

ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ НАРИС

Янчук Н. Д.

ВСТУП

Мир та безпека людства – основоположні загальноцивілізаційні цінності. Про це переконливо свідчить історичний досвід людства та усвідомлення того, що будь-які загрози вказаним цінностям нині можуть мати найважчі наслідки не лише для окремих держав, а й для людства в цілому. Дедалі все більш очевидним стало усвідомлення того, що жодна держава не здатна самостійно протистояти існуючим викликам та забезпечити власну безпеку і оборону на необхідному рівні. Тому спільний пошук правових механізмів, що забезпечують мирне та безпечне співіснування держав, народів, націй – найдавніше та найскладніше завдання¹.

Безпека є основним мотивом поведінки держави на міжнародній арені та базовою умовою розвитку будь-якої соціальної взаємодії між державами. Проблема підтримки миру та стабільності з особливою гостротою постала після Другої світової війни, коли європейські держави втратили свою колишню велич, а на міжнародну арену вийшли нові актори світової політики – СРСР та США. Розвиток європейської інтеграції в сфері безпеки та оборони став свого роду реакцією на розмивання Вестфальської системи міжнародних відносин і представляє собою розробку варіантів розвитку державно-центристської політичної системи, її еволюційного переходу на якісно новий рівень.

За останні два десятиліття держави-члени Європейського Союзу не лише досягли успіху в інституційному оформленні військово-політичної інтеграції, але і в її практичному вимірі. Не дивно, що спільна політика безпеки та оборони Європейського Союзу стала предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених.

¹ Зіняк Л.В., Риндич Д.С. Інституційно-правовий механізм ЄС у сфері безпеки і оборони. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип.. 29. С. 301.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження особливостей політики Європейського Союзу в сфері безпеки та оборони становили наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, а також установчі документи Європейського Союзу. Зазначимо, що різноманітні аспекти європейської безпеки та оборони висвітлюються в роботах таких вчених як: М. Везуїна, М. Вургресс, К. Голованюк, Л. Зіняк, М. Кларк, В. Маргарес, М. Мікієвич, В. Муравйов, Д. Мюллер, Р. Орловський, Д. Риндич, Т. Сайболт, В. Сиренко, Л. Сироїд, М. Федоров, Д. Флейк, Е. Хайруллін, Дж. Ховарт, І. Яковюк та інші. Проте лише окремі аспекти знайшли своє відображення у роботах згаданих вчених, що не може компенсувати відсутність ґрунтовних досліджень, присвячених історичним аспектам зародження ідей європейської інтеграції в сфері безпеки та оборони та особливостям її інституційного механізму.

Мета дослідження полягає у висвітленні процесу зародження та розвитку європейської системи безпеки та оборони, а також характеристики її інституційної архітектури.

1. Еволюція ідей європейської інтеграції в сфері безпеки та оборони

Історичний нарис формування європейської оборонної політики має давню історію. Її основа була сформована ще за часів Стародавнього Риму. Подальший розвиток був спрямований на укріплення оборонної спроможності європейських держав, що обумовлювалось прагненням розширити територіальні володіння, відкрити доступ до торгових шляхів, сформувати військові альянси, врешті решт, велась боротьба за вплив та престиж. Проте, єдність країн Європи в питанні безпеки протрималась до закінчення Другої світової війни. Подальші протиріччя між союзниками посилювались, що призвело до катастрофічного падіння впливу європейських держав. Виснажені війною, європейці не змогли створити власного оборонного механізму і, як наслідок, були включені в протиборство двох блоків, що генерувалися в СРСР та США.

Розмірковуючи про передумови європейської інтеграції, один із батьків-засновників Європейського Союзу, Альтієро Спінеллі відмічає: «Вперше в історії європейські держави із суб'єктів міжнародної політики, котрі формували правила поведінки на міжнародній арені, перетворились в об'єкти та вимушені приймати рішення з оглядкою на наддержави. Могутні європейські колоніальні імперії розпались, не маючи достатніх ресурсів, ні матеріальних, ні

людських, для придушення визвольних рухів. Держави Західної Європи перетворились на середні та малі держави, що було для них цілком природнім становищем в силу усталених історичних традицій. Економіка європейських держав серйозно постраждала від війни. Промислові підприємства були зруйновані, виробничі ланцюжки розірвані. Відсутність необхідних економічних ресурсів призвела до залежності від країни-донора, від Сполучених Штатів, і до суттєвої втрати політичного впливу»². Окрім того, країни західної Європи стикнулись ще з одним супротивником – Радянським Союзом.

Наслідки Другої світової війни змусили задуматись лідерів європейських держав щодо запровадження принципу колективної безпеки. Існування на відносно невеликій території значної кількості держав створюють сприятливий ґрунт для територіальних конфліктів між ними, в тому числі і військових. Мирні договори, пакти про ненапад або ж договори про так званий «вічний мир» неодноразово в минулому порушувались і немає жодних гарантій, що в майбутньому вони будуть виконуватись. То чи не краще усунути приводи для подальших конфліктів?

Необхідність після Другої світової війни протистояти новим викликам усвідомлювалась лідерами багатьох європейських держав. Але не були очевидні шляхи такого протистояння. Як відмічав М. Бургресс: «держави в Європі розглядалися в якості таких, що зжили себе, з огляду їх колапсу перед обличчям фашизму. Головним же чином – із-за явної невідповідності між потребами нового технічного розвитку, що постали перед державою та здатністю держав справитись з ними. Більше того, вона [держава] не лише опинилась не в змозі задовільними основні потреби її населення, але й посилила, загострила розбіжності між європейськими народами до такого ступеня, що вони переходять в небезпечний стан»³.

Класичною школою європейської інтеграції та джерелом натхнення для багатьох теоретиків та практиків того часу вважався федералізм, котрий можна сприймати як «інтелектуальну реальність» на дві світові війни, що були розв'язані європейськими державами в першій половині ХХ століття. Як вірно відмічав А. Спінеллі: «головною проблемою міжнародних відносин і

² Spinelli A. The Growth of the European Movement Since the Second World War. European Integration. Harmondsworth: Penguin, 1972. P. 64.

³ Burgess M. Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000. London: Routledge, 1989. P. 50.

основною причиною конфліктів федералісти вважали децентралізацію суверенітету – багатоманітність незалежних національних держав, що неминуче породжує недовіру, взаємні погрози, суперництво та насилля. Виступаючи проти анархії в міждержавних відносинах, вони пропонували дійсно революційне рішення, що підривало основи самої міжнародної системи: відміну національної незалежності та злиття різноманітних політичних одиниць в одну. Національні держави втратили свої суверенні права, коли втратили здатність гарантувати політичну та економічну безпеку своїм громадянам»⁴.

Перші договори про колективну безпеку були спрямовані, головним чином, проти Німеччини. Першим проектом, котрий був покликаний на забезпечення безпеки в Європі, став Дюнкерський пакт від 4 березня 1947 року, що був укладений між Францією та Великобританією. Формально даний пакт був направлений проти німецького реваншизму, а фактично проти радянської загрози. Даний міжнародний договір представляв собою класичний зразок утворення військових союзів.

Через рік, в березні 1948 року, в Брюсселі представниками країн Бенілюкс, Франції та Великобританії був підписаний Договір про економічну, соціальну та культурну співпрацю та колективну самооборону. Даний документ передбачав «підтримку міжнародного миру та безпеки та супротив будь-якій агресії».

Важливою подією, що вплинула на координацію діяльності чисельних проєвропейських громадських організацій стало створення Міжнародного координаційного комітету Руху за об'єднання Європи. Під його безпосереднім керівництвом в травні 1948 р. був проведений Гаазький конгрес, який очолив Вінстон Черчилль. За підсумками роботи конгресу було прийнято ряд резолюцій, в яких проголошувалась необхідність опрацювання механізмів захисту прав і свобод людини, об'єднання Європи в політичному, економічному напрямках з метою забезпечення безпеки. Реалізація поступальної інтеграції в даному напрямку передбачала перегляд політики жорсткого відстоювання національних суверенітетів.

