

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

На правах рукопису

КОВАЛЬСЬКА Вікторія Вікторівна

УДК 341.174(4):356.13(477+478)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ (НА ПРИКЛАДІ МІСІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З
ПРИКОРДОННОЇ ДОПОМОГИ МОЛДОВІ ТА УКРАЇНІ)**

Спеціальність 12.00.11 – міжнародне право

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

БЕХРУЗ Хашматулла

доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ МІСІЙ.....	12
1.1. Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС як політична та концептуальна основа діяльності спеціальних місій ЄС	12
1.2. Регулювання діяльності спеціальних місій в міжнародному праві ...	35
1.3. Правові засади регулювання діяльності спеціальних місій Європейського Союзу	46
1.4. Інституційні аспекти організації спеціальних місій ЄС	54
Висновки до Розділу 1	66
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОЇ МІСІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ПРИКОРДОННОЇ ДОПОМОГИ МОЛДОВІ ТА УКРАЇНИ (EUBAM)..	71
2.1. Становлення та діяльність спеціальних місій ЄС в Україні.....	71
2.2. Правові підстави функціонування Місії EUBAM	83
2.3. Місія EUBAM в реалізації Європейської політики сусідства: правовий ракурс	95
Висновки до Розділу 2	111
3. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСІЇ EUBAM: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	114
3.1. Участь Місії EUBAM у боротьбі з контрабандою та нелегальною міграцією	114
3.2. Участь Місії EUBAM у впровадженні практики інтегрованого управління кордонами	126

3.3. Участь Місії EUBAM в розв'язанні Придністровського конфлікту	14747
Висновки до Розділу 3	15757
ВИСНОВКИ	163
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	169

ВСТУП

Актуальність теми. В ХХІ столітті одним з основних інтересів будь-якої держави залишається підтримання власної безпеки та безпеки своїх громадян. Відповідна політика європейських країн визначається двома основними тенденціями. По-перше, це зміна характеру загроз. Ризик виникнення військових конфліктів в Європі практично зведено нанівець, натомість загрозу становлять такі невійськові чинники як нелегальна міграція, транснаціональна організована злочинність, тероризм, тощо. По-друге, в рамках моделі кооперативної безпеки європейські держави прагнуть до об'єднання своїх зусиль у боротьбі з можливими загрозами та їх усунення «на далеких підступах» до кордонів Європейського Союзу. Зацікавленість в недопущенні появи загроз безпеці безпосередньо в ЄС, або на його кордонах, зумовила новий підхід до безпеки Європейського Союзу, який полягає у допомозі сусіднім державам в подоланні криз, розв'язанні конфліктів та усуненні будь-яких наявних чи потенційних джерел небезпеки. Одним з найважливіших географічних напрямків такої діяльності ЄС після розширення в 2004 році став регіон Східної Європи, у тому числі, Україна та Молдова.

В якості інструменту допомоги сусіднім країнам у подоланні криз та усуненні загроз безпеки ЄС використовує спеціальні місії, що розгортаються в рамках спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС. Вони мають різну форму, але завжди спрямовані на усунення конкретної безпекової проблеми у цільовому регіоні. Однією з перших таких місій стала Місія з прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM), розгорнута в 2005 році для допомоги обом країнам у вирішенні та подоланні наслідків придністровського конфлікту. За більше ніж десять років діяльності EUBAM допомогла прикордонним та митним службам України та Молдови у впровадженні найкращих європейських практик управління кордонами, організовувала навчання та професійну

перепідготовку фахівців відповідних служб, слугувала інструментом, за допомогою якого ЄС надавав матеріальну підтримку Україні та Молдові, консультувала сторони в питаннях боротьби з організованою злочинністю та контрабандою, сприяла політичному розв'язанню придністровського конфлікту. Наразі Місія продовжує працювати та значимість її діяльності зростає у зв'язку з сучасним російсько-українським конфліктом, що породив нові виклики безпеці як України, так і всієї Європи.

Попри значущість діяльності Місії EUBAM для України, та взагалі роль, що відіграє інститут спеціальних місій в спільній політиці безпеки та оборони ЄС, дослідження правового регулювання діяльності спеціальних місій ЄС в цілому та місії EUBAM зокрема, відсутні. Окремі питання, пов'язані з правовим регулюванням ведення спільної політики безпеки та оборони ЄС та спеціальних місій як інструменту цієї політики висвітлювалися в роботах Й. ван Акера (J. van Acker), О. О. Гріненка, Х. Куровської (H. Kurowska), Ф. Наєрта (F. Naert), Н. Попеску (N. Popescu), А. Сарі (A. Sari). Водночас, комплексні дослідження правових аспектів діяльності спеціальних місій ЄС в цілому та зокрема Місії EUBAM відсутні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано у відповідності до планів наукових досліджень Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 011U0006H) на 2011–2015 рр. та «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842) на 2016–2020 рр. Тема дисертаційного дослідження є складовою частиною наукових досліджень кафедри права Європейського Союзу і порівняльного правознавства Національного університету «Одеська юридична академія» «Діалог сучасних правових

систем. Адаптація правової системи України до європейського права» на 2011–2015 рр.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розв’язання наукового завдання, що полягає у виявленні правових основ діяльності місій Європейського Союзу на прикладі Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні.

Виходячи з поставленої мети, у дослідженні поставлено такі задачі:

виявити концептуальні основи діяльності спеціальних місій ЄС в рамках спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу;

розглянути основи регулювання діяльності спеціальних місій в міжнародному праві;

встановити особливості правового регулювання діяльності спеціальних місій в праві Європейського Союзу;

окреслити інституційні аспекти організації спеціальних місій ЄС;

простежити історію заснування та діяльності спеціальних місій ЄС в Україні;

окреслити правові основи діяльності, структуру та повноваження Місії EUBAM;

розглянути вплив Європейської політики сусідства на створення та діяльність Місії EUBAM;

виявити правові аспекти участі Місії EUBAM у боротьбі з контрабандою та нелегальною міграцією;

встановити характер та ступінь участі Місії EUBAM у впровадженні в Україні практики інтегрованого управління кордонами;

простежити правові аспекти участі Місії EUBAM в розв’язанні Придністровського конфлікту.

Об’єктом дисертаційного дослідження правові засади діяльності спеціальних місій ЄС.

Предметом дисертаційного дослідження є правове регулювання діяльності місій Європейського Союзу на прикладі Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні.

Методи дослідження. З урахуванням практичної відсутності попередніх досліджень правових основ діяльності спеціальних місій ЄС в цілому, та зокрема діяльності Місії з прикордонної допомоги Україні та Молдові, в роботі першочергово використовувалися емпіричні методи дослідження документів та текстів, що дозволили встановити фактичні обставини та правові основи діяльності Місії EUBAM. Особливе значення емпіричні методи мали для Розділу 3, в якому досліджено практичну діяльність Місії EUBAM на підставі її щорічних звітів. Отримана завдяки емпіричним методам інформація досліджувалася за допомогою загальнонаукових методів дедукції та індукції. Перший дозволив дослідити діяльність спеціальних місій ЄС як прояв спільних політик ЄС, в тому числі, зовнішньої та безпекової політики, політики безпеки та оборони та європейської політики сусідства (підрозділи 1.1. та 2.3.). Завдяки другому стало можливим узагальнити практику діяльності Місії EUBAM та виявити у ній прояви реалізації певних політик ЄС (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2, 3.3). Велике значення для роботи мав історичний метод, який дозволив, з одного боку, простежити умови та фактичні обставини розгортання та діяльності спеціальних місій ЄС, в тому числі, Місії EUBAM (підрозділи 1.1, 1.2), а з іншого – простежити еволюцію практики діяльності спеціальних місій ЄС та Місії EUBAM (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3). В роботі застосовувалися методи герменевтики, за допомогою яких здійснювалося тлумачення текстів з метою встановлення їх змісту, значення окремих термінів та понять (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3, 3.2). Методи порівняльного правознавства дозволили співставити право ЄС та національне право України, виявити невідповідність між ними та встановити напрямки їхньої подальшої гармонізації, якій може сприяти діяльність EUBAM (підрозділи 3.1, 3.2).

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних вчених, що розробляють проблеми правового забезпечення спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС (Л. О. Бабиніної, О. В. Буторіної, О. К. Вишнякова, М. Гердена, О. М. Гладенка, Л. М. Ентіна, Г. Кілля (G. Quille), В. І. Муравйова, Д. О. Новікової, Ю. А. Слюсаренка, С. В. Уткіна, В. Т. Шатуна, А. С. Шелудченкової, Д. Р. Шпака), правового забезпечення діяльності спеціальних місій ЄС (А. Благовещенського, О. О. Гріненка, Ф. Наерта (F. Naert), Р. Ришковського, А. Сарі (A. Sari) та діяльності Місії ЄС з прикордонної допомоги Україні та Молдові (Я. ван Акера, С. П. Герасимчука, Д. Ісаченко, В. В. Коцура, Х. Куровської (X. Kurowska), Н. Попеску (N. Popescu). Важливо підкреслити, що остання група дослідників розглядає діяльність EUBAM, переважно, з політологічної точки зору, в той час як дослідження правової природи такої діяльності відсутні як в Україні, так і за кордоном.

Нормативну основу дисертації склали універсальні та регіональні міжнародні договори, акти Європейського Парламенту, Європейської Комісії та інших органів ЄС, закони та підзаконні акти України. *Емпіричну базу* дослідження утворили щорічні та тематичні звіти Місії EUBAM, звіти прикордонних та митних служб України, Молдови та країн ЄС, доповіді щодо діяльності спеціальних місій ЄС в Україні та інших державах.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що вперше в Україні на монографічному рівні досліджено правове регулювання діяльності місій Європейського Союзу на прикладі Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні.

Наукова новизна полягає у таких основних положеннях:

у перше:

проведене комплексне дослідження міжнародно-правового регулювання розгортання та діяльності спеціальних місій ЄС, визначено особливості такого регулювання на рівнях міжнародного права, права

Європейського Союзу та національних законодавств, розкрито сутність спеціальних місій ЄС як особливого інструменту реалізації політик Союзу, в тому числі, спільної зовнішньої та безпекової політики, спільної політики безпеки та оборони, європейської політики сусідства, продемонстровано механізми створення та управління спеціальними місіями Європейського Союзу;

доведено, що правове регулювання діяльності спеціальних місій ЄС має подвійну природу, та здійснюється у відповідності до норм міжнародного права у відносинах між ЄС та країною перебування місії та у відповідності до права ЄС у відносинах між Союзом та Місією;

подемонстровано вплив діяльності Місії EUBAM на правове регулювання діяльності прикордонних та митних служб України та Молдови, зокрема, показано яким чином Місія сприяла вдосконаленню правового регулювання та організації боротьби з контрабандою та нелегальною міграцією на українсько-молдавському кордоні, а також розробці правових основ і впровадженню в Україні європейської концепції інтегрованого управління кордонами.

удосконалено:

напрацювання щодо розмежування спільної зовнішньої та безпекової політики та спільної політики безпеки і оборони ЄС, а саме показано відмінність між цими політиками і з правової точки зору обґрунтовано необхідність відокремлення СПБО від СЗБП, а також окреслено значення спеціальних місій для реалізації обох політик;

положення щодо правового регулювання реалізації європейської політики сусідства, а саме, щодо форм участі ЄС у врегулюванні конфліктів, показано відмінності між формами реалізації політики на південних кордонах ЄС (переважно односторонніми) та реалізації політики на східних кордонах ЄС, де відповідні заходи оформлюються двосторонніми угодами та передбачають взаємовигідне співробітництво Союзу з сусідніми країнами;

набули подальшого розвитку:

положення щодо регулювання діяльності спеціальних місій в міжнародному праві, зокрема показано звичаєвий характер Нью-Йоркської конвенції про спеціальні місії 1969 року та визначено механізм застосування звичаєвих норм, відображених у Конвенції, у відносинах між Україною як державою та ЄС як міжнародною організацією, що формально не є та не може бути стороною Конвенції;

теоретичні розробки щодо правових аспектів врегулювання придністровського конфлікту, а саме щодо змін до правового регулювання діяльності прикордонних та митних відомств України та Молдови, внесених за ініціативою Місії ЄС з прикордонної допомоги.

Практичне значення одержаних результатів полягає в дослідженні правового регулювання діяльності спеціальних місій ЄС на прикладі Місії з прикордонної допомоги Україні та Молдові. Основні положення, висновки та рекомендації дослідження можуть бути використані: *у науково-дослідній роботі* – з метою подальшого дослідження правових аспектів діяльності спеціальних місій ЄС та зокрема Місії ЄС з прикордонної допомоги Україні та Молдові; *у навчальному процесі* – для викладання курсів «Міжнародне право», «Право Європейського Союзу» та спеціальних курсів, наприклад, «Право міжнародних організацій» та ін., при розробленні методичних рекомендацій, коментарів, навчальних посібників; *у нормотворчій та правозастосовній діяльності* – при розробці проектів міжнародних договорів та законодавчих актів, підзаконних актів, зокрема щодо управління кордонами, а також при вирішенні питань щодо участі України та окремих органів України в заходах, які здійснюються Європейським Союзом та Місією EUBAM.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем особисто, всі результати даної роботи, сформульовані в ній положення, висновки та рекомендації ґрунтуються на особистих дослідженнях автора.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження були обговорені на кафедрі права Європейського Союзу та порівняльного правознавства та кафедрі міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія». Основні результати наукового дослідження оприлюднені на міжнародних та національних науково-практичних конференціях: Всеукраїнська наукова конференція, присвячена пам'яті проф. Вишнякова Олександра Костянтиновича «Правові проблеми цивілізаційного вибору України» (м. Одеса, 6 листопада 2015 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» (м. Одеса, 15-16 травня 2015 р.); Науково-практичний симпозиум, присвячений 15-річчю міжнародного дня мігранта та 25-річчю міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей «Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи» (м. Одеса, 18 грудня 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи» (м. Дніпропетровськ, 1-2 квітня 2016 р.).

Публікації. Основні положення дисертації відображено у 13 публікаціях, у тому числі у 6 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, одна з яких – у зарубіжному періодичному виданні, та 5 тезах доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою та задачами дослідження і складається зі вступу, 3 розділів, що містять 10 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 202 сторінки, із них основного тексту – 168 сторінок, список використаних джерел нараховує 259 найменувань та розміщений на 34 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ МІСІЙ

1.1. Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС як політична та концептуальна основа діяльності спеціальних місій ЄС

В усій багатоманітній діяльності Європейського Союзу миротворчість відіграє особливу роль. Здійснюючи миротворчі операції, Союз підвищує рівень загальної безпеки в світі, а, отже, і власної безпеки. Така діяльність демонструє значущість ЄС як одного з полюсів світової системи, що здатний врегульовувати регіональні конфлікти. Крім того, участь ЄС у врегулюванні конфліктів на власних кордонах (зокрема, конфлікту в колишній Югославії та Придністровського конфлікту) стимулювала подальшу європейську інтеграцію, особливо в аспекті формування Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС пройшла тривалий період розвитку. В. Т. Шатун виділяє сім його етапів:

- пошук загальних напрямків та форм співпраці (1946-1949);
- відхилення наддержавних проєктів (1950-1954);
- період концептуальної невизначеності (1955-1968);
- поступове пожвавлення діалогу з проблем безпеки (1969-1986);
- нормативно-правове та інституційне визначення сфери безпекової та оборонної співпраці (1987-1997);
- реалізація та вдосконалення інституційного механізму Європейської безпекової та оборонної політики (1998-2005);
- адаптація Європейської безпекової та оборонної політики до реалій багатопольярної міжнародної системи (з середини 2000-х років) [120, С.61].

З урахуванням сучасного розвитку, до цього можна додати стадію консолідації, що розпочалася з набранням чинності Лісабонським договором.

Зазначеним політичним етапам відповідав розвиток правового регулювання безпекової та оборонної політики Європейських Співтовариств та Європейського Союзу. Її найбільш загальною правовою базою можна вважати Статут ООН. Стаття 52 Статуту встановлює можливість існування регіональних угод або органів для розв'язання питань, що стосуються підтримки міжнародного миру й безпеки та покладає зобов'язання на держави-члени Організації «докласти всіх зусиль для досягнення мирного розв'язання місцевих спорів за допомогою регіональних угод або регіональних органів до передачі цих спорів до Ради Безпеки» [113].

Першим зародком спільної політики ЄС в галузі безпеки та оборони став Договір про союз та взаємодопомогу між Сполученим Королівством та Францією (Дюнкерський договір) від 4 травня 1947 року. Цей договір був укладений на випадок нових агресивних дій Німеччини та відображав побоювання Англії та Франції щодо відновлення німецького мілітаризму. Разом з тим, його важко назвати звичайною угодою про військовий союз, адже він передбачав реагування не тільки на військові, але й на економічні загрози та встановлював можливість боротьби з цими загрозами невійськовими методами. Зокрема, за статтею III, держави-учасниці встановлювали своє право здійснювати колективні заходи для реагування на будь-яку неспроможність Німеччини виконати свої зобов'язання, покладені на неї після капітуляції [247].

Дюнкерський договір, однак, не відповідав новим політичним реаліям, що склалися в Європі. Тому він був доволі швидко замінений Брюссельським пактом, котрий був укладений 17 березня 1948 року між п'ятьма державами Західної Європи – Бельгією, Люксембургом, Нідерландами, Сполученим Королівством та Францією. За статтею IV

даного Договору держави-учасниці зобов'язалися здійснювати колективну самооборону проти можливого збройного нападу на одну з них [249].

В 1954 році було укладено Додатковий протокол до Договору, за яким до нього приєдналися ФРН та Італія, а саме об'єднання отримало назву Західноєвропейського Союзу (ЗЄС). Слід відзначити, що хоча договір залишався оборонним, безпека в ньому розглядається вже не тільки і не стільки як захищеність від збройного нападу, скільки як поняття економічне та соціальне. Преамбула та перші статті зміненого Договору вказують на спільну мету з економічного відновлення Європи та встановлення в ній високих стандартів життя [250]. Такий підхід авторів Договору свідчить про перехід від моделі колективної безпеки, в якій учасники зобов'язуються стримувати збройну агресію третьої сторони та допомагати один одному в разі збройного нападу, до моделі кооперативної безпеки, спрямованої на недопущення виникнення загроз шляхом усунення чинників, що призводять до їх виникнення [119].

Одночасно з розвитком європейських безпекових структур, виникає і більш глобальне оборонне об'єднання – НАТО. З його створенням в 1949 році європейські держави повинні були координувати свої відповідні зусилля з керівними органами Північноатлантичного союзу. Ці нові реалії були відображені в зміненому Брюссельському договорі, за статтею IV якого, у зв'язку з недоречністю дублювання органів ЗЄС та НАТО, Рада Союзу повинна була спиратися в своїй діяльності на відповідні інформаційні та консультаційні органи НАТО. У зв'язку з тим, що НАТО фактично повністю перейняла на себе функції Західноєвропейського Союзу, останній майже не здійснював діяльності та існував фактично лише на папері.

Ренесанс ЗЄС розпочався на початку 1990-х років у зв'язку із перетворенням Європейських Співтовариств на структуру союзного типу. Так, за результатами саміту західноєвропейських держав в Маастрихті 10 грудня 1991 року було прийнято Декларацію щодо ролі

Західноєвропейського Союзу та його відносин з Європейським Союзом та НАТО [183]. За преамбулою до Декларації, держави-члени ЗЄС погодилися сприяти появі єдиної «Європейської безпекової та оборонної ідентичності» та збільшенню відповідальності в питаннях оборони. Пунктом 1 Декларації було встановлено, що спільна зовнішня та безпекова політика включатиме спільну оборонну політику та оборону.

В Маастрихтському договорі 1992 року положення щодо спільної зовнішньої та безпекової політики виявилися доволі нечіткими та скоріше декларативними, ніж суворо зобов'язуючими. Зокрема, в Преамбулі зазначалося, що сторони Договору сповнені рішучості здійснювати спільну зовнішню політику та політику безпеки, в тому числі, оборонну політику, «зміцнюючи через все це також і ідентичність Європи як єдиного цілого та її незалежність як фактору зміцнення миру, безпеки та сприяння прогресу в Європі та всьому світі» [22]. За статтею В, сторони домовилися сприяти становленню індивідуальності Союзу, зокрема шляхом здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки, в тому числі через оформлення в майбутньому спільної оборонної політики, яка могла б призвести до створення спільних сил оборони. Нарешті, за статтею J4, «спільна зовнішня політика та спільна політика безпеки включають питання, що стосуються безпеки Союзу, в тому числі, формування...спільної оборонної політики, яка могла б бути з часом перетворена на спільну оборону». Разом з тим, відповідно до частини 2 тієї ж статті, «Союз звертається до Західноєвропейського Союзу, який є невід'ємною частиною розвитку Союзу, з метою розробки та здійснення рішень та дій Союзу, що мають оборонне значення. Рада, за угодою з інститутами Західноєвропейського Союзу, здійснює необхідні практичні заходи». З цих положень неважко зробити висновок, що Маастрихтський договір пропонував новоствореному ЄС у своїх оборонних та безпекових заходах спиратися на Західноєвропейський Союз, а створення та реалізація власної спільної

безпекової та оборонної політики розглядалася у ньому як справа майбутнього.

За початковою редакцією Маастрихтського договору, інструментами, за допомогою яких держави-члени Союзу формували спільну зовнішньополітичну лінію, стали спільні позиції (*common positions*) та спільні дії (*joint actions*), що приймаються Радою ЄС. Визначення даним поняттям в Договорі надане не було, однак певним чином воно впливає зі змісту відповідних його положень. Так, за статтею J.2, держави-члени інформують одна одну та консультуються з Радою з будь-якого питання, що становить взаємний інтерес у спільній зовнішній та безпековій політиці, а Рада, у випадках, коли вона вважає це за необхідне, визначає спільну позицію. Держави-члени, в свою чергу, гарантують відповідність своєї національної політики спільній позиції та відстоюють таку позицію в міжнародних організаціях. З цього можна зробити висновок, що спільна позиція є певним одноманітним баченням питань зовнішньої політики всіма державами-членами ЄС.

Відповідно до статті J.3, Рада, ґрунтуючись на раніше визначених орієнтирах спільного розвитку, приймає рішення, що певне питання повинно стати предметом спільних дій. Спільні дії зобов'язують держави-члени як в тому, що стосується позицій, так і при здійсненні ними діяльності. З цього слідує, що спільні дії є більш широким поняттям ніж спільні позиції, адже вони передбачають не тільки єдиний «кут зору» на проблему, але й обов'язок держав діяти щодо цієї проблеми одноманітно.

Разом з тим, абсолютно чіткий розподіл між цими двома поняттями провести було все ж непросто. Передбачалося, що спільні позиції будуть використовуватися у випадках, коли держави-члени бажають виключно підтримувати політичне співробітництво, в той час як спільні дії використовуються там, де є можливість вийти на новий рівень співробітництва. На практиці ж, сформувалася тенденція звернення до форми спільних позицій у випадках, коли предметом розгляду були

достатньо масштабні проблеми, а до спільних дій зверталися тоді, коли існувала проблема у розв'язанні окремого або технічного питання [115].

Новий крок в розробці спільної зовнішньої та безпекової політики було зроблено з прийняттям Амстердамського договору, відповідно до якого було внесено зміни до Розділу V Маастрихтського договору та конкретизовано положення щодо спільної зовнішньої політики та політики безпеки [248]. Власне, про існування цієї політики як такої, а не лише про декларування її існування, можна говорити саме після набрання чинності Амстердамським договором. На це прямо вказує його стаття J, згідно з якою «Союз починає проводити спільну зовнішню політику та політику безпеки». Введені Амстердамським договором нові положення відображали сприйняту в ЄС концепцію кооперативної безпеки. Це вбачається з того, що в рамках СЗБП передбачалися такі напрямки як зміцнення міжнародного співробітництва, сприяння та консолідація демократії, законності та поваги до прав людини (стаття J.1). Саме після прийняття Амстердамського договору (з певними змінами та доповненнями, що були внесені більш пізнім Ніццьким договором [252]), можна говорити про виникнення спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС як однієї з опор Союзу. Сутністю цієї політики стала побудова моделі всеохоплюючої безпеки, що включає не тільки врегулювання конфліктів, але й їх запобігання з використанням широкого спектру інструментів миротворчої діяльності, таких як «класичні» миротворчі операції, поліцейські операції, утвердження верховенства закону, реформи в галузі безпеки, постконфліктне господарське відновлення, побудова демократичних інститутів [235].

Амстердамським договором було внесено зміни до інструментарію СЗБП. На доповнення до спільних позицій та спільних дій було введено поняття спільних стратегій (*common strategies*). За статтею J.3 Амстердамського договору, Європейська Рада визначає спільні стратегії, що мають бути імплементовані Союзом там, де держави-члени мають

важливі спільні інтереси. У спільних стратегіях визначаються їхні цілі, тривалість та засоби, які надаються Союзом та державами-членами. Можна зробити висновок, що спільні стратегії становлять собою різновид спільних дій та відрізняються від них більшою тривалістю та комплексністю. Також Амстердамським договором було внесено зміни до статей J.2-J.5 Маастрихтського договору та більш чітко визначено поняття спільних позицій та спільних дій. Спільна позиція відтепер передбачала визначення підходу, що приймається ЄС по відношенню до певних питань, які виокремлюються за географічним чи тематичним критерієм, в той час як спільна дія відносилася до конкретної ситуації, що вимагає оперативного реагування з боку ЄС.

