

РОЛЬ ФРН У СТАНОВЛЕННІ СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Анотація. Аналізуються основні особливості та рушійні чинники становлення Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, як «другої опори» Союзу. Визначаються роль, інтереси та специфіка позиції ФРН, як держави-лідера ЄС, у розбудові безпекового виміру союзної зовнішньої політики. Звертається увага на нормативну основу СЗБП ЄС.

Ключові слова: ФРН, ЄС, безпека, Спільна зовнішня та безпекова політика.

Abstract. The article studies the main peculiarities and driving factors of the EU's Common Foreign and Security Policy (so-called «second pillar»). Interests, the role and specificity of the Germany's position, as the leading country of the EU, in formation of the EU's CFSP are emphasized. Special attention is paid to the legal framework of the CFSP.

Key words: Germany, EU, security, Common Foreign and Security Policy.

Аннотация. Анализируются основные особенности и движущие факторы становления Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, как «второй опоры» Союза. Определяются интересы, роль и специфика позиции ФРГ, как государства-лидера ЕС, в развитии союзной внешней политики в сфере безопасности. Обращается внимание на нормативную основу ОВПБ ЕС.

Ключевые слова: ФРГ, ЕС, безопасность, Общая внешняя политика и политика безопасности.

* Аспірант кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики
Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Науковий керівник: доктор політичних наук, професор Крушинський В.Ю

До початку 1990-х рр. Європейські економічні співтовариства (ЄЕС) розвивалися в умовах блокового протистояння періоду «холодної війни». Політико-економічний вимір співпраці між державами-членами об'єднання був пріоритетним, а тому ініціативи формування союзної безпекової й оборонної політики відходили на другий план із-за різнорівневої зацікавленості учасників євроінтеграційного процесу просувати цей вектор, виходячи, передусім, з усвідомлення традиційної залежності від НАТО.

Виходячи з усвідомлення необхідності адаптації ЄЕС до нових умов розвитку, зумовлених структурними змінами в Європі, держави-члени Співтовариств 7 лютого 1992 року підписали Маастрихтський договір (набув чинності 1 листопада 1993 року), котрий заклав початок функціонуванню ЄС, створивши нормативне підґрунтя для розвитку союзної безпекової та оборонної політики. За Маастрихтським договором Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС (СЗБП) була закріплена у якості однієї з трьох стовпів процесу європейської інтеграції, доповнюючи соціально-економічний (комунітарний) вимір європейської інтеграції та внутрішні справи і правосуддя.

У червні 1992 року Рада міністрів держав Західноєвропейського Союзу (ЗЄС) визначила спектр відповідальності ЄС у сфері безпеки та оборони, які отримали назву «Петерсберзькі завдання» (від назви готелю «Петерсберг» неподалік від м.Бонн, ФРН). Останні були покликані посилити військову роль ЗЄС шляхом уможливлення виконання таких завдань, як [1, с.7]: гуманітарні та рятувальні операції; операції з підтримання миру; застосування збройних сил для врегулювання кризових ситуацій, зокрема, миротворчих операцій. Окрім цього у 1996 році в рамках міністерської зустрічі держав-членів НАТО в Берліні досягаються домовленості щодо розвитку Європейської безпекової та оборонної ідентичності (ЄБОІ) під керівництвом НАТО [2]. В основу цієї ініціативи

лягла співпраця між ЗЄС та НАТО, у тому числі щодо питань доступу до розвідувальної інформації Альянсу.

Важливими у контексті становлення Спільної зовнішньої та оборонної політики ЄС стали результати положення Амстердамського договору 1997 року (набув чинності у 1999 році). Зокрема, у статті 17 Договору була закріплена норма щодо інкорпорації «Петерсберзьких завдань» до нормативної бази ЄС, а ЗЄС – до структурних одиниць Союзу. Окрім того, була створена посада Високого представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики, яку очолив Хав'єр Солана (представник Іспанії), а також визначені процедурні складові СЗБП ЄС: спільні стратегії, спільні позиції та спільні дії.