Резолюції конгресу стали предметом жвавих обговорень в рамках Консультативної Ради учасників Брюссельського договору. В

⁴ Spinelli A. The Growth of the European Movement Since the Second World War. European Integration. Harmondsworth: Penguin, 1972. P. 68.

результаті даних обговорень учасники зійшлися на двох ключових позиціях відносно їхньої імплементації: країни континентальної Європи пропонували створення нової міжнародної міжурядової організації з широкими наднаціональними повноваженнями, натомість, Великобританія ратувала за збереження суверенних повноважень. Врешті решт, дані дискусії призвели до прийняття рішення про створення Ради Європи – міжнародної організації, мета якої визначалась як «досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу»⁵. З урахуванням положень Брюссельського договору в Статуті Ради Європи містилось застереження, що «питання, котрі стосуються національної оборони, не входять в компетенцію Ради Європи»⁶.

Наступний крок на шляху формування європейської системи колективної безпеки – укладення 4 квітня 1949 р. в місті Вашингтон Північноатлантичного договору, який встановлював військово-політичну організацію НАТО. Ідейним «батьком» та фактичним керівником НАТО стали США, котрі разом із іншими учасниками в рамках ст. 5 Північноатлантичного договору зобов'язувались надати допомогу країні, яка стане жертвою військового збройного нападу із-за кордону, в тому числі і шляхом застосування ядерної зброї, що на той момент була лише у США. За словами І. Яковюка та Р. Орловського, переговори, що передували підписанню Договору, були доволі складними. Так, американська сторона вважала, що НАТО повинно поглинути Брюссельський пакт; Франція вважала за потрібне посилення Брюссельського пакту за рахунок залучення до нього США, Канади, Ісландії і Гренландії; країни Бенілюксу пропонували доповнити Брюссельський пакт Північноатлантичним союзом і лише Велика Британія відстоювала ідею автономного існування обох військово-політичних об'єднань. У підсумку перемогла позиція Лондона⁷.

Посилення протистояння між Заходом та Радянським Союзом ставило перед західними лідерами завдання максимальної

⁵ Статут Ради Європи. Режим доступу: URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text

⁶ Статут Ради Європи. Режим доступу: URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text

⁷ Яковюк І.В., Орловський Р.Р. Європейське оборонне співтовариство: витоки становлення інтеграції в оборонній сфері. *Проблеми законності*. 2017. Вип.. 139. С. 268.

мобілізації. Ключовою проблемою стає питання включення Німеччини в систему колективної безпеки. Географічне розташування Німеччини робило її головним бастионом, котрий приймає на себе перший удар з боку Радянського Союзу. Все це, на думку західних лідерів, вимагало рішучих дій, і, в першу чергу, кардинальну зміну політики відносно німців, котрі зазнали нищівної поразки в Другій світовій війні. Ярим противником зміни парадигми відносно Німеччини виступала Франція. Страх перед історичним суперником, котрий лише за останні сімдесят років тричі нападав на територію Франції, був достатньою підставою для того аби продовжувати політику ослаблення німецької економіки, політичного впливу та недопущення поновлення своєї минулої військової величі.

Однак події, що розгорталися на політичній карті світу (успішне випробовування Радянським Союзом атомної бомби, утворення Федеративної Республіки Німеччини – далі ФРН, утворення НАТО) змусили Париж переглянути свою політику. Ще однією причиною стала так звана «німецька проблема». Після 1945 року дві німецькі землі – Рур і Саар – були відторгнуті від решти земель і фактично знаходились під управлінням Франції. На даних землях зосереджувалась левова частина вугільної та сталеливарної промисловості Німеччини, і, на думку французьких політичних діячів, повернення даних територій під суверенітет Німеччини дає підстави припускати про можливість відродження німецької військової могутності. Однак по мірі «роздмухування вогнища» холодної війни подібна непоступливість Франції викликала все більше незадоволення в Вашингтоні та інших західних країнах.

Дієвим та ефективним виходом з даної ситуації став план Шумана. 9 травня 1950 року міністр закордонних справ Франції представив план майбутнього розвитку Європи, який увійшов в історію як «план Шумана». Реальним автором даного проекту був інший політичний діяч – Жан Монне, на той час комісар з планування Французької Республіки.

«Європа, що складається із суверенних держав, – писав Ж. Монне, – сама по собі нездатна, при всій добрій волі її керівників, приймати розумні рішення, необхідні для спільного блага. Зате це стає можливим, якщо право приймати рішення отримують інститути, покликані стояти

на сторожі спільних інтересів в рамках єдиних правил і на основі волі більшості»⁸.

Суть плану Шумана полягала в тому, що, з одного боку, спірні території повертались Німеччині, а з іншого – все виробництво вугілля та сталі, центр якого знаходився саме в Рурі та Саарі, переходило до рук наднаціонального органу, що був незалежний від німецького, французького та інших урядів та діяв у спільних інтересах. Реалізацією плану Шумана стало підписання між Францією, Німеччиною, Італією та країнами Бенілюкс Договору про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі (далі – ЄОВС) в 1951 р. Тим самим, за допомогою ЄОВС та створенням єдиного ринку вугілля та сталі Франція та Німеччина, погодившись за взаємне обмеження суверенітету, змогли досягти своїх цілей: Франція – убезпечити себе від військової загрози, а Німеччина – повернути свої землі. Саме в рамках ЄОВС були створені умови для примирення двох провідних країн західної Європи.

Другий проект, що був розроблений французами, пов'язаний із інтеграцією у військовій та політичній сферах. В жовтні 1950 року був представлений проект Ж. Монне про створення європейської системи безпеки, що увійшов в історію під назвою «план Плевена». За задумом французів передбачалось створення Європейського оборонного співтовариства, наділеного наднаціональними повноваженнями з питань забезпечення безпеки, з одного боку, та можливість поставити під наднаціональний, перш за все французький, контроль переозброєння ФРН та подолати політичний тиск на Париж з боку США та Великобританії, котрі нав'язували свої проекти, що не відповідали інтересам Франції, з іншого боку.

Досліджуючи історію становлення європейської оборонної інтеграції І. Яковюк та Р. Орловський відмічають, що ідея створення «європейської армії», яка стала основою проекту військово-політичної інтеграції, належала В. Черчиллю, яку він оприлюднив 11 серпня 1950 р. на асамблеї Ради Європи. Він запропонував створити «європейську армію», яка б включала німецькі військові з'єднання. Ця пропозиція була включена до резолюції асамблеї Ради Європи «Про негайне створення об'єднання європейської армії». Передбачалось, що європейська армія буде інтегрована з армією

⁸ Wilkens A. Jean Monnet, Konrad Adenauer und die deutsche Europapolitik: Konvergenz und Dissonanzen (1950-1957). Interessen verbinden: Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bouvier, 1999. S. 83.

Північноатлантичного альянсу і включатиме німецькі військові з'єднання. В. Черчилль уявляв собі «європейську армію» як коаліцію національних сил за зразком альянсу часів Другої світової війни, з центральним постачанням і стандартизованим озброєнням, але без підпорядкування органам наднаціонального контролю⁹.

Починаючи з осені 1951 р., США всіляко намагалися пришвидшити процес створення «європейської армії», котра, на їхню думку, мала стати запорукою швидкого нарощування чисельності об'єднаних сил НАТО за рахунок західноєвропейських військових угруповань. З метою створення Європейського оборонного співтовариства США посилювали тиск на Париж та прагнули схилити Великобританію до більш позитивного ставлення до даного об'єднання. Так, на засіданні 18 лютого 1952 р. Рада НАТО констатувала, що, по-перше, принципи, покладені в основу Договору про створення Європейського оборонного співтовариства, відповідають інтересам членів НАТО; по-друге, виходячи з того, що НАТО і Європейське оборонне співтовариство мають спільну мету (посилення захисту Євроатлантичного регіону), вони повинні взяти взаємні зобов'язання щодо забезпечення безпеки членів обох організацій; по-третє, НАТО і Європейське оборонне співтовариство повинні зміцнювати один одного¹⁰.