Прикладом спільних дій можна вважати призначення спеціальних представників ЄС в ряді регіонів Земної кулі та подовження їх повноважень. Такі представники призначалися для координації діяльності ЄС на Близькому Сході, в районі африканських Великих озер, в Афганістані, в Боснії і Герцеговині, в Македонії, в Закавказзі, в Молдові, Судані та Середній Азії, тобто в регіонах, де існують латентні та остаточно не врегульовані конфлікти [7, С.9-11]. Спільними діями визначається коло повноважень спеціальних представників, тому при виникненні нових ініціатив ЄС в одному з таких регіонів, або при зміні обставин, в текст позиції вносяться відповідні зміни [168].

Також через процедуру спільних дій приймаються різноманітні документи проміжного та рамкового характеру. В якості прикладу можна навести спільну дію з протидії дестабілізуючому впливу накоплення та розповсюдження легких озброєнь [174]. Цей документ містить погоджений державами-членами підхід до питання про експорт певних видів озброєнь, а також заходи впливу на інші держави та щодо допомоги міжнародним організаціям. Зокрема, в рамках спільної дії держави-члени ЄС виступають за включення відповідних пунктів в мирні угоди, що укладаються в зонах конфліктів та в мандати миротворчих місій. Реалізація спільної дії

покладена на Раду та Комісію ЄС, а держави-члени висловили намір діяти у напрямку, що був заданий у документі, узгоджуючи свої дії з діяльністю інститутів ЄС.

Відзначаючи помітну роль Амстердамського договору у формуванні СЗБП ЄС, слід підкреслити, що він, все ж, закладав загальні підвалини її функціонування. Після його прийняття і до 2011 року чинною залишалася «стара» модель реалізації СЗБП, що знайшла своє вираження частково в Маастрихтському договорі, і, переважно, у Петерберзькій декларації 1992 року. Останню слід розглядати в якості певного компромісу між побудовою безпекової політики Європи у форматі взаємодії між НАТО та ЗЄС, що існувала під час Холодної війни, та поступовим перебиранням відповідних функцій на себе органами Союзу [120, С. 61]. За статтею II Петерберзької декларації, держави-члени ЗЄС могли застосовувати свої збройні сили поза межами Союзу для: 1. Виконання гуманітарних та рятувальних завдань; 2. Завдань з підтримання миру; 3. Завдань з подолання криз, в тому числі, для миротворчості [228]. Ці положення, що отримали назву «Петербурзьких завдань» (Petersberg Tasks) були без змін включені до Амстердамського договору. Також слід відзначити, що саме формулювання завдань в Петерберзькій декларації та Амстердамському договорі свідчило про слабкість політики безпеки ЄС, в провадженні якої він змушував і далі покладатися на ЗЄС та НАТО [226, С.737-749]. Можна стверджувати, що з політичної та правової точки зору СЗБП проводилася Європейським Союзом, в той час як з організаційної та оперативної точки зору фактично цю політику забезпечувало НАТО.

В якості центрального завдання СЗПБ на початковому етапі її існування країнами ЄС розглядалося врегулювання кризових процесів в колишній Югославії, зокрема шляхом організації місій з підтримання миру. На міжурядовій конференції в Мадриді 14 листопада 1995 року Німеччина, Бельгія та Греція висловили готовність повністю включити Петерберзькі завдання в статутні документи Європейського Союзу [255].

Після прийняття Амстердамського договору ЄС розпочав поступову розбудову власних оперативних спроможностей. Так, на зустрічі голів держав ЄС в Гельсінкі в грудні 1999 року, що підбила підсумок розвитку Союзу та встановила його завдання у новому тисячолітті, було вирішено, що «Європейська Рада підкреслює свою рішучість розвивати власну здатність діяти та приймати рішення у випадках, коли НАТО як таке не приймає участі, розпочинати та проводити під керівництвом ЄС військові операції у відповідь на міжнародні кризи» [209]. З цією метою, за образним висловом О. М. Гладенка, було здійснено «інвентаризацію» всіх можливостей ЄС і держав членів для розробки заходів швидкого реагування [14 С. 24]. Було запроваджено амбітний план (відомий також як «Гельсінська головна мета» (Helsinki Headline Goal) зі створення можливостей з розгортання на протязі 60 днів військових сил Союзу чисельністю в 50-60 тисяч осіб, що були б здатні до виконання всього спектру Петерсберзьких завдань. Не менш важливим досягненням саміту стала згода створення невійськового механізму подолання криз задля координації цивільних засобів та ресурсів, що знаходяться в розпорядженні Союзу та окремих держав-членів. Не можна не додати також і того, що за результатами Гельсінського саміту до участі в миротворчих операціях ЄС було запрошено країни СНД, в тому числі, Україну.

Відповідно до завдань Гельсінської основної мети був складений Гельсінський каталог оперативних ресурсів (Helsinki Force Catalogue), що визначав набір мінімально необхідних військових ресурсів для створення ефективних сил швидкого реагування та виконання завдань в сфері кризового врегулювання. Каталог включав 144 позиції, що були об'єднані в сім категорій: система зв'язку та управління; розвідка та виявлення цілей; мобільність; бойові дії; забезпечення безпеки та системи захисту; матеріально-технічне забезпечення; тилова підтримка [200].

У відповідності до Гельсінського каталогу держави-члени ЄС могли самі визначати види озброєнь та військової техніки, які вони можуть надати в розпорядження ЄС. Для держав-членів було визначено національні квоти з кожної категорії Гельсінського каталогу, а також надавалася загальна оцінка потенціалу Європейського Союзу [223].

Водночас, було виявлено 38 позицій Каталогу, за якими в ЄС були відсутні необхідні ресурси. Задля усунення цих недоліків в 2001 році був створений механізм розвитку оперативного потенціалу ЄС (EU Capability Development Mechanism), що передбачав систему щорічного моніторингу реалізації Гельсінської мети. Також було створено 19 експертних робочих груп, які, починаючи з 2003 року, надавали пропозиції щодо усунення недоліків, зокрема шляхом лізингу та модернізації озброєнь та військової техніки. Також було визначено країни ЄС, що відповідали за розвиток конкретних напрямків. Зокрема, за розвиток командно-штабних ресурсів відповідала Велика Британія, за розвиток стратегічної авіації – Німеччина, за стратегічні морські ресурси – Греція, за космічні компоненти – Франція, тощо. Крім того, певні позиції, за якими відчувалася нестача, могли бути поповнені за рахунок участі третіх держав в операціях ЄС. Така участь повинна була продемонструвати багатонаціональність та ефективність місій, а також розподіл відповідальності. Для певних країн, що приймали постійну участь в місіях ЄС (Норвегія, Ісландія, Туреччина, Канада, Російська Федерація, Україна), були розроблені рамкові угоди, що дозволяли оперативно залучати ресурси відповідної країни [65 С. 112].

Про новий рівень спільної політики безпеки та оборони ЄС можна говорити з набранням в 2003 році чинності Європейською стратегією безпеки [201]. Цей документ характеризувався новим розумінням характеру загроз для ЄС та кожної окремої держави-члена. Зокрема відзначалося, що загроза широкомасштабної військової агресії проти ЄС та окремих країн, що до нього входять, відсутня, а отже ключові виклики європейській безпеці слід шукати в загрозі тероризму, розповсюдженні

зброї масового знищення та звичайної зброї, регіональних конфліктах, міжнародній злочинності, неконтрольованій міграції, епідеміях невиліковних хвороб. Неможливо не підкреслити також і бачення творцями Стратегії безпеки ЄС першочергово як відповідальності. Як відзначалося в документі, «будучи союзом з 25 держав з населенням більш ніж в 450 мільйонів людей, що виробляє більше чверті світового валового національного продукту (ВНП)...Європейський Союз неминуче є глобальним гравцем...Європа повинна бути готовою розділити відповідальність за глобальну безпеку та побудову кращого світу».

В Стратегії виділялося два напрямки реагування на описані загрози та виклики «побудови кращого світу»: розв'язання глобальних проблем і підвищення безпеки на кордонах ЄС. Перший елемент повинен був сприяти підвищенню глобального рівня безпеки в світі, а отже і безпеки самого ЄС, другий – убезпеченню Союзу від загроз, що вже існують та безпосередньо торкаються ЄС. В Стратегії з достатньою прямоотою відзначалося, що «навіть в еру глобалізації, географія має значення. В Європейських інтересах, аби країни на наших кордонах мали добре врядування. Сусіди, що втягнуті у насильницькі конфлікти, слабкі держави, де процвітає організована злочинність, суспільства, що погано функціонують чи в яких відбувається вибухоподібне зростання населення створюють проблеми для Європи. Інтеграція сусідніх держав підвищує нашу безпеку, однак і наближає ЄС до небезпечних районів. Нашим завданням є розширення кільця країн з добрим керівництвом на сході Європейського Союзу та на кордонах Середземного моря...Не в наших інтересах, аби розширення створювало нові роздільні лінії в Європі. Ми маємо розповсюдити переваги економічного та політичного співробітництва на наших сусідів на Сході, водночас розв'язуючи там політичні проблеми».

Прийняття Стратегії знаменувало собою зміну заходів підтримки безпеки в Європі та перехід від військових до цивільних операцій в якості

основного інструменту. В тому ж 2003 році було прийнято так звану «Цивільну основну мету 2008» (Civilian Headline Goal 2008) [142]. Нею було визначено чотири інструменти реагування ЄС на зовнішні кризи: поліцейські операції, підтримка верховенства права, допомога цивільним адміністраціям та захист громадян. Визначалося, що цивільні місії ЄС можуть досягти цієї мети через консультування місцевих органів влади, надання допомоги у підготовці поліцейських та цивільних кадрів чи навіть прямо переймаючи на себе окремі функції місцевих органів влади, діючи автономно, або у взаємодії з відповідною місцевою військовою місією. Документом підкреслювалася пріоритетність превентивних дій, що мають врегульовувати кризу до її переходу у гостру фазу [233].

Водночас, попри всі зусилля, європейським країнам не вдалося повністю виконати всі Гельсінські завдання. Тому в 2004 році було прийнято єдину Основну мету 2010 [208], що охоплювала як питання військових операцій, так і боротьби з кризами за допомогою цивільних засобів. Її було розроблено з урахуванням, в тому числі, досвіду ЄС в перших спільних військових місіях, таких як операція «Артеміда» (Artemis) в Демократичній Республіці Конго. В документі було поставлено амбітну мету «до 2010 року бути здатними відповідати швидкими та рішучими діями із застосуванням всеохоплюючого підходу на весь спектр операцій з подолання криз, визначених Договором про Європейський Союз». До таких операцій було віднесено рятувальні завдання, завдання з підтримання миру, завдання з врегулювання криз та миротворчість. Також до них могли належати спільні операції з роззброєння, підтримка третіх країн у боротьбі з тероризмом та реформуванні сектору безпеки. Вказувалося, що ЄС повинен досягти можливості проводити декілька операцій одночасно на різних напрямках без шкоди для їхньої якості. Вводилося нове для СЗБП поняття здатності до взаємодії або інтероперабельності (interoperability), тобто здатності в рамках однієї місії виконувати військові, цивільні та змішані військово-цивільні завдання.

Основне завдання СПБО було сформульоване як підвищення потенціалу оперативного реагування ЄС на кризи, в тому числі, за запитами інших міжнародних організацій (в першу чергу, ООН). Відповідно, передбачалося створення мобільних, гнучких та оперативно сумісних сил, що могли б бути використані як в самостійних операціях ЄС, так і в рамках місій, що проводяться іншими організаціями. Критерії оперативного реагування, прийняття рішень та планування стали визначальними. До 2010 року планувалося залучення всіх необхідних ресурсів для здійснення ефективної стратегічної передислокації військ, а також створення єдиної мережі комунікацій та зв'язку. На виконання цього завдання, у листопаді 2005 року було прийнято новий каталог оперативних ресурсів ЄС (EU Requirements Catalogue), який встановлював необхідний рівень для оперативного та швидкого реагування на конфлікти, а також здійснення всіх видів операцій в галузі кризового врегулювання [184].

Що стосується цивільного компоненту потенціалу ЄС з подолання криз, його основи були закладені в 2000 році на тому ж саміті в Гельсінкі, де була прийнята так звана «Цивільна основна мета» (Civilian Headline Goal). Вона передбачала розвиток цивільного компоненту СЗБП за чотирма основними напрямками: здійснення поліцейських місій, зміцнення правопорядку, захист мирного населення та організація цивільного управління [241]. В червні 2000 року було прийнято План розвитку цивільного потенціалу ЄС (Civilian Action Plan), згідно з яким до 2003 року держави-члени зобов'язалися надати в розпорядження Союзу п'ятитисячний контингент поліцейських сил, 200 експертів в галузі встановлення правопорядку, таких як прокурори, адвокати, судді, експерти в галузі цивільної адміністрації, надзвичайних ситуацій та захисту цивільного населення. Крім того, в 2001 році був прийнятий План розвитку поліцейських сил до 2008 року, згідно з яким передбачалося створення механізмів мобілізації та швидкого розгортання, а також оперативної штаб-квартири Об'єднаних поліцейських підрозділів, здатних

виконувати завдання з відновлення правопорядку у дестабілізованих ситуаціях. Першочергово це стосувалося галузі цивільного управління, захисту цивільного населення, організації тимчасових адміністрацій, заміни слабких державних структур [241].

З 2004 року підхід до розвитку цивільного компоненту СПБО стає більш інтегрованим. Зокрема, Радою було прийнято План розвитку цивільних аспектів СПБО (Action Plan for Civilian Aspects of ESDP), в якому вказувалося на важливість паралельного розвитку військових та цивільних аспектів кризового регулювання таким чином, аби досягався ефект синергії [127]. Особливо підкреслювалося, що операції ЄС повинні стати всеохоплюючими та гнучкими, а також швидко адаптуватися до змін та вимог конкретної ситуації.

В 2005 році були створені цивільні сили оперативного реагування (Civilian Response Teams), орієнтовані на виконання трьох основних завдань: оцінку ситуації, збір фактів про кризові ситуації, оперативна участь на початковій стадії операції з наданням підтримки іншим механізмам ЄС. Крім того, з 2005 року розроблялася єдина європейська стратегія з реформування сектору безпеки.

Характерною особливістю цивільного виміру СПБО є можливість використання ресурсів власне Європейського Союзу, а також механізмів Європейських Спільнот, котрі протягом тривалого часу надавали різноманітні види підтримки державам, що знаходяться в стані кризи, або на передконфліктній чи постконфліктній стадії з використанням широкого набору механізмів кризового реагування та довготривалих інструментів розвитку. Основні механізми Європейських Спільнот в галузі врегулювання криз включають:

- захист цивільного населення та надання йому допомоги в надзвичайних ситуаціях;
- підтримку або відновлення політичної стабільності;

- підтримку цивільних зусиль з розв'язання або уникнення конфлікту, в тому числі, допомога у переговорах, посередництво;
- забезпечення демократії, прав людини та правопорядку в рамках Європейської ініціативи з розвитку демократії і прав людини, а також організація та моніторинг виборів, соціальна та економічна реінтеграція в перехідний період;
- реабілітація та реконструкція держав, що розвиваються, та які серйозно постраждали під час конфлікту, або внаслідок стихійних лих, реінтеграція біженців та переміщених осіб, демобілізація та реінтеграція до суспільства військових, дії з відновлення нормального економічного та промислового розвитку;
- допомога розвитку в рамках Європейського фонду розвитку, надання додаткового фінансування для забезпечення суспільного розвитку.

Принципово, що всі ці механізми цивільного кризового регулювання в рамках Європейських Спільнот орієнтовані на довготривалі програми стабільного розвитку, а їхнє фінансування, географічне охоплення та набір функцій перевищують відповідні показники СЗБП. Відповідно, за допомогою поєднання механізмів Європейських Спільнот та Європейського Союзу, вдавалося суттєво підвищити загальну ефективність цивільного виміру спільної політики безпеки і оборони [65, С.49].

Описані документи з безпекових стратегій ЄС зберігають свою актуальність та знаходять застосування і досі. Зокрема, 11 грудня 2008 року, за підсумками кавказької кризи та російсько-грузинської війни, Європейська Рада прийняла Доповідь про реалізацію Європейської стратегії безпеки під назвою «Забезпечення безпеки у світі, що змінюється», в якій було констатовано, що цілі ЄСБ досягнуті не в повному обсязі. З урахуванням наданих в Доповіді пропозицій, було прийнято зміни до ЄСБ. Зокрема, перелік загроз було доповнено так званими нетрадиційними загрозами, а саме проблемами кібербезпеки, енергетичної безпеки, зміни клімату [23, С.7].

В сучасному вигляді спільна зовнішня та безпекова політика ЄС сформувалася після набрання чинності Лісабонським договором [251]. Ю. А. Слюсаренко та Д. Р. Шпак виділяють наступні реформи управління зовнішньою політикою, внесені цим Договором:

1. Впровадження єдиної системи актів. Розмаїття спільних стратегій, рішень, дій, позицій, точний сенс яких з нормативної точки зору не завжди був зрозумілий, було замінено системою рішень компетентних органів в галузі СЗБП. Зокрема, поняття спільних позицій та спільних дій було замінено єдиним поняттям рішень Ради.

2. Реформування системи інститутів. Уточнено повноваження Європейської ради та Комісії, введено посаду Високого представника з СЗБП, уточнено юрисдикцію Суду ЄС щодо зовнішньополітичних рішень, створено ряд нових органів, таких як Європейська служба зовнішньополітичної діяльності.

3. Введений в дію протокол «Про постійну організовану співпрацю», яким було врегульовано певні питання у сфері оборони та співпраці військового характеру [97, С.41].

Після внесених Лісабонським договором змін до статутних документів ЄС, можна говорити про певну автономізацію спільної політики безпеки і оборони (СПБО) від спільної зовнішньої політики, складовою частиною якої вона є [122, С.382]. Зокрема, новою статтею 42 Договору про Європейський Союз встановлювалося, що «спільна політика безпеки і оборони є складовою частиною загальної зовнішньої політики та політики безпеки. Вона забезпечує Союзу здатність до оперативних дій, що спираються на цивільні та військові засоби. Союз може звертатися до даних засобів при здійсненні місій за його межами з метою забезпечення підтримки миру, запобігання конфліктам та зміцнення міжнародної безпеки». Також у зміненому договорі з'явилися положення щодо розробки в майбутньому спільної оборонної політики ЄС. За частиною 2 статті 42, «спільна політика безпеки і оборони включає в себе поступову

розробку спільної оборонної політики Союзу. Вона призведе до спільної оборони як тільки Європейська Рада, постановляючи одногосно, вирішить про це». З цього можна зробити висновок про поступовий рух до виділення політики безпеки і оборони у самостійний напрямок політики ЄС та відокремлення її від спільної зовнішньої політики.

В літературі цей рух не залишився непоміченим. Зокрема, вказується різниця предметів цих двох політик. Спільна зовнішня політика стосується налагодження міжнародного співробітництва, розвитку міжнародного права, обмін досягненнями науки, культури, охорона оточуючого навколишнього середовища, тощо. Спільна політика безпеки і оборони, в свою чергу, включає проблеми охорони міжнародного миру та безпеки [84, С.1054]. Додатковим показником, що свідчить про відокремлення цих двох політик одна від одної, може слугувати різний рівень їхньої інституціоналізації. Так, для ведення СЗБП створено спеціальну посаду Високого представника з зовнішньої та безпекової політики, в той час як відповідну посаду для СПБО не створено, а щодо окремих питань роль такого представника виконує Високий представник з СЗБП. Положення щодо СПБО відрізняються більшою невизначеністю та уявляються лише рамковими настановами, що повинні бути деталізовані в майбутньому, зокрема в аспекті конкретних прав та обов'язків держав.

Наразі можна говорити про встановлення в новій редакції Договору про Європейський Союз трьох ключових напрямків СПБО:

1. Закріплено поняття «постійного структурного співробітництва», обговорення якого тривало, щонайменше, з 2004 року у зв'язку з розробкою проекту європейської конституції [137, С.1-6]. У відповідному Протоколі [234] пропонувалося в рамках такого співробітництва уніфікувати апарати оборони держав-членів ЄС, сприяти підвищенню здатності збройних сил держав-членів ЄС до спільних операцій.

2. Встановлено принцип солідарності у боротьбі з зовнішніми та природними загрозами. Статтею 188R Лісабонського договору визначено,

що «Союз та його держави-члени будуть діяти разом в дусі солідарності, якщо держава-член зазнає терористичного нападу, або стане жертвою природної чи техногенної катастрофи».

3. Встановлено обов'язок із взаємної допомоги (частина 7 статті 42 Договору про Європейський Союз). Формулювання Договору фактично повторюють відповідні формули Статуту ООН про те, що «в разі, коли держава-член зазнає збройної агресії на її території, інші держави-члени повинні надати їй допомогу та підтримку всіма можливими для них засобами». Разом з тим, в Договорі містяться посилання на особливий нейтральний статус деяких держав (Австрійської Республіки, Ірландії, Фінляндії, Швеції), через який дані країни мають право не приймати участь у військових операціях Союзу, а обмежитись невійськовими засобами підтримки.

Слід також відзначити, що у новій редакції Лісабонського договору увагу приділено різниці військових потенціалів держав-членів. Відповідно, встановлюється декілька рівнів співробітництва в даній сфері та проводиться диференціація між «спільною безпекою», «спільною оборонною політикою» та «спільною обороною» [122, С.385]. Встановлюється можливість для груп держав, що здатні до більш тісної та глибокої співпраці в сфері безпеки і оборони, ніж Союз в цілому, використовувати для цих цілей інструментарій Союзу, аж до доручення окремим групам держав проведення миротворчих операцій за рішенням Ради в інтересах Союзу в цілому. Таким чином, можна говорити про поступовість залучення держав-членів ЄС до СПБО.

Деяка нормативна та інституційна невизначеність СЗБП компенсується певною мірою покладеним на держави-члени ЄС частиною 3 статті 24 нової редакції Договору про Європейський Союз обов'язком «активно та беззастережно» підтримувати зовнішню та безпекову політику Союзу в дусі лояльності та взаємної солідарності, а також «утримуватись від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу або таких, що

спроможні нанести шкоду його ефективності в якості об'єднуючої сили в міжнародних відносинах». Інакше кажучи, нормативна невизначеність політики як такої компенсується обов'язком держав координувати відповідну власну діяльність з діяльністю інших держав та Союзу в цілому та не перешкоджати своїми діями діям Союзу.

Місія з підтримки узгодженості зовнішньополітичної та безпекової діяльності за частиною 3 статті 21 Договору про Європейський Союз покладається на Європейську Раду та Європейську комісію за підтримки Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки. З цього приводу в літературі виникла позиція про наявність владної вертикалі в управлінні СЗБП та СПБО, що складається з Європейської Ради, Ради з закордонних справ ЄС і аж до різноманітних технічних органів та робочих груп [24, С.960].

Як уявляється, ця позиція принципово вірно визначає структуру підпорядкування органів ЄС в проведенні СЗБП та СПБО, однак дещо перебільшує ступінь їхньої субординації. Першочергово це перебільшення обсягу самостійності та владних повноважень органів ЄС. Так, за статтею 31 оновленого Договору про Європейський Союз, рішення щодо СЗБП приймаються Європейською Радою одноголосно. На практиці це означає, що для прийняття рішення необхідний насамперед політичний компроміс всіх держав-членів ЄС, в іншому ж випадку Рада буде безсилою. Щоправда, Договором передбачається можливість прийняття рішень з окремих питань кваліфікованою більшістю Ради (наприклад щодо призначення спеціальних представників щодо окремих політичних питань, або щодо запитів Верховного представника), однак, по-перше, такі випадки стосуються не стільки питань зовнішньої політики, скільки технічних питань діяльності самих органів Союзу, а по-друге, держави-члени зберігають право, із посиланням на життєво важливі міркування національної політики, виступити проти рішення, через що голосування не буде проведене (частина 2 статті 31). Врахувавши також те, що за

частиною 1 статті 24 Рада позбавлена права приймати законодавчі акти в галузі СЗБП та СПБО, її функції слід вважати виключно політичними та такими, що забезпечують координацію воľ держав у проведенні відповідних політик.

Серед таких політичних рішень провідне місце посідає визначення стратегічних цілей та пріоритетів Союзу. Рішення щодо загальних пріоритетів та напрямків, а також щодо відносин з окремими країнами, регіонами та з окремих питань ухвалюються під час регулярних зустрічей Ради [85, С.704]. Ключову роль при цьому відіграє Президент Європейської Ради, який користується своїми можливостями безпосереднього спілкування з головами держав та урядів та сприяє досягненню ними спільних позицій.

