

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 327+327.8

ГРУШКО І. І.

**ОСНОВИ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄС В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ
ПОЛІТИЧНИХ ВИКЛИКІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Стаття присвячена дослідженню комплексу проблем політики європейської безпеки, зокрема аналізу новітніх викликів пріоритетним напрямкам її розвитку. Концептуальним обґрунтуванням розвитку європейської інтеграції у сфері безпекової і оборонної політики виступають стратегії ЄС, що розробляються відповідно до актуальних викликів і загроз. Доведено, що реальні інституційні зміни у зовнішній політиці ЄС відбулися після набуття чинності Лісабонського договору та заснування Європейської служби зовнішніх дій.

Ключові слова: державні інтереси, оборонна політика, суверенітет, інтеграція, стратегія.

Статья посвящена исследованию комплекса проблем политики европейской безопасности, в частности, анализа новейших вызовов приоритетным направлениям ее развития. Концептуальным обоснованием развития европейской интеграции в сфере политики безопасности и обороны выступают стратегии ЕС, разрабатываемые в соответствии с актуальными вызовами и угрозами. Доказано, что реальные институциональные изменения во внешней политике ЕС произошли после вступления в силу Лиссабонского договора и основания Европейской службы внешних действий.

Ключевые слова: государственные интересы, оборонная политика, суверенитет, интеграция, стратегия.

The article is devoted to the study of a set of problems of European security policy, in particular the analysis of the new challenges to the priority directions of its development. The conceptual substantiation of the development of European integration in the field of security and defense policy is the EU strategies, which are developed in accordance with current challenges and threats. It is proved that the real institutional changes in the EU foreign policy occurred after the entry into force of the Lisbon Treaty and the establishment of the European External Action Service.

Key words: reasons of state, defense policy, sovereignty, integration, strategy.

Постановка проблеми, зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сьогодні Європейський Союз є одним з найвпливовіших суб'єктів міжнародно-правових відносин у сфері безпекової політики. Основні принципи політики безпеки ЄС виходять з необхідності утвердження мирного співіснування, забезпечення рівних можливостей щодо доступу до гарантій у політичній, економічній, військовій та гуманітарній сферах. Спільна зовнішня політика ЄС, має на меті розв'язання військових конфліктів та досягнення міжнародного порозуміння. Ключовим напрямком діяльності ЄС, в межах якого здійснюються заходи щодо забезпечення зовнішньо - політичних, безпекових і оборонних завдань є Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу (СЗПБ ЄС), яку було закріплено в Маастрихтському договорі про ЄС у 1993 р. Суттєві зміни в архітектурі інституційної будови ЄС були запроваджені Ам-

стердамським договором 1997 р., насамперед можливість розроблення спільних стратегій, що їх ухвалює Європейська Рада й реалізує Союз у сферах, які мають важливе значення для ЄС, серед яких рішення, необхідні для визначення і здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

На сьогодні політика безпеки і оборони Європейського Союзу залишається досить болючою темою дискусій. Це можна пояснити як важливістю збереження національного суверенітету для країн-учасників, так і побоюваннями нових членів Союзу щодо послаблення взаємозв'язків із США та відмінностями у сприйнятті загроз. В практичному плані найбільш чутливою темою для реалізації залишається тема функціонування об'єднаних збройних сил.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Важливість дослідження процесів еволюції теоретичних та правових основ європейської безпеки зумовлюється тим, що на сьогодні ця наукова категорія виступає найбільш концентрованим проявом суспільних цінностей, що були сформовані громадянами країн-членів ЄС як адекватної реакції на виклики зовнішнього середовища. Значущість політичного аспекту проблеми безпеки зростає внаслідок того, що на теоретичних і практичних рівнях її осмислення поки немає чіткого уявлення про взаємозв'язок тенденцій суспільного розвитку, спрямованих на глибоку інтеграцію країн та зростання впливу безпекових чинників на характер політичних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість авторів публікацій аналізують і розкривають різні аспекти безпеки, її види, рівні, сутність риси, діалектику міжнародної і національної безпеки, досліджуються політичні, юридичні та інші її аспекти тощо. У наукових виданнях мають місце ряд підходів до вивчення проблем безпеки, але вони здебільшого розглядаються у зв'язку з необхідністю подальшої розробки проблем забезпечення безпеки в сучасних умовах, визначення місця і ролі різних інституцій у цьому процесі. Дослідження різних аспектів феномену політики безпеки ЄС доцільно систематизувати за такими методологічними підходами:

- теорія біхевіоризму в основу поняття безпеки покладає базисні цінності суспільства. Безпека виступає однією з цінностей держави і в об'єктивному плані відображає відсутність загроз базовим цінностям суспільства, а в суб'єктивному – відсутність страху, щодо можливості зазнати їх руйнації [1, с. 67];

- школа політичного реалізму трактує поняття безпеки крізь призму національних інтересів. Власне міжнародна політика прагне досягти таких цілей: прагнення та отримання вигоди; уникнення ситуацій невідгідного становища; неупереджене відношення до інших державних інституцій [2, с. 161].

- ліберально-ідеалістична парадигма передбачає розгляд двох різних концепцій безпеки: перша апелює до міжнародних інститутів та правових норм (відноситься до «раціоналістської» традиції); друга наполягає на універсальності моральних цінностей і додержання прав людини, як основному критерії безпеки (відповідає «революціоністській» традиції) [3, с. 93];

- постмодерністська теорія виходить з того, що загальна безпека буде забезпечена тільки тоді, коли в якості її суб'єктів будуть розглядатися просто люди як окремі індивіди, а не громадяни будь-якої держави і, тим більше, не самі ці держави [4 с. 145]. Нова концепція безпеки не може бути єдиною, уніфікованою і ніхто не може володіти монополією на її тлумачення [5, с. 359].

Методологічні засади вивчення концепту безпеки інтеграційних процесів базуються на двох парадигмах діяльності. Перша парадигма отримала назву «опора на власні сили», передбачає прагнення до інституціональної та фінансової автономії у питаннях оборони і миротворчої діяльності [6, с. 176]. Інша парадигма діяльності передбачає делегування більшості повноважень у сфері безпеки, свідому відмову від самостійної миротворчої діяльності, а також колективне забезпечення безпеки країн співдружності [7 с. 120].

Мета роботи полягає у розкритті теоретико-правових засад дослідження проблем європейської безпеки в контексті новітніх політичних викликів євроінтеграційним процесам.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розробка оборонної політики ЄС протягом тривалого часу залишається актуальною і спірною складовою процесів європейської інтеграції: у той час, коли загальний інтеграційний поступ характеризувався інтенсивним розвитком у сферах торгівлі, митної та грошово-кредитної політики, більшість спроб поглибленої інтеграції європейського оборонного сектора історично залишалися майже безрезультатними [8, с. 462].

Головну роль у визначенні правових засад політики ЄС у сфері безпеки і оборони на найвищому політичному рівні відіграють дві інституції ЄС – Європейська Рада та Рада ЄС, що представлені державами членами на паритетних засадах. Розподіл відповідної компетенції між ЄС та державами-членами передбачає функціонування відповідних механізмів реалізації і дії норм

права ЄС на рівні Євросоюзу і держав-членів. Він являє собою сукупність заходів з метою забезпечення дії права ЄС в державах-членах. Головне завдання цього механізму полягає у створенні умов для дії норм права ЄС як у сфері компетенції ЄС, так і у сфері компетенції держав-членів.

Реформа правових механізмів зовнішньополітичної діяльності, і особливо, СЗППБ, стала одним з пріоритетних питань при підготовці проекту Європейської конституції 2004 р. Ініційовані нею нововведення в подальшому були прийняті Лісабонським договором 2007 р. у вигляді поправок до установчих договорів ЄС. Важливими підсумками цієї реформи є наступні: 1) в якості правових актів, якими будуть оформлятися заходи щодо СЗППБ, ЄС є рішення, які мають обов'язкову юридичну силу; інститутами ЄС, відповідальними за розробку СЗППБ, залишаються Європейська Рада і Рада ЄС; у якості загального правила прийняття рішень з питань СЗППБ збережено одностайність представників держав-членів у Європейській Раді і Раді; засновано посаду Верховного представника з закордонних справ і політики безпеки, який уповноважений представляти Союз у питаннях спільної зовнішньої політики і політики безпеки; особливим аспектом удосконалення організаційних «представницьких» механізмів зовнішньої політики Союзу, є створення дипломатичної служби ЄС [9].