З метою підписання Договору про створення Європейського оборонного співтовариства всіма учасниками європейської оборонної інтеграції, до проекту були внесені зміни, котрі враховували побажання деяких акторів європейської політики. Основні нарікання до проекту Договору про створення Європейського оборонного співтовариства надходили з Парижа. Францію не влаштувало те, що французькі збройні сили, за винятком колоніальних військ, повністю входили до складу європейської армії, що ускладнювало проведення колоніальної політики. Паризький договір перешкоджав створенню атомної зброї, без чого повернення Франції до «клубу великих держав» було неможливим; крім того, США не бажали співпрацювати з

⁹ Яковюк І.В., Орловський Р.Р. Європейське оборонне співтовариство: витоки становлення інтеграції в оборонній сфері. *Проблеми законності*. 2017. Вип.. 139. С. 269.

¹⁰ Яковюк І.В., Орловський Р.Р. Роль США в системі європейської безпеки: історія становлення Європейського оборонного співтовариства. *Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки*: зб. наук. ст. за матеріалами III Харківс. 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. 25.

французькою Комісією з атомної енергії¹¹. Франція змушена була пристати на умови даного Договору, але з певними застереженнями, головні з яких стосувалися збереження збройних сил США на європейському континенті та створення потужної наднаціональної політичної влади, врахування французької війни в Індонезії в питаннях розподілу витрат та військових зобов'язань, залучення британських збройних сил до участі в так званій європейській армії.

Договір про створення Європейського оборонного співтовариства був підписаний 27 травня 1952 року Францією, Італією, Німеччиною та країнами Бенілюкс. Це був перший крок на шляху створення єдиної західноєвропейської армії, котра в значній частині була частиною системи НАТО, що підтверджувалось підпорядкованістю європейських збройних сил командуванню НАТО у випадку війни, тісна кооперація з Північноатлантичним альянсом, відповідальністю командування з ключових питань, як то оснащення, підготовка, організація європейських збройних сил перед керівництвом НАТО тощо.

В Договорі про створення Європейського оборонного співтовариства передбачалось, що дане утворення набуде статусу міжнародної організації наднаціонального характеру зі спільними керівними органами, об'єднаними збройними силами та сумісним бюджетом. Додатково був підписаний договір між Європейським оборонним співтовариством та Великобританією про взаємну військову допомогу.

Інтеграція в оборонній сфері вимагала від західних держав проведення спільної політики з метою забезпечення контролю над збройними силами та узгодження зовнішньополітичної діяльності країн Західної Європи. Це стало поштовхом до створення політичного союзу, котрий буде здійснювати свою діяльність паралельно із Європейським оборонним співтовариством. В березні 1953 року в Страсбурзі був представлений проект Договору про Європейське політичне співтовариство, кінцевою метою якого проголошувалось створення європейської федерації. Однак, ідеї федералізації, що були вкрай популярними наприкінці 40-років ХХ ст., на початку 50-х років вже втратили свою привабливість, особливо для французів. В цілому ситуація почала складатися таким

¹¹ Maier K.A. The Anglo-Saxon triangle, the French and the Western European Integration. NATO: the founding of the Atlantic Alliance and the integration of Europe. Edited by F.H. Heller and J. Gillingham. St. Martin's. 1992. P. 403.

чином, що європейська інтеграція стала повертатися в бік безпеки та оборони, відсуваючи на другий план економічну складову європейської інтеграції. Однак ряд факторів завадив здійсненню цих планів та повернув розвиток європейської спільноти в економічній бік. Провідну роль в даному процесі відіграла Франція, котра мала небезпідставні побоювання, що швидке формування військово-політичного об'єднання обмежить французькі інтереси. До цього побоювання додався страх перед зростанням військового потенціалу Німеччини, котрий був би неминучим в рамках Європейського оборонного співтовариства. Французи виявились не готовими до радикальних перетворень, пов'язаних з прискоренням європейської інтеграції, що тягла за собою ослаблення національного суверенітету. Внутрішньополітична боротьба чисельних політичних партій призвела до того, що 30 серпня 1954 р. Париж відмовився ратифікувати Договір про створення Європейського оборонного співтовариства.

Провал процесу ратифікації Договору про створення європейського оборонного співтовариства «оголив» ряд проблем, які потребували негайного вирішення. З одного боку, знову постала проблема озброєння німців. Франція вже не могла протидіяти тому тиску, який на неї чинили Сполучені Штати та Великобританія, і тому погодилась на включення ФРН до складу Брюссельського договору, суть якого, як стверджував прем'єр-міністр Франції П. Мендес-Франс, полягала в тому аби «замаскувати членство ФРН в НАТО перед французькою громадськістю та парламентом»¹². Як наслідок, 23 жовтня 1954 р. в Парижі були підписані угоди про приєднання ФРН та Італії до складу модифікованого Брюссельського пакту, який отримав назву Західноєвропейський союз.

Західноєвропейський союз став єдино можливим компромісом для європейських держав. Для ФРН приєднання до Брюссельського пакту означало скасування окупаційного статусу, відновлення своїх збройних сил та визнання країни в якості рівноправного партнера. Франція, в свою чергу, сподівалася, що даний договір надасть їй особливий статус в питаннях оборони Європи. Однак, ці сподівання не виправдались. Західноєвропейський союз був поглинутий НАТО: збройні сили Західноєвропейського союзу поступили під командування верховного головнокомандувача союзних сил НАТО в

¹² Clarke M. French and British security: Mirror images in a globalized world. *Intern. affairs*. 2000. Vol. 76. № 4. P. 729.

Європі, котрий після консультацій з національними урядами, визначав розміщення, переміщення, використання збройних сил Західноєвропейського союзу у відповідності з військовою стратегією альянсу. Як відмічає Ф. Мейер: «така залежність фактично позбавила Париж можливості опонувати планам союзників включити ФРН до складу НАТО, що і відбулось 9 травня 1955 р. Франції лише вдалося добитися від німців відмови від виробництва зброї масового знищення, стратегічних наступальних озброєнь і деяких видів військової техніки»¹³.

Уже з середини 1960-х років спостерігалися тенденції до перегляду оборонної політики в рамках європейського співтовариства. Брюссельський пакт 1948 р., в якому був закладений принцип колективної оборони, виявився не таким успішним, як Північноатлантичний альянс, котрий в умовах блокового протистояння взяв на себе всі оборонні ініціативи в Європі. Європейське оборонне співтовариство також не змогло на політичному рівні об'єднати європейські держави. Тоді питання узгодженості та координації зовнішніх політик держав були на певний час відкладені. Наступним етапом стало прийняття Люксембурзької доповіді 1970 р., в рамках якої держави-члени Європейського співтовариства шукали шляхи проведення консультацій з питань зовнішньої політики і можливість координувати свою позицію на міжнародному рівні.

Початок процесу інтеграції держав-членів в сфері зовнішньої політики був покладений на рубежі 1960-1970-х років. У грудні 1969 р. на зустрічі глав держав та урядів в Гаазі були прийняті важливі рішення про посилення інтеграції, в тому числі і в політичній сфері. На основі прийнятих рішень був створений спеціальний комітет із дипломатів країн Європейського економічного співтовариства. Документ, підготовлений даним комітетом – Доповідь про проблеми політичної уніфікації, відома як «Доповідь Давіньйона» поклала початок Європейському політичному співробітництву. Окрім цього, гаазька конференція заклала початок регулярним зустрічам на рівні голів держав та урядів, котрі в 1974 р. були перетворені в Європейську раду, котра Лісабонським договором була визнана в якості інституту Європейського Союзу. Слід відмітити, що в цей період в Європейських співтовариствах

¹³ Meiers F.-J. La politique allemande de sécurité et défense à la croisée des chemins. *Politique étrangère*. 2000. № 1. P. 51.