У подальшому вагомий внесок у формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС зробили дві події, що відбулися наприкінці 1998 року:

- 1) 1 грудня 1998 року під час зустрічі в Потсдамі представники ФРН і Франції досягнули згоди на шляху визначення Спільної зовнішньої та безпекової політики, підтримуючи ініціативи щодо інтеграції ЗЄС до структур ЄС й створення союзного військового та оперативного потенціалу чи-то в рамках інтегрованого ЗЄС, чи-то НАТО;

- 2) одразу після франко-німецької зустрічі 3-4 грудня 1998 року відбулися франко-англійські переговори, які закінчилися підписанням Декларації Сан-Мало (Франція), в якій зазначалося про прагнення ЄС отримати більше політико-безпекових автономних опцій в рамках Альянсу [3, с.57]. В основу досягнення політико-військової автономії від НАТО лягла зацікавленість ЄС брати участь у кризовому врегулюванні шляхом посилення військової та оборонної сфери союзної безпекової політики.

Однак, остаточні кроки на шляху розбудови Спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС були зроблені на саміті Європейської Ради в м.Кьольн (ФРН) у червні 1999 року [4, с.73]:

- ЄС отримав мандат на створення необхідних політико-військових структур, які будуть забезпечувати політичний контроль і стратегічне керівництво Союзу під час реалізації «Петерсберзьких завдань» з і без використання ресурсів НАТО;
- зобов'язання держав-членів ЄС щодо подальшого розвитку збройних сил, активізація співробітництва та координація діяльності військово-промислових комплексів;
- сприяння ефективним консультаціям, співробітництву і прозорості в взаємодії ЄС – НАТО;
- можливість рівної участі як країн-членів НАТО, так і нейтральних та і тих країн-членів ЄС, які не являються членами НАТО, в операціях під егідою ЄС.

Зрештою, у 1999 році формується Європейська безпекова та оборонна політика (ЄБОП), як складова частина Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС. Окрім того, ЄБОП замінила Європейську безпекову та оборонну ідентичність.

З метою ефективного управління кризами шляхом реалізації «Петерсберзьких завдань» на саміті Європейської Ради у 1999 році в м.Гельсінкі було вирішено до 2003 року створити Європейські сили швидкого реагування у кількості 60.000 військовослужбовців, спроможних дислокуватися протягом двох місяців. Ця ініціатива отримала назву «Передові цілі Гельсінкі». Однак, через відсутність належного планування та фінансування проект отримав негативну оцінку на саміті ЄС в Салоніках у 2003 році, а в 2004 році був оформлений у вигляді «Передових цілей 2010». Окрім того, наприкінці 2003 року ухвалюється Декларація НАТО та ЄС по СБОП, згідно якої Союз отримав гарантії доступу до структур та ресурсів НАТО для кризового регулювання – «Берлін +». Відповідно до цієї домовленості ЄС отримав такі можливості: доступ до засобів військового планування НАТО, використання у своїх операціях засобів і ресурсів Альянсу, призначення командування операціями під

проводом ЄС, обмін розвідувальною інформацією між ЄС та НАТО, проведення спільних з НАТО консультацій у контексті операцій ЄС, в яких задіяні ресурси Альянсу. У даному контексті важливо відмітити про право першої відмови НАТО: якщо Альянс відмовляється проводити операцію, то її може проводити ЄС (відповідно, маючи доступ до структур та ресурсів НАТО) – «незгода НАТО – можлива згода ЄС».

Для переходу на новий рівень союзної та міжнародної мультилатеральної політики по боротьбі з міжнародними загрозами й стабілізації безпекового середовища на периферії Європи, зумовленої, передусім, міжнародною антитерористичною діяльністю США та війною в Іраку, у 2003 році ЄС ухвалив стратегічний документ «Безпечна Європа в кращому світі. Європейська стратегія безпеки». Головні принципи Європейської безпекової стратегії були зведені до таких [5, с.38-39]:

- 1) запобігання – спроможність діяти до появи кризи;
- 2) комплексний підхід – економічний, політичний та соціальний виміри безпеки є нерозривно взаємопов'язаними;
- 3) мультилатералізм.

