



CENTRAL EUROPEAN
POLICY INSTITUTE
BRATISLAVA · BUDAPEST · PRAGUE · WARSAW



Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs



Institut pro evropskou politiku
EUROPEUM
Institute for European Policy



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ



Співпраця з питань безпеки між Україною, ЄС та НАТО

Kenneth Francis McDonagh

Резюме

Оборона і співробітництво в галузі безпеки, як з точки зору політики, так і практики, є ключовою ланкою між НАТО, ЄС і Україною і має великі перспективи на успіх за умови політичної волі.

Досвід в період до, під час і після помаранчевої революції показав, що продовження співпраці можливе навіть в часи політичної нестабільності. Зв'язки низького рівня, встановлені під час практичної співпраці, є надзвичайно корисними в період кризи, коли контакти вищого рівня або ламаються, або заходять у глухий кут.

НАТО вже в березні 2014 року почала розвивати практичну співпрацю з Україною, яка дасть відчутні результати в короткостроковій перспективі. ЄС так само почав надавати технічну та фінансову допомогу і дав зрозуміти, що готовий просуватися з Угодою про асоціацію.

Вступ

Коли в середу, 18 вересня 2013 року український кабінет схвалив проект Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, здавалося, що відносини Україна-ЄС відкриють нову главу. Однак при наближенні вільнюського Саміту відносини пішли шкереберть. З боку ЄС, парламенти погрожували накласти вето на угоду, якщо побоювання з приводу політизованого правосуддя не будуть розглянуті, а стурбованість української сторони щодо економічного боку угоди відкидалась. З українського боку, уряд Януковича зазнавав наростаючого тиску з боку Росії, яка вимагала зробити вибір на користь Митного союзу, який підтримувався Росією. У кінцевому рахунку, тиск з боку Росії окупився, і угода у Вільнюсі не була підписана. Однак справа на цьому не закінчилася, непідписання угоди викликало хвилю протестів в Україні. Хоча, можливо, не настільки великий, як вуличний рух Помаранчевої революції 2004-5 років, Євромайдан завдав дестабілізуючого впливу на уряд Януковича. Прем'єр-міністр Азаров був змушений піти у відставку, а драконівські закони проти протесту були швидко прийняті і скасовані.

Угода, досягнута 21 лютого 2014 року, на короткий час дала обіцянку мирного виходу з глухого кута, але була швидко порушена. Президент Янукович втік з Києва до Росії, і до влади прийшов тимчасовий уряд. У Крим були введені російські війська, які зайняли ключові стратегічні пункти на півострові в той час, як Кримський парламент проголосував за відділення і приєднання до Росії, а також за проведення 16 березня референдуму з цього

питання. Сепаратистські виступи також були чутні в інших областях на півдні і сході, в таких містах як Харків, Донецьк і Одеса. Найближче майбутнє виглядає невизначеним і, таким чином, будь-які спекуляції про майбутнє співробітництво є обмеженими і несуть багато застережень.

Однак це не перший випадок, коли дорога в бік посилення партнерства між Україною і Заходом робить несподіваний поворот. Динаміка відносин ставала гарячою або холодною залежно від політичних обставин в самій Україні, всередині ЄС, а також відносин між обома сторонами і Росією впродовж двох десятиліть. Однією з областей, де було досягнуто прогресу, хоча і безсистемного, є співробітництво в області безпеки і оборони, зокрема з 2004 року, коли Розширення на Схід пересунуло кордони ЄС і НАТО безпосередньо до України. Хоча Україна формально мала позаблоковий статус з 2010 року, вона була залучена у партнерство із Заходом у питаннях безпеки: як з НАТО через Партнерство заради миру, в яке вона вступила в 1994 році, так і безпосередньо з ЄС через Загальну політику безпеки і оборони (Common Security and Defence Policy, CSDP), членом якої Україна є з 2005 року.

