



Олексій Кресін

доктор юридичних наук, доцент,
член-кореспондент Міжнародної академії
порівняльного права,
керівник Центру порівняльного правознавства
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4016-6596>
okresin@gmail.com

УДК 341.3

ПЕРСПЕКТИВИ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ОРІЄНТИРІВ ЙОГО ЗОВНІШНЬОЇ ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ

АНОТАЦІЯ. Аналізуються нормативно визначені пріоритети Спільної зовнішньої і безпекової політики Європейського Союзу (ЄС). На основі цього досліджується політика ЄС щодо безпеки Східної Європи. Виокремлено основні концепти ЄС у сфері миротворчості й управління кризами: 1) самодостатність, “стратегічна автономія” в ухваленні рішень і здійсненні діяльності; 2) корпоративність інтересів, або “філософія принципового прагматизму”, що фактично ставить безпеку та інтереси ЄС вище за підтримання миру і поширення європейських цінностей у світі; 3) означення території відповідальності ЄС, що виходить з ідеї становлення “кооперативних безпекових порядків” у світі; 4) ідея зони впливу ЄС, що пов’язує безпеку ЄС із безпекою і стабільністю сусідніх держав; 5) підхід “м’якої сили”, в якому миротворчість ігнорується як цілісне явище з його військовими аспектами, натомість обґрунтовується ідея управління кризами.

Стверджується, що позиція ЄС щодо безпеки Східної Європи, і зокрема України, тривалий час визначалася загальними ідеями безпечного сусідства та нецільності політичної інтеграції цих країн через те, що це наближає кордони Союзу до небезпечних регіонів і може провокувати конфлікти. Показаний зв’язок між формуванням Східного партнерства та російською агресією в Грузії, але фактичним ігноруванням питань регіональної безпеки. Вказується на суттєві зміни у зовнішній політиці ЄС унаслідок агресії Російської Федерації (РФ) в Україні. Аналізується діяльність цивільних місій ЄС в Україні та їх поки що не задіяний потенціал. Робиться висновок щодо суттєвого значення інструментів зовнішньої політики ЄС у стримуванні агресії РФ, підвищенні стійкості й сприянні економічному розвитку України, її модернізації, але малоімовірності вирішальної участі ЄС у відновленні її територіальної цілісності за допомогою миротворчої діяльності.

Ключові слова: миротворчість; управління кризами; безпекова політика; територіальна цілісність.

У контексті триваючої збройної агресії Російської Федерації (далі – РФ) проти України, зокрема на території Донецької і Луганської областей, ідея залучення потенціалу миротворчої діяльності міжнародних регіональних і субрегіональних організацій, таких як Європейський Союз (далі – ЄС), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) і Північноатлантичний альянс (далі – НАТО), залишається надзвичайно актуальною. Статут Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та інші акти цієї організації створюють достатні правові підстави для здійснення миротворчої діяльності регіональними міжнародними організаціями, включно з примусовими діями, із санкції та під контролем Ради Безпеки ООН. Ба більше, починаючи з 1990-х років, розвиток таких “регіональних дій” може вважатися частиною стратегії ООН у сфері миротворчої діяльності, що передбачає децентралізацію ухвалення рішень, делегування повноважень і співробітництво з регіональними організаціями. І це супроводжується визнанням із боку ООН компетенції та відповідальності міжнародних регіональних організацій у здійсненні миротворчої діяльності при збереженні вирішальних повноважень Ради Безпеки ООН.

ЄС здійснює активну миротворчу діяльність, починаючи з 2003 р. Основними джерелами правового забезпечення цієї діяльності є його установчі договори, стратегії безпеки, договори з іншими міжнародними організаціями і третіми державами, рішення інституційного і технічного характеру, звичаєві норми міжнародного права. Інституційна структура Спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС (далі – СЗБП) склалася здебільшого протягом останніх десяти років (після набрання чинності Лісабонським договором 2007 р.), а частково й досі перебуває на етапі становлення і не може бути визнана завершеною. Так само досі в процесі вирішення залишається питання забезпечення сталого фінансування місій та операцій.

СЗБП загалом і зокрема Спільна безпекова і оборонна політика (далі – СБОП) забезпечуються і міжурядовими, і наддержавними інституціями, але ухвалення рішень і частково їх реалізація залишаються міжурядовими та вимагають консенсусу в принципових питаннях і досягнення складної кваліфікованої більшості в їх реалізації, а спільні органи у цій сфері мають виконавчий характер.

Загальне бачення мети СЗБП представлено у Договорі про Європейський Союз (далі – ДЄС) у редакції Лісабонського договору 2007 р. Зокрема, згідно з ним метою зовнішніх дій ЄС є: поширення його принципів (демократія, верховенство права, універсальність і неподільність прав людини та основоположних свобод, повага до людської гідності, рівність і солідарність, а також дотримання принципів Статуту ООН і міжнародного права); розвиток співпраці з метою гарантування його цінностей, основоположних інтересів, безпеки, незалежності й цілісності, підтри-

мання миру, запобігання конфліктам, зміцнення міжнародної безпеки; сприяння економічному, соціальному, екологічному розвитку країн, що розвиваються; сприяння інтеграції всіх держав у світову економіку, розвиток торгівлі; збереження довкілля і забезпечення сталого розвитку; допомога країнам, що постраждали від природних або антропогенних катастроф; ‘сприяння розвитку міжнародної системи, що ґрунтується на тіснішій багатосторонній співпраці та належному світовому врядуванні’ (статті 21, 42 ДЄС)¹. СБОП є невід’ємною частиною СЗБП, вона забезпечує Союзу оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби (ст. 42 ДЄС). Ключовими елементами європейського безпекового порядку “Глобальна стратегія зовнішньої та безпекової політики ЄС” 2016 р. (далі – “Глобальна стратегія”) є суверенітет, незалежність і територіальна цілісність держав, непорушність кордонів та мирне вирішення спорів².

Більшість *концептів щодо стратегії ЄС у сфері СБОП* були розвинені чи принципово поглиблені у 2016–2019 рр. Ще у 2015 р. Т. Тарді зазначав, що відповідній політиці ЄС бракує стратегічного бачення, відповідно місії та операції ЄС не мали стратегічної мети. Вони здебільшого мали незначний масштаб та (або) були короткотерміновими, не приводили до суттєвих змін у приймаючих державах і відповідних регіонах³. Як відзначається у свіжому документі ЄС, поштовхом до реконцептуалізації політики Союзу в сфері СБОП став референдум у Великій Британії, що ініціював процес Брексіту⁴.

Зокрема, “Глобальна стратегія” проголосила п’ять основних пріоритетів СЗБП: 1) безпека ЄС; 2) стійкість держав і суспільств на схід і південь від ЄС; 3) інтегрований підхід до конфліктів і криз; 4) багатосторонні (“кооперативні”) регіональні порядки; 5) глобальне управління для XXI ст.⁵.

В актах ЄС присутні кілька концептів, що повторюються, розвиваються, наголошуються і разом визначають орієнтири СЗБП, і зокрема СБОП. Вони взаємопов’язані, впливають один з одного, а їх виокремлення, перелік і послідовність у цьому тексті є нашими авторськими.

1. Самодостатність. Одним із постійно наголошуваних концептів ЄС є його “стратегічна автономія”, “кооперативна автономія” в ухваленні рі-

¹ Договір про Європейський Союз у редакції від 13 грудня 2007 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text> (дата звернення: 10.12.2020).

² Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. Brussels, 2016. P. 33 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf> (accessed: 10.12.2020).