Лісабонські договори статтею 24 ДЄС встановили, що «Спільна зовнішня політика та політика безпеки підпорядковується спеціальним правилам та процедурам. Її визначають та імплементують Європейська Рада та Рада, які приймають постанови одностайно, якщо інакше не встановлено Договорами. Ухвалення законодавчих актів виключається. Спільна зовнішня політика і політика безпеки здійснюється Високим представником із зовнішніх зносин і політики безпеки і державами-членами відповідно до Договорів. Особлива роль Європейського парламенту і Комісії в цій сфері визначена Договорами. Суд Європейського Союзу не має юрисдикції щодо положень, які стосуються цієї сфери, за винятком юрисдикції щодо контролю за дотриманням статті 40 даного Договору та контролю за законністю певних рішень, передбачених у другому абзаці статті 275 Договору про функціонування Європейського Союзу» [10].

Лісабонські договори внесли значні зміни в інституційний механізм реалізації діяльності ЄС в сфері СЗППБ, але не вирішили ряд нагальних проблем. По-перше, це відсутність чіткого поділу повноважень між інститутами і органами ЄС в сфері СЗППБ, що впливає з детального аналізу функцій і повноважень цих інститутів. По-друге, сфера СЗППБ як колишня друга опора (принцип «трьох стовпів» права ЄС) не має самостійного документу, окрім Розділу V ДЄС Лісабонських Договорів, положення якого повністю не регулюють весь спектр питань, які виникають в сфері СЗППБ. По-третє, інститути та органи ЄС мають недостатній об'єм повноважень для здійснення ефективної зовнішньої політики та політики безпеки через те, що дуже багато повноважень зберігається за державами-членами, які регулюються на національному та регіональному рівні.

До безпекових чинників, що впливають на характер політичних відносин варто зарахувати, насамперед глобальні тенденції, які потенційно виступають джерелами загроз міжнародній безпеці. Це, насамперед: загострення конкуренції між світовими центрами сили; спостерігаються спроби держав вирішувати свої проблеми за рахунок інших, неспроможних ефективно захищати власні національні інтереси; криза міжнародної системи безпеки, послаблення ролі міжнародних безпекових інститутів; невизначеність засад нової міжнародної системи безпеки, що у комплексі з недосконалою системою міжнародного права уможливорює безкарне застосування сили на міжнародній арені для реалізації власних інтересів; наявність самопроголошених квазі-державних утворень на територіях суверенних держав, поява небезпечних прецедентів визнання деяких з них іншими державами, що стало стимулом для процесів регіонального сепаратизму; поширення тероризму, піратства, наркобізнесу, незаконної торгівлі зброєю і ядерними матеріалами, транскордонної організованої злочинності, відмивання брудних грошей, незаконної міграції, торгівлі людьми, кіберзагроз та ін.

Протягом останніх декількох років розвиток європейського співробітництва у безпековій сфері набув принципово нової якості – це так звана «європейська стратегічна автономія», що проголошена в Глобальній стратегії Європейського союзу («Спільне бачення, спільні дії: сильніша Європа. Глобальна стратегія зовнішньої політики і політики безпеки Європейського Союзу», 2016 р.). Нова стратегія більшою мірою орієнтована на індивідуальні завдання, спрямовані на ліквідацію ризиків і викликів, з якими може стикнутися в майбутньому ЄС. Їхня черговість характеризуються так: інтереси громадян ЄС; принципи, якими буде керуватися ЄС з метою реалізації інтересів; пріоритети, переслідувані цими діями, а також методи реалізації. У новій стратегії безпеки створюється образ Європейського Союзу як основного світового партнера і захисника європейських цінностей, водночас наголошується на підвищенні відповідальності інших