сформувалось два підходи до створення системи безпеки на рівні Європейського Союзу: «європеїсти» (Франція, Німеччина), котрі виступали за створення в Європейському Союзі додаткових зовнішньополітичних та оборонних структур; «атлантисти» (Великобританія), котрі традиційно орієнтувались в питаннях оборони та безпеки на США та НАТО.

Європейське політичне співробітництво було започатковане як спеціальний організаційний механізм координації дій держав-членів на міжнародній арені з метою поступового формування європейської зовнішньої політики.

Протягом понад 30 років з моменту утворення Європейського об'єднання вугілля та сталі, діяльність європейського наднаціонального об'єднання здійснювалась на базі установчих договорів, що були підписані в 50-х роках, в зміст яких вносились зміни лише з окремих питань. Однак в середині 80-х років стало очевидно, що сформовані Паризьким та Римськими договорами правила потребують кореляції.

Розробка ефективної політики в сфері безпеки та оборони на різних етапах розвитку Європейського Союзу підіймалась, але частіше за все залишалась на декларативному рівні. Найбільш значимим імпульсом для розробки європейської оборонної концепції стали події на Балканах, які продемонстрували, що можливості європейських країн при врегулюванні кризових ситуацій вкрай обмежені, а НАТО залишається фактично єдиною міжнародною організацією спроможною вирішувати військові проблеми Західної Європи та питання її безпеки. Було також зрозуміло, що положення Маастрихтського договору про формування спільної політики безпеки та оборони були досить оптимістичні та переоцінювали можливості Європи в умовах, коли військово-політична ситуація була досить мінливою.

Саме це стало тригером до активізації зусиль Європейського співтовариства щодо створення системи спільної європейської безпеки та оборони. Основними віхами цього процесу стали ряд зустрічей та самітів, зокрема: франко-британська зустріч в Сан-Мало в грудні 1998 р., саміти в Кельні в червні 1999 р., Гельсінкі грудень 1999 р., да-Фейра червень 2000 р., Ніцці грудень 2000 р.

Час, на котрий випав початок реалізації спільної політики безпеки та оборони, був досить непростий. Виникли розбіжності між учасниками і з питань щодо спільності поглядів на відповідальність Європейського Союзу. Франція та Великобританія як і раніше

зберігали відчуття певної туги за колишньою могутністю. Великобританія намагалась заповнити це відчуття своїми «особливими відносинами із США». Франція ж прагнула перевершити США, перетворити Європейський Союз в велику державу. Решта держав до цих ігор відносилась з байдужістю.

Ситуація дещо змінилася на франко-британській зустрічі в Сан-Мало в грудні 1998 р. В декларації Сан-Мало Великобританія вперше погодилась із тим, що Європейський Союз буде основою європейської оборони, отримає всі необхідні повноваження для прийняття рішень, а також буде мати засоби розвідки, стратегічного аналізу та планування. Даний документ не просто проголошував політику безпеки, а й відображав стратегічні реалії: Європейський Союз стає єдиним європейським органом, що має право визначати політику в області оборони; Західноєвропейський союз має бути інкорпорований в Європейський Союз; утворення не «європейської армії», але багатонаціональної структури на кшталт «Єврокорпусу» чи утворення національних сил, котрі знаходяться в підпорядкуванні НАТО; основне завдання – не колективна оборона, а в першу чергу миротворчі місії, подолання криз.

На думку Дж. Хаурта, мілітаризація Європи є результатом трьох факторів: політична воля, сформована після франко-британського саміту в Сан-Мало в грудні 1998 р., усвідомлення НАТО необхідності організації покладатися на значні військові можливості та необхідність ЄС підтримувати оборонну промисловість для захисту Північноатлантичного альянсу. Вчений визнає, що хоча були висловлені різні точки зору в Лондоні та Парижі, франко-британські домовленості мають важливе значення для рішень, котрі були прийняті трохи згодом¹⁴.

Наступною визначною подією, що стала новим імпульсом в процесі створення європейської системи колективної безпеки стало прийняття Кельнської декларації, яку ще називають «справжнім статутом» в області європейської оборони. В документі були закріплені стратегічні завдання Європейського Союзу в сфері оборони та розширювались можливості європейських інституцій в оборонній сфері, зокрема: провідна роль в розробці рішень належить Раді Європейського Союзу; співробітництво з НАТО та розвиток відносин з союзниками та партнерами; запроваджувались нові

¹⁴ Howorth J. European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?, Paris, in WEU Institute for Security Studies. Chaillot Paper 43. 2000. P. 93-94.

структурні одиниці, необхідні для прийняття рішень: Комітет із питань політики та безпеки, Військовий комітет, штаб, супутниковий центр, орган, що відповідає за проблеми безпеки; передбачена можливість мати власні збройні сили та достатні засоби; можливість розробляти методи та нові підходи до проблем оборони.

Саміт в Гельсінкі в грудні 1999 р. конкретизував та розвив положення попередньої зустрічі. В документах, що були прийняті в рамках даної зустрічі зусилля були зосереджені на опрацюванні концепції формування європейських сил швидкого реагування. Була розроблена так звана «головна ціль» – основне завдання конструювання майбутніх сил. За підсумками зустрічі було прийнято ряд ключових рішень: по-перше, на Європейський Союз покладались зобов'язання до 2003 р. створити збройні сили чисельністю 50–60 тис. солдат. Дані збройні сили повинні мати відповідні структури командування, контролю, розвідки, інженерного забезпечення тощо. По-друге, детально були визначені роль та завдання інституційного механізму в сфері оборони. По-третє, «Єврокорпус» трансформується в корпус швидкого реагування, що має на меті посилити багатонаціональний характер дій національних штабів. Фактично даний документ є доктриною зовнішньої політики Європейського Союзу, котра не виключає застосування сили в крайніх випадках і залишається неоднозначною відносно концепції превентивних заходів.

Наступний пакет рішень, котрий був спрямований на посилення європейської системи колективної безпеки, був прийнятий в Ніцці в грудні 2000 р. Він охопив широке коло проблем: структурні зміни інститутів Європейського Союзу, можливості його подальшого функціонування в розширеному складі, створення Договору про Конституцію для Європи тощо. На саміті отримали розвиток домовленості в сфері європейської системи оборони та безпеки, що були досягнуті на попередніх зустрічах. Фактично даний Договір вносив зміни в механізм просунутої співпраці в рамках спільної політики безпеки та оборони. Але про самостійність та незалежність європейської системи безпеки та створення європейської армії в ньому не йдеться, оскільки НАТО залишається основою колективної оборони та продовжує відігравати важливу роль в регулюванні кризових ситуацій.

2. Засновницькі договори як механізм еволюції політики Європейського Союзу в сфері безпеки та оборони

7 лютого 1992 р. глави держав та урядів Європейського економічного співтовариства підписали в м. Маастрихт Договір про Європейський союз, котрий вивів запущений в 1950-х роках процес європейської інтеграції на якісно новий рівень. Даний Договір зміцнив подальшу економічну інтеграцію та посилив зовнішньополітичну інтеграцію, в тому числі і формування спільної оборонної політики, котра могла б привести з часом до створення спільних сил оборони¹⁵. Розділ V закріплює, що «спільна зовнішня політика і політика безпеки має включати в себе всі питання, пов'язані з безпекою Союзу, включаючи можливе оформлення в подальшому спільної оборонної політики, котра могла б привести з часом до створення спільних сил оборони». В зв'язку з цим, «Союз просить Західноєвропейський союз, котрий є невід'ємною частиною розвитку Союзу, розробляти та приймати рішення, котрі мають оборонне значення. Рада, по узгодженню з установами Західноєвропейського союзу, приймає необхідні практичні домовленості»¹⁶.