Якщо Рада є політичним органом, то безпосереднє щоденне керівництво СЗБП здійснює Верховний представник з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Зокрема, статтею 24 Договору про Європейський Союз на нього покладено впровадження в життя зовнішньополітичних рішень Ради, а за статтею 35 він здійснює координацію діяльності держав-членів в рамках міжнародних організацій та конференцій. Також за статтею 36 він консультиється з Європейським парламентом та надає йому інформацію щодо розвитку СЗБП. В наділенні Представника такими широкими повноваженнями, в тому числі, щодо впливу на діяльність окремих держав, можна побачити компроміс між необхідністю проводити єдину політику та суверенітетом держав-членів. Не надавши відповідних імперативних повноважень Раді, Лісабонський договір наділив Представника координаційними повноваженнями, що дозволяють частково компенсувати «слабкість» Ради [24, С.960].

Значущість посади Високого представника з СЗБП підкреслюється тим, що він обіймає посаду Віце-президента Європейської комісії. Завдяки цьому забезпечується здатність Високого представника втілювати в життя через Комісію рішення, прийняті Європейською Радою, оскільки він має

право вирішального голосу в розробці зовнішньополітичних заходів Комісії з питань СЗБП, а також представляє Союз в цих питаннях.

Іншим інструментом в руках Високого представника є очолювана ним Європейська служба зовнішньополітичної діяльності (ЄСЗП), що також носить неформальну, але більш влучну назву Європейська дипломатична служба. За статтею 27 оновленого Договору про Європейський Союз, «при виконанні своїх повноважень Верховний представник спирається на Європейську службу зовнішньополітичної діяльності. Дана служба працює у співробітництві з дипломатичними службами держав-членів та складається з посадових осіб компетентних служб Генерального секретаріату, Ради та Комісії».

На виконання цих положень Договору, 20 липня 2010 року було ухвалено рішення про створення Служби [161]. Рішенням Служба визначалася як «функціонально автономний орган Союзу, що діє під керівництвом Високого представника» та виконує наступні завдання:

- сприяння виконанню Високим представником своїх завдань в галузі СЗБП та СПБО, надаючи йому пропозиції щодо розвитку цих політик;
- підтримка Високого представника у виконанні його функцій як Голови Ради міністрів закордонних справ;
- сприяння діяльності Високого представника у виконанні його функцій як Віце-президента Комісії у питаннях, що стосуються зовнішніх зносин;
- допомога Президенту Європейської ради та Президенту Комісії та Комісії у виконанні їхніх функцій в сфері зовнішніх зносин.

Більш спеціалізованим органом ЄС в галузі СПБО є створене в 2005 році Європейське оборонне агентство [166].

Завданнями ЄОА є:

- допомога державам-членам у підвищенні обороноздатності ЄС;
- сприяння створенню єдиного європейського ринку оборонної продукції;

- підтримка наукових досліджень та розвитку промислового та технічного потенціалу ЄС в галузі оборони.

ЄОА виконує ці завдання через інформування, консультування та координацію діяльності урядів держав-членів у відповідних сферах [11, С.528].

З розглянутого можна зробити висновок, що Лісабонський договір хоча і створив розгорнуті положення щодо СЗБП та СПБО, однак все ж є значною мірою документом перехідного характеру. Зберігається нечіткий розподіл повноважень між органами ЄС у веденні цих політик, а самі ці повноваження явно недостатні. Зберігається залежність органів ЄС від політичної волі держав-членів. Такий напрямок, як спільна політика оборони ЄС, лише згадується, однак, очевидно, потребує подальшого розвитку. Водночас, запровадження єдиного механізму ухвалення рішень та їхнього виконання є позитивним аспектом, який дозволяє сподіватися на подальший розвиток правового регулювання зовнішньополітичних та оборонних заходів Союзу.

Розглядаючи розвиток СЗБП та СПБО не можна оминути взаємодію ЄС в цих сферах з іншими міжнародними організаціями, насамперед з ООН та НАТО. На даний момент відносини між ЄС та ООН в сфері підтримки глобальної безпеки визначаються не тільки відсилками в статутних документах Союзу до положень Статуту ООН, але й Спільною декларацією щодо співробітництва в подоланні криз [216]. В Декларації було відзначено суттєвий прогрес у взаємодії між двома організаціями у подоланні криз, особливо в Боснії і Герцеговині та Конго, та визначено подальші практичні кроки для розвитку такої співпраці у вигляді створення спільного механізму консультацій для визначення шляхів та способів взаємного співробітництва в галузі планування відповідних операцій, підготовки персоналу, комунікацій та обміну досвідом. На підставі та на виконання Декларації було створено Координаційний комітет ООН-ЄС (UN-EU Steering Committee) [3, С.16].

Розвиваючи правову базу для співпраці, ООН та ЄС 7 червня 2007 року прийняли спільну Заяву [219] про співробітництво у подоланні криз. Відзначивши прогрес у співробітництві з моменту прийняття Декларації 2003 року, сторони постановили здійснювати заходи з підтримки політичного діалогу на вищому рівні, регулярного обміну поглядами між вищими посадовцями обох організацій, продовжувати роботу в рамках Координаційного комітету, розвивати співробітництво в таких галузях, як підтримка миротворчості в Африці, всебічна підтримка миру, верховенства права та реформ сектору безпеки.

На практиці, співробітництво ЄС з ООН найчастіше приймає форму підтримки Союзом місій ООН у важливих для ЄС регіонах. Так, в Косово Європейський Союз надав 910 тисяч євро для забезпечення роботи місії ООН в регіоні [175].

Відносини між ЄС та НАТО були врегульовані двома пакетами домовленостей, відомими як Берлін-Плюс, укладеними в 1996 та 2002 роках. Ці домовленості виходять з того, що обидві організації, з одного боку, частково дублюють функції одна одної, а з іншого володіють лише обмеженими ресурсами для ведення операцій. Відповідно, домовленості Берлін-Плюс були спрямовані на врегулювання використання НАТО та ЄС можливостей один одного. Механізм домовленостей передбачає доступ ЄС до можливостей НАТО при плануванні власних військових операцій, взаємний обмін таємною інформацією, взаємний моніторинг сил та засобів, консультування з питань врегулювання конфліктів та криз [242, С.1-16].

В своїй діяльності, що здійснюється в рамках СЗБП та СПБО Європейський Союз використовує великий набір різноманітних інструментів, одним з яких є спеціальні місії ЄС. Такі місії розгортаються в зонах наявних або потенційних конфліктів, що можуть загрожувати, або вже загрожують безпеці ЄС безпосередньо, або опосередковано, через створення ними таких проблем, як нелегальні поставки зброї, наркотиків,

контрабанди, потоки нелегальних мігрантів, тощо. Відповідні повноваження ЄС прямо відображені в статтях 42 та 43 Договору про Європейський Союз, за якими Союз розгортає поза своїми межами місії для підтримки миру, запобігання конфліктам та зміцнення міжнародної безпеки. Такі місії можуть розгортатися в формі цивільних та військових місій та бути спрямованими на роззброєння, здійснення гуманітарних чи рятувальних операцій, сприяння запобіганню конфліктів, врегулювання криз, пост-конфліктну стабілізацію, тощо. Всі такі операції об'єднує те, що з точки зору міжнародного права вони є спеціальними місіями. Отже, для усвідомлення сутності спеціальних місій ЄС доцільно звернутися до положень загального міжнародного права щодо спеціальних місій.

1.2. Регулювання діяльності спеціальних місій в міжнародному праві

Процедури створення, діяльності та припинення спеціальних місій, питання їхніх повноважень, привілеїв та імунітетів та інші пов'язані питання регулюються загальним міжнародним правом. Право ЄС та право Ради Європи при цьому є спеціальним режимом регулювання, що конкретизує та уточнює певні аспекти діяльності спеціальних місій цих організацій. Разом з тим, діяльність спеціальних місій ЄС регулюється все ж, першочергово, загальним міжнародним правом, адже ці місії спрямовуються з ЄС до третіх країн. Відносини між цими країнами та ЄС регулюються не внутрішнім правом Союзу чи Ради Європи, а загальним міжнародним правом. Відповідно, розгляд правового регулювання діяльності спеціальних місій ЄС слід починати з розгляду питання про правовий статус спеціальних місій за загальним міжнародним правом.

Спеціальні місії є однією з найдавніших форм здійснення міжнародних відносин. Як відзначала Комісія міжнародного права ООН, «звичай направляти спеціального посланця або місію з однієї держави до

іншої для відзначення урочистості або значення певних обставин є, ймовірно, найдавнішим з усіх засобів, за допомогою яких можуть здійснюватись дипломатичні відносини» [243, С.151]. Така форма дипломатії *ad hoc* отримала особливий розвиток після Другої Світової Війни та використовувалася практично всіма державами у зв'язку з розвитком сучасних засобів комунікації. Спеціальні місії виявилися зручним знаряддям для ведення переговорів та підтримання відносин у певних спеціальних сферах.

Разом з тим, на відміну від дипломатичного та консульського права, право спеціальних місій значно менш розвинуте. Якщо діяльність дипломатичних та консульських установ врегульована як конвенціями загального характеру (Віденська конвенція про дипломатичні зносини [8], Віденська конвенція про консульські зносини [37]), так і спеціальними правовими актами з окремих питань [38], то регулюванню правового статусу спеціальних місій слугують переважно звичаєві норми.

Враховуючи назрілі тенденції щодо розвитку інституту спеціальних місій, Комісія міжнародного права ООН включила до порядку денного XII сесії (1960 р.) питання про дипломатію *ad hoc*. На сесії комісія здійснила спробу виробити проект статей про спеціальні місії, де було б сформульоване правове положення спеціальних місій та її членів. В основу проекту був закладений принцип аналогії з постійними дипломатичними представництвами. Але оскільки спеціальні місії можуть бути дуже різноманітними за характером і складом, відповідно їх важко підпорядкувати одноманітним правилам, що регулюють постійні представництва [4, С.59-62].

Виходячи з цього, Секретаріат ООН, згідно з рішенням XVI сесії Генеральної Асамблеї ООН, доручив Комісії міжнародного права і ООН розробити спеціальний проект Конвенції про спеціальні місії [39], де були б сформульовані відповідні правові положення, що визначають режим спеціальних місій. Після багаторічної роботи комісії XXIV сесія Генераль-

ної Асамблеї ООН 8 грудня 1968 р. прийняла Нью-Йоркську Конвенцію про спеціальні місії [39], яка з грудня того ж року була відкрита для підписання її державами.

Конвенція не отримала значного міжнародного визнання та ратифікована лише 38 державами. Хоча серед цих держав є Україна (для нашої держави Конвенція набула чинності з 26 вересня 1993 р.), а також ряд держав-членів ЄС (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Естонія, Іспанія, Литва, Ліхтенштейн, Польща, Словаччина, Фінляндія, Чехія, Швейцарія) [148], у відносинах між Україною та ЄС цей договір не застосовується. Разом з тим, Конвенцію можна певним чином розглядати як відображення звичаєвих норм, які застосовуються до всіх спеціальних місій. Це було визнано Міжнародним судом ООН, який у справі про ордер на арешт охарактеризував Конвенцію як «корисну настанову з міжнародних правил про спеціальні місії» [134].

Комісія ООН з кодифікації та прогресивного розвитку міжнародного права вже в момент складання тексту Конвенції вважала, що щонайменше деякі її положення мають звичаєвий характер в міжнародному праві. Зокрема, це стосується деяких базових принципів, таких як імунітет персоналу місії, її приміщень, кореспонденції, майна, транспорту, тощо [258]. Звичаєвий характер норм Конвенції визнається і в доктрині. Так, відомий дослідник Й. Браунлі, вважає, що хоча спеціальні місії не мають особливого статусу в міжнародному праві, вони все ж користуються принципами, що випливають зі звичаєвих принципів суверенного імунітету та умов угоди між направляючою та приймаючою державою [138]. Ю. М. Колосов та В. І. Кузнецов підкреслюють, що в Конвенції «зафіксовані міжнародні звичаї, що склалися в даній галузі» [34]. Таким чином, Конвенцією можна послуговуватися для цілей визначення звичаєвих норм щодо права спеціальних місій.

Необхідно також відзначити, що Конвенцією встановлені норми щодо спеціальних місій, які спрямовуються однією державою до іншої

держави, а ситуація направлення місії від організації в ній не розглядається. Однак, в практиці ЄС інститут спеціальних місій, що направляються від імені Союзу до держав, регулюється нормами, подібними до тих, що викладені в Конвенції, які, в свою чергу, опосередковують звичаєве право [15]. Ілюстративним в цьому сенсі є угода між ЄС та Індонезією щодо направлення спеціальної місії ЄС до провінції Ачех, в якій вказувалося, що правовий статус місії регулюється, в тому числі, Нью-Йоркською Конвенцією [133]. Відповідно, Конвенцію можна розглядати як свідчення міжнародного звичаю, яким регулюється інститут спеціальних місій ЄС.

Стаття 1 Конвенції визначає поняття «спеціальна місія» як тимчасову місію, що за своїм характером представляє державу і направляється однією державою в іншу за згодою останньої для розгляду з нею певних питань, або для виконання щодо неї певного завдання. Саме покладання на місію специфічного завдання є рисою, що відрізняє спеціальну місію від інших подібних форм міждержавної взаємодії таких як дипломатичні та консульські місії, торгівельні представництва, тощо [255].

Важливим для розуміння правової природи спеціальних місій є визначення привілеїв та імунітетів, що надаються їхнім членам. Так, відповідно до статті 9 Конвенції, спеціальна місія складається з одного або кількох представників направляючої держави, з числа яких ця держава може призначити голову місії. До складу місії можуть входити дипломатичний, адміністративно-технічний та обслуговуючий персонал. Окремими статтями Конвенції встановлені привілеї та імунітети персоналу місії, недоторканість її приміщень, звільнення від оподаткування, імунітет від юрисдикції приймаючої держави, тощо. Статтею 12 передбачається можливість застосування приймаючою державою процедури оголошення членів дипломатичного персоналу спеціальної місії персонами *non grata*. Як нам здається, все це демонструє подібність правового статусу спеціальних місій до правового статусу дипломатичних представництв.

Єдиною ж різницею є спеціалізований та тимчасовий характер спеціальної місії.

На подібність статусу спеціальних місій та дипломатичних місій вказує і процедура призначення персоналу. Згідно зі статтею 8 Нью-Йоркської конвенції, направляюча держава може на свій розсуд призначати членів спеціальної місії, повідомивши попередньо приймаючій державі всю необхідну інформацію про чисельність і склад спеціальних місій. Приймаюча держава, в свою чергу, може не давати згоди на призначення певних осіб до складу персоналу спеціальної місії, не повідомляючи про причини цього. Ці процедури подібні до відповідних процедур призначення консульського персоналу за статтею 9 Віденської конвенції про дипломатичні зносини та статтею 19 Віденської конвенції про консульські зносини, за виключенням певних правил, пов'язаних з особливостями правового статусу саме дипломатичного та консульського персоналу. Можна стверджувати, що спеціальні місії, як правило, відіграють допоміжну роль щодо дипломатичних представництв, або грають роль таких представництв за відсутності дипломатичних контактів між сторонами [136, С.296]. Направлення місії є основним способом створення тимчасових та постійних представництв міжнародних організацій в третіх державах, адже міжнародне дипломатичне та консульське право не передбачає створення посольств та консульств організацій.

Разом з тим, діяльність спеціальних місій не можна ототожнювати з дипломатичною або консульською. Як відзначалося Комісією міжнародного права ООН в коментарі до проекту Конвенції, спеціальна місія «не носить характеру місії, що відповідає за підтримку загальних дипломатичних відносин між державами, а її завдання повинно бути визначеним. На практиці, деякі спеціальні місії виконують дуже широкий спектр завдань, в тому числі дослідження чи навіть визначення загальних напрямків, яким держави слідують у відносинах одна з одною. Але

завдання спеціальної місії визначаються для кожного випадку, а отже відрізняються від функцій постійної дипломатичної місії, що діє як загальний представник направляючої держави» [185]. Спеціальна місія також завжди носить тимчасовий характер, причому тривалість її функцій визначається угодою між сторонами. Більше того, вони можуть здійснювати свої функції навіть за відсутності дипломатичних відносин між сторонами, що має особливе значення у випадках, коли одна зі сторін правовідносин, або така сторона, відносно якої здійснюються функції спеціальної місії, не є визнаним суб'єктом міжнародного права. Як писав з цього приводу К. К. Сандровський, «для держав, що з тих чи інших причин утримуються від визнання де-юре будь-якої держави, така форма дипломатії як спеціальні місії також дуже зручна, оскільки вона позбавляє їх необхідності висловити офіційно своє ставлення до невизнаної держави в тих випадках, коли питання недостатньо визріло для цього... ця форма зручна для держав-контрагентів ще й тим, що дозволяє «тримати двері привідкритими» [96, С.41-46].

Дійсно, за статтею 7 Конвенції, наявність або відсутність дипломатичних зносин не є необхідною умовою для направлення або прийняття спеціальної місії. За статтею 13, функції спеціальної місії розпочинаються з моменту встановлення місією офіційного контакту з міністерством закордонних справ або іншим органом приймаючої держави. Здійснення місією функцій не залежить від будь-яких дій офіційних дипломатичних представництв приймаючої або направляючої держави, таких як вручення вірчих грамот, встановлення повноважень, тощо. Інакше кажучи, початок функціонування місії залежить від факту, а не від юридичного оформлення.

Оскільки завдання спеціальної місії можуть передбачати діяльність в декількох місцях або на великій території, статтею 17 Конвенції передбачається можливість існування більше ніж одного представництва спеціальної місії, серед яких одне з представництв повинно вважатися

основним. В коментарі до цієї норми Комісія міжнародного права ООН вказала, що на відміну від дипломатичних місій, які зазвичай розміщуються в столиці держави, спеціальна місія нерідко повинна працювати в інших місцях та мати там своє основне місцезнаходження. Більше того, сам характер діяльності спеціальної місії часто зобов'язує її регулярно переміщатися, розділятися на групи та секції та мати декілька місцезнаходжень. Стаття передбачає необхідність угоди між направляючою державою та приймаючою державою щодо місцезнаходження спеціальної місії, однак на практиці така угода може бути усною чи навіть негласною. Спеціальна місія влаштовується в тому місці, де вона буде виконувати свої функції. За мовчазною згодою, якщо держави не доходять згоди про місцезнаходження місії, таким місцезнаходженням вважається адреса міністерства зовнішніх справ приймаючої держави [185].

Як вказувала Комісія, незалежно від наявності чи відсутності прямої угоди, приймаючі держави, як правило, пропонують місцезнаходження місії, в тому числі, земельні ділянки та інші об'єкти нерухомості для розміщення місії. При цьому, за статтею 22, приймаюча держава зобов'язана надавати сприяння спеціальній місії за її запитом у придбанні необхідних приміщень та житлових помешкань для членів місії.

Ще однією особливістю спеціальних місій є тимчасовий характер їхньої діяльності. За статтею 20 Конвенції, функції спеціальної місії припиняються за домовленістю зацікавлених держав, після виконання завдання спеціальної місії, після закінчення строку, встановленого для спеціальної місії, якщо він спеціально не продовжений, після повідомлення направляючою державою про те, що вона припиняє або відкликає спеціальну місію, після повідомлення приймаючої держави про те, що вона вважає діяльність спеціальної місії припиненою. Водночас, за частиною 2 тієї ж статті, розірвання дипломатичних або консульських відносин між направляючою державою і приймаючою державою само по

собі не тягне за собою припинення діяльності спеціальних місії, що існують у момент розірвання відносин.

Спеціальна місія та її персонал користуються рядом привілеїв та імунітетів, що частково подібні до відповідних привілеїв та імунітетів дипломатичних та консульських представництв та їхнього персоналу. Подібно до аналогічних норм щодо дипломатичного та консульського персоналу, за статтею 10 Конвенції про спеціальні місії, персонал таких місій може складатися виключно з громадян направляючої держави (держав), а громадяни приймаючої держави можуть бути призначені на посади в місії лише за згоди цієї держави. З приймаючою державою погоджуються загальний склад та чисельність місії. Разом з тим, для призначення голови та інших осіб з персоналу спеціальної місії не потрібний агреман від приймаючої держави, хоча така пропозиція і вносилися під час обговорення проекту Нью-Йоркської Конвенції [60, С.336].

В коментарі до проекту Конвенції Комісія міжнародного права ООН підкреслила, що норми відносно привілеїв та імунітетів спеціальних місій, особливо щодо недоторканості їх приміщень, мають звичайний характер та неодноразово визнавалися державами та самою Комісією [60, С.336].

За статтями 24-25 Конвенції, приміщення місії користуються недоторканістю. Представники приймаючої держави не можуть вступати в ці приміщення інакше як за згоди голови спеціальної місії, або, в певних випадках, за згоди голови дипломатичного представництва направляючої держави, що акредитований у приймаючій державі. Згода на вступ до приміщення спеціальної місії презюмується лише у випадках пожежі або інших стихійних або техногенних лих. Слід відзначити, що практика ЄС в цьому питанні дещо відрізняється, адже в угодах про розміщення спеціальних місій ЄС, зазвичай, можливостей доступу до приміщення місії агентів приймаючої держави взагалі не передбачається, тобто імунітет місії є абсолютним [15].

Приймаюча держава зобов'язана вживати всіх можливих заходів для захисту недоторканості приміщень спеціальних місій. Окрім недоторканості приміщень, всі предмети обстановки та інше майно, що використовуються у роботі спеціальної місії та її транспортні засоби користуються імунітетом від обшуку, реквізиції, арешту та інших виконавчих дій. Недоторканими за статтею 26 є також архіви та документи місії. Одночасно направляюча держава звільняється від усіх податків, що можуть збиратися приймаючою державою у зв'язку з діяльністю спеціальної місії. Так само члени персоналу спеціальної місії звільняються від будь-яких податків на діяльність, яка здійснюється від імені місії, крім таких податків, зборів та мита, що являють собою плату за конкретні види обслуговування.

Недоторканість розповсюджується на всі комунікації та зносини спеціальної місії. Згідно зі статтею 28, приймаюча держава повинна дозволяти і охороняти вільні зносини спеціальної місії для офіційних цілей. Єдиним обмеженням способів комунікації є обов'язок спеціальної місії погоджувати використання радіозв'язку з приймаючою державою. Решта комунікацій (офіційна кореспонденція, пошта, повідомлення, що передаються кур'єром, валіза місії) користуються недоторканістю.

За статтями 29-31, персонал спеціальної місії користується недоторканістю, не підлягає арешту або затриманню в будь-якій формі. Приймаюча держава, в свою чергу, зобов'язана вживати всіх необхідних заходів для запобігання будь-яких посягань на особу, свободу та гідність членів спеціальної місії. Недоторканість розповсюджується і на приміщення, в яких мешкають або працюють особи зі складу дипломатичної місії, а їхні папери та особиста кореспонденція також користуються недоторканістю.

Відповідно до статті 31 Конвенції, персонал спеціальної місії користується імунітетом від кримінальної юрисдикції приймаючої держави в усіх випадках, а також імунітетом від цивільної та адміністративної

юрисдикції деяких випадків (окремих майнових позовів, спадкування, позовів про відшкодування збитків, тощо). В будь-якому випадку, персонал спеціальних місій не зобов'язаний давати свідчення як свідки в судах приймаючої держави, щодо них не можуть вживатися виконавчі заходи. Разом з тим, частина 5 статті 31 встановлює, що імунітет від кримінальної, цивільної, адміністративної та виконавчої юрисдикції не звільняє їх від юрисдикції приймаючої держави як такої, інакше кажучи, вони зобов'язані підкорятися законодавству цієї держави і до них можуть застосовуватися певні санкції, такі як оголошення персоною *non grata*. Більше того, за їхні дії може нести відповідальність направляюча держава, оскільки особи з персоналу спеціальної місії діють від імені цієї держави та розглядаються як її агенти для цілей міжнародної відповідальності [70].

В літературі запропоновано декілька класифікацій типів спеціальних місій. Так, І. П. Бліщенко відносив до спеціальних місій держав делегації на міжнародних конференціях та двосторонніх переговорах, представництва держав в міжнародних комісіях, представництва держав в спеціальних місіях, капітанів кораблів, що беруть участь в міжнародних військових делегаціях, делегації, що очолюються головами держав, прем'єр-міністрами та міністрами закордонних справ під час офіційних візитів за кордон, технічні делегації, міжнародні комісії з встановлення фактів та примирення, спостерігачі, що направляються державами до міжнародних організацій, а також приватні представники голів держав, що направляються для ведення переговорів, результати яких мають не правове, а політичне значення [5, С.240]. Ймовірно, прикладом останніх можна вважати делегації держав на переговорах щодо припинення вогню, обміну військовополоненими, статусу окремих районів Донецької та Луганської областей та інших питань у м. Мінськ.

М. Кардозо пропонує поділ спеціальних місій за суб'єктивним критерієм, який ґрунтується на практичних рішеннях щодо спеціальних місій, які приймаються державами. Дослідник виділяв спеціальні місії, що

здійснюють діяльність в рамках двосторонніх та багатосторонніх програм міжнародного співробітництва, місії держав-членів в міжнародних організаціях, місії держав, що не є членами, які направляються до організації та спеціальні місії, що направляються організаціями до держав-членів [139, С.243]. Саме до останнього типу належить місія EUBAM.

