

УКРАЇНА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ПОШУК ОПТИМАЛЬНИХ ШЛЯХІВ БЕЗПЕКОВОЇ СПІВПРАЦІ

Надія Коваль

Аналітична записка

Опубліковано 21 листопада 2016 року

Про автора

Надія Коваль – експерт з питань національної безпеки Українського інституту майбутнього, член Правління Ради зовнішньої політики «Українська призма». Сферами її дослідницького інтересу є проблеми міждержавного примирення та вирішення міжнародних конфліктів, історія, культура та політика держав Центральної та Південно-Східної Європи, зовнішня та безпекова політика України в європейському контексті. Освіта: магістр політології («Європейські студії») Національного університету «Києво-Могилянська академія» (2007) та випускниця політологічного курсу Студій Східної Європи Варшавського університету (2008).

Про організації

Інститут європейської політики – неприбуткова німецька організація, яка працює в сфері європейської інтеграції, заснована у 1959 році. Інститут належить до провідних аналітичних центрів у сфері аналізу зовнішньої політики Німеччини та політики Європейського Союзу. Завдання Інституту полягає у науковому опрацюванні тем європейської політики та інтеграції і виробленні практичних рекомендацій у цій сфері. До напрямів його діяльності належить також реалізація проектів, які спрямовані на посилення ролі громадянського суспільства в країнах Східного партнерства.

Веб-сторінка: www.iep-berlin.de

Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва – аналітична і просвітницька організація, заснована у 1992 році. Сьогодні Фонд «Демократичні ініціативи» належить до провідних аналітичних центрів в Україні, який вдало поєднує дослідження громадської думки з аналізом політики та ключових суспільно-політичних процесів, розробляє аргументовані пропозиції для інстанцій, які ухвалюють рішення, а також для громадськості у царині демократичної трансформації України та її інтеграції у спільноту європейських демократій.

Веб-сторінка: www.dif.org.ua

Про проект

Аналітичний матеріал опубліковано в рамках проекту «Зміцнення українських аналітичних центрів: розвиток інституційної спроможності та покращення співпраці з партнерами в Європейському Союзі». Проект реалізується Інститутом європейської політики (Берлін) у співпраці з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва за підтримки Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

Ця стаття є виключно точкою зору автора і не відображає офіційну позицію будь-якої з представлених організацій чи Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

Редакція

Видавець: Фонд «Демократичні ініціативи»

Головний редактор: Ірина Філіпчук (Фонд «Демократичні ініціативи»)

Рецензенти: Людмила Мельник (Інститут європейської політики), Марія Золкіна (Фонд «Демократичні ініціативи»)

Верстка: Ілля Свергун

Анотація

Безпекова компонента у співпраці ЄС з країнами Східного партнерства традиційно відіграє практично обмежену та політично чутливу роль. Однак поточний конфлікт з Росією додатково увиразнив базову суперечність в оцінках між Україною та її європейськими партнерами: недостатність такого рівня співпраці для України, з одного боку, та побоювання ЄС щодо надміру співпраці, з іншого. І хоча низка криз – міграційна, тероризм, російська агресія, конфлікти на Близькому Сході та в Африці змусили ЄС до перегляду своєї політики безпеки і оборони, реконцептуалізація безпекового співробітництва з країнами Східного партнерства виглядає доволі безпорадною, не відповідає поточним викликам та очікуванням партнерів і несе в собі низку ризиків. Чому ЄС варто переглянути свої підходи до співпраці в сфері політики безпеки з країнами Східного партнерства та якими є межі можливого в розбудові такої співпраці з Україною?

Безпекова співпраця у період до українсько-російського конфлікту

Активна співпраця України та ЄС в галузі безпеки розпочалася практично відразу після запровадження Спільної політики безпеки та оборони (СПБО) у 1999 році та суттєво посилилася завдяки наполегливому євроінтеграційному та євроатлантичному спрямуванню¹ української влади після Помаранчевої революції у 2005–2010 рр. Так, у 2006 році було розроблено пріоритетні напрямки співпраці Міністерства оборони України з Європейським Союзом, які передбачали розвиток військово-політичного діалогу, участь України у спільних військових навчаннях та миротворчих операціях, навчання українських офіцерів в Європейському коледжі безпеки і оборони, залучення Збройних Сил України до формування бойових тактичних груп ЄС, використання можливостей України у повітряних перевезеннях тощо. Саме в таких рамках в основному і відбувалася безпекова співпраця України та ЄС в останнє десятиріччя. На визначення напрямів та інтенсивність безпекової співпраці України та ЄС прямо впливали такі фактори:

- обмеженість інструментів та пріоритетів СПБО, яка випливала з її міжурядової природи, чутливого предмета регулювання та слабкого фінансування;
- мінімум інструментів СПБО та напрямків співпраці у стосунках з третіми країнами;
- пріоритетність НАТО у безпековій співпраці для проєвропейських урядів України;
- підкреслено обережне ставлення до безпекової співпраці з країнами східноєвропейського регіону, який Росія вважає власною сферою впливу;
- обмеженість можливостей України (нестача фінансування, брак відповідних спроможностей, корупційні ризики та ін.), що блокували більш активне залучення до спільних ініціатив.

Найбільш видимим виміром двосторонньої співпраці у сфері безпеки² стала участь України

у безпекових операціях ЄС. Український контингент служив у поліцейських місіях ЄС у Боснії та Герцеговині (2003–2012) та у Республіці Македонія (2003–2005). У 2010 році Україна приєдналася до військово-морської операції ЄС «Аталанта», спрямованої проти піратів сомалійського узбережжя. При цьому, протягом перших чотирьох років ця участь обмежувалася присутністю одного офіцера в штабі операції, лише в січні-березні 2014 р. в Аденській затоці чергував корабель «Гетьман Сагайдачний».

Другим напрямком стала участь України у формуванні бойових тактичних груп ЄС (напр. HELBROC, БТГ Вишеградської четвірки, БТГ під проводом Великої Британії): такі групи проходять підготовку в межах своїх країн та ще не брали участі у розв'язанні жодного конфлікту. Участь України у миротворчих місіях та бойових тактичних групах демонструвала проєвропейські налаштування на практиці й утверджувала її прагнення виступати як контрибутор європейської безпеки. Також Україна з прицілом на майбутнє членство обрала шлях адаптації до політик ЄС, в тому числі й у безпековому контексті³.

У 2005 році Україна отримала право приєднуватися до заяв і рішень Спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Цим правом вона користувалася порівняно часто: воно мало важливе символічне значення, адже, згідно з інформацією на сайті Міністерства закордонних справ, «Україна отримала ексклюзивне право виступати складовою позицій ЄС, яким користуються країни-кандидати та країни-члени Європейської економічної зони»⁴.

Основні напрями безпекової співпраці між Україною та ЄС, що поступово накреслювалися та розвивалися протягом попереднього десятиріччя, були систематизовані, поглиблені та зафіксовані у Порядку денному Асоціації⁵. Ці документи передбачали поглиблення діалогу і співробітництва, поступову конвергенцію у

сфері зовнішньої та безпекової політики, у тому числі СПБО; недопущення конфліктів та сприяння регіональній стабільності, співробітництво задля мирного вирішення регіональних конфліктів; співробітництво щодо нерозповсюдження зброї масового знищення, роззброєння, контролю над озброєннями та експортом зброї, збільшення участі України в цивільних та військових операціях ЄС, навчаннях і тренуваннях в рамках СПБО, вивчення потенціалу військового та технічного співробітництва; боротьбу з тероризмом; тісні контакти між Україною та Європейським оборонним агентством (ЄОА).

Хоча політика «позаблоковості» Віктора Януковича передбачала відмову від членства в НАТО і натомість акцентувала відданість цілям європейської інтеграції, власне безпекове співробітництво і політичний діалог у сфері безпеки в часи його президентства суттєво пригальмували, хоча й залишалися у визначених рамках. Лише відновлення повноцінного проєвропейського курсу⁷ та підписання Угоди про Асоціацію, з одного боку, та агресія Російської Федерації, з іншого, порушили питання про можливість сутнісного переосмислення безпекової співпраці.

Східне партнерство і російський фактор

Неважко помітити, що жоден із вимірів співробітництва між Україною та Європейським Союзом не стосувався гарантування безпеки самої України чи Східноєвропейського регіону. Не стало проривом у безпековій співпраці й започаткування Східного партнерства (СхП), адже на першому етапі не передбачалося створення жодних багатосторонніх безпекових механізмів⁸.