³ T. Tardy, ‘CSDP in action – what contribution to international security?’ ISSue. Chailot paper (№ 134, May 2015) 32.

⁴ The European Union’s Global Strategy. Three Years on, Looking Forward. Brussels, 2019 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf> (accessed: 10.12.2020).

⁵ Shared Vision, Common Action (n 2) 18–20.

шень і здійсненні діяльності у сфері СБОП⁶. Цей концепт розкривається, зокрема, як здатність ЄС ‘діяти і співпрацювати з міжнародними і регіональними партнерами скрізь, де це можливо, і водночас здатність діяти автономно, де і коли потрібно’⁷, взяти повну відповідальність за власну безпеку – ‘те, що ми ніколи не могли зробити в історії’⁸. При цьому вимога “емансипації” ЄС від НАТО і декларація стратегічного партнерства та взаємодії з останнім постійно зустрічаються разом, часом модеруються поняттями “відповідальності” та “багатосторонності”⁹. У “Новому стратегічному порядку дня 2019–2024”¹⁰, найбільш свіжому документі такого масштабу, ухваленому Європейською Радою в червні 2019 р., це співвідношення розкривається через пріоритет європейських інтересів, що полягає у посиленні відповідальності за власну безпеку й оборону (збільшення інвестування в оборону, розвиток спроможностей, операційної готовності); це передбачає збереження співпраці з НАТО, але автономію процесу ухвалення рішень ЄС¹⁰.

2. Корпоративність інтересів. В актах ЄС виразно прослідковується ідея “філософії принципового прагматизму” у сфері СБОП, ‘ідентифікації конкретних цілей на основі прагматичного підходу та врахування політичних орієнтирів Європейської Ради’¹¹. Цей концепт уточнюється як прагматизм, але такий, що відповідає цінностям ЄС¹². Безумовно, філософія прагматизму передбачає самоцентричну політику, за якої імператив безпеки та інтересів ЄС має враховуватися більшою мірою, ніж можливий внесок до міжнародного миру та поширення цінностей Союзу¹³.

3. Територія відповідальності. В актах ЄС частково безпосередньо, частково імпліцитно представлене бачення безпеки у світі й “глобального управління” через регіональні (“кооперативні”) безпекові порядки – зі збереженням провідної ролі ООН¹⁴. У “Глобальній стратегії” Союз

⁶ Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defence Policy. Santa Maria da Feira European Council. 19 and 20 June 2000. Conclusions of the Presidency <http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm> (accessed: 10.12.2020); ‘European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World’ (Council of the European Union, 2009) <<https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>> (accessed: 10.12.2020); The European Union’s Global Strategy. Three Years on (n 4) 10.

⁷ Implementation Plan on Security and Defence. Note to the Council from High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 14 November 2016. No. 14392/16. P. 17 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf> (accessed: 10.12.2020); The European Union’s Global Strategy. Three Years on (n 4) 30.

⁸ ‘Speech by High Representative/Vice-President F. Mogherini at the annual conference of the EU Institute for Security Studies’ <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68391/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-union_en> (accessed: 10.12.2020).

⁹ European Security Strategy (n 6); Speech by High Representative (n 8); A New Strategic Agenda 2019–2024 <<https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>> (accessed: 10.12.2020).

¹⁰ A New Strategic Agenda 2019–2024 (n 9).

¹¹ Presidency Report (n 6); The European Union’s Global Strategy. Three Years on (n 4) 8, 10.

¹² The European Union’s Global Strategy. Three Years on (n 4) 31.

¹³ T Tardy, ‘Revisiting the EU’s security partnerships’ (2018) 1 Brief ISSUE 2–4.

¹⁴ European Security Strategy (n 6); Shared Vision, Common Action (n 2) 33.

представлено як такий, що поступово стає основою “європейського безпекового порядку”, має намір у майбутньому взяти на себе, у співробітництві з ОБСЄ і НАТО, відповідальність за безпеку Європи та сусідніх регіонів і лише в окремих випадках поширюватиме свою діяльність щодо управління кризами на інші регіони світу, а натомість підтримуватиме розвиток інших регіональних безпекових порядків¹⁵.

Але попри вказане партнерство і підтвердження ключової ролі ОБСЄ в архітектурі європейської безпеки наголос робиться на відповідальності у цій сфері та в цьому регіоні саме ЄС (“Імплементацийний план” 2016 р.)¹⁶. Також у рішенні Європейської Ради від 6 березня 2014 р., ухваленому в контексті протидії агресії Росії проти України, було заявлено, що ЄС має “особливу відповідальність” за мир, стабільність і процвітання Європейського континенту, зокрема за припинення актів агресії¹⁷.

4. Зона впливу. Один із концептів ЄС можна назвати умовно обороною на дальніх підступах. Як зазначається в “Європейській стратегії безпеки” 2003 р., ‘наш традиційний концепт самооборони, до і під час “холодної війни”, був заснований на загрозі вторгнення. У зв’язку з новими загрозами перша лінія оборони часто буде за кордоном’¹⁸.

Із цим пов’язаний інший концепт – через зовнішню діяльність забезпечувати внутрішню безпеку. У передмові до “Глобальної стратегії” Високий представник ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки Ф. Могеріні зазначила, що нині зростання нестабільності й небезпеки навколо ЄС піддає сумніву його мету і саме існування, вказала на тісний взаємний зв’язок внутрішньої і зовнішньої політики, за якого ‘наша безпека вдома передбачає паралельний інтерес у мирі в наших сусідніх і прилеглих регіонах’¹⁹. Згідно з “Імплементацийним планом” один із пріоритетів СБОП – через зовнішні операції забезпечувати внутрішню безпеку ЄС²⁰. Т. Тарді визначає ці ідеї так:

По суті, СБОП є відповіддю на загрози, що не є безпосередніми. Вона проєктує безпеку поза зоною ЄС, щоби зробити внесок у стабілізацію держав чи регіонів, що можуть потенційно бути джерелом подальшої дестабілізації чи загрожувати суспільствам ЄС більш безпосередньо²¹.

З цим пов’язана ідея безпечного сусідства, що передбачає підтримання стабільності держав-сусідок. Згідно з “Імплементацийним планом”

¹⁵ Shared Vision, Common Action (n 2) 33.

¹⁶ Implementation Plan (n 7) 17.

¹⁷ Remarks by President of the European Council H. Van Rompuy following the extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine. 6 march 2014 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141373.pdf> (accessed: 10.12.2020).

¹⁸ European Security Strategy (n 6).

¹⁹ Shared Vision, Common Action (n 2) 14.

²⁰ Implementation Plan (n 7) 10–1.

²¹ Tardy (n 3) 33.

метою місій та операцій у сфері СБОП є “творення спроможності партнерів”, тобто посилення їх стійкості й стабільності в періоди відновлення після або загрози конфліктів чи нестабільності²².

Цьому, щоправда, суперечать нещодавні визначення ЄС також як “кооперативної глобальної сили”, “глобального постачальника безпеки”, ствердження його “глобальної ролі”, необхідності його глобального залучення у питаннях безпеки й оборони²³.

5. М’яка сила (*soft security approach*). Сама собою миротворчість присутня в актах ЄС лише між рядків і у своїх конкретних проявах вона ігнорується як самостійне явище. Поняття “миротворчість” практично не фігурує, натомість відповідну діяльність цілком, включно з встановленням миру і постконфліктною стабілізацією, поміщено в межі концепту “цивільного і військового управління конфліктами” або кризами (*crisis management*)²⁴.