Нарешті, заслуговує на увагу дискусія щодо можливості поділу спеціальних місій на політичні та технічні, що розгорнулася в рамках Комісії з кодифікації та прогресивного розвитку міжнародного права ООН під час розробки тексту Нью-Йоркської Конвенції про спеціальні місії. Прихильники такого поділу вказували на те, що він дозволить більш конкретно встановити мандат та межі повноважень місій, вказати на пріоритети їхньої діяльності. Супротивники такого підходу відзначали його надмірну абстрактність та врешті саме їх думка перемогла та була закріплена в Конвенції [225]. Можна стверджувати, що ця позиція виявилася вірною, оскільки на практиці практично неможливо відрізнити політичні та технічні аспекти діяльності спеціальних місій. Наприклад, місія EUBAM здійснює моніторинг виконання Україною та Молдовою певних зобов'язань. Моніторингова робота є скоріше технічною, однак доповіді щодо її результатів мають політичний характер та впливають на відносини цих країн з ЄС.

З наведеного можна зробити висновок, що місії ЄС, зокрема місія EUBAM, мають всі ознаки спеціальних місій в міжнародному праві. Так, місія EUBAM була направлена до України за угодою між сторонами для виконання певних встановлених завдань, має тимчасовий характер, її персонал користується привілеями та імунітетами, подібними до тих, що встановлені Конвенцією про спеціальні місії, тощо. Відповідно, слід визнати, що правові засади її діяльності ґрунтуються на загальному міжнародному праві спеціальних місій, що має звичаєвий характер. Разом з тим, право ЄС суттєво розширює та конкретизує ці звичаєві положення з

урахуванням потреб Союзу, про що мова піде в наступному підрозділі цього дослідження.

1.3. Правові засади регулювання діяльності спеціальних місій Європейського Союзу

ЄС веде активну діяльність з розгортання спеціальних місій, що пов'язано зі зростанням оперативного потенціалу Союзу та дозволяє проводити все більшу кількість різноманітних операцій. Згідно з ч. 1 ст. 42 Договору про Європейський Союз, спільна безпекова та оборонна політика є невід'ємною частиною спільної зовнішньої та безпекової політики. Вона забезпечує Союзові оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби. Союз може використовувати їх у місіях поза межами Союзу щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку згідно з принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй. Виконання цих завдань здійснюється із використанням ресурсів, що надаються державами-членами [40]. За статтею 43 Договору про Європейський Союз, місії, для виконання яких ЄС може використовувати цивільні та військові засоби, охоплюють спільні операції з роззброєння, гуманітарні та рятувальні операції, надання консультацій та допомоги у військових справах, місії запобігання конфліктам і миротворчі місії збройних сил з врегулювання кризових ситуацій, зокрема, встановлення миру та пост-конфліктна стабілізація.

Як можна побачити з наведених норм, місії ЄС можуть створюватись для надання допомоги не тільки в конфліктних, але й в будь-яких кризових ситуаціях, в тому числі, гуманітарних криз та таких ситуацій, що потребують рятувальних дій. Тому слід погодитись з професором Ф. Нертом, який підкреслює, що місії Європейського Союзу, по суті, є операціями з кризового менеджменту [224, С.18]. На практиці такий «кризовий менеджмент» може здійснюватись з широкого кола питань, яке

охоплює підтримку верховенства права, поліцейські операції, реформування сектору безпеки, прикордонну допомогу та моніторинг, підтримку миру та миротворчість.

Основним правовим інструментом, що скеровує операції ЄС є рішення Ради, що приймаються на підставі частини 2 статті 43 Договору про Європейський Союз, згідно з якою Рада ухвалює рішення, що визначають цілі та обсяги місій, загальні умови їхнього виконання. Відповідне посилення міститься також в статті 28 Договору, за якою, якщо міжнародна ситуація вимагає оперативних дій Союзу, Рада ухвалює рішення, що закладають цілі, обсяг та засоби, які мають надаватися Союзові, а також, у разі потреби, тривалість та умови їх виконання. У разі зміни умов, що мають суттєвий вплив на питання, що є предметом регулювання такого рішення, Рада переглядає принципи та цілі цього рішення та ухвалює нові рішення.

Такі рішення, в разі їх ухвалення, носять обов'язковий характер для держав-членів. Разом з тим, держава зберігає право на ухвалення національної позиції чи вчинення національної дії, окремої від позицій та дій Союзу, про яку вона повинна заздалегідь повідомити Раду для наступного обговорення [40].

Рішення ухвалюються з урахуванням положень статті 31 Договору, тобто одностайно чи за відсутності голосів проти. Держави-члени мають право утримуватись від голосування, однак повинні обґрунтовувати своє утримання формальною декларацією. В цьому випадку держава не зобов'язана застосовувати таке рішення до себе, проте повинна визнавати його обов'язковим для Союзу. Утримання від голосування щонайменше однієї третини держав-членів, що охоплюють не менше третини населення Союзу, призводить до несхвалення відповідного рішення. Разом з тим, з цього загального порядку, на підставі частини 2 статті 31, може бути зроблене виключення для операцій невійськового характеру, голосування по рішенням щодо яких може відбуватися кваліфікованою більшістю.

Необхідно відзначити, що процедура прийняття рішень за чинною редакцією Договору про Європейський Союз (зі змінами, внесеними Лісабонським договором) відповідає процедурі спільних дій за статтею 14 в редакції Договору, що була чинною до 2007 року. Подібні спільні дії та рішення слід розглядати як акти саме Союзу, а не спільні ініціативи, колективно схвалені державами-членами.

Зазвичай, такими рішеннями (чи, в минулому, спільними діями), встановлюється мандат місії, її політичне та, за необхідності, військове керівництво, визначається статус місії, фінансові аспекти її діяльності, можливість участі третіх держав, що не є членами ЄС, відносини з третіми державами та міжнародними організаціями, порядок роботи з інформацією з обмеженим доступом, терміни початку та завершення роботи місії. У випадках військових операцій, приймається також додаткове окреме рішення щодо початку такої операції [158].

В якості прикладів місій, що були створені в рамках механізму спільних дій, можна навести операцію «Алтея» та Поліцейську місію ЄС в Боснії і Герцеговині [173], операцію «Конкордія» [164] та поліцейську місію «Проксима» [163] в Македонії, військову операцію «Артеміда» [162], Місію з підтримання реформи армії та поліцейську місію «Кіншаса» в Демократичній Республіці Конго [167], місію «Феміда» з забезпечення верховенства закону в Грузії [167], місію «Лекс» з підтримання законності в Іраку [169], акцію з підтримки дій Африканського Союзу в Судані [156], Спостережну місію в індонезійській провінції Ачех [172], Поліцейську місію на Палестинських територіях [157], місію зі сприяння прикордонному контролю в Рафасі (Палестинська автономія) [171].

На підставі аналізу наведених спільних дій, можна зробити висновок про їх загальний зміст. Зазвичай, спільна дія:

- визначає завдання місії. Більшість місій ґрунтується на запрошеннях держав, в яких проводяться операції, або угоді (такій, як, наприклад, Загальна рамкова угода про досягнення миру в Боснії і

Герцеговині, на підставі якої проводилася операція «Алтея»). В усіх випадках, де це можливо, наводяться посилання на резолюції ООН, в дусі яких проводиться операція. Так, у випадку операції «Артеміда», місія ЄС створювалася безпосередньо на підставі посилання на рішення ООН, виконавцем якого виступив Європейський Союз;

- ініціює розробку плану операції, або визначає групу планування операції. Можливе визначення країни, що є відповідальною за планування (framework nation). Зокрема, щодо операції «Артеміда» такою країною була визначена Франція. Водночас, відповідальна країна лише розробляє проекти документів щодо діяльності місії (що будуть докладно описані нижче), а ухвалення цих документів залишається прерогативою Ради ЄС;

- встановлює систему командування операцією. Голови місій ЄС підзвітні, як правило, Високому представнику з СЗБП безпосередньо або через Спеціального представника ЄС в конкретному регіоні. У випадках спільних операцій з іншими організаціями (ООН, НАТО), окрім голів місій призначаються командуючі силами ЄС, що відповідають за координацію діяльності з партнерською організацією;

- визначає статус та принципи комплектування персоналу операції в цілому та місії. Особи, що працюють в рамках місій ЄС, делегуються державами-членами, котрі несуть всі видатки з виплати їм заробітної плати та оплати поточних видатків. В більшості випадків, строки делегування персоналу становлять не менше одного року, хоча остаточно визначаються тривалістю відповідної місії. Особи, що делеговані, в свою чергу, повністю підзвітні своїм національним урядам. Керівництву місій надається також право наймати міжнародних посадовців та місцевий персонал;

- окреслює географічне розташування суб'єктів операції. Зазвичай, центральний офіс місії розташовується в столиці, або на ділянках, на які спрямована робота місії (наприклад, в певних точках державного кордону). Можливе створення центрального та регіонального офісів, а також окремих структурних підрозділів відповідно до завдань місії;

- вказується на намір Комісії ЄС здійснювати дії, що сприятимуть досягненню цілей операції. Це допомагає юридичному оформленню участі Комісії в місіях, що створюються в рамках СЗБП, частина з яких, по суті, здійснюється в сфері СПБО, що знаходиться від основних напрямків діяльності Комісії на найбільшій відстані;

- визначаються умови участі в операції третіх держав. Така участь можлива, якщо вона не підриває систему прийняття рішень ЄС та здійснюється на підставі принципів, аналогічних тим, що прийняті для держав-членів, що у випадку поліцейських місій означає сплату витрат, пов'язаних з діяльністю персоналу місії, за рахунок сторони, що делегує. Для поліцейських та миротворчих операцій коло можливих країн-учасниць обмежується європейськими країнами-членами НАТО, а також тими країнами-членами ОБСЄ, що вже брали участь в діяльності Міжнародних поліцейських спеціальних сил ООН, на заміну яким приходить поліцейська операція ЄС. Для цивільного компоненту місій існує також можливість участі громадян третіх держав у конкурсі на отримання контрактів, потреба в яких виникає в ЄС задля обслуговування місії;

- за необхідності, зазначаються умови доступу учасників операції до закритих документів ЄС. Так, для операцій «Артеміда» та «Алтея» встановлювалася можливість доступу третіх держав-учасниць до будь-якої конфіденційної інформації, що стосується проведення операції. Для операцій «Проксима» та «Кіншаса» були докладно описані рівні умови допуску третіх держав-учасниць та країни проведення операції. Так, надання інформації міжнародній організації-партнеру (ОБСЄ в операції «Проксима», ООН для операції «Кіншаса») та іракському уряду (у випадку операції «Лекс») дозволялося тільки для документів нижчого рівня таємності «Обмежено». В поліцейських операціях державам-учасницям, а також НАТО, можуть надаватися документи рівня секретності «Конфіденційно», в той час як місцеві органи влади можуть отримати

інформацію лише з рівнем «Обмежено», та лише у випадках особливої та невідкладної необхідності [182];

- визначаються умови фінансування операції. Деталізація встановлених витрат може обмежуватися загальною сумою, що виділяється на організацію місії, або включати конкретні вказівки на витрати, необхідні для розгортання та продовження операції, а також на джерела надходження відповідних коштів (бюджет ЄС або внески держав-членів);

- спільні дії щодо місій, що приймаються починаючи з 2005 року, окрім стандартних пунктів, містять особливий розділ, що встановлює підвищені вимоги до забезпечення безпеки. Так, голова місії повинен підтримувати постійний контакт з Відділом з питань безпеки Генерального секретаря Ради ЄС, якому доручено організовувати спеціальний курс з навчання навичкам забезпечення безпеки, який повинен пройти весь персонал місії в обов'язковому порядку. До складу місії повинен входити підзвітний її голові офіцер з безпеки, робота якого піддається регулярним перевіркам.

Окрім проведення самостійних операцій з врегулювання конфліктів, ЄС може використовувати механізм спільних дій для допомоги державним органам третіх країн. В такий спосіб, зокрема, надавалася консультативна підтримка у відновленні поліції Албанії, допомога Грузії у забезпеченні безпеки місії ОБСЄ на кордоні з Російською Федерацією.

Якщо Радою приймається принципове політичне рішення щодо створення місії та затверджуються базові положення, якими регулюється її діяльність, то поточне управління та контроль такої діяльності покладаються на Комітет з питань політики та безпеки. За статтею 28 Договору про Європейський Союз, цей Комітет «здійснює політичний контроль і стратегічне керування зазначеними в статті 43 операціями з урегулювання кризових ситуацій під керівництвом ради та Верховного представника». Рада, в свою чергу, «може уповноважити Комітет для цілей

та на час проведення операції з урегулювання кризової ситуації, як визначено Радою, приймати відповідні рішення щодо політичного контролю та стратегічного керування операцією». Зазвичай, до відома Комітету Радою відносяться рішення щодо внесення поточних доповнень до оперативних планів, призначення керівників (командуючих) місією, питань оперативного керівництва.

Крім того, за статтею 44 Договору про Європейський Союз (стаття 28 С до набрання чинності Лісабонським договором), Рада може доручити реалізацію місії групі держав-членів, що бажають цього та мають для подібної місії необхідний потенціал. В цьому випадку, про управління процесом реалізації місії домовляються між собою ці держави-члени за участі Верховного представника Союзу з іноземних справ та політики безпеки. За зверненням цих держав та у випадках необхідності зміни цілей або умов даної місії, Рада може прийняти відповідні рішення.

Окрім статутних документів Європейського Союзу, діяльність його місій може регулюватися укладеними Союзом договорами. Такі договори укладаються саме Союзом як юридичною особою, а не колективно державами-членами. Необхідно підкреслити, що у подібних договорах Союз розглядався як юридична особа і до укладання Лісабонського договору, яким правосуб'єктність ЄС було закріплено формально. Наприклад, в Угоді між Міжнародним кримінальним судом та Європейським Союзом про співробітництво та взаємодопомогу від 2006 року, прямо вказувалося на самостійність юридичної особи Союзу від держав-членів [132]. Подібні угоди, що укладаються з третіми державами стосовно місій ЄС, включають в себе, зазвичай, положення про участь третіх держав у таких місіях та їх статус на території третіх держав [239].

Зазвичай, угоди щодо розміщення місії на території третьої держави укладаються у форматі так званих Угод про статус сил (Status of Forces Agreement (SOFA)) чи Угод про статус Місії (Status of Mission Agreement (SOMA)). Угоди SOFA/SOMA містять положення щодо юрисдикції

відносно території та персоналу місії, носіння персоналом місії форми та зброї, привілеїв та імунітетів персоналу місії, безпеки місії та її персоналу, порядку розгляду скарг та розв'язання спорів [238].

У випадках, коли в місії ЄС бере участь третя держава, форми такої участі обумовлюються у відповідній угоді. Це можуть бути або угоди *ad hoc*, що розробляються на базі модельних угод [131], або рамкові угоди, що стосуються участі в операціях ЄС в цілому [107]. При укладенні таких угод третя держава, як правило, спирається на рішення (спільну дію) Ради про початок операції та зобов'язується слідувати відповідним приписам Ради. Подібні угоди також поширюють на персонал третьої держави, що бере участь в операції, дію угод SOFA/SOMA та вказують на лінію підпорядкування, юрисдикцію щодо персоналу, тощо. Також між державами-учасницями місії укладаються різноманітні додаткові угоди, меморандуми про порозуміння, технічні договори, які стосуються різних аспектів їх співробітництва в рамках операцій ЄС.

Окрім угод, що безпосередньо стосуються конкретної місії, її діяльність також упорядковується загальними нормами міжнародного права. Відповідно до норми частини 5 статті 3 Договору про Європейський Союз, «у своїх відносинах зі світом, Союз підтримує та поширює свої цінності та інтереси...підтримує мир, безпеку та сталий розвиток...захист прав людини, зокрема прав дитини, а також суворе дотримання і розвиток міжнародного права, зокрема дотримання принципів Статуту ООН». Відповідно до статті 21 Договору, у своїх діях на міжнародній арені «Союз керується принципами, які надихнули на його створення, розвиток та розширення, та які він має намір поширювати у світі, а саме такими: демократія, верховенство права, універсальність та неподільність прав людини та основоположних свобод, повага до людської гідності, принципи рівності та солідарності, а також дотримання Статуту ООН та міжнародного права». Відповідно до частини 2 тієї ж статті, «Союз визначає та здійснює спільну політику та заходи й працює заради

досягнення високого рівня співпраці у всіх сферах міжнародних відносин для того щоб...зміцнювати й підтримувати демократію, верховенство права, права людини та принципи міжнародного права...оберігати мир, запобігати конфліктам і зміцнювати міжнародну безпеку згідно з цілями та принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй, з принципами Гельсінського Заключного Акту та цілями Паризької Хартії». За частиною 3, «Союз дотримується принципів й невідступно слідує цілям, визначеним в частинах 1 та 2, в розробці та реалізації різноманітних напрямків своєї зовнішньої діяльності...а також зовнішніх аспектів інших політик Союзу».

З наведених положень можна зробити висновок, що Договір про Європейський Союз зобов'язує ЄС поважати міжнародне право та права людини у своїх зовнішніх зносинах. В світлі цього можна згадати висновки Європейського Суду про те, що Європейські Спільноти (а отже і Союз як їх правонаступник) зобов'язані поважати договірне та звичаєве міжнародне право [140]. Це може стосуватися не тільки права прав людини але й інших важливих для здійснення місії галузей міжнародного права, таких як, наприклад, міжнародне морське право у місіях з боротьби з піратством чи дипломатичне право (у відносинах з третіми державами або приймаючою державою).

1.4. Інституційні аспекти організації спеціальних місій ЄС

Стандарти інституційної організації спеціальних місій Європейського Союзу оформлювалися поступово з накопиченням відповідного досвіду операцій в колишній Югославії, на теренах СНД, на Близькому Сході та в Африці. В період з 2003 по 2011 рік ЄС взяв участь у 25 миротворчих операціях, переважна більшість яких носила суто цивільний або змішаний цивільно-військовий характер. Виключно військовими були лише операція «Алтея» в Боснії і Герцеговині, де ЄС

взяв на себе функції, що раніше виконувалися НАТО, та операція «Атланта» проти сомалійських піратів в Аденській затоці [23].

Хоча задекларована стурбованість ЄС наслідками регіональних конфліктів не обмежується географічно близькими регіонами та носить глобальний характер, все ж пріоритетне значення для Союзу мають відкриті або латентні конфлікти на європейському континенті та в суміжних регіонах: на пострадянському просторі, Балканах, Близькому та Середньому Сході. Також не можна оминати увагою наявність конфлікту безпосередньо на території однієї з держав-членів – Республіки Кіпру.

Географічний розподіл місій в рамках СЗБП також явно демонструє не тільки пріоритети ЄС в питаннях регіональних конфліктів, але й його реальні можливості з проведення миротворчих операцій. Зокрема, територія колишньої Югославії стала своєрідною зоною відповідальності ЄС за постконфліктну стабілізацію цього регіону. Створення так званої «архітектури безпеки» в Африці розглядається ЄС не тільки як моральний обов'язок, але й як можливість для розвитку та зміцнення СЗБП та СПБО [23]. Наявні тут і практичні інтереси. Зокрема, ЄС прагне не допустити надмірного загострення ситуації у найбільш небезпечних країнах континенту, що, в свою чергу, може призвести до втрати доступу до африканських ринків та джерел сировини, а також до зростання міграційних потоків, що прямують до країн Європи [3, С.15].

Конфлікти на пострадянському просторі, особливо такі, що призвели до виникнення територій зі спірним статусом (Придністров'я, Південна Осетія, Абхазія, Нагірний Карабах, Крим, східні області України) завжди викликали стурбованість Європейського Союзу, оскільки вони відбуваються у безпосередній близькості від його кордонів. Однак, з практичної точки зору, в ЄС відсутні можливості для проведення миротворчих операцій в таких гарячих точках. Це змушує Союз лише підтримувати свою присутність в якості спостерігача, або спрямовувати

цивільні місії для вирішення окремих актуальних проблем, таких як прикордонний контроль.

Конфлікти на Близькому та Середньому Сході (Афганістан, Ірак, Сирія) привертають особливу увагу ЄС. Після терористичних актів в США 11 вересня 2001 року виник новий формат міжнародної протидії конфліктам у формі боротьби з міжнародним тероризмом. Цей формат дозволяє ЄС приймати участь в Міжнародних силах сприяння безпеці під керівництвом НАТО, а також спрямовувати до відповідних конфліктних регіонів поліцейські місії та місії з підтримання безпеки, такі як поліцейські місії в Афганістані та Іраку, завданням яких є допомога урядам відповідних країн у формуванні нової дієздатної системи правоохоронних органів.

Все це призводить до змін характеру кризового регулювання. «Класичні» миротворчі операції, що нерідко приймали форму військової інтервенції, хай навіть і з добрими намірами, поступаються місцем різноманітним цивільним та цивільно-військовим місіям [186, С.93]. Концептуально такий підхід, що полягає в цивільному кризовому регулюванні, найкращим чином відповідає меті СЗБП зі «зміцнення та підтримання демократії, верховенства закону, прав людини та принципів міжнародного права» у відповідності до цілей та принципів Статуту ООН, Заключного Гельсінського Акту та Паризької хартії.

Водночас, саме поняття та зміст «кризового регулювання» лишається досить розпливчастим та не має чіткого визначення в документах ЄС [192, С.115]. Це питання лишається в центрі європейської дискусії щодо підходів до глобальної безпеки. Так, в Доповіді про реалізацію Європейської стратегії безпеки було зроблено наголос на використанні методів «м'якої сили». Зокрема відзначалося, що «маючи в розпорядженні ряд унікальних інструментів, ЄС вже сприяє підвищенню безпеки в світі. Ми працюємо над людською захищеністю, знижуючи рівень бідності та нерівності, пропагандуючи добрі управлінські практики та права людини,

надаючи допомогу в розвитку та розглядаючи безпосередньо причини конфліктів та незахищеності. ЄС залишається найбільшим джерелом допомоги для країн, що розвиваються» [71].

Розвиваючи концепцію цивільного кризового регулювання, в ЄС було розроблено дві концепції, що дозволяють використовувати таке регулювання у військових конфліктах, поєднуючи цивільний та військовий компоненти. Це концепції цивільно-військового співробітництва та цивільно-військової координації. Цивільно-військове співробітництво стосується питань співробітництва між військовими та цивільними структурами, що діють поза межами ЄС, в той час як цивільно-військова координація стосується дій всіх структур ЄС, що беруть участь у кризовому врегулюванні [212, С.19].

Цивільні антикризові структури ЄС покликані невійськовими методами сприяти попередженню та врегулюванню конфліктів. Їхніми основними завданнями є підтримка правопорядку в районах криз, допомога в створенні місцевих органів влади, юстиції та правосуддя, надання гуманітарної допомоги населенню, проведення пошуково-рятувальних та відновлювальних робіт, виконання функцій міжнародних спостерігачів. З цього приводу Верховний представник з СЗБП Х. Солана відзначав: «сьогодні ЄС залишається єдиною організацією, що здатна повною мірою використовувати інструменти та ресурси, які є доповненням до традиційних інструментів зовнішньої політики його держав-членів, як в питаннях попередження або припинення криз, так і в питаннях відновлення миру та різноманітних установ після завершення конфліктів...Конфлікти сьогодення краще, ніж що-небудь інше, демонструють, що військове рішення не є єдиним та найкращим вибором, особливо в період стабілізації кризи» [98].

Враховуючи розбіжності в причинах та характері конфліктів та криз, ЄС застосовує різноманітні організаційні форми місій, що спрямовані на їхнє врегулювання. Так, поліцейські місії (EUPOL) здійснюються, як

правило, після проведення операцій з врегулювання кризи або одночасно з ними. Вони мають на меті надати допомогу місцевому уряду в стабілізації стану справ всередині держави шляхом формування та підготовки дієздатних органів охорони правопорядку. Подібні поліцейські місії Європейського Союзу були розгорнуті в Демократичній Республіці Конго, Боснії і Герцеговині, в Македонії, в Афганістані та на Палестинських територіях.

Місії Європейського Союзу зі сприяння встановленню або забезпеченню правопорядку (верховенства закону) спрямовані на надання допомоги урядам зацікавлених держав у реформуванні силових органів державної влади, структур та установ, а також правоохоронної та судової системи в цілому з метою становлення, відновлення та розвитку в державі демократичних правових норм. Подібні місії розгорталися в Косово, Іраку та Грузії.

У випадках укладання між сторонами збройного конфлікту домовленостей, ЄС може розгортати спостережні місії, завданням яких стає контроль виконання таких договорів. До подібних місій можна віднести місії EUMM в колишній Югославії та в Грузії, а також місію АММ в індонезійській провінції Ачех.

Цивільне кризове регулювання також дозволяє розгортання місій з прикордонної допомоги (EUBAM), завданням яких є допомога місцевим органам влади в прикордонному контролі, керуванні міграційними потоками, боротьбі з контрабандою, тощо. Подібні місії були створені Європейським Союзом на кордоні Єгипту та Сектору Гази, а також на кордоні України та Молдови. Діяльність таких місій дозволяє наблизити відповідні держави до стандартів та практик ЄС в галузі прикордонного контролю.