Основним гальмом посилення безпекової співпраці між Україною та іншими державами Східного партнерства, з одного боку, та ЄС, з іншого, традиційно є

проблема Росії. Східне партнерство об'єднало країни, більшість яких мали значні військові контингенти РФ на власній території та гарячі чи заморожені конфлікти за участі цієї держави. Такий пріоритет СПБО ЄС як запобігання та вирішення конфліктів постав у регіоні найближчого сусідства досить гостро. ЄС обрав максимально неконфронтаційний варіант реагування на схожі виклики. Його безпосередня участь у розв'язанні внутрішньорегіональних конфліктів була доволі скромною (з понад 30 місій СПБО лише чотири відбувалися на території держав СхП), а також підкреслено цивільною і постконфліктною. Навіть їхній формат враховував особливу позицію Росії щодо регіону: моніторингова місія ЄС в Грузії після війни 2008 року формувалася як цивільна, а не військова. Досвід Молдови і Грузії показав, що вплив цих місій власне на запобігання та вирішення конфліктів був мінімальний.

Традиційне налаштування на діалог з РФ та певні поступки не дали практичних результатів. Провал української та грузинської заявок на ПДЧ в НАТО у 2008 році за активного лобювання європейських країн не сприяв довірі, а російсько-грузинська війна вже за кілька місяців показала нульовий ефект подібних поступок в поточній стратегічній ситуації. Не вивела Росія своєї армії і з Придністров'я (всупереч рішенню Стамбульського саміту ОБСЄ 1999 р.), а у 2008 р. не виконала домовленостей з президентом Франції Ніколя Саркозі щодо виведення своїх військ з окупованої грузинської території. Невдалими виявилися також і активні спроби вибудування структурної безпекової співпраці з РФ, значно глибші по суті, аніж ініціативи, що пропонувалися пострадянським державам. Так, ще з 2001 року відбувалися щомісячні консультації Росії з Політичним та безпековим комітетом ЄС. Найвищою точкою такої співпраці стала пропозиція Німеччини у 2010 році створити Комітет з зовнішньої політики та безпеки ЄС-Росія, який однак, так і не запрацював через принципові розбіжності

щодо його формату.

Важливо, що на відміну від України, яка офіційно прагне до адаптації, конвергенції та інтеграції до інституцій ЄС, Росія бачить себе в ролі рівного партнера, який разом з ЄС визначає безпековий порядок на континенті та розбудовує спільні консультативні органи з питань безпеки. Тому у 2008–2010 рр., одразу після війни в Грузії та паралельно з американськими ініціативами щодо «перезавантаження», деякі держави ЄС серйозно розглядали план Д. Медведєва щодо розбудови інклюзивної системи європейської безпеки та перегляду ролі та повноважень ОБСЄ («процес Корфу»). Доволі часто тема розбудови єдиної безпекової структури звучить на Мюнхенській безпековій конференції. Україна, як і інші держави Східного партнерства, які не є членами безпекових організацій, у розробці цих ініціатив участі не брала, хоча саме їх стосувалася небезпека опинитися в «сірій зоні», якби сторонам вдалося досягти порозуміння. Підвищення ставок в європейській грі Росії з відновлення контролю над пострадянськими державами шляхом агресії в Україні знову порушує питання про її можливість як структурного вето-гравця в регіоні.

Вплив російської агресії на еволюцію безпекової співпраці Україна-ЄС

В ситуації агресії Україна швидко розпрощалася з «позаблоковим» статусом, відновила та посилила курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Однак така постава не лише відкрила нові можливості для співпраці, а й викликала серед частини держав-членів ще більше пересторог, ніж в попередній період. Це яскраво відобразилося в полеміці навколо Нідерландського референдуму щодо відмови від УА України з ЄС 6 квітня 2016 року. Прем'єр-міністр Нідерландів Марк Рютге вимагав юридичних гарантій того, що УА з Україною не містить жодних зобов'язань щодо

майбутнього членства, зобов'язань зі спільної оборони та фінансових зобов'язань. Зважаючи на міждержавний характер політики безпеки і оборони, подібні вимоги, в разі закріплення, підважують всю попередню безпекову та євроінтеграційну стратегію України.

