для врегулювання конфліктів повинні об'єднувати всіх регіональних гравців, що роблять загальну ставку на відновлення миру. При цьому суверенні уряди повинні приймати на себе відповідальність за забезпечення по-

ваги до суверенності, незалежності і територіальної цілісності держав, а також мирне вирішення розбіжностей, тобто дотримання принципів фундаментальних принципів Статуту ООН та принципів і зобов'язань ОБСЄ.

У 2005 р. Європейський Союз ухвалив ще один документ – Європейський консенсус з питань розвитку [11]. Показово, що як в ЄСБ, так і в Європейському консенсусі підкреслювалося, що сталий розвиток неможливий без мирної та безпечної обстановки, а тривалий мир неможливий без розвитку і ліквідації бідності. Отже, існують тісні зв'язки між розвитком та іншими політиками, включаючи мир і безпеку, гуманітарну допомогу, міграцію, навколишнє середовище та зміну клімату. Ця теза буде згодом відтворена в Глобальній стратегії зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, представлений у червні 2016 р. Високим представником Союзу з питань зовнішньої та безпекової політики.

На думку самих європейців, здійснювані кроки в напрямку формування СПБО були доволі ефективними. Разом з тим, як зазначено в доповіді «Про реалізацію Стратегії європейської безпеки» [10] (2008 р.), міжнародне співтовариство очікує від Євросоюзу набагато більшого. У сфері безпеки та оборони держави-члени повинні реалізовувати на практиці ідею про відповідальність ЄС за глобальну безпеку, як це випливає зі Стратегія європейської безпеки [2]. Для цього вони повинні прагнути досягнення наступних ключових цілей: посилення та підвищення ефективності внеску держав-членів ЄС в нову та кращу систему глобального управління, що заснована на принципах миру, стабільності та ефективної багатосторонності; забезпечення статусу Європи як надійного глобального, а не лише регіонального актора; гарантування безпеки громадян ЄС.

Європейський Союз пройшов тривалий шлях, перш ніж заявити про себе як про ефективного учасника з врегулювання криз і конфліктних ситуацій через СПБО. Але результативності цього процесу бракує базової основи: загального бачення європейської безпеки та оборони. Стратегія в цілому залишається загальним документом, що охоплює весь спектр зовнішніх дій ЄС, з особливим акцентом на зовнішню політику та безпеку. При цьому вона не вказує, які загрози та виклики мають бути вирішені за допомогою цивільних і військових можливостей та способів.

З моменту набуття чинності Лісабонськими угодами у 2009 р. залишалися в невіданні, які глобальні цілі та завдання постають перед

СПБО. Протягом багатьох років Спільна політика безпеки і оборони обмежувалася проведенням місій поза межами Союзу, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку (п. 1 ст. 42 ДЕС). Однак Договір про Європейський Союз йде далі, оскільки він говорить, що СПБО повинна охоплювати поступове формування спільної оборонної політики Союзу, що може призвести до формування спільної оборони у випадку одностайного рішення Європейської Ради (п. 2 ст. 42 ДЕС), а також створення окремими державами-членами багатонаціональних сил (п. 3 ст. 42 ДЕС) [1]. Враховуючи той факт, що створення повноцінної автономної оборонної політики може призвести до конфлікту з НАТО, принаймні змусить узгоджувати їх завдання і цілі, а також принципи взаємодії, в Договір про європейський Союз було включено застереження, відповідно до якого СПБО не шкодить особливому характеру безпекової та оборонної політики певних держав-членів та поважає зобов'язання певних держав-членів, що вважають свою спільну оборону реалізованою в НАТО згідно з умовами Північноатлантичного Договору та узгодженою в цих рамках зі спільною безпековою та оборонною політикою (п. 2 ст. 42 ДЕС).

Дане застереження обумовлене тим, що, зважаючи на традиційну роль НАТО у забезпеченні європейської безпеки (у ЄСБ зазначалося, що для Європи трансатлантичне партнерство залишається незамінним фундаментом, заснованим на загальній історії та відповідальності; ЄС і НАТО повинні поглибити своє стратегічне партнерство з метою поліпшення співробітництва з питань антикризового управління), цілі Євросоюзу у сфері забезпечення безпеки обмежуються питаннями забезпечення внутрішньої і регіональної безпеки, а також на периферії кордонів ЄС (Середземномор'я, Східна Європа, Азія) та в колишніх колоніях. Головною метою діяльності ЄС в регіонах, які виступають джерелом нестабільності, стало гарантування дотримання прав людини, демократичного розвитку та політичної стабільності.

