

УДК 351.746.1(477)(075.8)

Європейська система колективної безпеки: інституціональні проблеми

Володимир Мандрагеля,
доктор філософських наук,
професор кафедри національної безпеки
Національної академії державного управління
при Президентіві України

У статті аналізуються ключові інституціональні проблеми європейської системи колективної безпеки. Порівнюється Європейська стратегія безпеки зі Стратегією національної безпеки США. Розглядаються перспективи поліпшення загальної безпекової і оборонної політики ЄС.

***Ключові слова:** європейська політика безпеки і оборони, загальна безпекова і оборонна політика ЄС, інституціональні проблеми.*

The author has analyzed the institutional problems of the collective European security system. The European security strategy and the national security strategy of USA are compared. The perspectives of the Common Security and Defence Policy are considered.

***Keywords:** The European Security and Defence Policy, Common Security and Defence Policy, the institutional problems.*

Постановка проблеми

Останній саміт Україна – ЄС, який відбувся 22 листопада 2010 року у Брюсселі, засвідчив спадкоємність політики Києва у зовнішньополітичних пріоритетах. Курс, проголошений Указом Президента України щодо „Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” від 11 червня 1998 року, залишається незмінним. Проте зазнають суттєвої трансформації підходи, напрями, динаміка, зміст європейської інтеграції. У статті 11 ухваленого 1 липня 2010 року Закону України „Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” наголошується на необхідності „забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий

простір з метою набуття членства в Європейському Союзі". При цьому особливо підкреслюється, що „дотримання Україною політики позаблоковості означає пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки” [1].

Однак розвиток другого „стовпа” із завдань європейської спільноти, визначеного маастрихтським договором від 7 лютого 1992 року – загальної зовнішньої політики і політики безпеки – просувається з величезними труднощами. Швидке розширення ЄС загальмувало процеси координації зусиль європейських країн у галузі безпеки й оборони, „розміло” напрацьовані попередньо підходи щодо розуміння найбільших загроз, небезпек, ризиків та викликів сучасного світу. Отже необхідний всебічний аналіз шляхів подальшого співробітництва України з Європейським Союзом у розбудові континентальної системи колективної безпеки.

Огляд останніх досліджень і публікацій

З класичних загальнотеоретичних праць слід відзначити ті, що були виконані в Інституті безпекових досліджень Європейського Союзу (Париж, Франція), Асоціації європейських досліджень РАН (Москва, РФ), Національному інституті стратегічних досліджень, Національному інституті проблем міжнародної безпеки, Інституті проблем національної безпеки (Київ) (автори – Є. Бажанов, О. Бодрук, В. Бруз, І. Василенко, О. Власюк, В. Горбулін, Д. Греві, О. Задохін, І. Іванов, Д. Кеохейн, Б. Косевцов, Г. Костенко, О. Панарін, Г. Перепелиця, Г. Ситник, В. Смолянук, Д. Хеллі, П. Циганков).

Розгляду деяких специфічних проблем розвитку країн європейського регіону, у тому числі й інтеграції, питань безпеки, їх геополітичного й політичного аспектів, присвятив свою наукову діяльність цілий ряд авторів: О. Аляєв, Ю. Борко, О. Бурсов, Л. Воробйова, А. Гальчинський, О. Гончаренко, К. Грищенко, В. Дергачов, Т. Закаурцева, Т. Зонова, І. Кузьмін, О. Литвиненко, О. Маначинський, І. Храбан, В. Чи, В. Шахов, А. Шевцова.

Питання національної та міжнародної безпеки аналізували і фахівці країн СНД, такі, зокрема, як К. Гаджієв, М. Дзлієв, Г. Дробот, О. Дугін, В. Манілов, О. Матвєєва, А. Мовсєсян, Н. Набієв, Н. Нартов, С. Рогов, С. Сумбаєв, Б. Топорнін, А. Уткін, О. Червяков, Т. Шаклеїна.