Попри активний розвиток військових аспектів СБОП презумпція ЄС залишається такою: нові загрози не є суто військовими й не можуть бути відвернені суто військовими засобами, потребують поєднання інструментів²⁵. Як зазначалося в “Європейській стратегії безпеки” 2003 р., у підтриманні міжнародного миру та безпеки центральною є роль ООН, а ЄС у співробітництві з ООН має концентруватися на постконфліктних питаннях і “короткотермінових ситуаціях управління кризами”²⁶.

При цьому наголос на цілісній відповідальності ЄС і недостатності лише “м’якої сили” у сфері СБОП²⁷, ‘здатності ЄС до відповіді на усіх фазах циклу конфлікту’²⁸ принципово поки що не змінює виразної орієнтації ЄС у сфері попередження та врегулювання конфліктів на інституційні розвиток чи відбудову шляхом консультативної та фінансової допомоги, інших цивільних засобів. В актах ЄС це відображено як ідея орієнтації на ‘сфери, де міжнародне співтовариство досі демонструвало слабкість’, ‘концентрації зусиль у сферах, де потрібне швидке реагування і де додана вартість зусиль ЄС і держав-членів найбільш очевидна’, ‘здатності діяти завжди, коли ми можемо забезпечити унікальну додану вартість

²² Implementation Plan (n 7) 3, 9.

²³ Council Conclusions Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019–2021 <<https://www.consilium.europa.eu/media/36432/st12264-en18.pdf>> (accessed: 10.12.2020); The European Union’s Global Strategy. Three Years on (n 4) 8, 10; Speech by High Representative (n 8).

²⁴ Civilian Headline Goal 2008 <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015863%202004%20INIT>> (accessed: 10.12.2020); Implementation Plan (n 7) 9.

²⁵ European Security Strategy (n 6).

²⁶ Ibid.

²⁷ Як зазначила Високий представник Ф. Могеріні у передмові до “Глобальної стратегії зовнішньої та безпекової політики ЄС” 2016 р., ‘ідея про те, що Європа є виключно “цивільною силою” не виправдовує себе в розвитку реальності’. Див.: F Mogherini, ‘Foreword’ in *Shared Vision, Common Action* (n 2) 4, 44. Див. також: F Mogherini, ‘Foreword’ in *The European Union’s Global Strategy. Three Years on* (n 4) 4.

²⁸ *Shared Vision, Common Action* (n 2) 9–10, 18, 28–9; Implementation Plan (n 7) 3, 9.

у відповідь на конкретну ситуацію, тому що ми маємо конкретний набір інструментів і засобів, якого не мають інші²⁹.

Як наголошується у недавньому звіті за підсумками трирічної імплементації “Глобальної стратегії”, є “крихкі держави”, що вже уражені конфліктами/кризами, часто затяжними, або постійно перебувають під загрозою їх виникнення. Щодо таких держав і конфліктів/криз “немає швидких ремонтних рішень”, а потрібне “постійне інвестування”, що або приносить позитивний розвиток, або просто не допускає погіршення ситуації. При цьому така “підтримка стійкості” не означає консервації недосконалого, інколи авторитарного, режиму, а передбачає розвиток державних і суспільних інститутів. Безпосередніми прикладами тут названі Україна та інші східні партнери³⁰.

Багато в чому *ставлення ЄС до України* протягом багатьох років визначалося вже зазначеними стратегічними концептами, зокрема безпечного сусідства, адже ‘навіть в еру глобалізації географія залишається важливою’³¹. При цьому в “Європейській стратегії безпеки” 2003 р. проголошувалася недоцільність інтеграції сусідніх держав у випадку, якщо це наближає кордони ЄС до небезпечних регіонів чи створює нові розділові лінії в Європі, а натомість формування кільця держав із належним державним управлінням навколо Союзу, з якими можна підтримувати близькі відносини та співпрацювати. Одним із пріоритетів було вказане попередження конфліктів у сусідніх державах та регіонах, а також сприяння мирному управлінню конфліктами на Кавказі й Близькому Сході, у Південному Середземномор’ї та арабському світі³². Згідно з ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. ‘Союз розвиває особливі відносини із сусідніми країнами для створення на основі цінностей Союзу простору добробуту та добросусідства, якому притаманні близькі та мирні стосунки на засадах співпраці’ (ст. 8)³³.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), політичну частину якої було підписано 21 березня 2014 р., чинна з 1 вересня 2017 р., у розділі 2 визначає цілі сторін, серед яких – поширення міжнародної стабільності та безпеки, принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів, співробітництво у сфері безпеки й оборони (статті 4, 7, 9)³⁴.

²⁹ Presidency Report (n 6); Speech by High Representative (n 8).

³⁰ The European Union’s Global Strategy. Three Years on (n 4) 22–3.

³¹ European Security Strategy (n 6).

³² Ibid.

³³ Договір про Європейський Союз (n 1).

³⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text> (дата звернення: 10.12.2020).

У “Глобальній стратегії” одним з основних пріоритетів СЗБП ЄС вказана стійкість держав і суспільств на схід і південь від ЄС та, як уже зазначалося, намір ЄС у майбутньому взяти на себе відповідальність за безпеку Європи та сусідніх регіонів, брати участь у затяжних конфліктах у країнах східного партнерства, готовність до інвестування у попередження конфліктів і тривалого залучення у постконфліктну стабілізацію³⁵.

У “Глобальній стратегії” наголошується, що на схід від ЄС ‘європейський безпековий порядок було порушено’. Принциповими викликами цьому порядку називаються, зокрема, неприйнятні для ЄС порушення міжнародного права через анексію Криму та ‘дестабілізацію України Росією’, а також затяжні конфлікти у регіоні навколо Чорного моря³⁶. Пріоритетними є посилення стабільності східних сусідів ЄС і ‘підтримка їх права вільно визначати свій підхід щодо ЄС’. Але, зважаючи на взаємозалежність між ЄС та Росією, пропонується залучати її до обговорення розбіжностей і співпрацювати у сферах, де інтереси обох перетинаються³⁷.

Згідно з “Імплементативним планом”, представленим Раді ЄС Високим представником 14 листопада 2016 р., метою місій та операцій у сфері СБОП є “творення спроможності партнерів”, тобто посилення їх стійкості й стабільності в періоди відновлення після або загрози конфліктів чи нестабільності. Однозначним географічним пріоритетом щодо здійснення діяльності у сфері СБОП названо “прилеглі регіони”, пропонується вдосконалення політики сусідства і розвиток співробітництва з партнерами з-поміж держав-сусідів³⁸.

У доповіді щодо трьох років імплементації “Глобальної стратегії” у 2019 р., схваленій Радою ЄС, наголошується на підтримці територіальної цілісності України та мирного вирішення конфлікту в східній Україні. Пакет допомоги, наданої Союзом Україні починаючи з 2014 р., визначається як безпрецедентний за обсягом, а Угода про асоціацію – як найбільш амбіційна з тих, що ЄС мав із будь-якою країною-партнеркою. Названо такі цифри: позики та інвестиції – 10,9 млрд (макрофінансова допомога, позики Європейського інвестиційного банку, інвестиції Європейського банку реконструкції та розвитку), інструмент європейського сусідства – 956 млн (розвиток малого і середнього бізнесу, децентралізація, підтримка економіки, боротьба з корупцією, реформа публічної адміністрації, фонд енергоефективності, верховенство права), підтримка співтовариства – 350 млн (Горизонт2020, *InnovFin*, Євроатом, ядерна безпека, демократія та права людини), відповідь на конфлікт – 257 млн

³⁵ Shared Vision, Common Action (n 2) 18, 28–9.

³⁶ Ibid 33.

³⁷ Ibid.