Говорячи про загрози, автор дослідження звертає увагу на те, що в Білій книзі ФРН 2006 року вони визначені так само, як і в Європейській стратегії безпеки: тероризм, поширення зброї масового знищення, регіональні конфлікти, крах державності, організована злочинність. Такий збіг у сприйнятті загроз свідчить про накладання національного (німецького) та європейського рівнів середовищ безпеки.

У 2006 році під час зустрічі керівників військових відомств Польщі, Франції та ФРН («Веймарський трикутник») було прийнято рішення про формування Веймарської бойової тактичної групи (як частини сил швидкого реагування ЄС, що можуть брати участь в операціях, визначених «Петерсберзькими завданнями»), а в липні 2011 р. у Брюсселі сторонами підписано Технічне порозуміння щодо створення Веймарської багатонаціональної бойової тактичної групи з кількістю близько 2.100

військовослужбовців. На ФРН було покладено логістичне забезпечення. Між іншим, у грудні 2010 року міністри закордонних справ і оборони ФРН, Польщі і Франції спільним листом звернулися до Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки К.Ештон з вимогами розвитку цивільно-військового потенціалу кризового управління Союзу [6].

З 1 січня 2007 року до Німеччини перейшло головування в Раді ЄС (паралельно ФРН головувала у «Великій вісімці»). Зусилля німецького головування спрямовувалися на такі пріоритети:

- діюче співтовариство – подальший розвиток ЄС;
- побудова економічного, соціального та екологічного майбутнього ЄС;
- побудова простору свободи, безпеки та правосуддя;
- проведення спільної зовнішньої та безпекової політики, зовнішньої політики у сфері економіки та розвитку [7].

Відтак, позиція ФРН послідовно виходить з пріоритетності економічного виміру співробітництва між державами-членами ЄС з метою зміцнення наднаціонального характеру інституцій Союзу та гарантування безпечного розвитку на континенті.

Необхідність оновлення нормативних засад функціонування ЄС та зростаючі у даному контексті внутрішньодержавні протиріччя щодо Європейської Конституції призвели до ухвалення Лісабонського договору (було підписано 13 грудня 2007 року, набув чинності 1 грудня 2009 року). Важливо відмітити, що у статті 26 Лісабонського договору визначені спільні цілі та стратегічні інтереси ЄС. Окрім цього, були розширені «Петерсберзькі завдання»: спільні операції з роззброєння, гуманітарні та рятувальні операції, військові консультації та надання сприяння, запобігання конфліктам та підтримання миру, мирне будівництво та постконфліктне врегулювання. За Лісабонським договором безпекова політика ЄС була оформлена єдиною політикою – Спільна безпекова та

оборонна політика, якою керує Високий представник ЄС з питань зовнішньої та безпекової політики (без слова «спільної»). Як відомо, три опори функціонування ЄС проіснували саме до набуття чинності Лісабонського договору у 2009 році, коли ЄС отримав правосуб'єктність.

Також слід зазначити, що найбільш повний перелік інтересів ЄС закріплені у статті 21 Консолідованої версії Договору про ЄС [8]:

- захист своїх цінностей, основних інтересів, безпеки, незалежності та цілісності;
- зміцнення і підтримка демократії, верховенства права, прав людини і принципів міжнародного права;
- збереження миру, запобігання конфліктам і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй, Гельсінського Заключного акту та цілями Паризької хартії;
- сприяння сталому економічному, соціальному та екологічному розвитку країни, що розвиваються з метою подолання бідності;
- сприяння інтеграції всіх країн у світову економіку, в тому числі шляхом поступового скасування обмежень у міжнародній торгівлі;
- допомога в розробці міжнародних заходів по збереженню і поліпшенню стану навколишнє середовища й забезпечення сталого розвитку;
- сприяння міжнародній системі, заснованої на багатосторонньому співробітництві і ефективному глобальному управлінні.