Також можливе розгортання змішаних місій, що суміщають в собі два чи більше з вказаних завдань, як правило, в сфері реформування

правопорядку. Такими були місії в Гвінеї-Бісау та в регіоні Дарфуру в Судані.

Досвід цивільного антикризового врегулювання, що був накопичений ЄС, продемонстрував його сильні та слабкі сторони. До сильних сторін можна віднести:

- здатність до швидкого розгортання цивільних підрозділів ЄС (команди цивільного реагування розгорталися протягом п'яти днів, повноцінні поліцейські сили – протягом 30 днів);
- високий професіоналізм експертів з країн Європейського Союзу;
- розгортання місій, як правило, вітається державами, на території яких вони розгортаються, через позитивний політичний образ ЄС;
- здатність до поєднання цивільних та військових інструментів в рамках однієї місії.

До слабких сторін можна віднести наступні:

- допомога ЄС в надзвичайних обставинах не завжди ефективна в довготривалому плані, оскільки практично не здатна враховувати всі місцеві особливості кризових ситуацій;
- довготривала допомога не дозволяє оперативно реагувати на всі потреби, що виникають на місцях;
- надмірна бюрократичність процесу прийняття рішень, а також існуючі процедурні обмеження з технічних питань, що потребують швидкої реакції, впливають на ефективність та безперервність процесів врегулювання криз;
- недостатня узгодженість кризового регулювання з іншими напрямками діяльності ЄС, що стосуються торгівлі, сільського господарства та навколишнього природного середовища [207, С.49-67].

З інституційної точки зору, діяльність місій ЄС відбувається під загальним керівництвом Ради Європейського Союзу. Підготовчу роботу щодо рішень Ради здійснює Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки за підтримки Європейської служби

зовнішніх справ. У цій роботі також беруть участь Військовий комітет ЄС [153] та Комітет з цивільних аспектів врегулювання криз [152]. В рамках Генерального секретаріату Ради працюють Генеральний директорат зовнішніх зносин, Директорат з врегулювання криз та планування, Військовий штаб Європейського Союзу [154].

Рішення про розгортання місій Європейського Союзу приймаються Радою ЄС, а отже знаходяться в правовому полі ЄС. Організація антикризових операцій та місій відбувається у відповідності до гнучкого підходу в рамках СЗБП та СПБО, а отже їх склад та функції відрізняються в кожному конкретному випадку. Нерідко рішення Ради ЄС також підкріплюються відповідною резолюцією Ради Безпеки ООН, причому в цих випадках в місіях ЄС можуть взяти участь і ті країни, що до нього не входять. Найяскравішим прикладом цього можна вважати операцію «Конкордія», що проводилася під егідою ЄС в Македонії, та в якій взяли участь 13 держав-членів ЄС та 14 держав, що до складу ЄС не входять [2, С. 65-72].

Ключову роль в розгортанні місій Європейського Союзу відіграє Комітет з питань політики та безпеки. На підставі статті 38 Договору про Європейський Союз, він «здійснює політичний контроль та стратегічне планування» операцій ЄС. Процес планування та прийняття рішень відбувається шляхом взаємодії між експертами Комітету з одного боку, та політиками та дипломатами, що працюють в рамках Ради з іншого боку. Комітет, що функціонує, як правило, на рівні послів держав ЄС повинен стежити за міжнародною ситуацією в сферах, що стосуються спільної зовнішньої та безпекової політики та сприяти формуванню цієї політики шляхом підготовки висновків для Ради ЄС за її запитом або за власною ініціативою. Він також здійснює спостереження за реалізацією узгодженої політики, якщо це не зачіпає повноважень Високого представника ЄС або Комісії. Комітет здійснює політичний контроль та стратегічне керівництво операціями з врегулювання криз. Він відіграє ключову роль в

консультаціях з зацікавленими третіми країнами та міжнародними організаціями, зокрема ООН та НАТО. Генеральний секретар Ради ЄС та Високий представник з СЗБП на базі напрацювань Комітету надають йому інформацію щодо умов управління кризами.

У своїй діяльності Комітет спирається на рекомендації Військового комітету, вищого воєнного органу ЄС в рамках Ради ЄС, що складається з вищих офіцерів штабів армій європейських країн та здійснює керівництво всією військовою діяльністю Євросоюзу. Сфера діяльності Військового комітету охоплює консультації, військове співробітництво між країнами ЄС в галузі попередження конфліктів та управління кризами. Зокрема, він формулює рекомендації за запитом Комітету з питань політики та безпеки, що містять оцінки ризиків, які становлять існуючі або потенційні кризи, оцінки потенціалу співробітництва між ЄС та третіми державами і міжнародними організаціями, готує фінансові звіти з оцінки операцій та навчань, тощо.

Разом з Комітетом з питань політики безпеки та Військовим комітетом, до системи вищих військово-політичних органів ЄС входить підзвітний Військовому комітету Військовий штаб Європейського Союзу. До його завдань належить раннє попередження загроз та викликів, оцінка ситуації і стратегічне планування. Він також здійснює зв'язок та координацію планування ЄС та НАТО, надає оцінку та рекомендації щодо оперативної сумісності наданих державами ЄС сил та засобів.

Суттєвим недоліком військово-політичних структур ЄС є відсутність єдиного оперативного штабу, що міг би на постійній основі здійснювати планування та забезпечувати командування та контроль операцій, що проводяться Союзом. Відповідні пропозиції подавалися в 2008 році президентом Франції Н. Саркозі, однак, через відсутність політичної єдності в цьому питанні, а також через побоювання негативної реакції НАТО, такий штаб так і не було створено[64].

Цивільний комітет з кризового регулювання, що був створений в 2000 році, так само як і Військовий комітет, надає рекомендації Комітету з питань політики і безпеки щодо цивільних місій та пріоритетів. Діяльність Цивільного та Військового комітетів відбувається паралельно. На допомогу Цивільному комітету в рамках Секретаріату Ради в 2007 році була створена нова структура – Цивільне планування і проведення операцій, що надає Цивільному комітету експертну допомогу. Вона складається з 70 фахівців в різних галузях, таких як право, організація поліцейської діяльності, логістика [23, С.143].

Процес взаємодії між всіма цими структурами щодо питань врегулювання криз регулюється документом під назвою «Пропозиції щодо процедур узгодженого та всеохоплюючого врегулювання криз ЄС» [244] та Концепції військового планування на політичному та стратегічному рівні ЄС [190].

Відповідно до Пропозицій, врегулювання криз ЄС проходить шість фаз:

1. Поточна фаза передбачає моніторинг та аналіз ситуації потенційної чи існуючої кризи як в роботі уповноважених органів ЄС, так і шляхом отримання інформації від третіх сторін.

2. Фаза розвитку кризи та попереднього планування включає в себе виявлення кризи, встановлення її характеристик та визначення найбільш придатних способів реагування, в тому числі, шляхом утворення відповідної місії.

3. В рамках фази розробки концепції врегулювання кризи відбувається оцінка обраних під час фази планування способів врегулювання кризи, ці способи зводяться в єдину стратегію та розпочинається консультування з третіми сторонами щодо надання ЄС допомоги з врегулювання кризи.

4. В ході фази прийняття рішення, Рада визначається з порядком ведення операції та її фінансування, укладаються угоди SOFA/SOMA, окреслюються заходи, що повинні бути здійснені Союзом в цілому.

5. В рамках фази імплементації проводиться практична робота з кризового врегулювання у встановленій Радою формі, в тому числі, у формі діяльності спеціальних місій.

6. В ході завершальної фази приймається рішення про зміну порядку врегулювання кризи або припинення операції [244].

Слід підкреслити, що зазначені фази носять рамковий характер і на практиці припускається відхилення від окремих рекомендацій чи навіть пропуск окремих фаз, оскільки деякі з процедур (наприклад, розробка концепції врегулювання кризи) повторюються на різних фазах. Незалежно від повноти дотримання викладеної схеми, результатом повинна стати розробка чотирьох документів, на підставі яких функціонують спеціальні місії.

1. Концепція врегулювання кризи, що є рамковим документом, який окреслює загальний підхід ЄС до конкретної кризи та описує весь набір запланованих акцій. Концепція виступає важливим знаряддям, що «забезпечує узгодженість та всеохоплюючий характер можливих заходів ЄС, приймаючи до уваги доступні Союзу інструменти» [220, С.160].

2. Військові, політичні чи цивільні Стратегічні можливості (Strategic options), що включають, серед іншого, оцінку ризиків, структуру підпорядкування та контролю та вимоги до персоналу.

3. Концепція операцій (Concept of operations (CONOPS)), що зазвичай розробляється командувачем операції (для військових місій) чи головою цивільної місії. У випадку військових операцій Концепція включає настанови з застосування сили для персоналу місії.

4. План операції (Operation Plan, OPLAN), що розробляється командувачем операції (для військових місій), або головою місії (для цивільних місій). План описує специфіку операції, та, зазвичай, містить

велику кількість додатків з окремих вузьких питань, таких як правові аспекти операції, порядок застосування сили, тощо.

5. Для військових операцій, в яких допускається застосування сили, складаються відповідні Правила застосування сили (Rules of Engagement), що розробляються командуючим операцією та затверджуються Радою ЄС разом з Планом операції. Відсутність таких Правил, однак, не виключає застосування сили для самооборони місії та окремих осіб з її персоналу. Загальні вимоги щодо правил застосування сили (в тому числі, з метою самооборони) викладені в Концепції застосування сили у військових операціях ЄС (Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations), що доступні для ознайомлення лише частково [191]. Відповідно до параграфу 3 даного документу, визначаються «принципи використання сили військовими підрозділами та фізичними особами у військових операціях ЄС». Вони слугують рекомендаціями для визначення принципів використання сили у Правилах використання сили, що розробляються для військових операцій. Крім того, окремі держави-члени ЄС можуть надавати власні інструкції своїм військовим підрозділам, що виділяються для участі в місіях ЄС, однак такі інструкції можуть лише обмежувати, але не розширювати можливості для використання сили. Крім того, правила використання сили не можуть суперечити законодавству держави, на території якої розміщується місія.

Ці документи, що створюються спеціально для кожної окремої операції, розробляються з урахуванням більш загальних концепцій Спільної політики безпеки та оборони ЄС, таких як Концепція логістичної підтримки для військових операцій ЄС [145], Концепція стратегічного пересування та транспорту для військових операцій ЄС [146], тощо. Плани окремих операцій, самі по собі, юридичними документами не є та приймаються лише на виконання правових актів більш загального характеру.

Безпосереднє керівництво місіями ЄС здійснюється Командувачем цивільних операцій (Civilian Operation Commander), котрий планує та направляє на стратегічному рівні всі цивільні місії ЄС та, в свою чергу, діє під загальним керівництвом Комітету з питань політики та безпеки. Командувачу підпорядковуються голови цивільних місій. Сам Командувач підзвітний Високому представнику з питань закордонних справ і політики. В рамках свої повноважень Командувач виконує наступні функції:

- надає настанови щодо врегулювання криз цивільним місіям, в тому числі, щодо розробки цивільних операцій;
- скеровує діяльність цивільних експертів, що працюють в рамках місій;
- здійснює перевірку виконання завдань цивільними місіями на стратегічному рівні;
- визначає людські, матеріальні (обладнання, приміщення, тощо) та фінансові ресурси, необхідні для успішної роботи місії та пропонує щодо них технічні рішення;
- надає рекомендації Європейській комісії стосовно фінансових та матеріальних ресурсів, необхідних для успішного виконання цілей місії;
- сприяє розробці правових актів щодо діяльності місій, таких як угоди SOFA/SOMA;
- готує проекти директив, наказів та інструкцій;
- сприяє розробці головами цивільних місій оперативних планів та планів місій;
- здійснює нагляд за цивільними місіями та контролює подання ними звітів;
- забезпечує взаємодію між місіями, в тому числі, шляхом обміну експертами та передачі матеріальних активів;
- надає рекомендації Комітету з питань політики та безпеки, в тому числі, щодо зміни характеру та припинення роботи місій;

- розробляє та переглядає внутрішні нормативні акти щодо керівництва місіями, в тому числі, щодо оперативних процедур;
- сприяє розробці методичних рекомендацій в різних галузях діяльності ЄС (в тому числі, щодо політики, верховенства права, цивільного адміністрування), у відповідності до яких створюються місії та проводиться оцінка їхньої роботи;
- підтримує зв'язок з державами-членами ЄС, міжнародними організаціями та третіми країнами з питань обміну інформацією щодо діяльності місій так, аби забезпечити координацію між ними в оперативних питаннях;
- підтримує зв'язок місій з Військовим штабом ЄС;
- підтримує зв'язок з засобами масової інформації [143].

Висновки до Розділу 1

1. Діяльність спеціальних місій Європейського Союзу є частиною Спільної зовнішньої та безпекової політики та Спільної політики безпеки та оборони ЄС. Коріння цих політик слід шукати в об'єднанні західноєвропейських країн після завершення Другої Світової Війни спочатку задля протистояння ймовірному відродженню німецького милітаризму, а пізніше у зв'язку з загрозою збройного конфлікту з СРСР та його сателітами у Східній Європі. Утворений на початку 1950-х років Західноєвропейський Союз протягом Холодної Війни перебував в тіні більш широкого та потужного блоку НАТО, однак залишався самостійною організацією, окремою як від НАТО, так і від Європейських Спільнот. Зі зникненням загрози війни в Європі та утворенням ЄС саме напрацювання Західноєвропейського Союзу лягли в основу єдиної європейської оборонної та безпекової ідентичності.

2. В рамках СЗБП та СПБО, що активно розвивалися після укладання Маастрихтського, та особливо Амстердамського договорів можна виділити

військові та цивільні компоненти, хоча їхнє чітке розрізнення ускладнене, а окремі елементи цих політик можуть носити як військовий, так і цивільний характер. Наприкінці 1990-х та в першій половині 2000-х років, завдяки прийняттю цілого ряду документів, таких як Гельсінська основоположна мета, Цивільна основоположна мета та інших, склався розвинутий інструментарій Євросоюзу зі здійснення як військового, так і цивільного компоненту його зовнішньополітичної та оборонної діяльності, що повинен був сприяти об'єднанню сил держав-членів ЄС в проведенні оборонних та безпекових заходів, забезпечити швидке реагування на існуючі чи потенційні загрози та кризи, а також гарантувати сталість досягнутих відповідними заходами результатів.

3. Остаточна Спільна зовнішня та безпекова політика та Спільна безпекова та оборонна політика ЄС склалися після набрання чинності Лісабонським договором. Аналіз положень цього договору дозволяє говорити про остаточне відокремлення СПБО від СЗБП, хоча остання зберігає керівну роль, про що свідчить її більша нормативна та інституційна розвиненість. Завдяки Лісабонському договору виникає поняття постійного структурного співробітництва, що передбачало не просто взаємодію держав-членів ЄС одна з одною та з Союзом, але певну спеціалізацію цих держав в залежності від їхніх оперативних спроможностей. Разом з тим, хоча про ЄС стало можливим говорити як про повноцінну організацію колективної безпеки, Євросоюз продовжив визнавати пріоритет ООН в миротворчій діяльності, а також зберіг особливі відносини з НАТО.

4. Правові основи діяльності будь-яких спеціальних місій, в тому числі спеціальних місій ЄС, слід шукати в загальному міжнародному праві. Спеціальні місії є найдавнішою формою дипломатії, що регулюється усталеними звичаєвими нормами. Відображенням цих норм є Нью-Йоркська Конвенція ООН про спеціальні місії. Конвенцією встановлюються норми щодо спеціальних місій, які направляються від

держав в інші держави. Однак, фактично Конвенція використовується в практиці ЄС у відносинах з країнами, що є її сторонами. Оскільки Україна є стороною Конвенції про спеціальні місії, норми Конвенції застосовні у відносинах між Україною та ЄС щодо спеціальних місій.

5. Право спеціальних місій ЄС є окремим випадком загального міжнародного права спеціальних місій, більш вузьким правовим режимом, що існує в рамках іншого спеціального міжнародно-правового режиму. Загальне право спеціальних місій в цьому сенсі є *lex generalis*, та його можна використовувати в усіх випадках, коли воно не суперечить *lex specialis*. Аналіз положень Нью-Йоркської Конвенції демонструє, що більшість відображених у ній звичаєвих норм (щодо завдань, початку та закінчення функцій, привілеїв та імунітетів, тощо) фактично застосовуються до інституту спеціальних місій ЄС. Угодами між Європейським Союзом та третіми державами відповідні норми (наприклад, щодо імунітетів), лише модифікуються та пристосовуються до конкретних обставин.

6. Створення та діяльність спеціальних місій є однією з основних форм ведення Європейським Союзом зовнішньої та безпекової політики. Такі місії можуть створюватися не тільки у випадках актуальних конфліктів, але й взагалі стосуватися будь-яких кризових ситуацій. По суті, більшість операцій ЄС, в рамках яких створюються спеціальні місії, є операціями з подолання криз, та носять характер кризового менеджменту. Це стосується найширшого кола питань – від миротворчості в збройних конфліктах, до допомоги третім державам у відновленні верховенства права, створення дієздатної поліції, тощо.

7. Рішення, що стосуються створення, діяльності та згорання місій приймаються самим Європейським Союзом як юридичною особистістю, причому така практика існувала ще до набрання чинності Лісабонським договором, в якому було заявлено про наявність в ЄС власної правосуб'єктності. Відповідно, статус місій встановлюється всім Союзом в

цілому, а не колективним рішенням його членів. Саме Союз в особі Ради створює та здійснює політичне керівництво діяльністю спеціальних місій, в той час як окремі органи ЄС здійснюють безпосереднє керівництво. Разом з тим, Союзом можуть визначатися додаткові чи спеціальні умови участі окремих держав в діяльності місій, залежно від оперативних спроможностей цих держав. Також відповідні умови можуть встановлюватись в домовленостях з третіми країнами, що беруть участь у місіях ЄС.

8. Слід говорити про три рівні правового регулювання діяльності спеціальних місій ЄС. На рівні Союзу їх статус, умови створення, діяльності та припинення діяльності визначаються документами ЄС. На рівні міжнародної системи в цілому, ЄС діє на підставі Статуту ООН та нерідко на виконання резолюцій Ради Безпеки ООН. На рівні відносин з державою, на території якої здійснює діяльність конкретна спеціальна місія, укладаються відповідні двосторонні угоди про розміщення сил ЄС (SOFA), або розміщення місії (SOMA).

9. Географічний розподіл місій ЄС відображає зовнішньополітичні пріоритети Союзу. Першочергово він зацікавлений в забезпеченні власної безпеки та подоланні наслідків криз та конфліктів неподалік від своїх кордонів. Відповідно, основна увага ним приділяється регіону Балкан та пострадянського простору. Разом з тим, враховуючи глобальний вплив криз, що виникають в будь-якій точці Земної кулі (прикладом чого може слугувати нинішня криза з легальними та нелегальними мігрантами), діяльність місій ЄС не обмежується сусідніми регіонами та охоплює також Близький та Середній Схід, Африку та навіть більш віддалені регіони, такі як Індонезія.

10. Попри наявність чисельних документів ЄС та накопичений ним значний досвід, конкретний зміст поняття кризового регулювання залишається невизначеним. В цілому, воно передбачає боротьбу з кризами та їхніми наслідками та може приймати найрізноманітніші форми.

Відсутність чіткого визначення можна розглядати як перевагу, адже характер майбутніх криз та загроз не піддається точному прогнозуванню, тому ЄС намагається підтримувати гнучкість нормативної та інституційної бази кризового регулювання. Можна виділити сильні та слабкі сторони діяльності місій ЄС щодо подолання криз. До сильних сторін слід відносити швидкість розгортання операцій та місій, високий професіоналізм персоналу ЄС, позитивне сприйняття діяльності місій світовою спільнотою та окремими країнами через гарний імідж ЄС. Слабкими слід вважати недостатню ефективність таких операцій та місій в довготривалій перспективі, надмірну бюрократичність процесу прийняття рішень та неузгодженість з іншими напрямками зовнішньополітичної діяльності ЄС.

11. Частковому подоланню вказаних недоліків може слугувати подальший розвиток та оптимізація органів ЄС, що безпосередньо керують діяльністю спеціальних місій. Зокрема, потребують уточнення процедури взаємодії між Радою ЄС, що приймає політичні рішення та Комітетом з питань політики та безпеки, що здійснює безпосереднє керівництво. Існуюча практика обміну думками та інформацією між експертами цих двох органів, а також процедури їхньої взаємодії зі штабами армій держав ЄС суттєво уповільнюють процес прийняття рішень. Цю проблему можна було б вирішити шляхом створення єдиного оперативного штабу Європейського Союзу.

РОЗДІЛ 2.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОЇ МІСІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ПРИКОРДОННОЇ ДОПОМОГИ МОЛДОВІ ТА УКРАЇНИ (EUBAM)

2.1. Становлення та діяльність спеціальних місій ЄС в Україні

Станом на 2015 рік в Україні діє декілька спеціальних місій Європейського Союзу. Однак, історично першою з них стала Місія Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги (European Union Border Assistance Mission, EUBAM), що була утворена, в першу чергу, у зв'язку з загрозами безпеки ЄС, які випливали з Придністровського конфлікту. Хоча даний конфлікт і не створював для Союзу військових ризиків, однак, територія невизнаної Придністровської Молдавської Республіки (ПМР) могла слугувати джерелом нелегальної міграції, контрабанди, торгівлі зброєю та іншими забороненими в широкому обігу товарами на східних кордонах Європи. Особливо актуальною ця проблематика стала у зв'язку із розширенням ЄС в 2004 році, що охопило одночасно десять країн Східної Європи та створило спільний кордон між Україною та ЄС, а також у зв'язку з запланованим п'ятим розширенням, яке в подальшому відбулося в 2007 році та дозволило приєднатися до Союзу Румунії, створивши спільний кордон між ЄС та Молдовою.

У зв'язку з розширенням ЄС, врегулювання Придністровського конфлікту, або зменшення його негативного впливу на Європу почало розглядатися як одне з пріоритетних завдань СЗБП, а задля його подолання було вирішено використати методи кризового регулювання, що були розроблені ЄС в рамках СЗПБ.

В 2003 році Європейська комісія відзначала, що «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» [256]. Також Комісією було зазначено, що «ЄС повинен грати більш активну роль в полегшенні розв'язання спорів щодо Палестини, Західної Сахари та Придністров'я (на підтримку зусиль ОБСЄ та інших медіаторів). Ширше залучення ЄС у врегулювання криз у відповідь на регіональні загрози було б відчутною демонстрацією рішучості ЄС щодо прийняття на себе більшої частини тягара розв'язання конфліктів у сусідніх державах. Щойно буде досягнуте врегулювання, стане можливим також застосування можливостей ЄС з подолання криз в пост-конфліктній розбудові заходів безпеки» [256]. Загальна спрямованість цього документу демонструє намір Європейського Союзу брати активну участь в запобіганні конфліктам та врегулюванні криз на периферії ЄС.

Разом з тим, врегулювання Придністровського конфлікту на той момент часу ще не розглядалося ЄС в якості пріоритетного завдання. Зокрема, Європейська стратегія безпеки 2003 року не згадує Придністров'я, хоча, наприклад, відзначає, що «розв'язання Арабо-ізраїльського конфлікту є стратегічним пріоритетом для Європи» [124]. Можна говорити, що ЄС на той момент лише «приглядався» до проблеми Придністров'я та визначав власні можливості для участі в її розв'язанні.

В березні 2003 та січні 2004 року Європейська комісія провела консультації з представниками Молдови та України щодо демаркації українсько-молдавського кордону та з певних питань митного оформлення та введення спільного прикордонного контролю [179].

Ці консультації сприяли розробці перших офіційних позицій ЄС щодо врегулювання Придністровської кризи, які полягали у наступному:

- Визнання Придністров'я невід'ємною частиною Республіки Молдова (через це в документах ЄС найчастіше використовуються такі формулювання як «Придністровський регіон Республіки Молдова»), а

резолуції Європейського парламенту з Придністров'я звуться резолюціями по ситуації в Республіці Молдова;

- Присутність на території Придністров'я російських миротворців, а також допомога, що надається Російською Федерацією Придністров'ю, негативно впливає на перспективи розв'язання конфлікту (серед іншого, дана позиція знайшла своє відображення в Плані дій Молдова-ЄС [75], в якому Євросоюз зазначив в якості свого обов'язку добиватися від Росії виконання рішень Стамбульського саміту ОБСЄ в частині розв'язання Придністровської проблеми в світлі забезпечення суверенітету та територіальної цілісності Молдови [100]).

- Фактичне керівництво Придністров'я припускається серйозних порушень прав людини, переслідує опозицію та незалежні ЗМІ, а також контролює тіньову економічну активність, яка існує завдяки фактичній відсутності молдовського митного законодавства на території Придністров'я;

- Придністровське керівництво перешкоджає переговорному процесу щодо врегулювання конфлікту. У відповідь, ЄС ввів проти осіб, що входили до уряду невизнаної ПМР персональні санкції, зокрема у вигляді заборони в'їзду на території держав-членів Євросоюзу [149, С.60-61], що періодично подовжувалися [150, 151].