³⁸ Implementation Plan (n 7) 11.

(добровільні товариства і підтримка внутрішньо переміщених осіб, залучення молоді на сході, відновлення управління та примирення)³⁹.

При цьому вказується на двохсмуговий підхід (*double-track approach*) до Росії, яка залишається стратегічним викликом для ЄС: санкції у відповідь на порушення РФ міжнародного права та вибіркове залучення щодо питань, які мають інтерес для ЄС: 'Ми обмежили російську самовпевнену і некооперативну поведінку і водночас співпрацюємо з Росією щодо широкого спектра питань зовнішньої політики'⁴⁰.

Поряд із розвитком стратегічного бачення слід розглянути реальні інституційні відповіді ЄС на безпекові виклики у Східній Європі загалом та Україні зокрема. Як зазначає Г. Шелест, тривалий час ЄС не займав жодної позиції щодо врегулювання конфліктів на пострадянському просторі, окрім загальних заяв щодо мирних методів їх розв'язання⁴¹. У 2003 р. Європейська Комісія визнала загрозу конфлікту щодо Придністровського регіону для безпеки ЄС: 'Невизнані держави, такі як Придністров'я, є магнітом для організованої злочинності та можуть дестабілізувати чи відкинути назад процес державного будівництва, політичної консолідації та сталого розвитку'. Тому проголошувалося, що ЄС має сприяти розв'язанню спорів щодо Придністров'я (а також Палестини і Західної Сахари) разом з ОБСЄ та іншими посередниками⁴². У березні 2003 р. та січні 2004 р. Європейська Комісія провела консультації з Молдовою та Україною щодо демаркації українсько-молдавського кордону та з певних питань митного оформлення та запровадження спільного прикордонного контролю⁴³. За підсумками консультацій ЄС підтвердив визнання Придністровського регіону невід'ємною частиною Молдови, ствердив негативний вплив присутності російських миротворців на перспективи вирішення конфлікту та необхідність їх виведення, незаконну діяльність фактичного керівництва Придністровського регіону, зокрема у сфері митної політики, та необхідність дотримання митного законодавства Молдови в регіоні⁴⁴. У Плані дій ЄС – Молдова та Плані дій ЄС – Україна 2005 р. одним із пріоритетів на шляху вирішення конфлікту було визначене дотримання режиму управління кордонами Молдови на території Придністров'я, а також співробітництво Молдови, ЄС та України в цьому питанні; Україна взяла на себе зобов'язання виступити посередницею у врегулюванні конфлікту, а ЄС – підтримувати зусилля ОБСЄ та держав-посередниць⁴⁵.

³⁹ The European Union's Global Strategy. Three Years on (n 4) 42.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ H Shelest, 'The Prospects of the European Union Mediation and Peacekeeping in the Eastern Partnership' [2016] VII I(3) Centre for European Studies Working Papers 477, 480.

⁴² В Ковальська, 'Правове регулювання діяльності місії Європейського Союзу (на прикладі Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні)' (дис канд юрид наук, 2016) 71–2.

⁴³ Там само 72.

⁴⁴ Там само 72–3.

⁴⁵ Там само 74.

Ініціатива 2005 р. щодо заснування формату 5+2 у переговорах щодо Придністровського регіону із залученням ЄС, а також створення місії ЄС на українсько-молдовському кордоні належала Україні й була викладена у плані “До врегулювання через демократію” 2005 р., відомому як План Президента В. Ющенка, що був підтриманий Організацією за демократію та економічний розвиток ГУАМ (регіональне об’єднання чотирьох держав: Грузії, України, Азербайджанської Республіки та Республіки Молдова). Тоді ЄС не запропонував і не був готовий взяти на себе відповідальність за врегулювання конфлікту замість ОБСЄ, навіть якщо б мандат було змінено з військового на поліцейський⁴⁶.

У 2007 р. було ухвалене рішення ЄС щодо створення регіональної ініціативи Синергія Чорного моря (*Black Sea Synergy*), але вона концентрувалася на економічному розвитку і демократичних реформах, що відображало небажання ЄС до залучення у безпекові питання Східної Європи, хоча Європейська Комісія загально згадувала про заморожені конфлікти в регіоні й пропонувала ЄС “сприяти заходам щодо розвитку довіри”, включно з програмами співпраці для сторін конфлікту⁴⁷.

Ситуація почала змінюватися у 2008 р., коли ЄС вперше спробував діяти як єдиний посередник під час здійснення Росією збройної агресії проти Грузії, втрутився під час бойових дій і домігся їх припинення, заснував спостережну місію в Грузії⁴⁸. Фактично відповіддю на загрозу російської агресії щодо пострадянських держав стало заснування політики ЄС і водночас об’єднання держав – Східне партнерство у межах Європейської політики сусідства. У рішенні Європейської Ради від 1 вересня 2008 р. було запропоновано низку заходів, спрямованих як на миротворчість у зоні російсько-грузинського конфлікту, відбудову та іншу допомогу Грузії, так і на зміцнення відносин із країнами Східної Європи і Південного Кавказу. Зокрема, зазначалося: ‘Європейська Рада із занепокоєнням відзначає вплив цієї кризи на весь регіон. Європейський Союз вважає як ніколи необхідним підтримати регіональне співробітництво і поглибити його відносини зі східними сусідами <...>’⁴⁹.

Було вирішено започаткувати нову політику Східного партнерства для цих країн, зокрема й у контексті їх права на вільний вибір напрямів зовнішньої політики та входження до тих чи інших об’єднань, а також вжити заходи для забезпечення шляхів постачання енергоносіїв до держав-членів, зокрема за допомогою диверсифікації. Незважаючи на засудження “непропорційної реакції” Росії на нібито внутрішній конф-

⁴⁶ Shelest (n 41) 480.

⁴⁷ Ibid 478.

⁴⁸ Shelest (n 41) 477, 480; П Соколова и С Уткин, ‘Операции Европейского Союза в конфликтных регионах’ в Арбатова Н та Кокеев А (отв ред), *Европейский Союз и региональные конфликты* (ИМЭМО РАН 2011) 45.

⁴⁹ Extraordinary European Council, Brussels 1 September 2008. Presidency Conclusions <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012594%202008%20INIT>> (accessed: 10.12.2020).

лікт у Грузії, “кризу в Грузії” та невизнання проголошеної незалежності Абхазії й Південної Осетії, наголошення територіальної цілісності Грузії, було підкреслено взаємну залежність ЄС і Росії та необхідність їх співпраці у вирішенні глобальних проблем. І хоча відносини з нею “на роздоріжжі”, її закликають до ‘вибору на користь взаємних інтересів, розуміння та співробітництва’, або ‘не ізолювати себе від Європи’⁵⁰.

Проект Європейської Комісії щодо Східного партнерства від 3 грудня 2008 р. передбачав такі сфери партнерства: демократія і права людини; справедливість, свобода і безпека (інтегровані системи прикордонного менеджменту, включно з прикордонним контролем і демаркацією кордонів, візова лібералізація, правоохоронні питання); безпека і стабільність (захист від природних і техногенних катастроф, підтримка здатності громадських організацій працювати у сфері запобігання конфліктам, участь партнерів у місіях та операціях ЄС у сфері СБОП, системи раннього виявлення загроз безпеці, контроль за експортом зброї); економічна інтеграція та зближення з політикою ЄС; енергетична безпека; контакти між людьми⁵¹.