Незважаючи на те, що Маастрихтський договір згадував принцип спільної зовнішньої політики і політики безпеки, тим не менш в ньому зберігся принцип узгодженості дій. Цілями спільної зовнішньої політики і політики безпеки мали стати:

- захист спільних цінностей, основних інтересів та незалежності Європейського Союзу;
- укріплення безпеки Союзу і його держав-членів;
- збереження миру та укріплення міжнародної безпеки у відповідності з принципами Статуту ООН, Заключний акт Наради безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. і Паризької хартії 1990 р.;
- сприяння міжнародній співпраці;

¹⁵ Council of the European Communities, Commission of the European Communities, Treaty on European Union (The Maastricht Treaty), signed in Maastricht, 7 February 1992, Brussels Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-824-0959-7, 1992.

¹⁶ Council of the European Communities, Commission of the European Communities, Treaty on European Union (The Maastricht Treaty), signed in Maastricht, 7 February 1992, Brussels Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-824-0959-7, 1992.

– розвиток та укріплення демократії та верховенства права, а також повага прав людини і основних свобод¹⁷.

В якості перспективних напрямів сумісних дій були названі роззброєння та контроль над озброєнням в Європі, нерозповсюдження ядерної зброї, контроль над передачею технологій озброєння третім країнам і контроль над експортом зброї. Європейський Союз перейшов на якісно новий рівень інтеграції, і фактично став центром прийняття рішень в області європейської зовнішньої політики і політики безпеки, а Західноєвропейський союз, як невід’ємна частина Європейського Союзу, повинен був, «приймати та втілювати в життя рішення та заходи Союзу в області оборони», а з іншого – «виступати засобом укріплення європейської опори Північноатлантичного альянсу».

Дані реформаторські кроки були не що інше, як спроба ряду європейських держав, і особливо Франції, зробити Європу більш незалежною в політичному і військовому плані від США. Як відмічають іноземні науковці, «Маастрихтський договір недвозначно привносив в європейсько-американські взаємовідносини елемент серйозності та реалізму, котрий міг би спонукати Європу взяти на себе основну відповідальність за свою безпеку»¹⁸.

Незважаючи на прагнення Європейського Союзу посилити самостійність Європи у військовому плані, ратифікація Маастрихтського договору фактично не змінила ситуацію. Успіхи в сфері політики безпеки носили фрагментарний характер і торкались не інтересів Європейського Союзу в цілому, а інтересів престижу. Якщо область безпеки отримала значний розвиток в Маастрихтському договорі, то питання оборони були винесені за межі спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Підкреслювалось, що «формування спільної оборони – справа майбутнього. Творці Договору про Європейський Союз розглядали політику безпеки в якості перехідного етапу до формування спільної політики в сфері оборони»¹⁹. До успішних проектів в згаданій сфері

¹⁷ Council of the European Communities, Commission of the European Communities, Treaty on European Union (The Maastricht Treaty), signed in Maastricht, 7 February 1992, Brussels Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-824-0959-7, 1992.

¹⁸ Jopp M., Schlotter P. Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur? Theoretische Annäherung und Einführung. Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur. Baden-Baden: Nomos, 2008. S. 17.

¹⁹ Nutall S. The CFSP at Maastricht-Old friend or enemy? Bruges, CIS/LSE and College of Europe, 1997. P. 17.

відносять спільну позицію Європейського Союзу в 1995 р. відносно продовження Договору про нерозповсюдження ядерної зброї.

До факторів, що негативно вплинули на процес успішної реалізації спільної зовнішньої політики і політики безпеки належать: відсутність політичної волі з боку держав-учасниць; складності бюджетної процедури та труднощі з налагодженням механізму прийняття рішень. На новий рівень було поставлене питання взаємовідносин між Європейським Союзом та Західноєвропейським союзом. Оскільки Маастрихтський договір закріпив Західноєвропейський союз як невід'ємну частину розвитку Європейського Союзу, то одним із ключових питань стало уточнення місця Західноєвропейського Союзу як силовій європейській опори НАТО та самостійного оборонного компонента Європейського Союзу. В зв'язку з тим, що військовий механізм Західноєвропейського союзу не визначений, а тривалий, але непродуктивний досвід минулого продовжує паралітично впливати на Західноєвропейський союз, держави-члени Європейського Союзу так і не змогли досягнути консенсусу в питанні ключових аспектів спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

В жовтні 1997 року був підписаний Амстердамський договір, що привніс зміни до механізмів Європейського Союзу для більш ефективних дій в сфері зовнішньої політики, але мало що змінив в сфері спільної політики оборони. В питаннях спільної політики безпеки та оборони даний ревізійний договір не започаткував реформаторських змін, а скоріше привніс незначні редакційні зміни.

Незважаючи на те, що Амстердамський договір не має історичного значення, що може зіставитися із значенням Маастрихтського договору, він привніс прагматичні зміни та інновації в процес європейського будівництва, забезпечуючи інституційну основу для подальшого розвитку європейської політики в сфері безпеки та оборони.

В зарубіжній літературі відмічається, що в області оборони зміни, що були введені Договором, малозначні. НАТО як і раніше відповідає за оборону, в той час як роль Західноєвропейського союзу полягає в управлінні гуманітарними операціями з підтримки миру з використанням можливостей НАТО. Тим не менш, можна помітити еволюцію в області оборони шляхом введення операцій

Петерсберзького, котрі були узгоджені державами Західноєвропейського союзу в Бонні в 1992 році²⁰.

Революційні нововведення в сфері європейської безпеки та оборони привніс Лісабонський договір, прийнятий в 2007 р. Даний договір став компромісним варіантом Договору про Конституцію для Європи, вніс деякі формальні доповнення в процес формування та реалізації спільної політики безпеки та оборони, зберігши при цьому міждержавну природу співпраці держав-членів в області зовнішньої політики.

Лісабонський договір встановлює нову посаду – Верховного представника Союзу з іноземних справ та політики безпеки, котрий виконує наступні функції: очолює Раду із іноземних справ та сприяє розробці спільної зовнішньої політики і політики безпеки, прийнятих Європейською Радою та Радою Європейського Союзу; представляє Європейський Союз на міжнародній арені з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки; виступає віце-президентом Європейської комісії.

Ще однією зміною, запровадженою Лісабонським договором, є запровадження нового інституційного органу. Для полегшення роботи та реалізації зовнішньополітичної діяльності прийнято рішення про створення Європейської служби зовнішньополітичної діяльності. Дана служба «буде співпрацювати з дипломатичними службами країн-учасниць. До її складу входять представники відповідних дипломатичних департаментів Генерального секретаріату Ради та Комісії, а також додатковий персонал, що складається із дипломатичних службовців держав-членів. Організаційна структура та функції Служби зовнішньополітичної діяльності Європейського Союзу будуть встановлені спеціальним рішенням Ради» (ст. 13-А)²¹.

Важливими нововведеннями, що запроваджувались Лісабонським договором, є положення про взаємну допомогу та положення про солідарність. Положення про взаємну допомогу базувалось на тому, що, якщо будь-яка держава-член Європейського Союзу стає жертвою військової агресії без шкоди для нейтралітету інших держав-членів чи для відносин з НАТО, то держави-члени

²⁰ Petersberg Declaration, Western European Union Council of Ministers Bonn, 19 June 1992. P. 11. URL: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.

²¹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union*. 2007/C 306/01.

візьмуть на себе зобов'язання запропонувати допомогу державі, що стала об'єктом агресії. Щодо положення про солідарність – новий механізм допомоги, що застосовується у випадку, якщо будь-яка держава-член стала об'єктом терористичного нападу чи стихійного лиха. Однак, незважаючи на важливість даних положень, вони носять скоріше політичне та символічне значення, оскільки не створюють належну систему оборони в рамках Європейського Союзу, а лише посилюють солідарність між державами-членами.