міжнародних, регіональних організацій і державних органів [11]. Запропонований підхід був неоднозначно сприйнятий країнами-партнерами Східної Європи, оскільки їх уряди побоювалися, що внаслідок його реалізації США можуть припинити свої зобов'язання щодо воєнного захисту Європи. Разом з цим, навіть найбільш палкий прихильник європейської стратегічної автономії – Франція дала чіткий сигнал, що Північноатлантичний альянс повинен і надалі залишатися головним гарантом європейської безпеки. Хоча в країнах-членах ЄС по-різному розуміють стратегічну автономію, однак спільним залишається підхід, за якого необхідно співпрацювати з партнерами, коли не можливо, та самостійно, коли це необхідно. Європейська стратегічна автономія передбачає взаємодію у політичній, економічній, гуманітарній, воєнній та інших важливих сферах, серед яких найбільш чутливою є безпека та оборона. Тому набуття більш дієвої стратегічної автономії саме у цій сфері виступає ключовим фактором сприйняття ЄС в якості рівноправного геополітичного гаранта міжнародної безпеки.

Ключовою прерогативою європейської стратегічної автономії у сфері безпеки і оборони виступає здатність приймати рішення щодо розгортання збройних сил, у тому числі у випадку, коли американські та європейські інтереси не співпадають. Тому побудова заявленої стратегічної автономії повинна враховувати необхідність створення інституцій і структур управління, що дадуть можливість країнам-членам ЄС та європейським країнам-членам НАТО визначати спільні пріоритети та напрямки розвитку сфери безпеки і оборони. Однак, відносно наведеного політичного й інституціонального виміру системи європейської безпеки виникають найбільш гострі дискусії внаслідок різного розуміння політичним керівництвом ряду європейських держав загроз національним інтересам [12]. У цьому зв'язку, як стверджує ряд дослідників, ЄС стикається не лише з проблемою недостатності потенціалу з боку пропозиції, але й з проблемою попиту внаслідок «хронічного небажання більшості держав-членів ЄС діяти у випадку виникнення кризових ситуацій [13]. Проблема «попиту» не пов'язана з відсутністю організацій чи форматів, що дозволили б його сформулювати: ЄС і НАТО вже володіють досить широким спектром політичних, правових і інституціональних інструментів у сфері безпеки та оборони. Тим не менш, європейські держави часто створюють ряд інших форматів з діаметрально різними цілями, що зумовлює зниження ефективності та розпорошення процесів прийняття рішень. З іншого боку, необхідність узгодження всіх ключових документів країнами-членами ЄС (принцип одноголосності) часто призводить до не виправданого затягування питання.

Більшість дослідників вважає, що для підвищення ролі та виконання обов'язків у якості гаранта європейської безпеки необхідно більш широко використовувати потенціал відповідних механізмів, прописаних у Лісабонському договорі (2007 р.). У ньому зазначається, що «Спільна безпекова та оборонна політика повинна бути невід'ємною частиною Спільної зовнішньої та безпекової політики. Вона повинна забезпечити Союз операційними можливостями із залученням цивільних та військових активів. Союз може використовувати їх під час місій за своїми межами для підтримки миру, попередження конфліктів та посилення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту ООН» (Ст.28, п.49 Угоди). Окрім того, Договір містить положення щодо взаємної допомоги (Ст. 42.7) та положення про солідарність у випадку терористичних загроз чи катастроф (Ст. 222). Вкрай важливим є положення щодо постійного структурованого співробітництва між його членами у сфері безпеки і оборони (Ст. 42.6 та Протокол 10), а також можливості делегувати виконання місій CSDP групі держав під загальним прапором ЄС (Ст. 44) [14].

Сучасна дискусія щодо співробітництва ЄС і НАТО ведеться у двох основних напрямках:

- розгляд прагнення Європи до стратегічної автономії через призму конкуренції з НАТО;
- ствердження різних ролей, зобов'язань та мандатів ЄС і НАТО, що унеможливує будь-яку конкуренцію.