У рішенні Європейської Ради від 20 березня 2009 р. щодо запровадження Східного партнерства та доданої до нього Декларації вказувалося, що метою ініціативи є стабільність, належне урядування та економічне зростання партнерів, створення умов для політичної асоціації й економічної інтеграції⁵². У Спільній декларації ЄС і держав – членів Східного партнерства від 7 травня 2009 р., що, власне, офіційно започаткувала це партнерство, основною метою було проголошено ‘створення необхідних умов для прискорення політичної асоціації й поглиблення економічної інтеграції між ЄС та зацікавленими країнами-партнерами’ шляхом політичних і соціально-економічних реформ, для яких ЄС надаватиме макрофінансову допомогу. Чотирма “тематичними платформами” партнерства є: демократія, належне урядування і стабільність; економічна інтеграція та конвергенція із секторальними політиками ЄС; енергетична безпека; контакти між людьми⁵³. У Спільній декларації зазначалася необхідність мирного вирішення конфліктів у межах східних партнерів, але лише на рівні констатації.

Поштовхом до перегляду Європейської політики сусідства і Східного партнерства стала збройна агресія Росії проти України. У спільному документі Високого представника і Європейської Комісії “До нової

⁵⁰ Extraordinary European Council, Brussels 1 September 2008. Presidency Conclusions (n 49).

⁵¹ Eastern Partnership. Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council <http://eeas.europa.eu/archives/docs/eastern/docs/sec08_2974_en.pdf> (accessed: 10.12.2020).

⁵² Presidency Conclusions of the Brussels European Council (19/20 March 2009) <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7880-2009-INIT/en/pdf>> (accessed: 10.12.2020)

⁵³ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009 <https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf> (accessed: 10.12.2020).

політики сусідства” від 4 березня 2015 р., що мав стати основою для дискусії, вказувалося на суттєві зміни в країнах – сусідках ЄС. Зокрема, на сході від Союзу зростають виклики, від “кризи в Грузії” до “конфлікту в Україні”, спричинені ‘дедалі наполегливішою зовнішньою політикою Росії’, поглиблюється відокремлення Росії та ЄС. Саме собою партнерство з різними країнами розвивалося нерівномірно та вимагає уточнення і диференціації, зокрема й рішення, ‘як ЄС має краще відповісти на кризи і конфліктні ситуації, включно із затяжними, враховуючи джерела впливу і тиску на наших партнерів’. У зв’язку з цим пропонувалося застосовувати “всеохопний підхід” щодо всього арсеналу засобів СЗБП ЄС, включно зі СБОП, адже ‘рівень нестабільності у деяких країнах-партнерах не лише підриває прогрес щодо демократії, а й загрожує верховенству права, порушує права людини та має серйозний вплив на ЄС, такий як нерегульовані міграційні потоки та загрози безпеці’⁵⁴.

У рішенні Ради ЄС щодо перегляду Європейської політики сусідства від 20 квітня 2015 р. зазначалося, що ця політика має враховувати виклики і кризи, бути пов’язаною з ‘безпековим і зовнішньополітичним вимірами зовнішніх дій ЄС’, пропонувати всеохоплюючий підхід до стабільності, зокрема посилення спроможностей партнерів у протистоянні загрозам безпеці через реформу їх сектора безпеки та координацію з діяльністю в сфері СБОП⁵⁵.

У Спільній декларації Саміту Східного партнерства у Ризі 21–22 травня 2015 р. було наголошено на диференціації/індивідуалізації партнерства країн-учасниць із ЄС. Зазначалося, що “акти проти України” та “події в Грузії” загрожують основоположним принципам суверенності й територіальної цілісності держав. Наголошено на необхідності мирного управління конфліктами у регіоні із суттєвим залученням ЄС⁵⁶.

Рішення Ради ЄС щодо перегляду політики Східного партнерства від 14 грудня 2015 р. проголосило пріоритетом Союзу політичну, економічну й безпекову стабілізацію східних партнерів. Рада ЄС погодилася посилити безпековий вимір Східного партнерства, а саме: сприяти посиленню стійкості партнерів у контртерористичній діяльності, попередженню радикалізації, реформі сектора безпеки, управлінню кордонами, пов’язати Східне партнерство зі СБОП, ‘підтримувати управління та вирішення конфліктів’⁵⁷.

⁵⁴ Joint Consultation Paper “Towards a New European Neighbourhood Policy”. Brussels, 4.3.2015 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/consultation_en.pdf> (accessed: 10.12.2020).

⁵⁵ Council conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20/council-conclusions-review-european-neighbourhood-policy>> (accessed: 10.12.2020).

⁵⁶ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21–22 May 2015) <<https://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf>> (accessed: 10.12.2020).

⁵⁷ Council conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy (n 55).

Таким чином, у 2015 р. ЄС створив певні рамки для розширеного розуміння цілей Східного партнерства, що передбачають елементи відповідальності чи принаймні залученості Союзу в сфері управління кризами. Водночас розвинути відповідні механізми було б складно через доволі різні позиції держав – членів ЄС.

Під час збройної агресії РФ проти України ЄС було залучено до спроб припинення агресії дипломатичним шляхом. 17 квітня 2014 р. відбулися чотирьохсторонні переговори вищих дипломатичних представників України, ЄС (Високого представника), США та Росії в Женеві. Учасники, зокрема, узгодили діяльність Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, що має допомогти органам влади і місцевого самоврядування України у негайній імплементації положень заяви, ухваленої за результатами зустрічі, й зобов'язалися підтримувати зусилля цієї місії⁵⁸. Слід зазначити, що положення заяви не стосувалися території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, анексованих Росією.

Інших зустрічей у “жневському форматі” не було. РФ ще у 2014 р., після укладення першої Мінської угоди, принципово відкинула можливість повернення до “жневського формату”, наполягаючи на безпосередніх переговорах України з так званими “Донецькою Народною Республікою” та “Луганською Народною Республікою”⁵⁹.

18 лютого 2015 р. Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення “Про звернення до Організації Об’єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки”⁶⁰, яким запропонувала Президенту України звернутися до цих двох організацій з проханням про розгортання на території України (безпосередньо в окремих районах Донецької і Луганської областей) міжнародної операції з підтримання миру і безпеки, а Верховній Раді України схвалити це звернення; Кабінету Міністрів України пропонувалося невідкладно внести пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань проведення такої операції. Це рішення було введене в дію Указом Президента України 2 березня 2015 р.⁶¹.

У зверненні до Ради ЄС йшлося про те, щоби ‘розпочати відповідні процедури щодо започаткування операції Європейського Союзу в рамках Спільної політики безпеки і оборони в Україні, конкретні модаль-

⁵⁸ ‘Text of Joint Diplomatic Statement on Ukraine’ The New York Times (April 17, 2014).

⁵⁹ ‘Лавров назвав “жневський формат” минулим’ (Українська правда. 19.11.2014) <<https://www.pravda.com.ua/news/2014/11/19/7044703>> (дата звернення: 10.12.2020).

⁶⁰ Про звернення до Організації Об’єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/2015#n2>> (дата звернення: 10.12.2020).

⁶¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 року “Про звернення до Організації Об’єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки”: Указ Президента України від 2 березня 2015 р. № 116/2015 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/2015#n2>> (дата звернення: 10.12.2020).

ності якої будуть визначені у консультаціях з українською стороною⁶², і направити в Україну місію для попередньої оцінки ситуації. Звернення до Ради ЄС було передане 18 березня 2015 р.; відповідне питання було порушене під час зустрічі Прем'єр-міністра України А. Яценюка з керівництвом ЄС 19 березня 2015 р.