Лісабонським договором передбачалось введення механізму постійного структурного співробітництва (ст. 28-Е), призначеного для того, аби всі держави-члени розробили військовий потенціал. Таким чином, держави будуть співпрацювати шляхом об'єднання та гармонізації ресурсів безпеки та оборони. Лісабонський договір забезпечив правову основу функціонування Європейського оборонного агентства. Зокрема, ст. 45 Лісабонського договору закріпила за Європейським оборонним агентством наступні задачі:

а) сприяти визначенню цілей воєнних потенціалів держав-членів і оцінці дотримання зобов'язань, прийнятих на себе державами-членами відносно потенціалів;

б) сприяти гармонізації оперативних потреб і прийняттю дієвих та сумісних один з одним методів набуття;

с) пропонувати багатосторонні проекти для реалізації цілей в сфері військових потенціалів, забезпечувати координацію програм, що здійснюється державами-членами і управління спеціальними програмами співпраці;

д) підтримувати дослідження в області оборонних технологій, координувати та планувати сумісні дослідницькі заходи, а також розробку технічних рішень, що відповідатимуть майбутнім оперативним потребам;

е) робити внесок у визначення, і коли доречно, в реалізацію будь-якої міри, що корисні для укріплення індустріальної та технологічної бази оборонного сектору і для підвищення ефективності військових витрат²².

Незважаючи на значні нововведення, Лісабонський договір не вніс ключових змін в сам процес прийняття зовнішньополітичних рішень Європейського Союзу. Ключові рішення в сфері європейської

²² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union*. 2007/C 306/01. 336 p.

оборони приймаються головними інститутами – Європейською Радою, Радою Європейського Союзу та Європейською комісією.

Однак на думку деяких дослідників, Лісабонський договір значно реформував спільну політики безпеки та оборони та вніс більше чіткості в механізм її формування.

3. Інституційний механізм Європейського Союзу в сфері спільної політики безпеки та оборони

Формування механізму спільної політики безпеки та оборони – поступовий процес, фундамент якого було закладено в 50-х роках ХХ ст. Кожна наступна декада ознаменувалась укріпленням та розширенням інституційної системи Європейського Союзу у сфері спільної політики безпеки та оборони, що у підсумку сформувало інституційний дизайн спільної політики в сфері безпеки та оборони.

В рамках Європейського Союзу побудова механізму спільної політики безпеки та оборони базується на положеннях установчих договорів, зокрема, Договору про Європейський Союз, ч. 1 ст. 42 якого передбачає, що спільна політика безпеки та оборони є невід’ємною частиною спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Вона забезпечує Союзу оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби. Виконання цих завдань здійснюється із використанням ресурсів, що надаються державами-членами. Союз може використовувати надані йому ресурси як у межах своїх кордонів, так і у місцях поза своїми межами, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку згідно з принципами Статуту ООН²³.

Втім, в рамках Європейського Союзу побудова механізму спільної політики безпеки та оборони в рамках так званої другої опори зіштовхнулась з проблемою співвідношення повноважень між національними та наднаціональними рівнями політичного управління. В зв’язку з тим, що сфери зовнішньої політики, безпеки та оборони є досить чутливими для держав-членів – спільна політика безпеки та оборони практично цілком носить міждержавний характер.

Інституційна архітектура європейської безпеки побудована на ієрархічних засадах. Центральне місце посідає Європейська Рада,

²³ Council of the European Communities, Commission of the European Communities, Treaty on European Union (The Maastricht Treaty), signed in Maastricht, 7 February 1992, Brussels Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-824-0959-7, 1992.

котра відповідно до установчих документів визначає цілі та дає загальні настанови щодо політики безпеки Європейського Союзу. Все рішення в рамках спільної політики безпеки та оборони приймає Рада Європейського Союзу, а Європейський парламент відіграє консультативно-дорадчу роль в процесі формування спільної політики безпеки та оборони. Однак, безпосереднє виконання завдань в даній сфері покладено на спеціалізовані органи.

Створення механізму спільної політики безпеки та оборони «за зразком і подобою» НАТО було логічним та закономірним рішенням. Це пояснювалось рядом обставин: по-перше, НАТО є одним із найбільш ефективніших військово-політичних альянсів. Експерименти в сфері інституційної структури спільної політики безпеки та оборони могли згубно позначитись на інтеграційних процесах в новій області. По-друге, Європейський Союз був зацікавлений, аби його власні інституційні структури оборони та безпеки були сумісними з аналогічним структурними елементами НАТО і могли координувати свої дії. В той же час, «побудова спільної політики безпеки та оборони як «другого НАТО» не могла не викликати занепокоєння США, котрі явно не бажали, щоб Європейський Союз зайшов досить далеко в реалізації поставленої родоначальниками нової політики задачі – набуття відносно самостійності в військово-політичній сфері. Підтвердженням даної тези виступає і формула для спільної політики безпеки та оборони, на якій з самого початку наполягав Вашингтон, – «separable, but not separate», тобто «відокремлюваний, але не окремий» від НАТО потенціал»²⁴.

Конфігурація інституційного механізму спільної політики безпеки та оборони еволюціонувала, і разом з нею змінювалась і адаптувалась система її підрозділів: спочатку європейське керівництво робило акцент на військовій складовій²⁵, однак до середини 2000-х років на перший план вийшла ідея поєднання військового потенціалу з цивільним²⁶.

Інституційний механізм спільної політики безпеки і оборони Європейського Союзу можна поділити на дві групи: політичні органи

²⁴ NATO. 3 June 1996: Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Paragraph 6. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

²⁵ From Nice to Laeken. European Defense: core documents. – Compiled by Maartje Rutten. Institute for Security Studies, EU. Chaillot Paper № 51. Paris, April 2002. P. 132.

²⁶ Mattelaer A. EUnity of Command – The Planning and Conduct of CSDP Operations. Egmont, Royal Institute for International Relations. January. 2011. P. 13.

(Комітет із питань політики та безпеки; Військовий комітет ЄС; Комітет із цивільних аспектів кризового регулювання) та виконавчі підрозділи (Військовий штаб ЄС, Підрозділ із цивільного планування та управління; Директорат із питань кризового регулювання та планування).

Комітет із питань політики та безпеки – головний орган в інституційному механізмі Європейського Союзу у сфері спільної політики безпеки і оборони. Це єдиний комітет, створений на основі Договору про Європейський Союз (ст. 38). Ідея, щодо заснування даного органу «бере свій початок із результатів засідання Ніщцької Європейської Ради (7-11 грудня 2000 р.), під час якої держави-члени визнали необхідність заснування установи, що має сфокусуватися на врегулюванні кризових ситуацій у зв'язку із подальшим розширенням та появою довкола Союзу нових сусідніх країн²⁷.

Комітет із питань політики та безпеки є постійно діючим органом з чіткою спеціалізацією та постійною ротацією представників держав-членів, що дозволяє доволі ефективно приймати політичні рішення в області зовнішньої політики і політики безпеки. На думку деяких зарубіжних дослідників, ключову роль в цьому процесі відіграє високий рівень внутрішньої соціалізації – члени Комітету із питань політики та безпеки наділені сталою груповою ідентичністю, усвідомлюють свою приналежність до єдиного колективу²⁸. В результаті вони не просто представляють свою державу в Комітеті, а виконують роль наднаціонального характеру та залучають свої національні уряди до опрацювання загальноєвропейської політики в питаннях зовнішньої політики та безпеки.