В результаті російської агресії, система збудованих в попередні роки безпекових зв'язків між Україною та ЄС пройшла через серйозні випробування. Україна була змушена в 2014 р. суттєво скоротити свою участь у міжнародних миротворчих та гуманітарних операціях: відкликала єдиного офіцера зі штабу «Атланти», відмовилася від запланованої участі у тренувальній місії в Малі, припинила бойове чергування в рамках HELBROC⁹, перетворюючись з контрибутора безпеки на її реципієнта. Відновлення участі в трьох БТГ відбулося лише у 2016 році.

Слабкість ЄС як зовнішньополітичного та безпекового гравця проявилася в тому, що він як інституція практично не брав безпосередньої участі у розв'язанні конфлікту, віддавши прерогативу проведення дипломатичних заходів Франції та Німеччині. ЄС намагається тримати своєрідний нейтралітет в конфлікті і уникати надто прямого залучення до його вирішення. Зокрема, реакція на ідеї української влади спорядити на окуповані території Донбасу озброєну місію ЄС в рамках СПБО була різко негативною, це питання навіть серйозно не обговорювалося. Натомість ЄС як інституція зосередився на непрямих і допоміжних інструментах – підписанні політичної частини УА, переговорах з Росією щодо функціонування зони вільної торгівлі з Україною, впровадженні та підтримці санкцій, наданні макрофінансової та інших видів допомоги тощо.

Накладені зовнішніми партнерами гласні й негласні вето – мінімалістичне трактування Будапештського меморандуму, відмова від постачання летальних засобів ураження, намагання зупинити російську агресію засобами дипломатичного тиску та вимогами щодо внутрішнього

переоблаштування України (Мінські домовленості), а також обмеження політичного характеру визначили основні форми залучення ЄС до безпекової підтримки України: безпековий діалог, отримання консультативно-дорадчої та матеріально-технічної допомоги, професійна підготовка військовослужбовців, запобігання корупції, освітня співпраця та підготовка фахівців з СПБО, лікування та реабілітація поранених солдатів тощо.

Найважливішим нововведенням у безпековій співпраці України та ЄС стала діяльність на території України Консультативної місії ЄС в Україні (EUAM), з кінця 2014 року (на повну потужність почала працювати лише в другій половині 2015 року), яка надає консультативну допомогу з реформи цивільного сектора безпеки. Її діяльність відображає суттєвий зсув у безпековій стратегії ЄС щодо регіону – який згодом буде закріплений у Глобальній стратегії, – а саме акцент на підвищення стійкості (resilience), внутрішньої стабільності та докорінного реформування сектору безпеки сусідніх держав. Однак наразі суттєвим обмеженням місії є її намагання співпрацювати винятково з правоохоронними органами, на максимальній відстані від конфлікту. Консультативна місія ЄС не співпрацює з комітетом реформ у Міністерстві оборони (надаючи перевагу МВС) – в результаті, Концепція демократичного контролю над ЗСУ, представлена 31 жовтня, була розроблена за підтримки ОБСЄ¹⁰. Консультативна місія не стала допомагати СБУ в розбудові Антитерористичних центрів. Підтримки не знаходять і дрібніші проекти, які містять в собі натяк на співпрацю з армією: посадовці Міністерства оборони нарікають на нестачу механізмів реалізації укладеної 2015 року угоди з Європейською оборонною агенцією, що ускладнює практичну імплементацію партнерства. Попри всю важливість підтримки ЄС в нинішній безпековій ситуації вона не вповні відповідає очікуванням української сторони. Відтак для України основним завданням стало лобіювання

підвищення ефективності місій ЄС, посилення їхнього мандату в напрямку більш практично орієнтованої діяльності: не лише надання консультацій, а й сприяння в їх імплементації.

Можливості посилення безпекової співпраці в перегляді Східного партнерства

Протягом 2015–2016 років відбувається перегляд Європейської політики сусідства (ЄПС). У документі Європейської комісії щодо перегляду ЄПС визнається, що багато країн-партнерів наполягають на збільшенні залучення ЄС до співпраці в секторі безпеки, та наголошується, що в оновленій політиці щодо цього питання буде дуже диференційований («tailor-made») підхід. Наголос, втім, робиться на запобіганні конфліктам та зростанні можливостей партнерів у цій сфері, зокрема через розвиток стійкості (resilience) партнерів ЄС перед зовнішніми загрозами. Крім того, прогнозується посилення діалогу на міністерському рівні з найбільш активними партнерами, в т.ч. і з Україною, та можливість спільно з партнерами визначати пріоритети партнерства. Традиційно заохочується участь партнерів у місіях СПБО та бойових групах, залученість до Європейської оборонної агенції та Європейського коледжу безпеки та оборони¹¹.