Очевидно, що істину треба шукати на перетині двох теорій – можливості стратегічного партнерства є досить значимими, однак при цьому НАТО повинна у подальшому дещо «європеїзуватися» для ефективного забезпечення процесу стратегічної автономії. Поряд з цим, США виступили зі справедливою критикою Альянсу в контексті більш справедливого розподілу тягаря фінансування організації. Це викликало стурбованість Європи щодо подальших американських гарантій безпеки та пошуків моделей хеджування можливих ризиків. Один з варіантів відповідної європейської політики полягає у заявах щодо незмінної цінності НАТО, інший передбачає нарощування власного оборонного потенціалу.

У той час, коли стратегічна автономія у сфері безпеки і оборони залишається бажаним, а не обов'язковим компонентом безпекової політики ЄС, зростання економічного потенціалу Євросоюзу може призвести до зростання можливостей подолання криз і конфліктів без залучення

воєнної сили. Для цього можуть бути використані більш дієвий інструментарій у вигляді дипломатичної взаємодії, використання торговельних та інвестиційних механізмів, візової політики тощо. Оскільки стратегічна автономія дає змогу обмежувати економічний вплив на ЄС з боку інших держав (наприклад, Росії за рахунок обмеження поставок енергоносіїв, Китаю за рахунок прямих інвестицій чи США за рахунок екстериторіальності їх фінансових санкцій), то різнополярна конкуренція може перетворитися в стимул для розвитку європейської безпекової політики. Європейський Союз не є наднаціональною державою, а тому очікування від його політики безпеки не повинні повністю співпадати зі стандартами, що застосовуються в практиці міжнародних відносин щодо окремих провідних держав. Саме такий підхід зможе надати додаткові можливості щодо об'єднання активів ЄС з точки зору учасників, механізмів та форматів європейської взаємодії у безпековій сфері.

Висновки з дослідження. Для держав - світових лідерів, загроза зовнішньої агресії – вже не виступає головним джерелом небезпеки. Розмиття кордонів між політикою та економікою зумовлює зростання загроз, джерелом яких є політичні актори, які діють у неформальних мережах тероризму, транснаціональної злочинності та нелегальної міграції. Внаслідок глобальних змін світової рівноваги сил після появи нових центрів впливу і модернізації міжнародних інтересів США Європа змушена все більше переймати на себе відповідальність за свою безпеку і безпеку найближчої периферії. Процес розробки консолідованої політики держав та інституцій євроатлантичної спільноти ускладнюється неоднорідністю позицій окремих її суб'єктів. Політичні еліти деяких провідних держав ЄС, будучи прихильниками багатопольярної системи міжнародних відносин, реалізують приховану мету щодо збалансування надмірного впливу США на європейський континент. Разом з цим, без гарантій НАТО, особливо в умовах зростання російської військової та гібридних загроз, країни-члени ЄС обійтися однозначно не зможуть. Не менш важливим аргументом виступають традиційно невеликі воєнні витрати ЄС. Так, навіть два відсотки від ВВП, що країни-члени Євросоюзу зобов'язалися вносити до спільного оборонного бюджету внаслідок нещодавньої домовленості зі США, сьогодні виплачуються не у повному розмірі.

Необхідною умовою досягнення цілей європейської стратегічної автономії є посилення і консолідація технологічної та оборонної сфери. Поточні зусилля щодо розширення транскордонного співробітництва не лише підприємствами оборонного комплексу, але й урядами всіх країн. Окрім того, цілком очевидно, що необхідно дещо пом'якшити необхідність дотримання принципів одногосподності серед країн-членів ЄС в питаннях політики безпеки і оборони.