Аналіз установчих документів дає можливість виділити основні напрями діяльності Комітету із питань політики та безпеки, зокрема:

- 1) моніторинг міжнародної ситуації;
- 2) надання рекомендацій та висновків із стратегічних рішень у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки Раді Європейського Союзу, Верховному представнику або за власною ініціативою;

²⁷ Brief Summary of the Conclusions of the Nice European Council of 11.12.2000. Режим доступу: URL: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=Lv1sVf3PFnlzVx8Cp11MpV2q5Yg4Hq3KzvPbb5WKLvZyrxj5jY5x!-849272214?docId=212607&cardId=212607>

²⁸ Howorth J. The Political and Security Committee: a case study in «supranational intergovernmentalism»? *Cahiers européens de Sciences Po*. 2010. №. 1. P. 14.

3) розробка практичних керівництв для Військового комітету, Політико-військової групи та Комітету з цивільних аспектів кризового управління;

4) забезпечення політичного контролю та стратегічного керування операціями з регулюванням кризових ситуацій під керівництвом Ради або Верховного представника²⁹.

Експерти високо оцінюють діяльність Комітету із питань політики та безпеки, називаючи його центральним органом та «двигуном» спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Військовий комітет Європейського Союзу є вищим військовим органом Європейського Союзу та займає підпорядковуюче по відношенню до Комітету із питань політики та безпеки положення, що займається військовими аспектами. Місія Військового комітету Європейського Союзу полягає в консультуванні Комітету із питань політики та безпеки та підготовці для нього рекомендацій військового характеру.

Формально Військовий комітет складається із голів військових відомств держав-членів Європейського Союзу, однак більшу частину часу роботу від їх імені ведуть військові представники. Члени Військового комітету мають схожу освіту та досвід, поділяють загальні цінності, характерні для людей із військовим менталітетом. Все це в значній мірі сприяє згуртованості комітету, позитивно впливає на його роботу і на його здатність знаходити компромісні рішення³⁰.

Особливість роботи Військового комітету полягає в постійному «маневруванні» військових представників щодо військових питань технічного характеру та жорстких інструкцій від національних урядів, котрі отримують члени Комітету. Завдання Військового комітету полягає в тому аби обійти політичні тертя та вписати військові рекомендації в загальний проект кризового регулювання. Ще одна специфічна риса Військового комітету полягає в подвійному статусі його членів, котрі поєднують посади представників в Європейському Союзі і в НАТО. Це дозволяє покращити координацію в роботі даних міжнародних організацій.

²⁹ Зіняк Л.В., Ринди Д.С. Інституційно-правовий механізм ЄС у сфері безпеки і оборони. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип.. 29. С. 304.

³⁰ Margriet Drent, Dick Zandee. Breaking pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union. Netherlands Institute of International Relations «Clingendael». January 2010. P. 43.

Завданням Військового комітету Європейського Союзу є здійснення керівництва усіма військовими заходами в рамках Європейського Союзу, а також надання допомоги у формі рекомендацій Комітету із питань політики і безпеки з усіх питань, що стосуються військових питань. Зокрема, Військовий комітет Європейського Союзу є відповідальним за розробку військового виміру загальної декларації антикризового управління; здійснення військового політичного контролю та розробку стратегічних напрямів операцій та ситуацій з управління кризами; оцінку ризику можливих криз та їх наслідків; співпрацю з державами-членами НАТО, які не є членами Європейського Союзу, іншими країнами та міжнародними організаціями, а також надання фінансової оцінки проведення військових операцій і навчань. Голова Військового комітету є ключовим радником із військових питань Верховного представника Європейського Союзу з іноземних справ та політики безпеки і безпосереднім головою командувачів військовими операціями держав-членів³¹.

Комітет із цивільних аспектів кризового регулювання – «молодий» комітет, що працює в області антикризової діяльності. На відміну від інших органів ЄС в сфері безпеки та оборони, у Комітеті із цивільних аспектів кризового регулювання не сформувалась чітко визначена професійна культура. Така особливість є цілком природною: ЄС є піонером в проведенні цивільних місій з кризового регулювання, у держав-членів зовсім мало досвіду в цій сфері, і у людей, що працюють в даному напрямку, ще не встигла сформуватись своя «професійна ідентичність».

Членами Комітету із цивільних аспектів кризового регулювання здебільшого є дипломати, радники або перші секретарі, що в процесі виконання своїх повноважень в рамках даного Комітету набувають спеціалізовані знання та досвід врегулювання кризових ситуацій.

Місія Комітету із цивільних аспектів кризового регулювання полягає в наданні інформації, формулюванні різноманітних висновків та рекомендацій щодо цивільних аспектів управління кризовими ситуаціями; плануванні роботи цивільних місій ЄС, наданні оцінки їх ефективності; формуванні стратегії антикризового цивільного управління.

³¹ Зіняк Л.В., Риндич Д.С. Інституційно-правовий механізм ЄС у сфері безпеки і оборони. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип.. 29. С. 305.

Військовий штаб Європейського Союзу – центральний орган в структурі механізму спільної політики безпеки та оборони. Політичне рішення щодо його створення було прийнято в рамках самітів в м. Кельні (3-5 червня 1999 р.) та м. Гельсінкі (10–11 грудня 1999 р.), чим ознаменувався старт практичного етапу інтеграції в області безпеки.

Відповідно до положень Договору про Європейський Союз головні завдання Військового штабу ЄС – завчасне попередження, оцінка ситуації та стратегічне планування місій та завдань з антикризового реагування.

До складу Військового штабу ЄС входять понад 200 військових спеціалістів та цивільних від держав-членів ЄС. Окремо слід згадати про групу планування та зв'язку НАТО, що входить до Військового штабу ЄС та осередок ЄС при Верховному головнокомандувачі об'єднання військових сил НАТО в Європі. Завдяки даним двом підрозділам здійснюється координація дій між військовими об'єднаннями ЄС та НАТО.

Військовий штаб ЄС здійснює професійне експертне забезпечення з військових питань усіх органів ЄС та консультує Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки; підтримує зв'язок між Військовим штабом ЄС та відповідними структурами держав-членів; планує, оцінює та вносить рекомендації стосовно концепції управління кризовими ситуаціями та загальної військової стратегії; здійснює моніторинг, оцінку та надає рекомендації щодо військових ресурсів, наданих державами-членами для підготовки та проведення спеціальних операцій; підтримує постійні зв'язки з НАТО відповідно до спільних домовленостей Альянсу та ЄС; здійснює експертне забезпечення спеціальних місій ЄС, що акредитовані у треті країни, з питань попередження конфліктів, управління кризами та пост-конфліктної стабільності.

Якщо виникає ситуація, що вимагає антикризового втручання, Військовий штаб ЄС збирає всю необхідну інформацію, приймає участь в розробці керівництва з планування та директив з планування, а також готує варіанти урегулювання ситуації для Військового комітету ЄС, а останній потім представляє їх Комітету із питань політики та безпеки.

Підрозділ із цивільного планування та управління – орган нового рівня, створений з метою оперативного планування цивільних місій. Ідея створення нового органу була озвучена на саміті голів

держав в Гемптон Корті в жовтні 2005 р. Утворення нового органу виявилось непростим завданням, оскільки подібного органу не існувало і доводилось досить ретельно підійти до підбору кадрів. Таким чином, підрозділ із цивільного планування та управління був створений переважно зі співробітників Директорату ІХ «Цивільне кризове регулювання» та експертів, що були надані країнами-членами ЄС.

Основними напрямками діяльності Підрозділу із цивільного планування та управління є розробка та здійснення цивільних місій в рамках спільної політики безпеки та оборони. Даний підрозділ фактично заповнив прогалину в системі управління цивільними місіями, взявши на себе функцію оперативного штабу.

Директорат із питань кризового регулювання та планування – структурний підрозділ, що діє під безпосереднім керівництвом Верховного представника Європейської служби зовнішніх зв'язків та займається стратегічним плануванням місій та операцій в рамках спільної політики безпеки та оборони.