Паралельно з політичним триває активний експертний діалог щодо майбутнього Східного партнерства, в якому ясно видно значну відмінність між позиціями українських та європейських експертів. Українські експерти постійно наголошують на суттєвому посиленні безпекової та оборонної складової СПБО не лише порівняно з наявною ситуацією, а й порівняно з пропозиціями Європейської Комісії та Європейської служби зовнішньої дії. Серед іншого, йдеться про формування інструментів спільної реакції з партнерами на загрози їхній національній безпеці, визнання неподільності безпеки ЄС

та держав-партнерів, збільшення миротворчої присутності ЄС в регіоні, розвиток військово-технічної кооперації, введення інструментів співпраці СЗПБ та СПБО до інструментарію політики сусідства¹². На разі передбачається, однак, що цього розриву в підходах подолати не вдасться: попри голоси за суттєве реформування безпекової співпраці, поточна ревізія Політики сусідства Східного партнерства радше акцентуватиметься на внутрішньому реформуванні, зміцненні спроможностей та стійкості (resilience) держав-учасниць Східного партнерства, на чому й наголошується в цитованому вище документі.

Важливо також зазначити, що останніми роками певні виміри багатосторонньої співпраці в контексті Східного партнерства все ж з'явилися. Мова йде про Панель Східного суспільства зі співпраці у сфері Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, яка була створена 2013 року і станом на осінь 2016 року провела вже 7 засідань. Панель є платформою для діалогу щодо політичних та практичних аспектів участі зацікавлених країн в місіях та операціях СПБО, обміну досвідом, втілення цілей з Планів дій та Порядків денних Асоціації. В рамках Панелі організуються навчальні курси, тренінги, семінари, круглі столи, польові візити до місць дислокації місій ЄС та БТГ¹³.

У разі внутрішньої незгоди в рамках ЄС щодо російської загрози ініціативу на себе починають брати окремі країни. Так, Угорщина, Латвія, Литва та Сполучене Королівство, а згодом і Словаччина заснували Тростовий фонд СхП (EaP Trust Fund), який підтримує участь особового складу країн СхП у місіях та тренуваннях СПБО. Прикладом регіонального фокусу співпраці може стати й ЛитПолУкрБриг та бойова група Вишеградської четвірки, а також інтенсифікація безпекової співпраці України з деякими країнами у двосторонньому форматі. З'являються, окрім цього, пропозиції офіційно закріпити більш активне залучення зацікавлених держав Північної та Центральної Європи до безпекової співпраці з країнами Східного партнерства.

Глобальна стратегія ЄС та курс на «стратегічну автономність»

Російська агресія на Сході України не є для ЄС ні єдиним, ні найважливішим джерелом небезпеки і нестабільності. Протягом останніх років ЄС стикнувся з різким загостренням проблеми тероризму та потужних міграційних потоків, породжених близькосхідною нестабільністю. На додачу поступове самоусунення США з Європи та наростання дискусії щодо потреб серйозно інвестувати в оборону вимагали перегляду застарілої Стратегії безпеки від 2003 р. Неоднакове сприйняття важливості різних загроз посилює розколи між окремими групами держав – тими, які звертали більшу увагу на небезпеку від Росії (в основному Схід і Північ) і мали надію на її жорстке стримування, і тими, які насамперед переймалися Сирією, Ісламською Державою та покладалися на вигоди від співпраці з Росією у вирішенні цих питань (Південь). Ситуацію також заплутав Brexit: так, одна з двох найбільших військових потуг Союзу має покинути його. Однак референдум на користь виходу Британії з ЄС відкрив ціле вікно можливостей для прихильників посилення безпекової та оборонної політики ЄС на противагу НАТО.

Необхідність адекватного реагування на актуальні виклики зумовила те, що у 2015–2016 рр. було розроблено й опубліковано (28 червня 2016 року) оновлену Глобальну стратегію ЄС. Стратегія закликає до інтеграції в сфері безпеки та досягнення стратегічної автономії Європейського Союзу шляхом розбудови власних потужностей безпеки та оборони і впровадження «принципового прагматизму» як методу ведення зовнішньополітичної діяльності.