Як зазначав представник України при ЄС К. Єлісеєв, місія ЄС не була альтернативою Мінських угод, а навпаки, могла би бути спрямована на їх безпечну реалізацію, а ЄС виступив би як їх гарант. Як очікувалося – згідно з відповідною резолюцією Ради Безпеки ООН, але, можливо, й без неї. Серед причин звернення до цієї ідеї були названі невиконання Росією Мінських угод, зокрема поновлення нею наступальних бойових дій на Донбасі, обмеженість мандату Спеціальної моніторингової місії (далі – СММ) ОБСЄ та ресурсів цієї місії, що зумовлено членством Росії в цій організації, нездатність СММ ОБСЄ виконати весь комплекс нагальних завдань щодо реалізації Мінських угод. Бажаним для України завданням місії ЄС мало стати ‘створення безпечних і стабільних умов для мирного процесу’, зокрема: не допустити ескалації конфлікту, ремілітаризації Донбасу після виведення незаконних військових формувань і техніки, як це і передбачено Мінськими домовленостями, забезпечення ефективного контролю кордону з Росією, заповнення безпекового вакууму до відновлення в окремих районах Донецької та Луганської областей (далі – ОРДЛО) системи правопорядку і безпеки відповідно до Мінських угод та українського законодавства, створення належного середовища для проведення демократичних і вільних місцевих виборів, постконфліктна стабілізація. Як зазначив К. Єлісеєв,

нинішня криза навколо України – це виклик для Євросоюзу, який має довести, що є впливовим і дієвим суб'єктом світової політики безпеки. У цих умовах традиційні підходи та досягнення “м'якої сили” в європейській політиці ЄС й вже затрачені значні зусилля і ресурси ЄС мають бути захищені та примножені відповідними безпековими засобами та інструментами⁶³.

Високий представник Ф. Могеріні пізніше заявила, що ЄС не розглядатиме питання щодо миротворчої місії в ОРДЛО без відповідного рішення Ради Безпеки ООН, а поки може йтися про забезпечення виконання мандату СММ ОБСЄ⁶⁴.

⁶² Про звернення до Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки (н 60).

⁶³ ‘Єлісеєв: Операція ЄС – оптимальний варіант врегулювання на Донбасі’ (Представництво України при Європейському Союзі, 21.03.2015) <<https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/34712-jelisejev-operacija-jesoptimalnij-variant-vregulyuvannya-na-donbasi>> (дата звернення: 10.12.2020).

⁶⁴ ‘Федерика Могеріні: Мы хотели бы, чтобы СММ ОБСЕ в Украине имела полный доступ ко всей территории Украины, в том числе вдоль украинско-российской границы’ (УНІАН, 11.03.2018) <<https://www.unian.net/politics/10037618-federika-mogerini-my-hoteli-by-chtoby-smm-obse-v-ukraine>>

В Україні діють дві цивільні місії ЄС. Заснування у 2005 р. Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (*European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM*) значною мірою було пов'язане із загрозами безпеці ЄС, що стосувалися конфлікту у Молдові. Ця місія ЄС стала першою в пострадянських державах⁶⁵.

За статусом місія, відкрита на два роки зі штабом в Одесі на підставі повноважень спеціального представника ЄС у Молдові, була підрозділом Європейської Комісії, що здійснює консультативні функції з питань митного контролю на кордоні України та Молдови, сприяє мирному розв'язанню конфлікту та може в разі його вирішення виконувати завдання щодо постконфліктної стабілізації в Молдові⁶⁶. Місія підпорядковувалася Європейській Комісії та була підзвітна Спеціальному представнику ЄС у Молдові, а також урядам України та Молдови, а статус її іноземного персоналу було прирівняно до співробітників дипломатичних представництв. Керівним органом Місії є Консультативна рада, що збирається двічі на рік і складається з посадовців України, Молдови, ЄС, ОБСЄ та Міжнародної організації міграції⁶⁷. Надалі мандат місії багаторазово продовжувався. Ця місія сприяла нарощуванню потенціалу в галузі прикордонного співробітництва та митного управління, а також покращенню можливостей України та Молдови в галузі прикордонного та митного оформлення, боротьбі з транскордонною злочинністю, наближенню стандартів прикордонних і правоохоронних органів до стандартів ЄС⁶⁸.

У рамках Місії діють польові офіси (по три в Молдові й Україні), що відповідають не лише за українсько-молдовський кордон, а й за адміністративну межу між Придністровським регіоном і рештою території Молдови, аналітичний підрозділ, підрозділ із розслідування злочинної діяльності. У складі Місії працюють понад 200 співробітників, з яких майже половина – громадяни держав – членів ЄС. Її діяльність фінансується з бюджету ЄС та внесків окремих держав-членів⁶⁹.

24 листопада 2015 р. було укладено Доповнення до Меморандуму про створення *EUBAM*, згідно з яким Місія здійснює свою діяльність не тільки під керівництвом Європейської Комісії, а й у координації з Високим представником ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки. До її завдань додано допомогу в запобіганні транскордонній організованій злочинності, зокрема й контрабанді, нелегальній міграції та торгівлі

[imela-polnyy-dostup-ko-vsey-territorii-ukrainy-v-tom-chisle-vdol-ukrainsko-rossiyskoy-granicy.html](#)> (дата звернення: 10.12.2020).

⁶⁵ Shelest (n 41) 477.

⁶⁶ Ковальська (n 42) 77, 88.

⁶⁷ Там само 86.

⁶⁸ Соколова, Уткин (n 48) 45–6.

⁶⁹ Ковальська (n 42) 86–7.

людьми, боротьбу з корупцією в прикордонних відомствах України та Молдови, її діяльність поширено на всю територію цих двох держав⁷⁰.

Діяльність Місії поступово призвела до поширення дії законодавства Молдови на значну частину економічної діяльності Придністровського регіону, суттєвого зменшення контрабандних потоків і торгівлі людьми, впорядкування та вдосконалення прикордонних процедур, збільшення надходжень від митних платежів до бюджетів двох держав, зменшення незаконних доходів фактичної адміністрації Придністров'я. Непрямо це сприяло ослабленню конфлікту, частковій економічній реінтеграції Придністровського регіону, створює сприятливі умови для політичного врегулювання⁷¹.

Консультативну місію ЄС з реформування сектора цивільної безпеки України (*European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine*, *EUAM UKRAINE*, далі – КМЄС) було засновано 1 грудня 2014 р. на підставі рішення Ради ЄС від 22 липня 2014 р. та угоди від 17 листопада 2014 р., ратифікованої Верховною Радою України 4 лютого 2015 р. Згідно з мандатом Місії її діяльність спрямовується на реформу поліції та сприяння верховенству права і полягає в наданні наставницької й консультативної допомоги українським державним органам у розробленні оновлених безпекових стратегій та імплементації реформ. Серед цілей Місії: створення концепції реформ із метою надання відповідними державними органами України надійних безпекових послуг із дотриманням верховенства права; реорганізація та реструктуризація безпекових послуг у спосіб, що дає змогу відновити контроль і надійність⁷². У травні 2019 р. Рада ЄС на пропозицію Високого представника продовжила мандат КМЄС до 31 травня 2021 р. і схвалила збільшення її бюджету⁷³.

КМЄС є цивільною невиконавчою місією. Під сектором цивільної безпеки при цьому розуміється вся інфраструктура безпеки держави, суспільства і людини, окрім суто військової (армія, військово-морський флот, підрозділи спеціального призначення тощо)⁷⁴. Як зазначає прес-служба Місії, 'реформування сектора цивільної безпеки неможливе також без урегулювання супутніх проблем, зокрема боротьби з корупцією, забезпечення належного врядування, дотримання прав людини та гендерної рівності'⁷⁵.