Зміни в інституційному механізмі ЄС в сфері спільної політики та оборони обумовлені як зовнішніми, так і внутрішніми факторами. Нестабільність на геополітичній карті світу, збільшення чисельності військових та цивільних місій, близькість кордонів ЄС до так званих «нестабільних точок» – все це вимагало інтеграції процесу їх стратегічного планування та ще більшої координації роботи різних ланок механізму кризового регулювання. З ініціативою створення єдиного оперативного штабу ЄС виступали лідери Франції, Німеччини та країн Бенілюксу, проте ця ініціатива не знайшла підтримки серед інших лідерів держав-членів. Така незговірливість пояснювалась тиском, що чинили США на глав деяких європейських держав. Як відмічається у фаховій літературі: «незгода США була цілком виправдана, оскільки поява загальноєвропейського штабу значно посилює військовий потенціал ЄС та відкрила б перспективи здобуття європейцями більшої самостійності в військовій сфері»³².

Рішення про створення Директорату із питань кризового регулювання та планування було прийняте в грудні 2008 р. Даний орган був сформований із Директорату VIII «Аспекти оборони»,

³² Margaras V. Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress. *European Foreign Policy Network, Working Paper*. 2010. №. 28. P. 14.

залишків Директорату ІХ «Цивільне кризове урегулювання», а також частини військово-цивільного осередку.

Функціональне призначення Директорату із питань кризового регулювання та планування – забезпечення цілісного процесу стратегічного планування. Однак можливості Директорату з інтеграції стратегічного планування та управління мають інституційні обмеження: останній наділений формальними інструментами для забезпечення взаємозв'язку військових та цивільних дій в рамках однієї операції, але не може об'єднати два різних ланцюги командування.

ВИСНОВКИ

Завершуючи огляд досліджуваної проблематики, варто підкреслити, що в цілому Європейському Союзу вдалося сформувати інституційну базу для здійснення діяльності в сфері антикризового регулювання. Безумовно, інституційний механізм в сфері безпеки та оборони має свою специфіку, що обумовлена особливостями її формування. Ці особливості можуть слугувати приводом для критики щодо ефективності здійснення спільної політики безпеки та оборони, оскільки Європейський Союз не зміг побудувати відособлену, незалежну від НАТО систему безпеки. Ще один «камінець» в бік інституційної системи європейської безпеки – наявність нових загроз та викликів, на кшталт тероризм та міграція, які не включені в сферу відповідальності спільної політики безпеки та оборони. Тим не менш в цілому обраний «інституційний дизайн» європейської системи колективної безпеки відповідає потребам Європейського Союзу в сфері антикризового регулювання. В ньому поєднуються елементи міжнародного та наднаціонального управління, що передбачає координацію дій даних елементів в військових та цивільних операціях з метою подолання кризових ситуацій. На нашу думку, головна причина об'єктивних невдач Європейського Союзу в сфері безпеки та оборони полягає не в особливостях інституційного механізму безпеки, а політичній площині. Створивши доволі дієвий механізм безпеки, країни-члени Європейського Союзу не мають достатньої політичної волі та бажанням задіяти його в повній мірі.

АНОТАЦІЯ

Наукове дослідження присвячене важливій проблемі сьогодення – розгляду особливостей політики Європейського Союзу в сфері

безпеки та оборони. Робиться спроба теоретично пояснити феномен спільної політики безпеки та оборони Європейського Союзу через призму європейської інтеграції. Проаналізовано історичні передумови становлення та розвитку європейської системи колективної безпеки. Звернуто увагу на роль Сполучених Штатів Америки в інтеграційному проєкті безпеки та оборони.

Надано правову характеристику засновницьким договорам Європейського Союзу як «двигунам» еволюційної інтеграції в сфері безпеки та оборони. Звернуто увагу на те, що, враховуючи чутливий характер сфери безпеки та оборони, держави-члени вирішили за краще залишити за спільною політикою безпеки та оборони виключно міждержавний статус, що накладає певну специфіку на процес прийняття рішень. Розглядаються особливості інституційної архітектури ЄС в сфері спільної політики безпеки та оборони. Аналізується специфіка функціонування органів та підрозділів, що складають основу архітектурної безпеки ЄС. Встановлено, що механізм спільної політики безпеки та оборони відображає концептуальний підхід Європейського Союзу до врегулювання кризових ситуацій, котрий передбачає поєднання військових та цивільних інструментів.

Література

1. Зіняк Л.В., Риндич Д.С. Інституційно-правовий механізм ЄС у сфері безпеки і оборони. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип.. 29. С. 299-308.
2. Право Європейського Союзу: нормативні матеріали / За ред. І. В. Яковюка. Харків: Право, 2019. 500 с.
3. Статут Ради Європи. Режим доступу: URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text
4. Яковюк І.В., Орловський Р.Р. Європейське оборонне співтовариство: витоки становлення інтеграції в оборонній сфері. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 139. С. 264-277.
5. Яковюк І.В., Орловський Р.Р. Роль США в системі європейської безпеки: історія становлення Європейського оборонного співтовариства. *Євроатлантична інтеграція України: свідомий вибір моделі безпеки*: зб. наук. ст. за матеріалами III Харківській міжнародно-правових читань, присвячених пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (м. Харків, 3 листопада 2017 р.): у 2 ч. Харків, 2017. Ч. 1. С. 21-29.

6. Brief Summary of the Conclusions of the Nice European Council of 11.12.2000. Режим доступа URL: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=Lv1sVf3PFnlzVx8Cp11MpV2q5Yg4Hq3KzvPbb5WKLvZyrxj5jY5x!-849272214?docId=212607&cardId=212607>

7. Burgress M. Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000. London: Routledge, 1989. 350 s.

8. Clarke M. French and British security: Mirror images in a globalized world. *Intern. affairs*. 2000. Vol. 76. № 4. P. 725-739.

9. Council of the European Communities, Commission of the European Communities, Treaty on European Union (The Maastricht Treaty), signed in Maastricht, 7 February 1992, Brussels Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-824-0959-7, 1992. 126 p.

10. From Nice to Laeken. European Defense: core documents. – Compiled by Maartje Rutten. Institute for Security Studies, EU. Chaillot Paper № 51. Paris, April 2002.

11. Howorth J. The Political and Security Committee: a case study in «supranational intergovernmentalism»? *Cahiers européens de Sciences Po*. 2010. № 1.

12. Jopp M., Schlotter P. Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur? Theoretische Annäherung und Einführung. Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur. Baden-Baden: Nomos, 2008. 397 p.

13. Maier K.A. The Anglo-Saxon triangle, the French and the Western European Integration. NATO: the founding of the Atlantic Alliance and the integration of Europe. Edited by F.H. Heller and J. Gillingham. St. Martin's. 1992. 403 p.

14. Margaras V. Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress. *European Foreign Policy Network, Working Papers*. 2010. № 28.

15. Margriet Drent, Dick Zandee. Breaking pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union. *Netherlands Institute of International Relations «Clingendel»*. 2010. № 1. 93 p.

16. Mattelaer A. EU Unity of Command – The Planning and Conduct of CSDP Operations. Egmont, Royal Institute for International Relations. 2011. 132 p.

17. Meiers F.-J. La politique allemande de sécurité et défense à la croisée des chemins. *Politique étrangère*. 2000. № 1. P. 47-65.

18. NATO. 3 June 1996: Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Paragraph 6. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

19. Petersberg Declaration, Western European Union Council of Ministers Bonn, 19 June 1992. URL: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

20. Spinelli A. The Growth of the European Movement Since the Second World War. European Integration. Harmondsworth: Penguin, 1972. P. 43-68.

21. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union*. 2007/C 306/01. 336 p.

22. Wilkens A. Jean Monnet, Konrad Adenauer und die deutsche Europapolitik: Konvergenz und Dissonanzen (1950–1957). Interessen verbinden: Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bouvier, 1999. 446 p.

Інформація про автора:

Янчук Наталія Дмитрівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри теорії та історії держави і права

Одеського державного університету внутрішніх справ

вул. Успенська, 1, м. Одеса, 65000, Україна