В цій роботі стверджується, що саме співробітництво в галузі оборони і безпеки, як з точки зору політики, так і практики, може стати найбільш перспективним для ЄС і України і мати найбільшу ймовірність успіху, якщо дозволить політична ситуація. Питання в тому, чи зробили останні зміни в українській політиці рішучий поворот в її пострадянській історії, чи, як і раніше, раптовий кидок в одному напрямку буде врівноважений рухом в протилежному напрямку.

У світлі політичної невизначеності, а ситуації не допомагає політичний графік ЄС, за яким до кінця 2014 року буде обрано нового Високого представника, нову Комісію і Парламент, ця робота окреслює останні досягнення у співпраці в галузі безпеки і пропонує можливі шляхи для подальшого розвитку. У наступному розділі розглядається співробітництво Україна-ЄС, за яким йде розділ, присвячений відносинам НАТО-Україна та співробітництву з V4. Заключний розділ надає потенційні варіанти політики для ЄС, НАТО і України в залежності від ряду сценаріїв: вирішального повороту на захід в українській політиці, вирішального повороту на схід в українській політиці чи, швидше за все, продовження невизначеності в українській політиці.

ЄС, CSDP та Україна

Хоча ідея загальноєвропейської оборони має довгі історичні корені, починаючи принаймні з 1948 року, практичні кроки, необхідні для переведення цього прагнення в реальність, тільки набрали темп в кінці 1990-х років. Питання про європейську безпеку було передано через НАТО і Варшавський договір двом наддержавам, які домінували в холодній війні — Сполученим Штатам Америки і Радянському Союзу.

Із закінченням холодної війни безпекова повістка дня розширилась і включила не тільки загрози від держав, а й складні виклики безпеки, починаючи від навколишнього середовища до державної неспроможності, тероризму, енергетичної безпеки. У цьому контексті і ЄС, і НАТО були змушені реорганізуватися і адаптуватися до нових реалій у сфері безпеки, кульмінацію цього процесу з точки зору ЄС можна побачити в інкорпорації так званих "петербурзьких завдань" до договірного права ЄС через Амстердамський договір, який набув чинності в 1999 році, і Кельнську декларацію в червні того ж року. В Декларації оголошується прагнення ЄС розвивати незалежний потенціал, включаючи надійні військові сили, щоб відповідати на міжнародні кризи.

Цей процес інституціоналізації продовжився в першому десятилітті нового тисячоліття публікацією «Європейської стратегії безпеки» в 2003 році та подальшими інституційними змінами, включеними до Лісабонського договору 2009 року. Серед них формальне включення ЗЄС до ЄС, перехід Європейського оборонного агентства на більш міцну договірну правову основу і введення посади постійного Високого представника з закордонних справ і політики безпеки разом з власною дипломатичною службою.

Другий напрямок реорганізації включав інтеграцію колишнього Варшавського договору до Європейського Союзу як засіб стабілізації та безпеки європейського сусідства.

Після так званого розширення «Великого вибуху» в 2004 році, ЄС і Україна стали сусідами. Виникло питання, яку форму буде приймати їх співробітництво — подальше розширення або щось інше?

У кінцевому рахунку, видається, що ЄС зробив вибір на користь іншої форми взаємодії зі своїм новим сусідом, яку краще було б назвати інтеграцію без розширення. Угода про асоціацію, вже згадувана вище, є останньою ітерацією цього процесу, коли ЄС простягає менший прямики у вигляді доступу до ринків, лібералізації візового режиму та інших форм глибокого співробітництва, в тому числі в галузі безпеки і оборони, але не пропонує чіткого шляху до членства. Майбутнє Угоди про асоціацію і, можливо, самого підходу Східного партнерства тепер залежить від здатності ЄС підписати угоди з Молдовою і Грузією в 2014 році. Без якогось конкретного досягнення, СП втратить рештки авторитету як політичного підходу до Європейської політики сусідства.