⁷⁰ Ковальська (н 42) 94.

⁷¹ Там само 149–52.

⁷² Council Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 on the European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0486&rid=2>> (accessed: 10.12.2020).

⁷³ Council Decision (CFSP) 2019/761 of 13 May 2019 amending Decision 2014/486/CFSP on the European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine) <<http://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/2019/05/Mandate-till-31.05.21.pdf>> (accessed: 10.12.2020).

⁷⁴ 'Сектор цивільної безпеки' (EUAM Ukraine) <<http://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/the-civilian-security-sector>> (дата звернення: 10.12.2020).

⁷⁵ Там само.

У КМЄС нині налічується понад 300 співробітників, більшість з яких є громадянами держав – членів ЄС. Їхня діяльність здійснюється насамперед у Києві, але також в інших регіонах. Спочатку ця діяльність здійснювалася через мобільні групи, але в 2016 р. було також відкрито регіональні представництва у Львові та Харкові, а у 2018 р. – в Одесі⁷⁶.

Висновки. Отже, на нашу думку, політика ЄС у сфері миротворчості й управління кризами в контексті Спільної зовнішньої і безпекової політики доволі концептуалізована, і це дає змогу виокремити п'ять основних взаємопов'язаних концептів ЄС у сфері миротворчості, сформульованих здебільшого у 2016–2019 рр. По-перше, це самодостатність, “стратегічна автономія” в ухваленні рішень і здійсненні діяльності, що не піддає сумніву необхідність співробітництва з іншими організаціями і третіми державами, але наголошує на відповідальності ЄС. По-друге, корпоративність інтересів, або “філософія принципового прагматизму”, що фактично ставить безпеку та інтереси ЄС вище за підтримання миру і поширення європейських цінностей у світі. По-третє, означення території відповідальності ЄС, що виходить з ідеї становлення “кооперативних безпекових порядків” у світі, одним із яких є “європейський безпековий порядок”, в якому ЄС є основним і відповідальним актором щодо безпеки всієї Європи й прилеглих регіонів, хоча й у співробітництві з іншими організаціями, а також підтримує розвиток інших безпекових порядків. По-четверте, ідея зони впливу ЄС, що пов'язує безпеку ЄС із безпекою і стабільністю сусідніх держав. По-п'яте, підхід “м'якої сили”, в якому миротворчість ігнорується як цілісне явище з його військовими аспектами, натомість обґрунтовується ідея управління кризами.

Значною мірою виокремлені нами концепти є ідеологічною засадою п'яťох основних пріоритетів “Глобальної стратегії зовнішньої та безпекової політики ЄС” 2016 р.: 1) безпека ЄС; 2) стійкість держав і суспільств на схід і південь від ЄС; 3) інтегрований підхід до конфліктів і криз; 4) багатосторонні (“кооперативні”) регіональні порядки; 5) глобальне управління для ХХІ ст.

Позиція ЄС щодо безпеки Східної Європи, і зокрема України, тривалий час визначалася загальними ідеями безпечного сусідства та недоцільності політичної інтеграції цих країн через те, що це наближає кордони Союзу до небезпечних регіонів і може провокувати конфлікти. Цей регіон розглядався як зона особливої уваги і впливу ЄС, “простір добробуту та добросусідства”. ЄС виявив неготовність взяти суттєву участь у врегулюванні конфліктів та протидії безпековим загрозам у регіоні, а ініціативи щодо Східної Європи (зокрема, Синергія Чорного моря у 2007 р.) ігнорували питання безпеки. Першим суттєвим залученням ЄС

⁷⁶ Сектор цивільної безпеки (н 74).

у безпекові проблеми регіону стало посередництво під час російсько-грузинського конфлікту в 2008 р. і заснування спостережної місії у Грузії.

Відповіддю на події в Грузії стало формування Східного партнерства – одночасно регіональної політики ЄС та об'єднання східноєвропейських держав (Україна, Молдова, Грузія, Білорусь, Вірменія, Азербайджан). Ініціативу було спрямовано на посилення, модернізацію й демократизацію цих держав, підтримку їх європейського вибору (включно зі створенням умов для політичної асоціації та економічної інтеграції), але питання безпеки цих держав фактично було проігнороване, окрім управління кордонами включно з їх демаркацією та раннім виявленням загроз.

Якщо під час збройної агресії Росії проти Грузії у 2008 р. ЄС (на рівні Європейської Ради) обмежився занепокоєнням непропорційністю рішень Росії та діями, спрямованими на замороження конфлікту і його дестабілізацію, то в 2014 р. вперше збройна агресія Росії проти України була визначена Союзом як порушення європейського безпекового порядку, анексія Криму та “дестабілізація України Росією” – як неприйнятні. Щодо Росії позиції ЄС були суттєво переглянуті, наслідком чого став “двохсмуговий підхід” – обмеження та санкції і водночас збереження вибіркового співробітництва, зумовленого взаємною залежністю і необхідністю співробітництва у вирішенні глобальних проблем.

Також у 2015 р. було закладено перші, хоча й доволі невиразні, елементи безпекового виміру Східного партнерства. У 2016 р. ЄС проголосив ідею посилення стійкості держав і суспільств Східної Європи, а також намір у майбутньому взяти на себе відповідальність, разом з іншими організаціями, за безпеку всієї Європи.

ЄС здійснює в Україні дві цивільні місії, завдання яких належать до сфери миротворчості й управління конфліктами. Одна з них, Консультативна місія з реформування сектора цивільної безпеки України, розпочала свою діяльність у 2014–2015 рр., спрямована на модернізацію та демократизацію органів державної безпеки та всієї правоохоронної системи, а також на впровадження належного врядування, утвердження верховенства права і боротьбу з корупцією. Діяльність іншої, Місії ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні, що заснована у 2005 р., у 2015 р. було суттєво розширено: підвищено її статус, а територію здійснення діяльності розширено на всю територію України та Молдови. Водночас ініціатива України у 2015 р. щодо заснування Союзом ще однієї операції у сфері СБОП (очевидно, військової) з метою відновлення територіальної цілісності України на територіях Донецької і Луганської областей не знайшла підтримки з боку ЄС в умовах відсутності відповідного мандату Ради Безпеки ООН.

На нашу думку, з одного боку, не слід применшувати значення інструментів миротворчої/антикризової діяльності, що використовув-

ються ЄС для припинення збройної агресії Росії проти України. З другого боку, зважаючи на загальні особливості розвитку зовнішньої й безпекової політики Союзу, немає підстав розраховувати, що він відіграє вирішальну роль у відновленні територіальної цілісності України.

Сподівання на те, що ЄС: а) не подолавши залежність (зокрема, енергетичну) від РФ, погодиться на радикальну економічну конфронтацію з нею, або б) використає військові інструменти проти Росії (держави, а не недержавного актора), не маючи санкції Ради Безпеки ООН і відповідної волі своїх держав-членів, чи в) просто започаткує в Україні військову операцію (наприклад, щодо посилення військової спроможності держави) в умовах можливості проголошення війни між Росією та Україною, є недостатньо обґрунтованими і виходять більшою мірою з побажань України чи українських політиків/експертів, аніж зі знання правових засад, можливостей і політики ЄС у сфері миротворчості й управління кризами.