Залученню до розв'язання Придністровського конфлікту Європейського Союзу зі свого боку сприяла і Молдова. В неофіційних пропозиціях молдавського МЗС відносно майбутнього плану дій ЄС-Молдова, Придністровському врегулюванню відводилося ключове місце. Зокрема, Молдова пропонувала призначити представника ЄС з питань Молдови, що відповідав би першочергово за залучення ЄС до Придністровського врегулювання, а також можливість участі представників ЄС в моніторингу придністровської ділянки молдавсько-українського кордону [193, С.524].

Активну участь в розв'язанні Придністровського конфлікту ЄС почав приймати починаючи з 2005 року, після прийняття Плану дій ЄС – Молдова. В Плані сприяння розв'язанню Придністровського конфлікту було названо одним з ключових завдань та посідало перше місце серед десяти пріоритетів документу, причому в якості одного з перших кроків до досягнення цієї мети згадувалося про необхідність розповсюдження загальнодержавного режиму управління кордонами на територію Придністров'я. Також в документі згадувалося про необхідність тристороннього співробітництва Молдови, України та ЄС з контролю придністровського сектору молдовсько-українського державного кордону. Прописувалась також необхідність активного співробітництва України та ЄС у сприянні розв'язанню Придністровського конфлікту, зокрема в питаннях транскордонного регулювання [74].

Аналогічні за сенсом положення містилися і в Плані дій Україна-ЄС, укладеному в 2005 році. Зокрема, в документі в якості одного з пріоритетів двостороннього співробітництва вказувалася робота з питань спільної політики сусідства та регіональної безпеки, зокрема щодо вироблення ефективного розв'язання Придністровського конфлікту в Молдові, включаючи вирішення прикордонних питань. На підставі цього, Україна взяла на себе зобов'язання продовжувати докладати конструктивних зусиль як посередник у процесі врегулювання Придністровського конфлікту у Молдові, а ЄС зобов'язався взяти участь у підтримці ОБСЄ та посередників, в тому числі України, у процесі врегулювання конфлікту у Придністров'ї з метою його ефективного розв'язання [76].

16 березня 2005 року Радою ЄС було прийнято молдавську пропозицію щодо призначення Спеціального представника ЄС по Молдові. Серед завдань європейського функціонера значилося сприяння мирному розв'язанню Придністровського конфлікту [170, С.50-52]. Це призначення стало першим практичним кроком ЄС, що продемонстрував його залученість до ситуації у Придністров'ї.

Наступний крок в тому ж напрямку було зроблено за ініціативою української сторони. На саміті ГУАМ 22 квітня 2005 року президент України В. Ющенко запропонував власний план врегулювання Придністровського конфлікту під назвою «Врегулювання через демократію». Цей план передбачав проведення наприкінці 2005 року виборів до Верховної Ради Придністров'я під наглядом США, ЄС, РФ та ОБСЄ, а також заміну російських миротворців на міжнародних під егідою ОБСЄ. Запропонований документ був позитивно сприйнятий ЄС та, спочатку, владою Придністров'я. Остання, однак, скоро відмовилася від визнання плану та була в цьому підтримана Російською Федерацією [6, С.16]. Останнє, однак, не завадило молдовській стороні розпочати спішні заходи з реалізації плану. Так, 10 червня 2005 року документ був затверджений молдавським парламентом, 14 липня в Києві відбулася зустріч Президента України В. Ющенка та лідера невизнаного Придністров'я І. Смірнова, за результатами якої І. Смірнов погодився на участь ЄС та США у придністровському врегулюванні. Однак, 22 липня 2005 року Парламент Республіки Молдова прийняв Закон «Про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра (Придністров'я)» [68], яким проголошувалася інкорпорація Придністров'я до Молдови, а його органів влади – до системи влади Молдови. Це призвело до ускладнення подальшого діалогу між Молдовою та придністровським керівництвом щодо інтернаціоналізації формату врегулювання.

На той момент часу певні сумніви виникли і в Європейського Союзу. Проведення виборів в Придністров'ї під міжнародним наглядом в умовах повного ідеологічного домінування діючого керівництва невизнаної держави та наявності в цього керівництва адміністративного ресурсу означало б його перемогу на виборах до Верховної Ради Придністров'я, через що ЄС вимушений би був визнати легітимність придністровського керівництва, про що не могло бути й мови з ідеологічних міркувань.

Врешті решт, наведене зумовило обрання іншої моделі врегулювання конфлікту. Поступовий демонтаж придністровського проекту було вирішено розпочати з позбавлення керівництва невизнаної держави джерел прибутків від тіньової економічної діяльності та прив'язки економічної активності в Придністров'ї до молдовського законодавства. Досягненню цієї мети і повинна була сприяти Місія Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги Молдові та Україні.

2 липня 2005 року Президенти Республіки Молдова та України направили до ЄС спільне звернення з проханням надати додаткову підтримку в нарощуванні потенціалу в сфері управління кордоном, в тому числі, в митних питаннях. У зверненні, серед іншого, містилося прохання посприяти в створенні «міжнародного порядку здійснення митного контролю та ефективного механізму моніторингу кордону на придністровській ділянці молдовсько-українського державного кордону» [61]. Це звернення послугувало офіційною підставою для створення Місії EUBAM за запрошенням держав, на території яких планувалася діяльність Місії.

У відповідь на лист, наприкінці серпня 2005 року ЄС направив до Придністровської ділянки українсько-молдовського кордону місію з встановлення фактів, завданням якої було визначення фактичного стану справ на місці та встановлення можливостей для початку роботи спеціальної місії ЄС [44, С. 119.]. За результатами своєї роботи місія з встановлення фактів дійшла висновку про необхідність створення постійно діючої місії, яка б мала доступ до всіх ділянок українсько-молдовського кордону, оскільки в іншому випадку її існування призвело б лише до переорієнтації контрабандних потоків [221, С.49].

Важливою передумовою для початку роботи Місії стало формальне визначення молдавською та українською стороною її мандату та завдань. Відповідної угоди було досягнуто 7 жовтня 2005 року, коли було підписано Меморандум про взаєморозуміння між міністром закордонних

справ Республіки Молдова А. Стратаном та міністром закордонних справ України Б. Тарасюком, а також Комісаром ЄС з зовнішніх зв'язків та Європейської політики сусідства Б. Ферреро-Вальднер [48].

В меморандумі датою початку роботи Місії визначалося 1 грудня 2005 року. Було закріплено роль Місії в якості підрозділу Європейської Комісії, що здійснює консультативні функції з питань митного контролю на кордоні України та Молдови. На додачу до консультативних функцій, Місії було надано і певні адміністративні повноваження (наприклад, закріплювалося право в разі сумніву в прозорості процедури митного оформлення, вимагати від співробітників митної служби України або Молдови проведення повторного митного оформлення щодо певного вантажу або особи). Цікаво, що Меморандум містив посилання на можливість позитивного вирішення Придністровського конфлікту та вказівку на обов'язок Місії, в разі такого розвитку подій, сприяти постконфліктній консолідації. Термін роботи Місії було визначено у 24 місяці з можливістю подальшого подовження. Штаб місії розмістився в Україні у м. Одеса.

Необхідно відзначити, що створення місії з прикордонної допомоги в такому форматі не було на той момент унікальним. Фактично, EUBAM для України та Молдови був змодельований за зразком аналогічної місії ЄС, що з 2005 року діяла на єгипетсько-палестинському кордоні в районі Сектору Гази та відома під назвою Місія ЄС з прикордонної допомоги Рафah (EUBAM Rafah) [189].

Місія EUBAM розпочала роботу 1 грудня 2005 року за наполяганням молдовської сторони, яка стверджувала, що через придністровську ділянку молдовсько-українського кордону здійснюється контрабанда зброї та наркотичних речовин. Придністровська сторона не заважала роботі Місії, оскільки вона сприймалася як можливість довести відсутність контрабанди через територію Придністров'я [116, С.6]. З цього моменту Місія з прикордонної допомоги Україні та Молдові регулярно згадувалася у звітах

Європейської комісії щодо виконання плану дій Україна-ЄС [217] та Молдова-ЄС [188] та в інших документах щодо політики сусідства [213] в якості успішного прикладу залучення Європейського Союзу в процес управління кризами на його периферії.

Як вже відзначалося, початковий мандат місії EUBAM складав два роки. Разом з тим, у зв'язку з невирішеністю конфлікту у Придністров'ї, а також з тим, що діяльність Місії виявилася більш ніж успішною, її мандат було продовжено чотири рази – в 2007, 2009, 2011 та 2015 роках. Чинний мандат завершується 30 листопада 2017 року.

Протягом десяти років EUBAM 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 та правоохоронних органів до стандартів ЄС.

Як Республіка Молдова, так і Україна виступали бенефіціарами Європейської політики сусідства та Східного партнерства, в тому числі, ініціативи з так званого інтегрованого управління кордонами (ІУК) [46], отримували допомогу в розробці стратегій ІУК, узгодженні правил управління кордоном та сприйнятті передових практик та стандартів ЄС. Інтегроване управління кордонами охоплює такі галузі, як лібералізація візового режиму, демаркація кордону та митні питання. Місія EUBAM сприяла Республіці Молдова та Україні у виконанні їх зобов'язань в рамках відповідних Планів дій для кожної країни, Європейської політики сусідства та подальших угод, включаючи угоди про асоціацію між Молдовою та ЄС та між Україною та ЄС 2014 року, надаючи їм підтримку в розробці їх політик, стратегій та нормативно-правових актів, що будуть розглянуті в відповідних розділах даного дослідження.

Ще однією важливою складовою в роботі EUBAM став внесок в мирне врегулювання придністровського конфлікту. В тісній взаємодії з

молдавськими та українськими партнерами, EUBAM змогла встановити професійне співробітництво та партнерство, в якому відомствам, що працювали на кордоні, надавалася підтримка на шляху до європейських стандартів сучасного управління кордонами. EUBAM разом з українськими та молдавськими прикордонними службами реалізували декілька спільних проектів, котрі принесли суттєві результати в галузі інтегрованого управління кордонами, сприяючи при цьому зміцненню регіональної безпеки. Серед таких операцій слід згадати спільні операції з контролю кордону, проведення спільної оцінки безпеки на кордоні, спільні заходи зі зв'язків з громадськістю, обмін попередньою митною інформацією та обмін інформацією між прикордонними службами [12].

Десять років постійної підтримки з боку EUBAM вплинули на діяльність партнерських служб зі зменшення злочинності на кордоні, в тому числі, організованої злочинності, в таких галузях як торгівля людьми, нелегальна міграція, контрабанда наркотичних речовин та порушення митних правил. Ініціативи партнерських служб за сприяння EUBAM також призвели до покращення нагляду на кордоні та методів перевірки в прикордонних пунктах пропуску, а також до кращого використання наявних ресурсів при виявленні загроз безпеці.

Голова EUBAM одночасно виконує функції старшого політичного радника Спеціального представника ЄС для Республіки Молдова. Місія з прикордонної допомоги та офіс Представника працюють в тісному співробітництві, проводячи регулярні зустрічі, консультації та здійснюючи систематичний обмін інформацією, що сприяє процесу мирного врегулювання конфлікту у Придністров'ї [232, С.176]. Починаючи з березня 2006 року, EUBAM здійснює моніторинг виконання спільної Декларації про основні принципи створення Митного союзу між Україною та Республікою Молдова [18] з метою забезпечення законного експорту з Придністровського регіону Республіки Молдова. Дана Декларація сприяє поліпшенню контролю над зовнішньоторговельною діяльністю суб'єктів

підприємницької діяльності, що зареєстровані на території невизнаного Придністров'я. Місією також було запропоновано ряд ініціатив, спрямованих на зміцнення довіри між владою Молдови та Придністровського регіону, а також дві технічних пропозиції, метою яких стало посилення контролю над придністровською ділянкою молдовсько-українського кордону. Зокрема, Місія активно підтримувала успішне відновлення руху пасажирського потягу за маршрутом Кишинів-Одеса. В цілому, Місією EUBAM слід вважати вдалою. Завдяки її діяльності зросла якість контролю на кордоні, були досягнуті домовленості щодо уніфікації митних процедур, до яких було забезпечено доступ, в том числі, мешканців Придністров'я. Була організована професійна підготовка співробітників митних та прикордонних органів. ЄС допоміг у забезпеченні прикордонних служб України та Молдови сучасним обладнанням, засобами та паливом, що були необхідні для повноцінного патрулювання кордону.

EUBAM відігравав роль консультативно-технічного органу, що повністю фінансується Європейським Союзом. Шляхом надання організаційної допомоги та консультацій, а також допомоги у впровадженні передового досвіду, Місія прагне до того, аби митні процедури та норми в Молдові та Україні, врешті решт, відображали аналогічні процедури, що існують в рамках Європейського Союзу.

На протязі десяти років своєї роботи EUBAM привертала суттєву увагу зацікавлених акторів в Молдові та Україні. Важливо відзначити, що постійну увагу, а також політичну та фінансову підтримку Місії надає не тільки Комісія ЄС, але й його держави-члени. Активна участь останніх в якості зацікавлених сторін, що роблять свій внесок в роботу EUBAM, є ключовим елементом для успіхів Місії, що були досягнуті на даний час.

Необхідно відзначити, що діяльність EUBAM піддається і певній критиці. Зокрема, вказувалося на невизначеність параметрів, за якими повинна була оцінюватись успішність європейських місій у Східній Європі

та на їх «реактивний» характер, тобто на те, що діяльність місій являє собою ситуативну відповідь ЄС на певні загрози, що робиться без глибокого аналізу її можливих наслідків. Також критикується політизованість діяльності EUBAM [211, С.46].

Події 2013-2015 років в Україні зумовили зростання до неї інтересу Європейського Союзу, в тому числі, в аспекті підтримки безпеки останнього. Революційні події, окупація частини території та збройний конфлікт на кордонах Європи не могли не викликати занепокоєння європейських інституцій. За таких умов, створення нових місій на території України стало однією з форм реагування ЄС на загрози, що виникли. Місія EUBAM, в силу самого характеру діяльності та наявного в неї мандату, не могла бути використана для відповіді на ці нові ризики та загрози, що зумовило необхідність створення інших місій з іншими завданнями та мандатом.

1 грудня 2014 року в Києві була заснована друга Місія ЄС – Консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України (European Union Advisory Mission або Місія EUAM), що була створена на підставі відповідної Угоди між Україною та ЄС, що була ратифікована Верховною Радою України 22 липня 2014 року.

Правову основу діяльності нової місії склали Угода між Україною та ЄС щодо створення місії, документи Ради Європи та інших органів ЄС щодо створення та статусу місії, а також законодавство України.

Так, відповідно до Угоди між Європейським Союзом та Україною щодо статусу Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЄС в Україні) [108], було визначено порядок ідентифікації членів EUAM, перетину ними кордонів України та пересування територією України, привілеї та імунітети приміщень Місії, її транспорту та персоналу, порядок найму місцевого персоналу, питання кримінальної юрисдикції України щодо персоналу Місії, співпраці з місцевими органами влади, тощо.

Мандат Місії та відносини EUAM з органами ЄС, що здійснюють спільну зовнішню та безпекову політику Союзу були визначені Рішенням Ради від 22 липня 2014 року [160]. В рамках свого мандату Місія EUAM повинна виконувати такі функції, як підтримання зусиль України щодо реформування сектору безпеки шляхом навчання та консультацій відповідних органів України в питаннях застосування безпекових стратегій та запровадження концептуальних основ реформування безпеки, підтримки верховенства права, підвищення легітимності відповідних органів та суспільної обізнаності та довіри до їхньої діяльності.

В пояснювальній записці до Закону про ратифікацію відзначалося, що у відповідь на звернення України в березні 2014 року відносно направлення в країну місії ЄС в рамках Спільної політики безпеки і оборони 22 липня 2014 року, Рада ЄС з іноземних справ прийняла рішення про початок Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки в Україні. Відповідно до пояснювальної записки, цілями місії було надання Європейським Союзом допомоги в реформуванні сектору безпеки України, зокрема Міністерства внутрішніх справ, включно з міліцією, Національною гвардією, Службою безпеки України та Державною прикордонною службою України, моніторинг реалізації рішень та імплементації законодавства в сфері реформування сектору безпеки, підтримка реформ шляхом проведення тренінгів та навчання персоналу відповідних органів державної влади [160].

За словами міністра закордонних справ України Павла Клімкіна, котрий доповідав про необхідність створення нової місії у Верховній Раді України, бюджет місії складатиме тринадцять мільйонів євро на два роки. Як повідомив міністр, головною метою діяльності місії є надання допомоги в проведенні реформи правоохоронних органів шляхом консультативної допомоги, реалізації проєктів, експертного аналізу відповідних законодавчих ініціатив. Також передбачалося, що участь ЄС в реформуванні структур безпеки та правоохоронних органів України

відбуватиметься з урахуванням реальних потреб та пропозицій української сторони та кращого європейського досвіду, а також з повагою до прав людини, гендерної рівності та з урахуванням потреб щодо боротьби з корупцією [94].

Нажаль, слід констатувати, що на практиці діяльність нової місії поки що не відзначається ефективністю. У зв'язку з невирішеністю ряду технічних питань та тривалими бюрократичними процесами в Брюсселі, місія EUAM досягла повної оперативної спроможності лише в липні 2015 року, тобто через рік після заснування. Ці технічні проблеми мають різний характер, починаючи від тривалих процедур призначення членів та експертів Місії з боку ЄС, і закінчуючи проблемами із встановленням засобів телефонного зв'язку (в серпні 2015 року в Місії все ще був відсутній навіть власний телефонний номер) [27]. Незадовільною лишалася і взаємодія EUAM з українськими органами влади, які Місія, власне, і покликана була реформувати. Не були визначені способи та порядок такої взаємодії та механізми впливу місії на діяльність українських інституцій [27]. Діяльність EUAM видається менш продуманою та організованою, ніж діяльність EUBAM, яка в перші ж роки свого існування продемонструвала суттєві результати. Очевидно, що в рамках свого дворічного мандату Місія EUAM не встигне виконати поставлені завдання, а, отже, ЄС доведеться або продовжувати її мандат, або згорти Місію, визнавши її нерезультативність.

2.2. Правові підстави функціонування Місії EUBAM

Особливості правового регулювання діяльності Місії EUBAM зумовлюються її характером. Оскільки мова йде про місію з прикордонної допомоги, діяльність такої місії стосується прав, інтересів та обов'язків Європейського Союзу, України, Молдови. Відповідно, правове регулювання відбувається на рівні ЄС, на рівні угод між ЄС з одного боку

та України і Молдови з іншого боку, на рівні угод між Україною та Молдовою, а також на рівні національних законодавств України та Молдови. Ще однією особливістю є участь в цих відносинах такого невизнаного суб'єкта як Придністровська Молдавська Республіка.

Місія з прикордонної допомоги Молдові та Україні була розгорнута в рамках так званого механізму швидкого реагування ЄС (EU Rapid-Reaction Mechanism). Цей механізм було створено на підставі Регламенту Ради ЄС від 26 лютого 2001 року задля реагування «у швидкий, ефективний та гнучкий спосіб на ситуації крайньої необхідності або кризи» [178]. Згідно зі статтею 2 того ж Регламенту, застосування механізму швидкого реагування припускається якщо необхідна дія є терміновою і не може бути розпочата в звичайному порядку в розумний строк, а також є обмеженою в часі. За статтею 4, підставою для застосування механізму швидкого реагування може бути наявність в країнах, на які розповсюджується його дія, ситуацій кризи або загрози кризи, або таких, що становлять небезпеку для закону та порядку, безпеки чи захисту фізичних осіб, ситуацій, в яких існує загроза ескалації збройного конфлікту, дестабілізації держави, або загроза для реалізації або ефективності політик та програм ЄС з допомоги та співробітництва.

Особливістю правового регулювання створення та діяльності місії EUBAM на рівні органів ЄС стало те, що вона була розгорнута на підставі спільних дій Ради ЄС, які стосувалися повноважень Спеціального представника Європейського Союзу в Республіці Молдова. Так, 23 березня 2005 року Радою ЄС було прийнято спільну дію [170] про призначення вказаного Спеціального представника. Відповідно до неї, основним завданням Представника стало сприяння мирному розв'язанню Придністровського конфлікту та розробці довготривалих рішень, що ґрунтувалися б на повазі до суверенітету та територіальної цілісності Молдови. Серед інших завдань також згадувалася допомога у боротьбі з торгівлею людьми, зброєю та незаконною торгівлею іншими товарами, що

походять з території Молдови, або проходять через її територію. Мандат Представника включав представництво ЄС в усіх питаннях, пов'язаних з розв'язанням Придністровського конфлікту, допомогу в підготовці та імплементації відповідних рішень. В своїй діяльності Представник підпорядковувався Комісії.

Неважко помітити, що мандат Представника ЄС в Республіці Молдова охоплював ті ж напрямки, для роботи за якими в подальшому була створена Місія EUBAM. Саме цим можна пояснити те, що спільна дія, якою було схвалено створення EUBAM, лише доповнювала спільну дію, якою було призначено Представника ЄС у Молдові. Відповідно до цієї спільної дії, до обов'язків Представника було додано сприяння ефективності прикордонному та митному контролю в Молдові та Україні вздовж їхнього спільного кордону через прикордонну місію ЄС [176]. Власне, цим і обмежувався опис новоствореної місії на рівні документів ЄС. Були відсутні будь-які згадки щодо повноважень самої Місії, тривалості її мандату, привілеїв, тощо. З цього, очевидно, випливає, що ЄС від початку розглядав EUBAM як певний вторинний інструмент, підпорядкований Представнику Європейського Союзу в Республіці Молдова.

Початкова пропозиція щодо створення Місії, викладена в інформаційній записці на ім'я Ради [130], передбачала мандат тривалістю лише шість місяців, а повноваження планувалося обмежити, переважно, функціями моніторингу щодо правопорушень на придністровській ділянці українсько-молдовського кордону, інакше кажучи, Місія повинна була стати розгорнутим варіантом комісії ЄС з встановлення фактів, що працювала на кордоні з 9 по 20 вересня 2005 року. Однак, за згодою сторін, запропонована тривалість діяльності та повноваження місії з прикордонної допомоги були суттєво розширені.

Ця домовленість була викладена в Меморандумі про взаєморозуміння між Урядом України, Урядом Республіки Молдова та

Європейською Комісією від 7 жовтня 2005 року [48]. Цей документ можна назвати доволі типовим договором між Європейською Комісією з одного боку та двома країнами, що не є членами ЄС, з іншого боку, про розгортання на їх території місії ЄС. Окрім Меморандуму, міжнародними документами, що регулюють діяльність EUBAM слід вважати також різноманітні технічні домовленості, переважно щодо подовження мандату Місії, які відбувалися, зазвичай, у вигляді обміну нотами [106].

Відповідно до статті II Меморандуму, організаційно нова Місія підпорядковувалася Європейській Комісії та була підзвітна Спеціальному представнику ЄС в Молдові, а також урядам України та Молдови. Такий статус Місії було відображено вже в її початковій назві «Місія Європейської Комісії» (а не «Місія Європейського Союзу»), тобто від початку статус Місії в системі органів ЄС був нижчим, ніж згодом.

Разом з цим, правовий статус Місії всередині України та Молдови був фактично прирівняний до статусу дипломатичного персоналу. Відповідно до статті II, іноземний персонал Місії користується привілеями та імунітетами і несе обов'язки, які відповідають тим, що викладені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини 1961 року [8] та які надаються дипломатичним місіям, акредитованим в Україні та Молдові, зокрема відповідно до угод між Україною та ЄС про заснування представництв Комісії ЄС на території цих держав [109]. На весь період роботи нової Місії Україна та Молдова зобов'язалися надати їй персоналу такі ж самі дипломатичні картки та номерні знаки на транспортні засоби, якими користувався дипломатичний персонал Представництва Європейської Комісії.

Окремі питання, що стосуються діяльності EUBAM були врегульовані в двосторонніх домовленостях між Україною та Молдовою, які були укладені за погодженням з ЄС. Це стосується, у першу чергу, договорів про тристоронню співпрацю між Місією та відповідними органами України та Республіки Молдова. Так, 21 листопада 2006 року під

час зустрічі у Брюсселі було підписано низку угод між прикордонними та митними відомствами країн, зокрема Протокол між Державною митною службою України та Митною службою Республіки Молдова стосовно організації обміну первинною інформацією про товари та вантажі, що перетинають державний кордон Молдови та України [93], а також чотирьохсторонню угоду між митними службами України, Молдови, ЄС та EUBAM щодо обміну інформацією [44]. Завдяки започаткуванню обміну інформацією стала можливою підготовка спільних звітів та відповідних аналітичних матеріалів [86].