Проте, в центрі уваги даної роботи є співробітництво в сфері оборони та безпеки. По-перше, зі стратегічної точки зору, як зазначив Поляков (2010), Європейську стратегію безпеки 2003 року і Стратегію національної безпеки України 2007 року можна розглядати як такі, що майже доповнюють одна одну, хоча й дозволяють дещо інше трактування викладених загроз безпеки. Обидві, однак, погоджуються, що обстановка в області безпеки в 21-му столітті вимагає більшого, ніж традиційна модель захисту, заснована на військовому протистоянні на чітко визначеному полі бою. Таким чином, не дивно, що протягом останнього десятиліття Україна стала одним з найбільш активних і інтегрованих східних партнерів у місіях CSDP.

Участь України в місіях ЄС є результатом Спеціального рамкової програми Угоди про співробітництво між ЄС і Україною, підписаної в 2005 році. Аналогічні угоди підписані з США, Канадою і навіть Росією, що відображає відданість ЄС принципу багатосторонності, записаному в статті 21 Договору про Європейський Союз. Станом на 10 березня 2014 року, ЄС не включив Спеціальну рамкову програму в якості одного з напрямків двостороннього співробітництва з Росією, які будуть переглядатись у відповідь на дії Росії в Криму.

Україна була одним з найактивніших партнерів цієї групи, враховуючи участь у поліцейській місії ЄС у Боснії і Герцеговині, EUPOL Proxima в Македонії, місії ЄС NAVFOR "Атланта" спрямованій на боротьбу з піратством біля мису Горн, а в 2011 році вона брала участь в бойовому підрозділі HELBROC на чолі з Грецією, ставши третьою державою-не членом ЄС, яка брала участь у таких ініціативах. ЄС також брав участь в місії з надання прикордонної допомоги, EUBAM, на українсько-молдовському кордоні. Це співробітництво продовжувалось, хоча і з деякими змінами, після зміни уряду від президента Ющенка до президента Януковича в 2010 році. Це ставить Україну в незвичну позицію, коли вона одночасно є і об'єктом, і учасником місій ЄС в рамках CSDP.

На додаток до співробітництва в місіях CSDP, ЄС і Україна добилися певного прогресу в справі підвищення сумісності їх відповідних військових частин. На зустрічі Ради співпраці ЄС-Україна в червні 2013 року на виконання доручення підготувати та сприяти впровадженню Угоди про асоціацію було вирішено: "заохочувати і полегшувати пряме співробітництво по конкретним напрямкам ... між відповідними українськими установами та установами CFSP/CSDP, такими як Європейське оборонне агентство".

Цей напрямок співпраці обіцяє оборонній галузі України вигоди від доступу до нових потенційних покупців, а також вигоди для українського бюджету від покриття витрат на розробку нових збройних технологій завдяки партнерству з ЄС в дослідженнях і розробках.

У висновках Ради ЄС від 3 березня повторені пропозиції ЄС щодо Угоди про асоціацію, однак, ще необхідно з'ясувати, наскільки швидко вона може бути реалізована. У світлі цієї невизначеності решта цього розділу присвячена поточній співпраці з коротким викладом по кожній з областей, згаданих вище. Як уже згадувалося у вступі, співпраця з країнами Вишеградської четвірки розглядається в наступному розділі і тому майбутнє будь-якої можливої військової співпраці з V4 розглядається там.

Прикордонна місія ЄС в Молдові та Україні (EUBAM)

ЄС співпрацював в рамках місії з прикордонної допомоги Україні і Молдові вздовж спільного кордону цих країн. Місія була створена у відповідь на спільне прохання з боку відповідних президентів двох країн у червні 2005 року про підтримку ЄС з нарощування потенціалу в галузі управління кордонами і митницями уздовж їх спільного кордону, включаючи секції, що межують з сепаратистським придністровським регіоном, на якому не присутні молдавські прикордонники через триваючий територіальний спір.