Список використаних джерел:

1. Kaufman D. US National Security: A Framework for Analysis. / D. Kaufman, J. Mc Kitrick, T. Loney. Lexington, MA. «Lexington Books», 1985. 281 p.
2. Morgenthau H. In Defense of the National Interest; A Critical Examination Of American Foreign Policy. New York, Knopf, 1951. 283 p.
3. Tanter, Raymond, and Richard Henry Ullman. Theory and policy in international relations. Princeton University Press, 2015. 263 p.
4. Walker R. One world, many worlds. Struggle for a just world peace. London, 1998. 175 p.
5. Tickner A. Re-visioning security. International relations theory today / K. Booth and S. Smith (eds.). Pennsylvania. 1995. P. 345-361.
6. Niechoj, Torsten. Which future for Europe? : A scenario analysis of European integration. Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures. Routledge, 2015. 171-187.
7. Jørgensen, Knud Erik. Foreign and security policy: A case of the politics of alignment. *The Europeanization of Turkish Public Policies*. Routledge, 2015. 116-129.
8. Giegerich, B. Foreign and Security Policy, Policy Making in the European Union, 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. P. 462-471.
9. 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. C. 306, Vol. 50. 17 December 2007.
10. Лісабонські консолідовані договори про Європейський союз і функціонування Європейського союзу. К. : ІМВ, 2010. 231 с
11. Kettle, Lawrence. Global Strategy and the European Union: Advancing the Debate and Updating the European Security Strategy. (2015): 12.
12. Urbelis, Vaidotas. The relevance and influence of small states in NATO and the EU common foreign and security policy. Lithuanian annual strategic review 2014-2015 (2015): 61-78.

13. Reykers Yf. No supply without demand: explaining the absence of the EU Battlegroups in Libya, Mali and the Central African Republic. *European Security*, Vol. 25, 2016. P. 346-365.

14. EUR-LEX. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-T/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

УДК 327.7:341.1(4-11):005.334

ДУБОВИК В. Б.

ПРІОРИТЕТИ ТА ВИМІРИ ДІЯЛЬНОСТІ ОБСЄ

У статті проаналізовано основні пріоритети та виміри діяльності ОБСЄ, зокрема військово-політичний, економічний та людський згідно Гельсінського заключного акту 1975 р., та їх розширення і зміна за останні роки.

Ключові слова: безпека, конфлікт (політичний, збройний), ОБСЄ, НБСЄ, політико-військовий вимір, економічний вимір, людський вимір.

В статье проанализированы основные приоритеты и измерения деятельности ОБСЕ, в частности военно-политический, экономический и человечески, согласно Хельсинкского заключительного акта 1975 г., и их расширение и изменение за последние годы.

Ключевые слова: безопасность, конфликт (политический, вооруженный), ОБСЕ, СБСЕ, политико-военное измерение, экономическое измерение, человеческое измерение.

The article analyzes the main priorities and dimensions of the OSCE's activities, including military-political, economic and human activities under the 1975 Helsinki Final Act, and their expansion and change in recent years.

Key words: security, conflict (political, armed), OSCE, OSCE, political-military dimension, economic dimension, human dimension.

Постановка проблеми. У 1975 р. в Гельсінському заключному акті було закріплено три основні пріоритетні сфери діяльності НБСЄ: політико-військова, економічна та гуманітарна. НБСЄ після закінчення Другої світової війни погодила ці сфери для збалансування конкуруючих інтересів між державами-учасницями. Хоча щонайменше два з трьох основоположних пріоритетів – політико-військова та гуманітарна сфера – залишаються основними для діяльності ОБСЄ дотепер, підхід до збалансування інтересів держав-учасниць в цих сферах було значно удосконалено і розширено за останнє десятиріччя.

Відтак, **метою даної статті** є аналіз пріоритетних вимірів діяльності ОБСЄ у зміцненні безпеки та врегулювання конфліктів, зокрема на пострадянському просторі.

Виклад дослідження. Сьогодні, розроблені за часів прийняття Гельсінського заключного акту, «три кошики» стали основою для так званих вимірів діяльності ОБСЄ, що розкривають всебічний характер підходу до безпеки.

1. Політико-військовий вимір.

Діяльність у політико-військовому вимірі базується на Кодексі поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, заходів щодо утвердження довіри та безпеки, наприклад, контроль над озброєнням та регіональні питання, і – останнім часом – цивільна поліція та під-