Говорячи про місії ЄС слід відмітити, що вони поділяються на цивільні (фінансуються за рахунок бюджету СЗБП) та військові (фінансуються за рахунок держав-членів, які беруть участь у їхньому проведенні) з кількісним складом – міжнародним/місцевим <100 - > 2000 осіб [9]. Так, ФРН, підтримуючи розвиток цивільних та військових аспектів розвитку безпекових механізмів ЄС, є також учасником двосторонніх та багатосторонніх бойових груп здебільшого за участі

держав Західної Європи (сили високої готовності, які можуть розміщуватися за рішенням ЄС), що функціонують в рамках реалізації СБОП ЄС: ФРН – Франція, ФРН – Франція – Бельгія, ФРН – Нідерланди – Фінляндія, ФРН – Франція – Іспанія, ФРН – Франція – Польща – Латвія – Литва – Словаччина, ФРН – Франція – Іспанія – Бельгія – Люксембург.

Показовим є те, що у червні 2016 року, з метою відповідності вимогам часу в умовах зростаючих загроз, з'явилась нова зовнішньополітична та безпекова стратегія ЄС (на зміну Стратегії 2003 року) «Глобальна стратегія у сфері зовнішньої та безпекової політики «Спільне бачення й дії: сильна Європа», де підкреслювалося, що «ЄС має посилюватися як безпековий актор: зусилля країн Європи у сфері безпеки та оборони мають давати ЄС змогу діяти як автономно, так і доповнювати діяльність НАТО, співпрацюючи з нею» [10, с.20]. Очевидно, що каталізатором подібних зрушень стало підвищення рівня небезпеки в Європі завдяки зростанню сукупності загроз на периферії ЄС, що впливає на внутрішньорегіональний розвиток. Так, стратегічне партнерство ЄС з РФ набуло характеру виклику, що було зумовлено російською агресивною політикою щодо України. Ключовою концептуальною основою Стратегії 2016 року стала «концепція стійкості» (the resilience concept), що означає спроможність ЄС та союзних партнерів здійснити супротив сукупності міжнародних викликів та загроз. Очевидно, що концептуальне оформлення Спільної зовнішньої та безпекової політики лягло в основу функціонування нової платформи забезпечення європейської безпеки поряд з НАТО та ОБСЄ. ЄС, у свою чергу, почав розвиватися у напрямку посилення своєї ролі як безпекового гравця на міжнародній арені.

Доречно, на думку автора, сучасне європейське розуміння безпеки окреслили міністри закордонних справ Німеччини Ф.-В.Штайнмайер та Франції Ж.-М.Ейро в спільній статті «Сильна Європа в світі невизначеності»: «Безпека держав-членів ЄС глибоко взаємопов'язана, так як безпекові загрози сьогодні впливають на континент в цілому: будь-яка

загроза однієї держави-члена також є загрозою для інших. Тому ми розглядаємо нашу безпеку як єдину і неподільну. Європейський союз і європейський порядок безпеки ми відносимо до наших ключових інтересів, а тому маємо захищати їх за будь-яких обставин» [11].

Відтак, підкреслюється взаємозалежність між внутрішньою і зовнішньою безпекою, так як найбільш небезпечні і дестабілізуючі ризики для європейської безпеки з'являються від впливу екзогенних факторів. Для того, щоб ефективно відповісти на ці виклики, Німеччина і Франція запропонували укласти Європейський безпековий пакт, який би охопив всі аспекти безпеки і оборони загальноєвропейського рівня, сприяючи зміцненню безпеці громадян ЄС. На інституційному рівні Європейська Рада мала б раз на рік збиратися у якості Ради європейської безпеки (зустріч за міністрів закордонних справ, міністрів оборони і міністрів внутрішніх справ держав-членів ЄС) з метою обговорення та знаходження шляхів вирішення внутрішніх і зовнішніх питань безпеки і оборони, перед якими опинився ЄС. Окрім того, ЄС повинен був би створити першу в світі багатонаціональну систему охорони кордонів та прибережних зон, адже забезпечення безпеки зовнішніх кордонів ЄС більше не є виключно національним завданням, а відноситься до спільної відповідальності країн-членів ЄС. При цьому помітною особливістю німецько-французького підходу залишається акцент на посилення внутрішньої безпеки в ЄС шляхом активізації в середньостроковій перспективі комплексного підходу до вирішення безпекових проблем, в основі якого мають лягти такі заходи [11]:

- створення європейської платформи для співпраці у сфері розвідки, повага національних прерогатив і використання наявних можливостей країн-членів ЄС;
- вдосконалення системи обміну даними;
- Європейське планування на випадок масштабних кризових сценаріїв, які можуть стосуватися кількох держав-членів;

- створення реальних можливостей для європейського реагування;
- створення корпусу європейської цивільного захисту.