Крім того слід брати до уваги, що, незважаючи на те, що всі країни ЄС підтримали поглиблення військово-політичної інтеграції, більшість з них насправді не готові до створення системи колективної оборони в рамках Європейського Союзу. Понад 60 років європейську оборону забезпечувало НАТО і США як його серцевина. За цих умов, особливо

після закінчення Холодної війни, європейці звикли економити на власній обороні, перекладаючи цей тягар на плечі США. Однак, на початку XXI ст. виявилось, що для відповіді на нові виклики безпеки не вистачає потужності навіть США. Стимулом до пошуку шляхів забезпечення безпеки в Європі власними силами послужили два фактори: послаблення трансатлантичних зв'язків (особливо на фоні скептичних оцінок ефективності Альянсу Президентом Д. Трампом) і прагнення лідерів європейської інтеграції, насамперед Німеччини і Франції, до подальшого поглиблення співпраці. Разом з тим тісні трансатлантичні зв'язки позначилися на національних позиціях держав-членів ЄС щодо СПБО. Особливо помітним вплив атлантизму був під час підготовки і розгляду у червні 2016 р. Глобальної стратегії зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. Жодна з інноваційних ідей (створення європейської армії, європейського генерального штабу, Європейського оборонного фонду) не отримала в Стратегії конкретизації. Проти цих ідей категорично виступають атлантисти (Великобританія, Литва, Латвія, Естонія і Польща), їх позицію підтримує група країн (Ірландія, Австрія, Швеція і Фінляндія), які побоюються, що, зробивши ставку на європейську армію, вони можуть виявитися втягнутими в збройний конфлікт.

У 2017 р. держави-члени вирішили задіяти для розвитку СПБО п. 6 ст. 42 та ст. 46 Лісабонського договору, які надають можливість певним країнам ЄС зміцнювати свою співпрацю у військових питаннях шляхом створення постійно діючої структурної співпраці. Для цього зацікавлені країни повинні виконати умови, що містяться в Протоколі № 10, доданому до Договору [1, с. 275]. Під патронатом Європейської ради була ініційована програма «Постійне структурне співробітництво» (PESCO) в сфері оборони. Першим кроком стало представлення державами-членами у вересні 2017 р. переліку загальних зобов'язань, які впливають з Протоколу № 10 Договору, зокрема, інвестиції в оборону, розвиток потенціалу та оперативна готовність. На другому етапі (13 листопада 2017 р.) міністри з двадцяти трьох держав-членів (Австрія, Бельгія, Болгарія, Чехія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Іспанія і Швеція) підписали декларацію про намір приєднатися до програми

«Постійне структурний співробітництво» (PESCO). Тим самим вони повідомили Раду ЄС і Високого представника Союзу з питань зовнішньої та безпекової політики про перелік спільних зобов'язань, зазначаючи що вони готові і здатні виконувати вимоги в рамках постійного структурного співробітництва в галузі оборони. На третьому етапі (орієнтовно 11 грудня 2017 р.) Рада ЄС повинна затвердити створення PESCO кваліфікованою більшістю.

PESCO спрямований на те, щоб зробити європейську оборону більш ефективною, а також забезпечити більший обсяг виробництва, посилену координацію та співпрацю у сфері інвестицій, розвитку спроможності та оперативної готовності. Розширення співпраці у цій сфері дозволить скоротити кількість різних систем зброї в Європі, а отже, посилити оперативну співпрацю між державами-членами, підвищити взаємозв'язок та підвищити конкурентоспроможність промисловості.

Існує також думка, що PESCO допоможе посилити стратегічну автономію ЄС, коли це необхідно, і, коли це можливо. При цьому зазначається, що хоча спільна реалізація суверенітетів держав-членів є більш продуктивною, реалізація PESCO не призведе до його обмеження. PESCO може стати своєрідною «парасолькою» для таких прикладів регіональної оборонної інтеграції, як Бельгійсько-Голландський флот або Європейське авіаційне командування. Військові потужності, розроблені в рамках PESCO, залишаються в руках держав-членів, які також можуть використовувати їх в інших форматах, таких як НАТО чи ООН [8].

Дана ініціатива була позитивно оцінена в США і НАТО. Генеральний секретар НАТО Й. Столтенберг привітав нову декларацію ЄС про приєднання до програми PESCO, зазначивши, що міцніша європейська оборона має потенціал, який допоможе нам збільшити витрати на оборону, забезпечити нові можливості і поліпшити розподіл навантаження в рамках Альянсу. PESCO стане одним зі способів зміцнення європейського стовпу в рамках НАТО і разом з тим дозволить уникнути дублювання і конкуренції, оскільки така співпраця в рамках європейської оборони доповнює НАТО.

## Література:

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06/](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/)
2. A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy (December 2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>.
3. EU-NATO Declaration on ESDP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19544.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm).
4. EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus, 2002 [Electronic resource] // Council of the European Union. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>.
5. European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>.
6. EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction. Dec. 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>
7. Joint Declaration issued at British-French Summit in Saint-Malo, December 3-4, 1998. // From St-Malo to Nice. European Defense: Core Documents. Chaillot Papers №47. Paris. 2001. P. 8-9.
8. Permanent Structured Cooperation – PESCO Deepening Defence Cooperation among EU Member States [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco\\_factsheet\\_19-10-2017\\_1.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_19-10-2017_1.pdf)
9. Petersberg Declaration / Western European Union Council of Ministers. Bonn. 19 June 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bits.de/NRANEU/docs/petersberg92.pdf>.
10. Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World (December 2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://europa.eu/globalstrategy/en/report-implementation-european-security-strategy-providing-security-changing-world>.
11. The European Consensus on Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf)
12. The European Union Counter-Terrorism Strategy. Doc. 14469/4/05 / Council of the European Union. Brussels. 30 Nov. 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>