Натомість слід використовувати повною мірою і розвивати наміри, потенціал та інструменти “м’якої сили” ЄС щодо деескалації кризи, посилення стійкості й економічного розвитку Української держави, регулювання конфліктів в українському суспільстві. Зокрема, вимагають прискіпливої уваги наявні цивільні місії ЄС у сфері СБОП в Україні. Розширення діяльності Місії ЄС із прикордонної допомоги Молдові та Україні на всю територію держави, не виключено, дасть можливість використати досвід Місії (щодо здійснення прикордонного контролю в умовах гібридного конфлікту, часткової економічної реінтеграції відторгненого регіону, обмеження економічних можливостей окупаційної адміністрації, деескалації кризи) для вирішення аналогічних завдань на території окупованого Донбасу. Водночас реалізація широкого мандату Консультативної місії з реформування сектора цивільної безпеки України дає змогу використати допомогу ЄС для подальшої модернізації різних сфер життєдіяльності держави, а також досвід Союзу щодо управління кризами для розвитку українського суспільства.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. Sokolova P i Utkin S, ‘Operatsii Yevropeyskogo Soiuza v konfliktnyh regionalah’ v Arbatova N i Kokeev A (otv red), *Yevropeiskiy Soiuz I regionalnye konflikty* (IMEMO RAN 2011) (in Russian).

Journal articles

2. Shelest H, ‘The Prospects of the European Union Mediation and Peacekeeping in the Eastern Partnership’ [2016] VIII (3) Centre for European Studies Working Papers 477 (in English).
3. Tardy T, ‘Revisiting the EU’s security partnerships’ (2018) 1 Brief ISSUE 2–4 (in English).

Newspaper articles

4. 'Text of Joint Diplomatic Statement on Ukraine' The New York Times (April 17, 2014) (in English).
5. Tardy T, 'CSDP in action – what contribution to international security?' ISSue. Chailot paper (№ 134, May 2015) 32 (in English).

Theses

6. Kovalska V, 'Pravove rehuliuвання dialnosti misiy EU (na prykadi Misii EU z prykordonnoi dopomohy Moldovi ta Ukraini)' (kand juryd nauk, 2016) (in Ukrainian).

Websites

7. 'Speech by High Representative/Vice-President F. Mogherini at the annual conference of the EU Institute for Security Studies' <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68391/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-union_en> (accessed: 10.12.2020) (in English).
8. 'European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World' (*Council of the European Union*, 2009) <<https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>> (accessed: 10.12.2020) (in English).
9. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Brussels, 2016 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf> (accessed: 10.12.2020) (in English).
10. The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking Forward. Brussels, 2019 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf> (accessed: 10.12.2020) (in English).
11. 'Sektor tsyvilnoi bezpeky' (*EUAM Ukraine*) <<http://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/the-civilian-security-sector>> (accessed: 10.12.2020) (in Ukrainian).
12. 'Yeliseev: Operatsiya EU – optimalnyi variant vrehuliuвання na Donbasi' (*Predstavnytstvo Ukrainy pry Yevropeiskomu Soiuzi*, 21.03.2015) <<https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/34712-jelisejev-operacija-jesoptimalynij-variant-vreguluvannya-na-donbasi>> (accessed: 10.12.2020) (in Ukrainian).
13. 'Lavrov nazvav "zhenevskiy format" mynulym' (*Ukrains'ka pravda*, 19.11.2014) <<https://www.pravda.com.ua/news/2014/11/19/7044703>> (accessed: 10.12.2020) (in Ukrainian).
14. 'Federika Mogerini: My hoteli by, chtoby SMM OBSE v Ukraine imela polnyj dostup ko vsej territorii Ukrainy, v tom chisle vdol' ukrainsko-rossijskoj granicy' (*UNIAN*, 11.03.2018) <<https://www.unian.net/politics/10037618-federika-mogerini-my-hoteli-by-chtoby-smm-obse-v-ukraine-imela-polnyy-dostup-ko-vsey-territorii-ukrainy-v-tom-chisle-vdol-ukrainsko-rossijskoj-granicy.html>> (accessed 10.12.2020) (in Russian).

Oleksiy Kresin

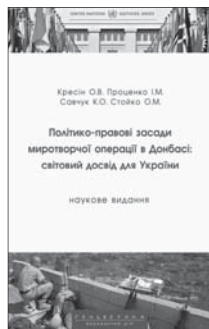
PROSPECTS FOR EUROPEAN UNION PEACEKEEPING IN UKRAINE
IN THE CONTEXT OF ITS FOREIGN
AND SECURITY POLICY GUIDELINES

ABSTRACT. The normatively defined priorities of the Common Foreign and Security Policy of the EU are analysed. On this basis, the EU's policy on Eastern European security is examined. The main concepts of the EU in the field of peacekeeping and crisis management are highlighted: 1) self-sufficiency, "strategic autonomy" in decision-making and policy

implementation; 2) corporatism of interests, or “philosophy of principled pragmatism”, which in fact puts the security and interests of the EU above the maintenance of peace and the spread of European values in the world; 3) the definition of the territory of responsibility of the EU, based on the idea of establishing “cooperative security orders” in the world; 4) the idea of an EU zone of influence, which connects the security of the EU with the security and stability of neighbouring states; 5) the “soft power” approach, in which peacekeeping is ignored as a holistic phenomenon with its military aspects, and the idea of crisis management is substantiated instead.

It is argued that the EU’s position on the security of Eastern Europe, and Ukraine in particular, has long been determined by the general idea of a secure neighbourhood and the inexpediency of political integration because it brings the Union’s borders closer to dangerous regions and can provoke conflict. The connection shown between the formation of the Eastern Partnership and Russian aggression in Georgia, but with the actual disregard for regional security issues. Significant changes in the EU’s foreign policy as a result of Russia’s aggression in Ukraine are pointed out. The activity of EU civilian missions in Ukraine and their potential that is not used yet in full are analysed. It is concluded that the EU’s foreign policy instruments are essential in deterring Russian aggression, increasing the resilience and promoting Ukraine’s economic development, and modernizing it, but it is unlikely that the EU will play a decisive role in restoring its territorial integrity through peacekeeping.

KEYWORDS: peacekeeping; crisis management; security policy; territorial integrity.



Політико-правові засади миротворчої операції в Донбасі: світовий досвід для України: Наукове видання / Кресін О. В. (кер. авт. кол., наук. ред.), Проценко І. М., Савчук К. О., Стойко О. М.; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вид. друге. Херсон: Видавничий дім “Гельветика”, 2019. 23 с.

У роботі проаналізовано міжнародно-правові аспекти миротворчості, правове регулювання миротворчої діяльності ООН, механізми її ініціювання, здійснення, фінансування, інституційні особливості ухвалення рішень ООН щодо проведення миротворчих операцій, визначено види миротворчих операцій, їх принципи, критерії, класифікацію, нормативно-правові засади співпраці ООН у цій сфері з регіональними та субрегіональними організаціями.

Представлено аналіз досвіду здійснення основних видів сучасних миротворчих операцій, визначено основні чинники успішності миротворчих операцій.

Здійснено міжнародно-правову характеристику ситуації на сході України і доведено, що збройне втручання Російської Федерації слід однозначно кваліфікувати як збройну агресію. Показано, що визначення РФ державою-агресором рішенням Ради Безпеки є практично нереалістичним, і можливим шляхом припинення воєнного конфлікту на Донбасі й відновлення територіальної цілісності України є розгортання міжнародної миротворчої операції. Проаналізовані можливі варіанти визначення її мандату.

Встановлено, що законодавство України не враховує специфіки міжнародної миротворчої операції (правовий статус операції, порядок її участі в цивільних та господарських правовідносинах, екстратериторіальний статус її приміщень, непідлеглість членів операції юрисдикції України, а також привілеї та імунітети операції та її членів тощо). Обґрунтовані й запропоновані пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавства України.