Місія офіційно почалась у листопаді 2005 року за дворічним мандатом, який 4 рази відновлювався. Поточний мандат, затверджений в кінці 2013 року, дійсний по листопад 2015 року. Бюджет місії ЄС на 2011-13 роки досяг до 21 млн євро. Місія з прикордонної допомоги спрямована на надання технічної допомоги і навчання українським та молдавським прикордонникам. Більше 7000 посадових осіб, в основному з відповідних прикордонних відомств двох країн, пройшли навчання в місії. Воно включає більше 300 посадових осіб, які взяли участь у навчальних візитах в прикордонні відомства ЄС для передачі знань і отримання передової практики. У 2007-8 роках місія придбала обладнання на 2,2 млн євро для прикордонної служби в регіоні в рамках проекту BOMMULUK. Місія також бере участь у пропаганді ЄС у регіоні, її представники дають лекції в місцевих університетах і школах, організують дні відкритих дверей та літні школи. У літніх школах взяли участь більше 6000 студентів, EUBAM має спільні заяви про співпрацю з 11 університетами. Інші досягнення включають координацію спільних операцій з прикордонного контролю, полегшення спільного патрулювання кордону з 2012 року, а також створення першого спільного пункту перетину кордону в Росошани - Брічень, відкритому в 2012 році.

Місія EUBAM в Молдові-Україні є прикладом того, коли співробітництво між Україною та ЄС може служити інтересам обох сторін, а також надавати ключову точку доступу для ЄС з точки зору підвищення обізнаності про організацію та участі в просвітницьких та навчальних програмах, спрямованих на посадовців обох сторін і широку громадськість. Чи може продовжуватись це співробітництво та інформаційно-пропагандистська кампанія, багато в чому залежить від політичної волі в Києві і Брюсселі. Однак у випадку розвалу стосунків більш високого рівня не слід недооцінювати корисність зв'язків найнижчого рівня з службами безпеки такого роду.

EUPM в Боснії і Герцеговині

Поліцейська місія ЄС у Боснії і Герцеговині (EUPM BiH) була запущена 1 січня 2003 року. Вона діяла до червня 2012 року. Місія продовжила роботу міжнародних поліцейських сил ООН. У центрі уваги місії створення стійких поліцейських підрозділів під місцевою владою, які діють відповідно до кращої міжнародної практики і загальних цілей мирних угод Париж/Дейтон. Місія бере участь в моніторингу, перевірці та наставництві місцевих поліцейських сил. З 2010 року вона приділяє додаткову увагу організованій злочинності та корупції. Протягом дії місії в ній служили більше 2200 співробітників поліції з країн ЄС, а також Канади, Норвегії, Ісландії, Швейцарії та України.

Участь України в місії була викладена в термінах двосторонньої угоди з ЄС, підписаної в 2002 році. В Угоді від України вимагається відповідати положенням Спільних дій 2002/210/CFSP, прийнятих Європейською Радою в березні 2002 року, в тому числі цілям місії. Україна, зі свого боку, погодилась відкомандирувати до місії 5 осіб мінімум на один рік, виплачувати їм зарплату і покривати пов'язані витрати. Вона також погодилась сплачувати 25000 євро на рік на поточні витрати місії. Умови двостороннього договору були ідентичні договорам з Словаччиною та Болгарією, на той час країнами-кандидатами до ЄС. Україна залишалась відданою місії протягом 10 років її роботи, представлена одночасно не більше 5 або 6 особами. Хоча ця цифра може видатися невеликою, враховуючи, що загальний розмір місії варіювався від майже 900 до лише 83, включаючи місцевий персонал, внесок країн-не членів ЄС був набагато меншим і сягав від максимум 94 до лише 1 в кінці місії. Вклад України варіювався від приблизно 5% від контингенту не членів ЄС до 33% в 2009 році. Примітно, що це співробітництво тривало протягом усього періоду політичної нестабільності під час і після «помаранчевої революції». Це говорить про те, що продовження співпраці можливе навіть в часи політичної нестабільності, хоча і на порівняно низькому рівні.