Стратегія посиляє змішані сигнали щодо безпекового майбутнього Східної Європи. З одного боку, вона робить особливий наголос на стійкості (resilience) сусідніх держав на широкому просторі до Центральної Азії на Схід і до Центральної Африки на

Південь, жодним чином не виокремлюючи в цьому Європейської політики сусідства (ЄПС) чи СхП, що розмиває межі «кола друзів». З іншого боку, деякі можливості залишаються відкритими: анонсуються стратегічний діалог з подальшим залученням країн ЄПС до Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також наступне залучення ЄС до вирішення затяжних конфліктів у країнах Східного партнерства. В Стратегії немало місця присвячено обґрунтуванню необхідності посилення безпекової та оборонної складових у межах ЄС, однак немає вказівок на розробку напрямків оборонної співпраці з державами ЄПС/СхП.

Пряме визнання безпекової загрози від Росії в Глобальній стратегії є дуже вагомим кроком. Однак засудження Росії доволі обережне: її дії на Сході окреслюються не як конфлікт чи агресія, а як дестабілізація. Зазначається неможливість визнання анексії Криму, проте не пропонуються жодні принципово нові механізми вирішення конфлікту, окрім «вивірених санкцій» та дипломатії. Більше того, підкреслюється необхідність ангажування Росії в діалог для обговорення проблемних питань та до співпраці там, де інтереси перетинаються. Два цікавих терміни стосовно майбутньої політики щодо Росії – «принциповий прагматизм» та «регіональні порядки, засновані на співпраці» – дають певну алузію на потенційне відновлення співпраці в середньостроковій перспективі і повернення до ідеї інклюзивної безпекової архітектури. Без окреслення чітких «червоних ліній» для Росії чи умов відновлення діалогу, інноваційність і потенційна результативність такого принципу залишається під питанням.

Після Глобальної стратегії було опубліковано ще цілу низку документів та ініціатив щодо зміцнення оборонної складової ЄС. До них належать франко-німецькі та італійські (зокрема, ідея «оборонного Шенгену» поза межами договорів, який об'єднав би лише частину держав ЄС)

пропозиції з подальшим обговоренням на самітах в Братиславі у вересні, низка промов європейських лідерів, які змагаються не так за те, чи потрібна безпекова і військова автономізація Європи, як за те, в якій формі її належало б оформити. Основні ідеї охоплюють: формування спільного штабу управління зовнішніми операціями, створення спеціального оборонного фонду для прискорення досліджень та інновацій, створення Європейської служби прикордонної і берегової охорони, медичного та логістичного центру та ін. Як очікується, активне продукування та обговорення ідей з посилення європейської політики безпеки та оборони, призведе до ухвалення певних рішень вже на грудневому саміті ЄС. Остаточної форми ці ідеї можуть набуті в березні 2017 року з нагоди святкування 60-річчя Римського договору.

Відповідно, постає питання, як подібна «стратегічна автономізація» та похідна за нею переоцінка ролі та інструментів НАТО в Східній Європі вплине на безпекову ситуацію в Україні. Станом на 2015 рік міністр закордонних справ України позитивно оцінював рух до створення європейської армії, наголошуючи на неподільності безпеки Європи, в т.ч. ЄС і країн сусідства, необхідності вже сьогодні реагувати на агресію Росії (посилення моніторингової місії на Донбасі та окрема операція в рамках СПБО) та здатності України підсилити СПБО завдяки миротворчому досвіду та досвіду в бойових групах¹⁴. Однак наразі Україні та іншим державам Східного партнерства за місце у системі неподільної безпеки доведеться поборотися, оскільки їхня участь у вказаних проєктах поки що не передбачається.

Висновки: перспективи розвитку безпекової співпраці в новій ситуації

1) У розвитку безпекової співпраці України та ЄС існує залежність від шляху (path dependency): основні тренди були закладені давно, а конфлікт їх тільки зафіксував у максимально радикальному вираженні. Якщо не буде запропоновано новаторських проривів, то вочевидь, продовження консультативної допомоги, стратегічного діалогу та участь ad hoc в місіях та операціях СЗПБ залишаться основною формою безпекової співпраці країн-партнерів. Така допомога є бажаною і цінною, але не відповідає потребам моменту.