Концептуальні засади міжнародної безпеки досліджувалися у працях західних авторів, зокрема, Р. Арона, З. Бжезинського, Д. Болдуїна, К. Дойча, Е. Карра, Е. Картера, Г. Кларка, Дж. Кеннана, Р. Кеохейна, Г. Кіссінджера, С. Хоффмана, Х. Маккіндера, Е. Менсфілда, М. Михалки, Д. Мілтрані, Г. Моргентау, Дж. Ная, Р. Нібура, У. Перрі, Дж. Розенау, Дж. Снайдера, Дж. Стейнбруннера, Л. Сона, К. Уолтца, М. Хааса.

Автор має на меті розглянути перспективи розвитку й удосконалення європейської системи колективної безпеки крізь призму інституціональних проблем, що дає можливість Україні визначитися з напрямками і змістом

реформування свого сектора безпеки задля підвищення ефективності входження у безпекові структури Європейського Союзу.

Більшість експертів вважає започаткування загальної зовнішньої політики і політики безпеки (ЗЗППБ), а в її рамках і європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО), реакцією європейців на гегемоністську позицію США, певний, нехай і слабкий, але прояв балансу влади [2]. Американський дослідник Р. Пейп вважає його „м'яким балансом”, тобто дією, що непрямом чиє виклик перевагам США і має на меті використання невійськових інструментів для стримування агресивної односторонньої воєнної політики США [3].

Проте ми більш схильні підтримати думку С. Волта, який пояснює намагання європейців створити автономну систему колективної безпеки не „м'яким балансуванням”, а бажанням ЄС дотримуватися власного курсу у світовій політиці, зменшити залежність від США і розвинути спроможності для захисту своїх інтересів [4].

Найважливішим документом щодо розвитку європейської системи колективної безпеки на початку ХХІ століття виявилася ухвалена в грудні 2003 року Європейська стратегія безпеки (ЄСБ). На відміну від американських аналогів (Стратегії національної безпеки – 2002, 2006 та 2010 рр.), європейський варіант значно більше уваги приділяє джерелам, що спричиняють зубожіння і глобальні страждання людей. Деяко в інший спосіб вибудована й ієрархія п'яти найнебезпечніших загроз: тероризм, зброя масового ураження, країни-ізгої, організована злочинність та регіональні конфлікти. Європейська стратегія відрізняється від американської і фокусуванням на складність і комплексність причин, що підживлюють сучасний міжнародний тероризм, де відзначається, насамперед, дестабілізуючий ефект регіональних конфліктів.

Слід також підкреслити три хвилі реформ сектора безпеки ЄС. Спочатку (протягом 2003 - 2005 років) увага спрямовувалася на розвиток всебічного антикризового управління (crisis management). У 2006 - 2008 роках головні зусилля концентрувалися на вдосконаленні структур та зміцненні можливостей антикризового управління. З середини 2008 року стає помітною інша тенденція – спроба пристосувати ЄПБО до ширшого політичного контексту, тісніше зв'язати ієрархічну структуру з ЗЗППБ, з інструментами та ресурсами Єврокомісії.

Різні інтереси членів ЄС, а також ресурси і, що важливіше, різна культура безпеки перетворилися на чинники, що рухали інституціональні реформи в площині ЄПБО [5].

Загалом точилася досить напружена боротьба між трьома головними підходами стосовно ЄПБО. Франція постійно наполягала на зміцненні воєнної складової, отже підвищенні професіоналізму та можливостей військових, на удосконаленні структур прийняття рішень і перетворення ЄС на самостійного і автономного гравця у цій царині.

Володимир Мандрагеля

Велика Британія, яка поділяла погляди Франції стосовно необхідності підвищення воєнної потуги держав-членів ЄС, наполягала водночас на збереженні центральної ролі НАТО як головного інструмента європейської оборони. Лондон був вкрай обережно налаштований щодо дублювання інституціональних структур Північноатлантичного альянсу на європейському рівні.