EUPOL Proxima колишня Югославська Республіка Македонія

Наступна місія ЄС за участю українських військових була EUPOL Proxima в колишній Югославській Республіці Македонія (КЮРМ). Як і в місії в Боснії і Герцеговині, вона включала моніторинг, наставництво та консультування місцевої поліції з особливим акцентом на організованій злочинності і використанні європейських передового досвіду в місцевих установах міліції. Місія проходила з 15 грудня 2003 року до 14 грудня 2005 року.

Україна приєдналася до місії в середині 2004 року і була однією з 4 держав-учасниць не членів ЄС разом з Швейцарією, Норвегією та Туреччиною. Загальна чисельність місії складала 300 осіб, в тому числі 140 місцевих співробітників, 30 осіб цивільного допоміжного персоналу і 130 поліцейських з країн-учасниць. Вклади окремих країн були менше десяти осіб, проте, даних по окремим країнам немає.

EUNAVFOR Атланта

EUNAVFOR Атланта почалась в грудні 2008 року у відповідь на постійні загрози високого рівня піратства в Червоному морі і відповідні загрози світовому судноплавству і торгівлі. Крім того, місія отримала особливий мандат захистити кораблі Всесвітньої продовольчої програми, які надавали допомогу в Сомалі, і відіграла незначну роль у моніторингу риболовецької діяльності біля берегів Сомалі. Місія представляє собою першу військово-морську місію в рамках CSDP і один з найамбітніших прогнозів військової потужності ЄС на сьогоднішній день. Мандат був продовжений кілька разів, і в даний час діє по грудень 2014 року.

Україна з 2010 року відправляла штабних офіцерів як до оперативного штабу в Нортвуді, Великобританія, так і до штаб-квартири ВПС, розташованої на борту флагмана. Крім внеску до співробітників штаб-квартири, в січні і лютому 2014 року український фрегат "Гетьман Сагайдачний" приєднався до активних операцій військово-морських сил ЄС, прийнявши також участь в кінці 2013 року у місії по боротьбі з піратством під головуванням НАТО (операції "Ocean Shield"). "Гетьман Сагайдачний" - це фрегат класу Krivak III, флагман ВМС України. Він також додав вертольотної потужності військово-морським силам ЄС. "Гетьман Сагайдачний" покинув операційну зону 26 лютого 2014 року.

На відміну від попередніх місій CSDP, EUNAVFOR явно включає в себе військові зобов'язання і тісну співпрацю між українськими та європейськими флотами. У свою чергу, це створює необхідність вдосконалювати взаємодію між українськими та європейськими силами і доповнює існуюче співробітництво на рівні НАТО. Майбутнє цієї співпраці багато в чому залежить від політичної волі в Києві і Брюсселі.

Балканська військова група ЄС (HELBROC)

У липні 2011 року Україна приєдналася до Балканський військової групи під керівництвом Греції (також відомої під назвою HELBROC за ініціалами перших держав-учасниць - Греції, Болгарії, Румунії і Кіпру). При цьому Україна стала першою державою-не членом ЄС, яка приєдналась до групи. Участь України складалась з загону морської піхоти, літака Іл-76 з екіпажем, а також кількох штабних офіцерів до штаб-квартири групи, яка спочатку знаходилась в Ларисі, Греція. Початкова фаза очікування цієї військової групи стартувала у другій половині 2011 року і, як і під час інших військових груп ЄС, розгортання збройних сил в цей період не відбувалось.