Керівним органом Місії є Консультативна рада, що збирається двічі на рік. Вона складається з високопосадовців, які представляють молдовські та українські митні та прикордонні відомства, Європейську Комісію, Спеціального представника ЄС в Молдові, Президента ЄС, а також ОБСЄ та Міжнародну організацію міграції. Засідання Консультативної ради мають право відвідувати міністри закордонних справ України та Молдови або їх представники. По відношенню до Ради сама EUBAM відіграє роль секретаріату. Засідання Ради відбуваються з метою огляду досягнень, оцінки співробітництва Місії з митними та прикордонними службами країн перебування, ухвалення основних результатів діяльності та звітів, а також надання рекомендацій з вдосконалення роботи Місії.

Повсякденне керівництво діяльністю місії здійснює її голова (між 2010 та 2015 роками цю посаду обіймав громадянин Німеччини Удо Буркхолдер, а з 2015 року – підданий Великої Британії Ендрю Тесор'єр). Штаб-квартира EUBAM розташована в Одесі. Їй підпорядковані три польових офіси, розташованих в Україні та три польових офіси у Молдові, зокрема відкритий 13 липня 2006 року офіс у Кишиневі, призначений для роботи на «внутрішньому кордоні» Молдови з невизнаною ПМР. Тоді ж в рамках центрального офісу в Одесі було створено аналітичний підрозділ, а в грудні 2006 року додатково розгорнуто підрозділ з розслідування, завданням якого стало розслідування злочинної діяльності [221, С.55].

На початку її діяльності, в складі Місії працювало 69 фахівців з різних країн ЄС та близько п'ятдесяти осіб місцевого персоналу, що виконували переважно технічні функції. В подальшому кількість працівників зросла до 219, близько 90 з яких є громадянами різних країн-членів ЄС. Зона відповідальності Місії охоплює в цілому 1222 кілометри «зеленого» (сухопутного) та «блакитного» (річкового) кордону між Україною та Молдовою, на якому розташовано 67 пунктів перетину кордону, з яких 472 кілометри займає зелений та блакитний кордон в придністровському секторі, на якому знаходиться 25 пунктів перетину кордону [254].

Фінансування її діяльності здійснювалося за рахунок як фондів ЄС, так і внесків окремих держав-членів у вигляді фінансування роботи фахівців, що представляють в EUBAM дану країну. Протягом наступних років штат EUBAM було збільшено до майже 200 осіб. Початковий дворічний мандат місії неодноразово подовжувався (у 2007, 2009, 2011, 2015 роках). Нинішній мандат спливає 30 листопада 2017 року, однак може бути подовжений.

По своїй суті, місія EUBAM є технічним консультативним органом, що не має виконавчих повноважень. Цей орган був створений з метою підтримки України та Молдови у справі приведення національних стандартів та процедур управління кордонами у відповідність до стандартів ЄС, підвищення професійного рівня працівників та службовців відповідних служб, удосконалення співробітництва між такими службами. Крім того, не можна забувати і про завдання EUBAM сприяти врегулюванню придністровського конфлікту. Хоча EUBAM і не має права втручатися в політичні процеси та приймати в них безпосередню участь, технічна та консультативна допомога Місії повинна була зробити внесок в остаточне врегулювання конфлікту [32].

Загальні напрямки діяльності Місії EUBAM визначаються її мандатом, встановленим статтею I згаданого вище Меморандуму про

взаєморозуміння. Відповідно до неї, Місія у тісному співробітництві з ОБСЄ надає сприяння урядам України та Молдови у здійсненні скоординованих заходів у прикордонній, митній та податковій сферах. Місія надає відповідним органам державної влади України та Молдови практичні поради щодо пов'язаних з кордоном митних і фінансових питань та підтримує заходи, що здійснюються для прикордонних служб України та Молдови, митних адміністрацій, інших правоохоронних органів та інших відповідних органів державної влади в межах Механізму швидкого реагування Європейської Комісії. Також приділяється увага проекту, спрямованому на створення системи обміну даними митних органів і даними щодо руху через кордон між відповідними адміністраціями України та Молдови.

Мандат дозволяє Місії надавати допомогу і поради посадовим особам прикордонних служб, митних адміністрацій та інших правоохоронних органів та органів державної влади у питаннях, пов'язаних з контролем і перевіркою вантажо- та пасажиропотоку, включаючи збирання митних платежів, процедури обліку, що застосовуються посадовими особами прикордонних служб, митних адміністрацій та інших правоохоронних органів, незалежно від того, де такі процедури застосовуються: на кордоні чи території України чи Молдови, або на розташованих всередині території цих країн дільницях органів внутрішніх справ і митних постах, призначених для перевірки документів і оформлення вантажів, регіональних і центральних управліннях відповідних адміністрацій [48].

Додатком до Меморандуму встановлено загальні та конкретні цілі діяльності Місії. До загальних цілей віднесено:

а) Сприяти реалізації Планів дій Політики сусідства ЄС із Україною та Молдовою, реалізації висновків Ради Європейського Союзу що стосуються невирішених питань у сфері управління кордоном в Україні та Молдові;

b) Нарощувати належні оперативні та інституційні можливості в Україні та Молдові для забезпечення більш ефективного контролю і охорони кордону;

c) Сприяти вирішенню Придністровського конфлікту через посилення прикордонного контролю і охорони кордону в Україні та Молдові, знижуючи в такий спосіб потенційні загрози безпеці, що походять із цього регіону;

d) Покращити рівень міжнародного співробітництва з питань прикордонного управління.

Серед конкретних цілей діяльності Місії Додатком до Меморандуму вказані наступні:

a) Перевіряти заходи прикордонного контролю і охорони кордону, що здійснюються прикордонними службами України та Молдови, а також митними службами цих країн, на засадах, відповідно, законодавства України та Молдови, що діє в цих сферах. Особлива увага в цьому контексті приділяється українсько-молдовському державному кордону;

b) Розробити пропозиції щодо можливих шляхів вдосконалення адміністративних можливостей прикордонних і митних служб України та Молдови;

c) Забезпечити реалізацію ефективних заходів з прикордонного контролю і охорони кордону в Україні та Молдові, приділяючи особливу увагу всій довжині українсько-молдовського державного кордону. Це завдання виконуватиметься шляхом вдосконалення можливостей прикордонних і митних служб України та Молдови;

d) Підвищити ефективність процедур, що здійснюються в пунктах перетину кордону, з метою забезпечення ефективного контролю над особами і транспортними засобами, що перетинають кордон;

e) Запобігати торгівлі людьми, контрабанді товарів, розповсюдженню зброї також шляхом забезпечення необхідної

інфраструктури, обладнання і надання консультацій та проведення навчань;

f) Посилити рівень охорони зеленого кордону шляхом забезпечення необхідним обладнанням та проведення навчань. Також може розглядатися як належна підтримка спільних заходів з охорони кордону прикордонних служб України та Молдови;

g) Збільшити митні доходи і створити необхідні умови для належної реалізації національної політики у сфері торгівлі країн-партнерів за допомогою вдосконалення адміністративних і операційних можливостей їхніх митних служб, а також шляхом боротьби із корупцією;

h) Покращити співробітництво між Україною та Молдовою в питаннях обміну інформацією через кордон і проведенні спільних заходів;

i) Позитивно сприяти вирішенню Придністровського конфлікту, і, в разі, якщо конфлікт буде вирішено протягом періоду роботи Місії, - сприяти постконфліктній консолідації [48].

Й. ван Акер, радник EUBAM зі стратегічного планування, вказує на те, що окрім чітко визначених завдань можна говорити і про наявність в EUBAM певної місії, яку він визначив як «допомога на кордоні з метою просування безпечного середовища, в якому торгівля та міжособистісні контакти можуть розвиватися. Ефективне управління кордоном повинне полегшити, а не створити перешкоди, для правомірної торгівлі та транскордонних контактів. Місія прагне зробити внесок у надання високоякісних прикордонних та митних послуг громадянам та компаніям Молдови та України, полегшити контакти та торгівлю. Наша спільна мета – створити систему прикордонного та митного контролю та прикордонного нагляду, яка відповідає європейським стандартам та служить легітимним потребам громадян кожної країни. В своїй роботі персонал Місії намагається повсякчас дотримуватись її ключових цінностей, якими є: результат, партнерство, прозорість, нейтральність, якість та надійність» [254, С.80].

На підставі отриманого за п'ять років роботи Місії досвіду, з урахуванням досягнутих результатів, а також маючи на увазі подальшу активну діяльність, звітом 2010 року було окреслено певні функції Місії, що відображають фактичні напрямки її діяльності. Ці функції можна коротко описати наступним чином:

- сприяння нарощуванню можливостей зі спільного прикордонного та митного управління, а також можливостей України та Молдови в боротьбі з транскордонною та організованою злочинністю та наближення стандартів прикордонних правоохоронних органів до стандартів ЄС;
- надання допомоги Молдові та Україні у виконанні їх зобов'язань в рамках Планів дій Європейської політики сусідства та Угод про партнерство та співробітництво;
- сприяння мирному розв'язанню придністровського конфлікту;
- робота разом з Молдовою та Україною над приведенням їх стандартів та процедур управління кордонами у відповідність до тих, що переважають в державах-членах ЄС;
- допомога в покращенні професійних можливостей митних та прикордонних служб Молдови та України на оперативному рівні;
- покращення співробітництва між прикордонними службами, прикордонною поліцією, митними службами, іншими правоохоронними органами, а також сприяння транскордонному та міжнародному співробітництву [50].

На практиці, підтримка EUBAM спрямовується, переважно, на надання практичної допомоги прикордонним службам з метою скорочення видатків та гармонізації діяльності відомств, що працюють на кордоні. Зокрема, EUBAM активно допомагала в запровадженні концепції «однієї зупинки» та «єдиного вікна». Організовувалися оціночні зустрічі, ознайомчі поїздки для встановлення фактів, а також надавалася технічна підтримка у впровадженні даних концепцій в прикордонних пунктах пропуску.

EUBAM також регулярно проводить навчання спеціалістів прикордонних та митних служб без відриву від роботи, посилюючи тим самим їх потенціал у боротьбі з порушеннями митних правил, виявленні випадків незаконного переміщення товарів та торгівлі людьми, а також у здійсненні ефективного митного та прикордонного контролю та охорони кордону. Місією проводяться спеціалізовані курси навчання з ключових митних питань та питань прикордонного контролю, таких як аналіз ризиків та методи боротьби з контрабандою, організовуються навчальні візити в країни ЄС для ознайомлення з передовим європейським досвідом та сприяння інформаційному обміну. Однією з форм поширення передового досвіду виступає організація спільних прикордонних патрулів зі своїми партнерами, а також ведення спільних операцій з охорони кордону.

Необхідно відзначити, що загальні та конкретні завдання Місії EUBAM жорстко встановлюються її мандатом, в той час як функції, що нею виконуються задля здійснення цих завдань, не є статичними та еволюціонують, поглиблюючись з розвитком самої місії та зростанням її спроможностей, із зміною фактичної ситуації, а також у зв'язку з розгалуженням співробітництва між Місією та прикордонними та митними органами держав, в яких вона розгорнута. Якщо на першому етапі існування Місії (до 2010 року), пріоритетними напрямками її діяльності були гармонізація стандартів та процедур управління кордоном за європейським зразком, сприяння підвищенню професійного рівня працівників та службовців українських та молдавських прикордонних та митних органів та служб, побудова системи аналізу ризиків, вдосконалення та підтримка транскордонного співробітництва, то на другому етапі (між 2010 та 2015 роками) Місія спрямувала свої зусилля на загальне підвищення рівня управління кордонами в Україні та Молдові, в тому числі шляхом запровадження системи інтегрованого управління кордонами.

На цьому етапі EUBAM приділила увагу підтримці зусиль України та Молдови у виконанні ними своїх обов'язків за угодами про партнерство та співробітництво та планами дій [121, С.100]. Починаючи з 2015 року, до напрямків діяльності Місії додалася також допомога Молдові та Україні у виконанні їх зобов'язань по створенню поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі у відповідності до угод про асоціацію з ЄС. З початком протистояння України та Російської Федерації в 2014 році змінився і ступінь відповідальності EUBAM у справі розв'язання придністровського конфлікту та можливого постконфліктного врегулювання.

З урахуванням досвіду роботи Місії, змін в структурі ЄС після набрання чинності Лісабонським договором, а також нових умов, що склалися, 24 листопада 2015 року до Меморандуму про створення EUBAM було внесено зміни. Відповідно до укладеного в Брюсселі Доповнення до Меморандуму [129], Місія здійснює свою діяльність не тільки під керівництвом Європейської Комісії, але й у координації з Високим представником ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки. До завдань Місії, викладених в параграфі 2 статті 1 Меморандуму, Доповненням було додано допомогу у запобіганні транскордонній організованій злочинності, в тому числі, контрабанді, нелегальній міграції та торгівлі людьми.

В Доповненні були конкретизовані завдання Місії, викладені в додатку до Меморандуму про взаєморозуміння. Зокрема, було відзначено, що Місія здійснює моніторинг імплементації заходів з покращення управління кордонами по всій території України та Молдови, а не тільки в районі Придністров'я. Було введено нове завдання EUBAM по боротьбі з корупцією в прикордонних та митних відомствах обох країн.

Доповненням було усунуто поділ завдань Місії на загальні та конкретні. Всі її завдання стали розглядатися як загальні, в той час як конкретні заходи повинні були визначатися щорічними планами дій, які

повинні прийматися Місією. Такі зміни свідчать не тільки про розширення повноважень EUBAM, але й про її бачення Європейською Комісією як тривалого проекту, планування якого повинно переглядатися на регулярній основі, а не визначатися одним документом на відносно короткий термін. Вочевидь, це означає, що Місія продовжуватиме свою діяльність протягом тривалого часу у майбутньому.

Насамкінець необхідно вказати також на іншу важливу функцію, що її фактично виконує Місія EUBAM. Це демонстраційна функція. Як відзначають європейські дослідники, «EUBAM перетворилася на повноцінну історію успіху та вітрину конструктивної участі ЄС в проблемах його східних сусідів. Місія перевершила очікування, що покладалися на неї на момент заснування» [221, С.47-64]. Можна додати, що Місія має потенціал для подальшого розвитку та успіху як найбільш масштабний проект ЄС в Україні.

2.3. Місія EUBAM в реалізації Європейської політики сусідства: правовий ракурс

Європейська політика сусідства була започаткована в 2004 році з метою недопущення виникнення нових ліній розподілу між розширеним Європейським Союзом та його сусідами, а також для підвищення добробуту та безпеки країн ЄС та його сусідів. Участь в даній політиці була запропонована шістнадцяти найближчим сусідам ЄС – Алжиру, Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії, Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Молдові, Марокко, Окупованій палестинській території, Сирії, Тунісу та Україні.

Вперше ідея Європейської політики сусідства (ЄПС) була викладена в повідомленні Комісії «Ширша Європа – сусідство: нові рамки стосунків зі східними і південними сусідами» 11 березня 2003 року [256]. В

документі відзначалося, що «в наступне десятиліття здатність Союзу надавати безпеку, стабільність та сталий розвиток своїм громадянам буде невід’ємною від його інтересу до близького співробітництва з сусідами». Відзначалася взаємозалежність Союзу та сусідніх країн та інтерес Союзу до покращення добробуту та безпеки у цих країнах як частини роботи з підвищення відповідних показників ЄС.

Докладну стратегію налагодження добросусідських відносин з сусідніми країнами було описано в повідомленні Комісії «Європейська політика сусідства. Стратегія» від 12 травня 2004 року [199]. Серед пріоритетів Стратегії було вказано участь ЄС в покращенні верховенства права, стабільності та розвитку сусідніх країн, сприяння розв’язанню конфліктів. Серед методів вказувалося на можливість участі ЄС в розв’язанні таких конфліктів шляхом застосування європейської методології кризового управління.

Характер ранніх документів з ЄПС свідчить про те, що вона від початку розглядалася переважно як політичний інструмент, аніж як сума чітких правових зобов’язань [16, С.208-214]. Це ілюструється, зокрема, характером документів, що містили викладення даної політики. Такі документи були переважно актами м’якого права, що проголошували певні цінності та пріоритети діяльності ЄС, однак не містили конкретних зобов’язань. Це дозволило Е. Емерсону назвати Європейську політику сусідства «доктриною Монро Європейського Союзу», призначеною для визначення своєрідної зони інтересів ЄС [187]. Однак, на відміну від «оригінальної» доктрини Монро, що проводилася США в Західній півкулі, ЄПС передбачала не силове домінування, а використання цивілізаційної привабливості ЄС. На думку М. Л. Ентіна, «ключова ідея ЄПС – це те, що Європейський Союз є прикладом сучасної цивілізації, економічним гігантом, зразком стабільності, демократії, законності та добробуту. Покликання ЄС полягає в тому, аби нести цінності й ідеали, на яких він ґрунтується, поширюючи зону стабільності та процвітання на його

найближче оточення» [24, С.515]. Таким чином, ЄПС виступає в якості набору методів ЄС, що сприяють політичним та економічним змінам в країнах-сусідах [180, С.39-41] з метою створення навколо ЄС зони безпеки, стабільності та добробуту. Водночас, як підкреслює Є. Ю. Терещенков, у довготривалій перспективі політика сусідства ЄС, слідуючи власній внутрішній логіці Союзу, неухильно повинна перетворитися на політику розширення, окремі аспекти якої були закладені в політику сусідства з моменту її появи, що є особливо очевидним у випадку України та Молдови, які заявили про своє бажання вступити до Євросоюзу [103, С.281].

ЄПС, що є, головним чином, двосторонньою політикою ЄС та кожної окремої країни-партнера, пізніше доповнювалася регіональними та багатосторонніми ініціативами співробітництва, такими як Східне партнерство (2009), Середземноморський союз (відомий також як Євро-середземноморське партнерство або Барселонський процес, що був запущений в 2008 році), а також Синергія Чорного моря (2008).

Новий етап розвитку європейської політики сусідства розпочався з набранням чинності Лісабонським договором. О. К. Вишняков виділив наступні особливості реалізації ЄПС «після Лісабону». По-перше, було чітко визначено такі терміни як «сусіди Союзу», «сусідні країни» та «добросусідство». По-друге, було виписано формулу сусідства, а саме «особливі зв'язки» з метою створення на ґрунті цінностей Союзу «простору процвітання та добросусідства», якому притаманні близькі та мирні стосунки на засадах співпраці. По-третє, було визначено правові засади такої співпраці у вигляді окремих угод з країнами-сусідами [9].

В рамках ЄПС Євросоюз пропонує сусідам привілейовані відносини, побудовані на відданості спільним цінностям, таким як демократія, права людини, верховенство закону, добре управління (good governance), ринкова економіка та сталий розвиток. ЄПС виходить за рамки існуючих відносин, пропонуючи політичний союз та більш глибоку економічну

інтеграцію, підвищення мобільності та покращення міжособистісних контактів [45].

ЄПС реалізується незалежно від процесу розширення ЄС та припускає паралельне співробітництво в рамках політики сусідства та інші форми інтеграції, в тому числі, перспективу членства. Центральне місце в ЄПС займають двосторонні Плани дій між ЄС та кожною з держав-партнерів. Вони передбачають програму політичних та економічних реформ у короткостроковій та середньостроковій перспективі від трьох до п'яти років. Після спливу терміну дії перших планів, приймаються наступні документи у формі Угод про партнерство та співробітництво, або Угод про асоціацію. Врешті, ЄПС передбачає принцип інтеграції без вступу (*integration without accession*).

Особливістю здійснення ЄПС у Східній Європі стало те, що від початку вона проводилася на двосторонній основі [45]. Якщо в країнах Середземномор'я політика мала переважно характер односторонніх дій ЄС, то на сході її інструментами стали чисельні двосторонні та багатосторонні угоди та різноманітні види спільної діяльності, в тому числі, робота спеціальних місій ЄС. Це зумовлено загальною спрямованістю ЄПС у Східній Європі на врегулювання конфліктів [82], що неможливо реалізувати в односторонньому порядку. Для цього необхідне прагнення сторін, що перебувають у конфлікті, взаємодіяти з ЄС, в той час як останній може надати певний імпульс до співробітництва сторін між собою та створити умови для переговорів як посередник, а також виділити засоби для реалізації проектів, пов'язаних із розв'язанням конфлікту.

Що стосується безпосередньо конфлікту у Придністров'ї, пропозиції ЄС, окреслені Європейською Комісією, зводилися до того ж кризового врегулювання, фінансування постконфліктної відбудови та підтримки зусиль ОБСЄ та інших медіаторів. Позиція ЄС станом на 2004 рік не містила конкретних пунктів щодо фактичної участі Союзу в розв'язанні конфлікту. Тим не менш, не можна не відзначити, що ЄС від початку

заявив про спільну відповідальність щодо врегулювання конфлікту, чим було створено підстави для подальшої роботи в даній сфері [240, С.369-386].

Конкретні зусилля щодо розв'язання Придністровського конфлікту здійснювалися в рамках двосторонніх планів дій ЄС та України і ЄС та Молдови. Поставлені в даних планах завдання відрізнялися обережністю, однак все ж дозволяли говорити про прийняття всіма сторонами на себе правових зобов'язань. Так, за Планом дій Україна-ЄС від 12 лютого 2005 року, сторони погоджувалися прийняти на себе спільну відповідальність за запобігання та врегулювання конфліктів. Одним з пріоритетів діяльності сторін визнавалося посилення співробітництва з питань «спільної сусідської та регіональної безпеки, зокрема щодо вироблення ефективного розв'язання Придністровського конфлікту в Молдові, включаючи вирішення прикордонних питань» [76].

Серед іншого, Україна зобов'язалася у співробітництві з Молдовою докладати зусилля з мирного врегулювання Придністровського конфлікту, розвивати співробітництво з Молдовою з прикордонних питань на всій протяжності українсько-молдовського кордону, включаючи ефективний обмін інформацією щодо потоків товарів і людей які перетинають спільний кордон. Цікаво також, що задля підвищення досвіду України у відповідних питаннях, на неї було покладено зобов'язання брати участь в поліцейській місії ЄС в Боснії та Герцеговині, а також у поліцейській місії ЄС в Македонії. ЄС, в свою чергу, зобов'язався приймати подальшу участь у підтримці розв'язання конфлікту, в тому числі, підтримувати відповідні зусилля ОБСЄ та посередників, а також надавати Україні експертну та консультативну підтримку.

План дій Молдова-ЄС від 22 лютого 2005 р. торкнувся більш широкого кола питань, пов'язаних з Придністровським конфліктом, адже розв'язання цього конфлікту було визнано одним з його ключових завдань [74]. Зокрема, ЄС визнав своїм зобов'язанням сприяти розв'язанню

конфлікту з використанням усіх наявних в його розпорядженні інструментів та у взаємодії з ОБСЄ. Взаємні зобов'язання сторін були конкретизовані в окремому параграфі 2.2. Плану. Серед них були зазначені такі зобов'язання, як підтримка зусиль в сфері розв'язання придністровського конфлікту на умовах поваги до суверенітету та територіальної цілісності Молдови в межах її кордонів, визнаних на міжнародному рівні, та гарантованого дотримання демократії, верховенства права, закону та прав людини, а також налагодження співробітництва між Молдовою та ЄС з питань розв'язання Придністровського конфлікту, в тому числі постконфліктного врегулювання. ЄС зобов'язався збільшити підтримку ОБСЄ та інших посередників в цьому процесі, здійснювати зусилля із забезпечення виконання Російською Федерацією своїх зобов'язань з розв'язання конфлікту та розширювати політичний діалог між Молдовою та ЄС у його розв'язанні.

Розроблені в 2005 році плани дій для України та Молдови слід розглядати в світлі того факту, що в результаті розширення Європейського Союзу в 2004 та 2007 між ним та вказаними країнами виник спільний кордон, а отже проблеми, з якими стикаються Україна та Молдова у врегулюванні конфлікту у Придністров'ї перестали бути для Євросоюзу абстрактними та отримали абсолютно конкретний зміст та значущість. Врешті решт, саме це стало остаточним поштовхом до розгортання місії EUBAM. Необхідно підкреслити, що у початковому варіанті Меморандуму про взаєморозуміння, на підставі якого було розгорнуто Місію, були відсутні згадки про ЄПС. Однак, в 2015 році до Меморандуму було внесено зміни та, зокрема, відзначено, що діяльність Місії здійснюється «в рамках Європейської політики сусідства» [129].

В контексті ЄПС EUBAM відіграє подвійну роль. По-перше, вона просуває наближення до стандартів та передової практики ЄС в галузях управління кордонами в Молдові та Україні. По-друге, Місія проводить

діяльність як нейтральний технічний радник у врегулюванні Придністровського конфлікту. Обидва ці елементи дозволяють надавати безпосередню підтримку прагненням держав-членів ЄС та сусідів ЄС до регіональної безпеки, стабільності та процвітання. Стабільність та процвітання сусідів забезпечують умови для розвитку торгівлі та сприяють економічним успіхам ЄС.

В діяльності EUBAM щодо реалізації ЄПС можна виділити два основних аспекти: економічний та безпековий, причому окремі заходи (наприклад, ті, що здійснюються в митній сфері), можуть мати як економічну так і безпекову спрямованість.