Деякі скандинавські країни та Німеччина наполягали на посиленні цивільного компонента і ресурсів ЄПБО, застосовуючи всебічний підхід до антикризового управління, починаючи із запобігання кризам і закінчуючи постконфліктною стабілізацією. Відтак інституціональні риси ЄПБО народжувалися у боротьбі цих трьох підходів.

Однак, на нашу думку, основною проблемою є не зміст основоположних законодавчих актів ЄС, ЄСБ, а механізми їх реалізації. Насамперед слід зупинитися на інституціональному вимірі. До 1999 року на додаток до національних інститутів держав (міністерств оборони та закордонних справ тощо) було не менше дев'яти європейських структур, що опікувалися зовнішньою політикою і політикою безпеки. На вищому рівні, безумовно, перебуває Європейська Рада, яка з періодичністю у півроку на рівні глав держав і урядів з правом остаточного рішення і політичною відповідальністю з'ясовує питання, пов'язані із зовнішньою політикою і політикою безпеки.

Нижче розташована Рада загальних справ (General Affairs Council – GAC). Вона збирається щомісяця. До неї входять міністри закордонних справ. Практично це ключовий орган, який приймає рішення для ЄПБО. Однак на зламі століть його проблематика була дещо перевантажена, зокрема, завдяки започаткуванню ЄПБО. Від 2003 року Рада була перейменована на Комітет із загальних справ та зовнішніх відносин (General Affairs and External Relations Committee – GAERC). Він поділений на дві окремі секції, перша з яких опікується переважно внутрішніми справами, а друга – зовнішніми відносинами.

Традиційно засідання GAC/GAERC готувалися Комітетом постійних представників (Committee of Permanent Representatives – COREPER), де формально працюють послы держав у ЄС. Цей комітет є третім органом у сфері інститутів зовнішньої політики і політики безпеки. Його засідання відбуваються щотижня в Брюсселі і традиційно значно впливають на процес вироблення політики.

Четвертою за значущістю структурою був Політичний комітет (Political Committee) у складі політичних директорів з міністерств закордонних справ. До 2000 року комітет традиційно збирався щомісяця, але більшість тем з питань безпеки й оборони було передано в новий орган, створений після Сант-Мало: Політичний і безпековий комітет (Political and Security Committee).

П'ятою структурою є Рада Секретаріату, яка датує початок своєї роботи з Єдиного європейського акта 1985 року і налічує близько 2500

офіційних осіб. До 1999 року вона концентрувалася переважно на юридичних аспектах зовнішньої політики і політики безпеки.

Шостий інститут – це Високий представник із загальної зовнішньої політики і політики безпеки (High Representative for the Common Foreign and Security Policy – HR-CFSP). Цю посаду, яка була створена за рішення Амстердамського саміту в червні 1997 року, від самого початку практичного призначення (літо 1999 року) до кінця 2009 року обіймав Х. Солана. Йому допомагав невеликий (26 осіб) підрозділ політики (Policy Unit – PU), який оцінював ситуацію, формулював політику. Роль Високого представника (до вступу в дію Лісабонського договору) – представляти ЄС на міжнародній арені і допомагати досягати консенсусу в політиці всередині Ради.

Сьомим інститутом є ротаційне (через кожні 6 місяців) головування країни в ЄС. Це накладає на лідера відповідальність щодо ініціювання політики, підготовки певних висновків на кінцеве засідання Європейської Ради.

Крім цього, значна відповідальність за реалізацію ЗЗППБ покладається на Європейську Комісію (European Commission – EC), яка робить це через Генеральний директорат із зовнішніх відносин (Directorate General for External Relations) і Комісара у справах зовнішніх відносин (Commissioner for External Relations).

Необхідно також відзначити роль Європейського Парламенту (European Parliament – EP). Відповідно до Договору (ст. 21), погляди Європарламенту беруться до уваги при виробленні політики безпеки і оборони, але, як жаліються парламентарі, їм часто бракує необхідної інформації [6].