2) ЄС, піддавшись на загальносвітовий тренд, прагне діяти більш ізоляціоністськи, з прицілом на гарантування безпеки своїх громадян і наразі немає ознак того, що Східне партнерство однозначно зараховується до «своїх». Глобальна Стратегія ЄС та подальші ідеї з реформування безпекової складової не вказують на можливість прориву у ставленні ЄС до регіону, а подальші стратегії з автономізації без залучення сусідів загрожують поглибленням безпекової ізоляції.

3) Спостерігається тривале бажання повернутися до партнерства з Росією, яка проводить доволі відверті «червоні лінії» для співпраці ЄС з країнами Східного партнерства. Амбівалентна позиція ЄС в контексті використання в Україні інструментів СПБО викликана бажанням не провокувати РФ та сподіваннями на діалог, адже попри провал попередніх спроб, у ЄС немає інших довгострокових інструментів нейтралізувати російську загрозу – потужну мілітаризовану державу, що має ядерну зброю, тому бажане розширення безпекової співпраці не виглядає реалістичним.

4) В такій ситуації суттєвим ризиком є розширення потенційного права вето Росії не лише на «жорсткий» безпековий вимір, а й на прояви «м'якої сили», наприклад на

економічну інтеграцію. Цілком серйозно, в тому числі й у європейських політичних і експертних колах йдеться про можливість впровадження для пострадянських країн компромісних економічних моделей і з ЄС, і з Євразійським союзом. Проблема також полягає в браку взаємного розуміння: якщо таке рішення нерідко розглядається в Європі як взаємовигідне та компромісне, то в Україні воно трактується як відверта безпекова загроза багатовимірного закріплення буферного статусу.

5) В наявній безпековій ситуації та за чіткого наголосу ЄС на посиленні стійкості держав-сусідок найбільш реалістичною стратегією для України та інших держав СхП, що підписали угоду про Асоціацію, залишається максимальне використання інструментів та співпраці з ЄС в напрямку багатовимірного посилення такої стабільності, причому не лише консультативної, а й імплементаційної, контролю, фінансування тощо.

Рекомендації для ЄС:

- Проведення консультацій Україна-ЄС для оптимального узгодження стратегій реформування сектору безпеки; розглянути можливості його розширення на реформування не лише МВС, а й деяких кластерів військового сектору.
- Посилення мандату місії EUAM щодо докорінної реформи сектора безпеки, з розширенням чисельності, географії застосування, участі у впровадженні рекомендованих рішень.
- Обговорення майбутньої безпекової архітектури Європи у форматі ЄС-Росія має передбачати участь держав Східного партнерства, аби уникнути затвердженню Росії як вето-гравця щодо безпекової архітектури.
- Подальше обговорення «стратегічної автономізації» ЄС має проходити також у форматах Європейської політики сусідства. Необхідно також деталізувати

політику щодо сусідів у додаткових операційних документах щодо Глобальної Стратегії.

- Довірити найбільш зацікавленим державам Центральної та Північної Європи провідну роль в розробці та впровадженні нових інструментів безпекової співпраці з Україною та іншими зацікавленими державами Східного партнерства.
- Інституціоналізувати процес обміну та передачі знань та досвіду Грузії, Молдови та України, набутих протягом їх активної участі в міжнародних місіях та в контексті протистояння російській агресії та пропаганді.
- Запровадити системні рамки співробітництва у сфері безпеки з країнами-членами ЄС у формі деталізованих програм співпраці, спільних з партнерами навчань з оборонної та безпекової тематик, стажувань та взаємних обмінів між співробітниками безпекового сектору.