Очевидно, що реалізація подібного проекту вимагає часу, ресурсів і найважливіше – підтримки зі сторони інших держав-членів ЄС, які мають працювати над підвищенням рівня консолідації в Союзі після виходу Великої Британії та в умовах зростаючих безпекових загроз. Слід відмітити, що Німеччина послідовно виступала за поглиблену інтеграцію та зміцнення наднаціонального характеру інституцій ЄС, що означає активізацію вертикальних зв'язків між центром (взаємодія ЄС – держави-члени) з акцентом на посилення союзної політики. На відміну від інших провідних гравців ЄС – Франції та Великої Британії, які надавали перевагу міжурядовим структурам розвитку Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, Німеччина виступала за комунітарний характер функціонування Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, згідно з яким передбачається більша роль Європейської Комісії у питаннях цього напрямку та розширення голосування за принципом кваліфікованої більшості [12, с.167].

Про важливість ролі ФРН в питанні забезпечення європейської безпеки в своїй «Європейській промові» підкреслив колишній міністр закордонних справ Польщі Р.Сікорський (28 листопада 2011 р.): «я боюся німецької могутності менше, ніж німецької бездіяльності... адже німці стали незамінною нацією в Європі» [13]. При цьому варто відмітити, що хоча суб'єктна сторона забезпечення європейської безпеки є визначеною, однак спектр безпекових загроз та викликів, маючи в своїй основі дестабілізуючий потенціал, має швидшу динаміку розвитку, ніж заходи з їхньої нейтралізації з боку суб'єктів. Свідченням стурбованості станом європейської безпеки стало підписання 25 березня 2017 року 27 державами-членами ЄС (без участі Великої Британії) та головами Європейської Ради, Європейського Парламенту і Європейської Комісії Римської декларації, присвяченої 60-річчю Римських договорів. Відтак,

були визначені чотири основні напрямки розвитку ЄС на найближчу перспективу: 1) безпечна та надійна Європа; 2) процвітаюча та стійка Європа; 3) соціальна Європа; 4) сильна Європа на світовій арені [14]. Без сумніву, безпекові питання в різних вимірах лежать в основі розвитку «згуртованого, процвітаючого, конкурентоспроможного, відповідального та готового до розвитку партнерських зав'язків» ЄС.

Список використаних джерел

1. Petersberg Declaration. Western European Union Council of Ministers (Bonn, 19 June 1992) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.

2. European security and defence identity / EUR-Lex // Access to European Union law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_identity.html.

3. Watanabe L. Securing Europe: European Security in an American Epoch / Palgrave Macmillan, 2010. – 194 pp.

4. Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen: Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff / Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.). – Hamburg: Mittler, 2001. – 929 S.

5. Biscop S., Whitman R.G. The European Security Strategy, 2012, P.38-49.

6. Alliot-Marie M., zu Guttenberg K.-T., Juppé A., Klich B., Sikorski R., Westerwelle G. Letter to Ms. Catherine Ashton, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Paris-Berlin-Warsaw, 2010.

7. «Europa gelingt gemeinsam» Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>.

8. Consolidated Version of the Treaty on European Union / EUR-Lex // Access to European Union law [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.

9. European Union External Action / Missions and operations [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>.

10. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe» / European Union Institute for Security Studies, June 2016. – 56 pp.

11. Ayrault J.-M., Steinmeier F.-W. A strong Europe in a world of uncertainties / Federal Foreign Office (27.06.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html.

12. Dyson T., Konstadinides Th. European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory / Palgrave Macmillan, 2013. – 256 pp.

13. Sikorski R. Poland and the future of the European Union / Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland (28.11.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302:JCR>.

14. The Rome Declaration / European Council (25.03.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>.