Після 2004 року до європейського сектора безпеки було додано три структури. Найважливішою став Політичний і безпековий комітет (Political and Security Committee – COPS), який був утворений відповідно до статті 25 Ніццького договору і мусив здійснювати моніторинг міжнародної ситуації в контексті загальної зовнішньої політики і політики безпеки та розробляти плани реалізації політики для Ради. Комітет почав працювати у березні 2000 року, а на робочий ритм вийшов у січні 2001 року.

COPS складався спочатку з 14 (потім з 24 представників) і збирався два – три рази на тиждень. Крім цього, 1999 року було утворено ще два інститути. Воєнний комітет Європейського Союзу (European Union Military Committee – EUMC) є вищою воєнною структурою Ради, до якої входять голови оборонних штабів, і яка збирається двічі на рік. Він швидко заявив про себе як важливий механізм процесу вироблення політики. Його головна функція – давати одноставно затверджені всіма членами організації поради Європейській раді через COPS стосовно питань, пов'язаних з військовим виміром, і рекомендації стосовно дій. Така єдність вкрай необхідна при застосуванні сил ЄС для воєнних операцій.

EUMC призначений для консультацій і співробітництва між країнами-членами ЄС у галузі запобігання конфліктам і управління кризами. На

нього покладається завдання оцінки стратегічних воєнних альтернатив, контроль за виконанням оперативних планів та їх моніторинг. Він також несе відповідальність за надання рекомендацій щодо завершення операцій.

Останнім інститутом є Воєнний штаб Європейського Союзу (European Union Military Staff – EUMS), який складається з понад 150 вищих офіцерів з 15 країн-членів. Він забезпечує військову експертизу для проведення операцій. Штаб працює під орудою ЄС (через COPS), він прямо підпорядкований EUMC.

І, зрештою, новим керівником справами зовнішньої політики Європейського Союзу, відповідно до введення в дію Лісабонського договору, наприкінці листопада 2009 року стала К. Ештон, яка обіймала посаду спеціального торговельного уповноваженого Великої Британії у ЄС.

Коли на початку 1999 року під головуванням Німеччини напружувалися нові інституціональні межі того, що отримало назву ЄПБО, генеральний секретар НАТО лорд Дж. Робертсон разом з висловленням задоволення роботою з колегами з новостворених органів безпеки, м'яко поглузував над тим, що він вважав помилковим: зацікавленням процесу створення нових інститутів. Він піддав критиці вузькі і безплідні інституціональні дебати і підкреслив, що політична свобода і здатність діяти – це важливіше, ніж шляхи зібрання разом [7].

Інституціональні дебати і тертя продовжуються майже десять років. Держави-члени, навіть найбільші і найпотужніші, чітко усвідомлюють необхідність інтенсивної кооперації та підвищення спроможності ЄС діяти на міжнародній арені.

Водночас вони без великого бажання докладали для цього зусиль і не хотіли втрачати механізми національного контролю. Спостерігаються суперечності між наднаціональними функціями Комісії та міжурядовими функціями Ради. За таких умов колективне прийняття рішень є надзвичайно складним і потребує багато часу. Необхідно зважати і на незапланований синтез багатосторонніх зусиль на різних рівнях, які включають постійні переговори і компроміси. Із зростанням кількості країн непорозуміння стосовно загальних питань зростає в геометричній прогресії

Найбільше питань викликали інституціональні проблеми.

Першою проблемою є міжвідомча конкуренція, оскільки виконання тих чи інших рішень зіштовхується з війнами за сфери впливу (turf wars), особливо між Комісією та Секретаріатом Ради. Особливо гостро це питання постає у сфері менеджменту цивільними кризами [8].

Друга проблема полягає в надзвичайно складних взаєминах між країнами-членами та ЄС. У більшості випадків теоретична література на тему ЄС некоректно розглядає його як державу або подібний до держави орган. Однак навіть у зовні благополучних галузях це, радше, управління без уряду, де відбувається іноді спорадичний поділ влади між окремими державами і Брюсселем [9].