Примітки

1. Важливо зазначити, що курс на європейську інтеграцію аж до членства в Україні взято ще з перших років незалежності. Так, Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 року «Про основні напрями зовнішньої політики України» зазначає: «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, реалізація якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації». – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3360-12> (дата звернення: 03.11.2016); У ст. 11 Закону України від 1 липня 2010 року «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» зазначається, що однією з основоположних засад зовнішньої політики України є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 03.11.2016); Стратегія національної безпеки від 26 травня 2015 року, п. 4.6. «Інтеграція в Європейський Союз»: «Поділяючи спільні з ЄС цінності та стратегічні цілі, Україна розглядає інтеграцію в політичні та економічні структури Європейського Союзу як пріоритетний напрям своєї зовнішньої і внутрішньої політики». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 03.11.2016).
2. Практичне співробітництво з ЄС у рамках СПБО розпочалося у 2002 році з затвердженого на Саміті ЄС у Севільї «Механізму щодо консультацій та співпраці між ЄС та Україною у сфері врегулювання криз» та подальшого підписання Угоди про участь України у поліцейській місії ЄС у Боснії і Герцеговині. Документальну базу доповнила підписана у 2005 році «Угода про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з врегулювання криз» (набула чинності у 2008 р.). У 2005 році Україна підписала з ЄС рамкові угоди про безпекові процедури обміну інформацією з обмеженим доступом. У 2015 році була підписана Адміністративна угода між Міністерством Оборони України та Європейською Оборонною Агенцією.
3. Стратегія національної безпеки України, розділ «Інтеграція в Європейський Союз»: «Угода про асоціацію між Україною і ЄС визначає стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС. Україна забезпечуватиме поступову конвергенцію у сфері зовнішньої і оборонної політики». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 03.11.2016); Закон України «Про основи національної безпеки України»: «Інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі та в євроатлантичний безпековий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України». – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>, (дата звернення: 03.11.2016).
4. Міністерство закордонних справ України: Україна-ЄС. Політичний діалог. Зовнішня політика та безпека. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ukraine-eu/dialogue-foreign-policy> (дата звернення: 03.11.2016).
5. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/248046005/st06978%20UA_15-1%20final.pdf (дата звернення: 03.11.2016).
6. Кабінет Міністрів України: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Розділ II. Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/TITLE_II.pdf (дата звернення: 03.11.2016).
7. В грудні 2014 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості», який передбачав внесення відповідних поправок до Законів України «Про основи національної безпеки України» та «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».
8. Празька декларація Східного партнерства 2009 року згадувала про необхідність мирного вирішення конфліктів, однак уникала будь-яких практичних зобов'язань чи деталізації з цього питання.
9. Міністерство оборони України: Співробітництво Збройних Сил України та ЄС у 2014 році. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/eurointegration/spivrobitchictvo-zbrojnih-sil-ukraini-ta-es.html> (дата звернення: 03.11.2016).
10. Міністерство оборони України: У Києві обговорили проект Концепції демократичного контролю над Збройними Силами України. 31 жовтня 2016. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/news/2016/10/31/u-kievi-obgovorili-proekt-koncepczii-demokraticnogo-kontrolyu-nad-zbrojnimi-silami-ukraini/> (дата звернення: 08.11.2016).
11. European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 18.11.2015. – Режим доступу: https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (дата звернення: 03.11.2016).
12. Див. наприклад Hennadiy Maksak. Position Paper 6: Ukraine, in Reassessing the European Neighbourhood Policy The Eastern Dimension, ed. by Felix Hett, Sara Kikić and Stephan Meuser, Friedrich Ebert Stiftung, June 2015, p.22-25, available at <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11483.pdf> (last access 03.11.2016), Mykola Kapitonenko. Ukraine: The Need to Securitize the European Neighborhood Policy, in Reviewing The European Neighbourhood Policy: Eastern Perspectives, Europe Policy Paper 4/2015, ed. by Alina Inayah and Joerg Forbrig, The German Marshall Fund of the United States, p. 38-43, available at www.gmfus.org/file/6400/download (last access 03.11.2016), Перегляд Європейської політики сусідства: очікування України. Пропозиції незалежних експертів. Міжнародний фонд «Відродження», червень 2016. – Режим доступу: http://www.irf.ua/knowledgebase/publications/pereglyad_evropejskoi_politiki_susidstva_ochikuvannya_ukraini_2/ (дата звернення: 03.11.2016).
13. European External Action Service: Eastern Partnership Panel on CSDP facilitates the participation by partner countries in the EU-led missions and operations, EEAS Feature stories, 28.04.2016, дата звернення https://eeas.europa.eu/topics/eastern-partnership/8478/eastern-partnership-panel-on-csdp-facilitates-the-participation-by-partner-countries-in-the-eu-led-missions-and-operations_en (last access: 03.11.2016); European External Action Service: Eastern Partnership. Platform 1 “Democracy, Good Governance and Stability”. Core Objectives and Work Programme 2014-2017, available at: http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/platform_1_work_programme_2014-2017_mid-term_review_final_0.pdf (last access: 03.11.2016).
14. Клімкін: армія ЄС має діяти і за межами Євросоюзу. Україна її посилить. Європейська правда, 11 березня 2015. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2015/03/11/7031694/> (дата звернення: 03.11.2016).