Деякі питання були підняті щодо участі України в структурі військової групи, враховуючи її позаблоковий статус. Проте, Балканська військова група орієнтована на гуманітарні кризи і підтримку миру. Як така, вона не є проблемою для участі позаблокової держави. Україна також може вказати на активну участь нейтральних і позаблокових країн ЄС в інших військових групах, включаючи Ірландію, Австрію та Швецію. Також не треба скидати з рахунків можливості того, що Україна перегляне свій позаблоковий статус в світлі останніх подій.

На додаток до первісної фази очікування Балканська військова група має взяти участь у підготовці потужностей в першій половині 2014 року і знову в 2016 році. Оперативна підготовка всередині групи відновилась в січні 2014 року, знову ж таки за участю загону морської піхоти, розташованого у Феодосії в Криму. Триваючий та середньостроковий характер структури військової групи являє собою найбільш значний внесок України до інтеграції в європейські структури безпеки. Щодо інших аспектів її взаємодії з CSDP, продовження такої співпраці залежить від розвитку подій на політичній арені. Інтеграція в Балканську військову групу йшла паралельно з процесом Угоди про асоціацію; ЄС, як згадувалося вище, підтвердив свою пропозицію Угоди, якщо новий уряд в Україні підтримає цю пропозицію, то співпраця в рамках CSDP, ймовірно, продовжиться і, можливо, навіть збільшиться.

Висновки по сучасному оборонному співробітництву ЄС-Україна

Як було показано вище, Україна є одним з найактивніших зовнішніх партнерів CSDP. Проте досягнення дещо мізерні — кілька невеликих поліцейських місій, участь у військовій групі, короткий термін співпраці з EUNAVFOR. Це так само стосується CSDP, як і України.

Важко зрозуміти, як у відсутність більш надійних конструкцій і когерентного стратегічного мислення на рівні ЄС будь-який зовнішній партнер може далі інтегруватися чи зробити щось більше, ніж участь на разовій основі в місіях або ініціативах, які відповідають його власним інтересам і можливостям. Врешті-решт, це те, що роблять багато країн-членів ЄС. Проте незважаючи на це застереження, як видно з досвіду співпраці Україна-ЄС на сьогоднішній день, коли можливості і воля співпадають, партнерство стає і можливим, і позитивним. Крім того, ясно, що Україна має можливості, зокрема, в повітряних силах, але також і в розмінванні та Саморобних вибухових пристроях (СВП), чого потребує ЄС.

Україна і ЄС поділяють зацікавленість у стабільному сусідстві, безпечних кордонах і протидії контрабанді та організованій злочинності. У середньостроковій перспективі ЄС і Україна могли б також використовувати синергії між вимогами НАТО/Партнерства заради миру "Процес партнерства і огляду" (Partnership and Review Process, PARP), який орієнтований на поліпшення сумісності між сил України і НАТО, та процесом військової групи. Нарешті, для позаблокової держави обидві структури військової групи і окремих місій CSDP дають можливості українським військовим отримати досвід в цій області і в багатонаціональних операціях. Проте залишається застереження, що майбутнє співробітництво залежить від милості політиків, як в самій Україні з точки зору її геополітичної орієнтації, так і в рамках ЄС з точки зору його здатності створювати стабільні і когерентні структури для планування та реалізації CSDP.

Аналітична робота написана в рамках проекту «Співпраця між аналітичними центрами Вишеградської четвірки та України задля підтримки публічної дискусії з євроінтеграційних питань та адвокації реформ». Партнери проекту: Інститут центральноєвропейської політики (Central European Policy Institute, Словаччина), Інститут економічної політики EUROPEUM (EUROPEUM Institute for Economic Policy, Чехія), Угорський інститут міжнародних справ (Hungarian Institute of International Affairs, Угорщина).

Проект «Співпраця між аналітичними центрами Вишеградської четвірки та України задля підтримки публічної дискусії з євроінтеграційних питань та адвокації реформ» координується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за підтримки Міжнародного Вишеградського фонду та Міжнародного фонду «Відродження».