Третій виклик – інституціональна щільність. ЄПБО зіштовхується з фактом необхідності Євросоюзу конкурувати у сфері безпеки з іншими міжнародними інститутами. Йдеться, насамперед, про НАТО, ОБСЄ, ООН. Це значною мірою різні інститути, з різними підходами і потенційно конфліктними інтересами.

Зважаючи на неможливість розв'язати проблеми, що виникають, 2006 року держави ЄС погодилися на так зване „довгострокове бачення” (Long-Term Vision – LTV) для розвитку можливостей. Особлива увага при цьому зверталася на засоби комунікації та розвідки, високоточну зброю і засоби захисту, розвиток транспорту і технічно-тилового забезпечення [10].

Проте зрозуміло: дотепер постійне невиконання планів призводить до постійної переробки завдань та їх каталогізації. Переважна більшість оборонного бюджету країн ЄС, що становить понад 200 млрд. євро, витрачається на утримання застарілої зброї і значної кількості недостатньо озброєних військовослужбовців, які неспроможні ефективно діяти за межами національних територій.

Висновки і перспективи подальших розвідок

ЄПБО, відповідно до Лісабонського Договору, перейменована на Загальну безпекову і оборонну політику – ЗБОП (Common Security and Defence Policy – CSDP). Відповідно до ст. 43, ЗБОП має стати інтегральною складовою ЗЗППБ. Але виконання завдань (миротворчі операції, запобігання конфліктам, посилення міжнародної безпеки) має включати основу загальної оборонної політики Союзу.

Для досягнення успіху ЄС необхідно зосередитися на виконанні таких завдань: рішучі, термінові дії на ключових напрямках оборонного сектора; наполегливе об'єднання зусиль і ресурсів; підвищення ефективності діяльності Європейської оборонної агенції (ЄОА). Перспективною видається і практика спеціалізації ролей (литовські підрозділи очищення води, чеський досвід захисту від ядерної і хімічної зброї тощо) [11].

Україні, з огляду на перспективи вступу до ЄС, треба враховувати цей досвід і синхронізувати свої зусилля у реформуванні сектора безпеки з урахуванням практичних заходів ЄС. Саме ці аспекти будуть розглядатимуться у подальших дослідженнях.

Література:

1. Закон України від 1.07.2010 р. „Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” – [Електронний ресурс]. Режим доступу 8 жовтня 2010. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>
2. **Posen B.** ESDP and the Structure of World Power / Barry Posen // The International Spectator. – 2004. – Vol. XXXIX. – P. 17.
3. **Pape R.** Soft Balancing Against the United States / R. Pape // International Security. – 2005. – №1 (30). – Summer. – P. 10.

4. **Walt S.** Taming American Power: The Global Response to US Primacy / S. Walt. – New York.: Norton, 2005. – P. 129.
5. European Security and Defence Policy. The first 10 Years (1999 - 2009) / Eds. Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. – Paris, The European Union for Security Studies, 2009. – P. 22.
6. **Duke S.** The EU and Crisis Management: Development and Prospects / S. Duke. – Maastricht: EIPA, 2002. – P. 127 –130.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу на 10 листопада 2010 р. – <http://www.basicint.org/europe/NATO/99summit/6-2.htm>
8. **Nowak A.** (Ed.) Civilian Crisis Management: the European Way / A. Nowak. – Paris: EU-ISS, 2006. – Chaillot Paper. – №90. – P. 16.
9. **Sbragia A.** The United States and the European Union: Comparing Two „Sui Generis” Systems. In A. Menon and M. Schain (eds.) Comparative Federalism: The United States and the European Union. – Oxford: OUP, 2007. – P. 20.
10. Офіційний сайт НАТО – [Електронний ресурс]. – Режим доступу на 10 листопада 2010 р. – <http://www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm>.
11. **Witney N.** Re-energising Europe’s Security and Defence Policy / N. Witney. – London: European Council on Foreign Relations, 2008. – P. 33 - 34.