Економічна складова полягає, насамперед, в організації руху товарів на українсько-молдовському кордоні таким чином, аби цей рух був максимально швидким та сприяв максимальній легальності міжнародної торгівлі, в тому числі, в аспекті правил походження товару. Впродовж всього молдовсько-українського кордону Місія підтримує зусилля, спрямовані на підвищення ефективності прикордонних перевірок, що сприяє легальній торгівлі, такими засобами як раціоналізація прикордонних та митних перевірок, підтримка ефективного використання ресурсів прикордонних та митних служб задля встановлення загроз та забезпечення зацікавлених сторін необхідною інформацією.

Ще Угода між Молдовою та ЄС про партнерство та співробітництво 1994 року передбачала обмін інформацією, покращення методів діяльності, введення спільної номенклатури та єдиного адміністративного документу щодо товарів, запровадження сучасних систем митної інформації, організацію семінарів та навчальних програм [227]. Аналогічні норми містилися в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС [111]. Плани дій для України та Молдови 2005 року розширювали та доповнювали зобов'язання сторін щодо митного контролю. Зокрема, план дій щодо України містив норми щодо впровадження митного контролю, заснованого на аналізі ризиків та визначення необхідного організаційного

забезпечення, удосконалення функціонування митниць, спрощення та модернізації митних процедур. Планувалося впровадити підхід «єдине вікно» для всієї документації, пов'язаної з зовнішньоторговельними операціями та контролем, у першу чергу шляхом активізації співробітництва усіх служб, що працюють на кордоні. Передбачалося започаткувати механізм постійного інформування та надання консультацій суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності щодо законодавства та процедур здійснення експортних та імпорتنих операцій. Важливими були також норми щодо забезпечення підвищення кваліфікації працівників митної служби.

Положення Плану дій для Молдови щодо митниць були навіть більш амбітними. Відповідно до них, планувалося запровадження принципу митного контролю на підставі аналізу, відбору ризиків та створення релевантних контрольних рамок, спрощення та демократизація митних процедур всередині країни та на кордоні, консолідація адміністративних сил держави в забезпеченні ефективного контролю походження товарів, грамотного застосування правил визначення вартості на митниці. Так само як і для України, планувалося впровадження системи єдиного вікна щодо всіх документів, які стосуються міжнародної торгівлі та відповідного контролю, починаючи з покращення кооперації між митними службами та іншими агенціями, що діють на кордоні аж до створення механізму постійних суспільних консультацій в області регламентації митних процедур. Планувався подальший розвиток співробітництва між ЄС та Молдовою щодо контролю, побудований на базі оцінки ризиків щодо товарів імпорту, експорту та транзиту.

Вказані норми покладають зобов'язання, в першу чергу, на українську та молдавську сторони. ЄС виступає радше в ролі зразка та контролера виконання взятих на себе Україною та Молдовою зобов'язань. Створення та подальша діяльність EUBAM дозволила Європейському Союзу зайняти більш активну позицію, яка дозволяє безпосередньо

впливати на виконання Україною та Молдовою взятих на себе зобов'язань на одній з ділянок їхнього спільного кордону. Хоча митний контроль зокрема, та розвиток митного законодавства в цілому, лишаються суверенною справою держав, EUBAM виконує щодо них контрольні функції, перевіряє стан дотримання законодавства та митних процедур, може втручатися в реалізацію цих процедур і, що мабуть найголовніше, допомагає у навчанні та підвищенні професійного рівня українських та молдавських митників, привносить в їхню діяльність розроблені в ЄС кращі практики.

Повноваження Місії EUBAM та її персоналу в митній сфері достатньо широкі. Зокрема, експерти Місії мають право звертатися з запитом до керівництва митного або прикордонного органу для здійснення повторних перевірок будь-яких партій вантажів, щодо яких раніше були накладені та стягнуті митні платежі. При цьому, вантаж, а також транспортні засоби, якими цей вантаж перевозився, не мають права залишати митну територію до завершення процедури. Персонал EUBAM також має повноваження копіювати митні документи на товар, що імпортується, супроводжувальні комерційні документи, бути присутнім та спостерігати за процесом митного оформлення вантажів [48]. Окрім цього, представники EUBAM приділяють увагу проекту, спрямованому на створення системи обміну даними митних органів та інформацією про вантажопотік між відповідними адміністраціями Молдови та України.

У зв'язку з цим необхідно підкреслити, що до моменту встановлення між Україною та Молдовою в 2006 році нового режиму митної діяльності щодо Придністров'я, міжнародна спільнота розглядала товар, який походить з території невизнаної республіки, як такий, що вироблений у Молдові. Це, в свою чергу, не заважало Придністров'ю самостійно здійснювати зовнішньоторговельні операції, а придністровським товарам – проходити митне оформлення в митних органах ЄС, адже за угодою 1994 року ЄС взяв на себе обов'язок утримуватися від будь-яких

дискримінаційних дій щодо компаній, які знаходяться на території Молдови, а отже і на території Придністров'я. З одного боку, безумовно, угода 1994 року була укладена між визнаними суб'єктами міжнародного права без участі ПМР. Однак, з іншого боку, на момент її підписання будь-які виключення правового характеру щодо Придністровського регіону, а також учасників зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані на території цього регіону, були відсутні. Отже, ніщо не забороняло виробникам на території Придністров'я для цілей зовнішньої торгівлі вважатися молдавськими.

Важливим було також те, що Молдова та Європейський Союз погодилися з принципом вільного транзиту, а також взяли на себе зобов'язання забезпечити вільний транзит через свою територію товарів, що походять з митних територій інших країн. Оскільки ЄС де-юре розглядав та розглядає територію Придністров'я як частину Молдови, молдавська сторона не могла обмежити транзит вантажів, що слідують з Європи, через молдавську територію на адресу економічних агентів Придністров'я.

В якості підтримки можливостей зі зміцнення довіри з питань митної справи та торгівлі Молдови та Придністров'я, в рамках EUBAM було підготовлено документ під назвою «Молдова та Придністров'я: шлях до створення єдиного економічного простору». Документ цікавий тим, що визнаючи суверенне верховенство Молдови над Придністров'ям з правової точки зору, EUBAM визнала той очевидний факт, що фактично ці два суб'єкти мають різні економіки. Економічна інтеграція розглядалася як необхідна передумова інтеграції політичної через визнання сторонами спільних інтересів та взаємозалежності.

В світлі цих проблем, діяльність Місії EUBAM на кордоні між де-юре Україною та Молдовою, а де-факто – Україною та Придністров'ям, носила політичний відтінок та допомагала Молдові та Україні у створенні штучної економічної «резервації», яка повинна була перейти в правове

поле Республіки Молдова, підпорядкувавши свої експортно-імпортні операції молдавській стороні.

За підсумками першого року роботи Місії було складено звіт, в якому констатувалося, що вільні економічні зони Молдови використовуються нецільовим чином задля незаконного імпорту товарів на територію країни. Було виявлено ряд афер з визначенням митної вартості деяких товарів з метою отримання незаконного прибутку з пільгового митного режиму всередині СНД, а також задля уникнення грошових виплат в Україні та інших державах, а також з метою транскордонного шахрайства з ПДВ [51]. До цього звіт 2007 року додав виявлені факти маніпуляцій з сертифікатами походження товарів таким чином, аби товари, вироблені за межами СНД проходили митне оформлення як такі, що походять зі Співдружності та підпадали під пільговий режим митного оформлення, встановлений в СНД [49].

Звіт, складений за результатами перших п'яти років роботи місії EUBAM констатував помітний прогрес у боротьбі з виявленими проблемами. Зокрема, відзначалися успіхи запровадженої системи пост-митного контролю та аудиту, розвиток інфраструктури митних підрозділів. Разом з тим, вказувалося на наявні недоліки, зокрема на необхідність подальшої боротьби з корупцією в митних органах. У звіті відзначалося, що махінації з податками, митними платежами та корупція стають можливими, головним чином, внаслідок самого стану конфлікту, що виводив значну кількість ринкових гравців з правового поля. Констатувалося, що економічних операторів Придністров'я слід спонукати «до легальної торгівлі, зокрема оформлення вантажів. Необхідно гарантувати повне сприяння правилам походження товарів та автономним торговельним преференціям, що надаються ЄС Молдові» [50] без дискримінації для товару, що походить як з території власне Молдови, так і з Придністров'я.

Одночасно з цим, високу оцінку ЄС отримала робота самої місії EUBAM. Як відзначалося в документі спільної робочої групи «Реалізація європейської політики сусідства у 2010 році», що був підготовлений для Європейської Комісії під керівництвом Високого представника ЄС з закордонних справ та безпекової політики, «Україна повною мірою продовжує віддану та конструктивну участь в роботі Місії ЄС з надання прикордонної допомоги Республіці Молдова та Україні (EUBAM). За підтримки EUBAM було ще більше зміцнено професійний потенціал українських митних та прикордонних служб, потенціал міжвідомчої співпраці в межах України, а також співробітництво між Республікою Молдова і Україною» [95].

В листопаді 2011 році в штаб-квартирі EUBAM було розпочато діалог з окремих питань, пов'язаних із митницею та кордонами, що базувався на виявлених протягом шести років діяльності Місії проблемах. Місія продовжила надання Молдові та Придністров'ю допомоги в пошуку компромісних рішень для відновлення залізничних вантажних перевезень через територію ПМР [66, С.64]. Так, в січні-лютому 2012 року на рівні експертів було проведено декілька зустрічей з зацікавленими сторонами щодо врегулювання митних питань та проблем залізничного сполучення. 28 березня 2012 року в ході зустрічі в рамках заходів зі зміцнення довіри, що проходила в штаб-квартирі ОБСЄ в Кишиневі, EUBAM надала доопрацьовані пропозиції щодо відновлення повномасштабного залізничного вантажного руху через Придністров'я, що ґрунтувалися на механізмі спільного митного контролю за принципом єдиного офісу та єдиної зупинки. Було розпочато пілотний проект спільного управління кордонами між Молдовою та ЄС на прикордонному переході Росошани-Бричень [47].

Представники EUBAM також взяли участь в роботі круглого столу «Заходи зі зміцнення довіри та Придністровський конфлікт: наближення врегулювання», що проходив в Брюсселі 24 квітня 2012 року за підтримки

Ініціативи з управління кризами та у співробітництві з Європейським центром політики. 26 квітня 2012 року, після шести років простою, було відновлене повноцінне залізничне сполучення через Придністров'я. Це стало можливим завдяки політичній згоді, що була досягнута 30 березня 2012 року в Тирасполі та наступному протоколу про спільний митний огляд, який був розроблений експертами-митниками обох сторін 14 квітня 2012 року. Обидва ці документи ґрунтувалися на технічних пропозиціях EUBAM та ввідовідали їм.

20-22 липня 2012 року в м. Роттах-Егерн (Німеччина) відбулася конференція на високому рівні, присвячена обговоренню заходів зі зміцнення довіри з питань, пов'язаних з Придністров'ям, в якій активну участь взяла EUBAM. Дана конференція проводилася за ініціативи ОБСЄ та за підтримки Федерального міністерства закордонних справ Німеччини. В конференції, окрім представників EUBAM, взяли участь Європейська служба зовнішньої діяльності, особи зі складу персоналу представництв ЄС в Молдові, Україні, Російській Федерації та Придністров'ї. EUBAM представила деякі окремі положення, пов'язані з можливим відновленням автомобільних вантажних перевезень через Придністров'я, які були позитивно сприйняті присутніми.

В липні 2012 року EUBAM брала участь в експертній зустрічі в Одесі, метою якої була розробка «дорожньої карти» на підтримку заходів зі зміцнення довіри та створення постійної консультативної групи експертів для підтримки довготривалого проекту з управління кордонами в Придністров'ї.

Наразі EUBAM продовжує докладати зусиль для відновлення міжнародних транспортних коридорів для пасажирських та вантажних перевезень. Зокрема, у вересні 2012 року Місія підготувала технічні пропозиції з питання придністровських номерних знаків, спрямовані на надання пасажирським та комерційним транспортним засобам, які зареєстровані в Придністров'ї, можливості приєднатися до міжнародного

автомобільного руху з дотриманням відповідних міжнародних угод та конвенцій в даній галузі, в тому числі, Віденської конвенції про дорожній рух [36]. В Пропозиціях підтримувалася ідея спеціальної перереєстрації придністровських автомобілів за допомогою спільного механізму реєстрації транспортних засобів, що включає в себе новий дизайн номерних знаків та обмін даними про транспортні засоби між відповідними установами Молдови та Придністров'я [123].

Починаючи з 2012 року, EUBAM також почала сприяти реалізації проекту з вдосконалення процесу перетину кордону в рамках Єврорегіону «Дністер». Проаналізувавши існуючі проблеми, проектною групою був розроблений план дій, що визначає 45 заходів, які повинні бути виконані у відповідності до певних термінів. Для нагляду за процесом виконання було організовано дві оціночні наради. Крім того, було проведено два семінари з тематики якості надання послуг в пунктах перетину кордону [55].

Як вже згадувалося, іншим важливим компонентом діяльності EUBAM став безпековий. Робота EUBAM відіграла помітну роль в підвищенні безпеки східних кордонів ЄС, в першу чергу завдяки зусиллям Місії, спрямованим на подолання контрабанди, боротьбу з незаконними каналами постачання зброї та наркотиків.

У першому річному звіті EUBAM 2006 року відзначалося, що Місія не може підтвердити існування значних обсягів контрабанди зброї. Було встановлено, що закиди щодо активної участі верхівки ПМР в транснаціональних злочинах, таких як торгівля наркотиками, зброєю та людьми, в цілому, не відповідають дійсності [43]. Разом з тим, констатувалося виявлення маршруту нелегальної міграції через північ Молдови в Україну, а потім в країни ЄС. Той самий маршрут використовувався для контрабанди наркотиків (зокрема великих партій марихуани) та незначних партій зброї.

На базі отриманої в перший рік роботи місії EUBAM інформації було визначено подальші напрямки співробітництва між Україною, Молдовою

та ЄС щодо підвищення ефективності політики та заходів боротьби з незаконним виробництвом, постачанням та обігом наркотичних та психотропних речовин, включаючи запобігання розповсюдженню рецептурних хімічних субстанцій, а також з запобігання та скорочення вживання наркотичних речовин. Таке співробітництво ґрунтується на взаємних консультаціях та координації дій сторін відносно заходів в різноманітних галузях, пов'язаних з використанням наркотичних речовин.

На прохання молдавських та придністровських партнерів EUBAM в 2010 році випустила так звану Білу книгу, в якій було викладено механізм покращення контролю над міграційними потоками через Придністров'я, зокрема шляхом створення нових міграційних постів [55].

В ході зустрічі 12 березня 2012 року обговорювався запропонований молдавською стороною «Неофіційний документ про заходи з контролю над міграційними потоками через Придністров'я в контексті діалогу між ЄС та Молдовою щодо лібералізації візового режиму». Більшість зазначених в даному документі заходів відображали пропозиції, викладені в Білій книзі EUBAM. Особливо це стосувалося заходів, що передбачалися всередині країни на національному рівні [55].

Необхідно відзначити, що Біла книга отримала повну підтримку Європейської Комісії, про що свідчить Доповідь про попередню оцінку від 3 серпня 2012 року «Можливі наслідки для Європейського Союзу, пов'язані з міграцією та безпекою від майбутньої лібералізації візового режиму для Республіки Молдова», в якому Молдові було рекомендовано продовжувати співробітництво з EUBAM та виконувати її рекомендації з вдосконалення та інтенсифікації застосування мобільних підрозділів [205].

У вересні 2012 року зміни до Білої книги, прийняті у зв'язку зі згаданим Неофіційним документом, обговорювалися в світлі законодавчих змін в Республіці Молдова під час зустрічі представників EUBAM та МЗС Молдови.

Також Місія EUBAM продовжувала надавати підтримку Молдові та Україні в проведенні заходів, пов'язаних зі Стратегією Європейського Союзу для Дунайського регіону та Єврорегіону «Дністер». За підтримки EUBAM, обидві країни стали членами Координаційної групи напрямку «Безпека» та брали участь у засіданнях даної групи, що проходили в Німеччині та Угорщині. В результаті, ними було подано певні проектні пропозиції та налагоджено співробітництво з іншими членами групи.

Запровадження під егідою EUBAM окремих елементів європейської політики сусідства в безпековій сфері сприяло розвитку відносин України та Молдови не тільки з ЄС, але й з НАТО. Невипадково в Цільових планах Україна-НАТО [118] прикордонним та митним службам було наказано забезпечити неухильне виконання Меморандуму про взаємодію між урядами України та Молдови, Європейською Комісією та EUBAM.

Не можна оминати увагою той факт, що для країн, які прагнуть до входження до Північноатлантичного альянсу, прикордонні питання та відсутність спорів в цій сфері із сусідніми державами є важливими умовами членства в організації. На цьому фоні неможна не помітити інтенсифікації зусиль української та молдавської сторін у питаннях демаркації придністровської ділянки молдовсько-українського кордону. Виявилося, що Місія EUBAM готова успішно виконувати відповідні функції. Така пропозиція надійшла представникам МЗС України та Республіки Молдова від керівництва Місії в ході IX засідання Консультативної ради Місії в Одесі в березні 2008 року. Вже в середині квітня спільний молдавсько-український лист до ЄС з проханням залучити Європейський Союз до демаркації придністровської ділянки державного кордону надійшов на розгляд ЄС [202].

Завдяки вказаній участі, EUBAM перетворилася на унікальний інструмент ЄС в рамках політики сусідства, за допомогою якого Європейський Союз прагнув, з одного боку сприяти розвитку законної

торгівлі та пересування осіб, а з іншого – гарантувати безпеку своїх громадян та боротися зі злочинністю.

Висновки до Розділу 2

1. Розгортання Місії ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні слід розглядати в світлі спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС. В умовах розширення Союзу та наближення його кордонів до зон конфліктів, в тому числі, Придністровського конфлікту, зросла зацікавленість ЄС в розв'язанні цих конфліктів, або в пом'якшенні їхнього впливу. Безпека самого Євросоюзу залежала від його здатності врегульовувати кризи та конфлікти поблизу власних кордонів, а спеціальні місії ЄС виступили одним з основних засобів для досягнення цієї мети.

2. Активну зацікавленість в розв'язанні конфлікту у Придністров'ї Європейський Союз почав проявляти зі вступом до його складу Польщі в 2004 році та перспективами членства Румунії (що набула статусу члена ЄС в 2007 році). Ця зацікавленість була закріплена в планах дій ЄС для Молдови та України, якими розв'язання придністровського конфлікту було визначено як одне з пріоритетних завдань співробітництва. Разом з тим, неможливість розв'язати конфлікт швидко була очевидною, першочергово через позицію сторін (Молдови та невизнаної ПМР) та Російської Федерації. За таких умов ЄС прагнув до максимального пом'якшення негативного впливу конфлікту поблизу його кордонів. Розгортання місії EUBAM слід розглядати як одне з рішень, спрямованих на усунення загроз для ЄС, що було розроблено в рамках спільної зовнішньої та безпекової політики та з використанням механізму швидкого реагування ЄС.

3. Початково перед EUBAM ставилися доволі скромні та обмежені у часі завдання. Це знайшло своє відображення як в документах, на підставі яких було розгорнуто місію, так і в системі її підпорядкування. Підпорядкування EUBAM представнику ЄС в Молдові, відсутність

окремої спільної дії Ради щодо її розгортання, навіть назва («Місія Європейської Комісії», а не «Місія Європейського Союзу») вказували на те, що на момент розгортання EUBAM не розглядалася як одиниця, створена для виконання самостійних завдань. Мандат Місії значною мірою вказував на те, що EUBAM повинна була продовжувати роботу місії ЄС з встановлення фактів, що працювала на українсько-молдавському кордоні восени 2005 року. Разом з тим, ніщо не обмежувало можливостей з розширення та подовження повноважень EUBAM.

4. Основи правового статусу EUBAM як спеціальної місії ЄС та її персоналу склали Меморандум про взаєморозуміння між Молдовою, Україною та ЄС, угоди щодо тривалості мандату Місії та різноманітні технічні домовленості між митними, прикордонними та іншими зацікавленими відомствами України, Молдови та ЄС. Найважливішим в Меморандумі є викладення загальних та конкретних цілей діяльності EUBAM, серед яких сприяння Україні та Молдові у виконанні їх зобов'язань перед ЄС, допомога в розв'язанні придністровського конфлікту та постконфліктному врегулюванні, підтримка реформування прикордонних та митних служб України та Молдови.

5. Окрім викладених в Меморандумі загальних та конкретних цілей, можна говорити про напрямки діяльності Місії, що здійснюються в рамках поставлених цілей та еволюціонують зі змінами фактичних обставин. Так, на виконання цілей щодо допомоги у виконанні зобов'язань України та Молдови перед ЄС за угодами про асоціацію, EUBAM сприяє виконанню цих угод в сфері прикордонного та митного контролю. На виконання цілей з реформування прикордонних та митних служб, EUBAM сприяє впровадженню нових форм та методів митного контролю таких як «єдине вікно», надаючи для цього як консультативну, так і матеріальну підтримку. Поставлені Меморандумом в 2005 році цілі Місії лишаються незмінними, в той час як напрямки її діяльності розвиваються, дозволяючи виконувати

цілі максимально повно та з урахуванням конкретних обставин та досягнутого прогресу.

6. Діяльність EUBAM слід розглядати в світлі європейської політики сусідства (ЄПС) – напрямку спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, що був започаткований в 2004 році в період стрімкого розширення Союзу. Ця політика мала на меті усунення старих та уникнення виникнення нових ліній розмежувань між ЄС та його сусідами та підвищення безпеки Європейського Союзу та його держав-членів шляхом створення навколо кордонів ЄС зони безпеки та добробуту. Розгортання спеціальних місій з метою допомоги державам-сусідам у врегулюванні криз є одним з інструментів ЄС в реалізації європейської політики сусідства.

7. Діяльність EUBAM в світлі ЄПС слід розглядати в двох аспектах: економічному та безпековому. В економічному сенсі головним досягненням EUBAM для цілей ЄПС стало сприяння у врегулюванні питань, пов'язаних з походженням товарів, вироблених на території Молдови та невизнаної ПМР. Завдяки заходам пост-митного контролю, додатковим перевіркам походження товарів та іншим заходам, вдалося в значній мірі подолати проблему маніпуляцій з сертифікатами походження товарів, вироблених в Придністров'ї та в країнах СНД, що експортувалися через Придністров'я. Також це дозволило тісніше економічно прив'язати ПМР до Молдови.

8. З безпекової точки зору, діяльність EUBAM дозволила як констатувати відсутність певних проблем, що нібито існували в придністровському регіоні (таких як торгівля людьми), так і виявити певні раніше невідомі проблеми, такі як контрабанда наркотичних речовин на кордоні між Україною та Молдовою. В більш широкому контексті, EUBAM сприяє розвитку потенціалу прикордонних та митних служб України та Молдови, що робить їх діяльність більш ефективною, підвищує безпеку спільного кордону, а отже і кордонів ЄС.

РОЗДІЛ 3.

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСІЇ EUBAM: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

3.1. Участь Місії EUBAM у боротьбі з контрабандою та нелегальною міграцією

Заснування Місії EUBAM безпосередньо пов'язане з занепокоєнням ЄС щодо значних обсягів контрабанди, нелегальної торгівлі зброєю, наркотиками та людьми, які нібито мали місце на кордонах України та Молдови з невизнаною Придністровською молдавською республікою [116]. Необхідно відзначити, що до створення EUBAM Україна та Молдова намагалися боротися з цією проблемою самостійно. В 2001 році було зроблено спробу створити спільні митні пости. Було укладено понад 150 двосторонніх угод та інших документів щодо боротьби з транскордонною злочинністю [147, С.286]. Проте ці зусилля виявилися марними частково через корумпованість відповідних служб сторін та нестачу політичної волі, та частково через технічну неготовність таких служб боротися з сучасними формами транскордонної злочинності.

Як відзначалося у Доповіді щодо попередньої оцінки Місії EUBAM, сам характер конфлікту у Придністров'ї становив виклик для безпеки кордонів та створював такі загрози як товарна контрабанда, транскордонна торгівля людьми, контрабанда зброї, наркотиків, незаконна міграція та корупція. Відповідно до Доповіді, значна частина контрабанди на спільному кордоні організується транснаціональними злочинними групами, при чому влада Придністров'я або не бажає, або нездатна ефективно боротися з ними [245, С.2-11].

Чималу роль в незаконній діяльності на кордоні відігравала і пряма підтримка або бездіяльність влади самопроголошеної Придністровської молдавської республіки. Як підкреслює В. В. Коцур, «перші ж місяці

діяльності Місії ЄС дозволили встановити, що масштаби контрабанди та незаконної торгівельної діяльності на придністровській ділянці українсько-молдавського кордону вказують не на приватні ініціативи окремих мешканців, а на добре організовану систему, яка, вірогідно, користується підтримкою чи, принаймні, повною бездіяльністю органів влади Придністров'я» [44, С.272]. За підрахунками експертів Місії, лише за півроку між жовтнем 2005 та травнем 2006 року державний бюджет України через незаконну діяльність на придністровській ділянці кордону не дорахувався 43 мільйонів євро лише за рахунок несплати податків та митних зборів. Відповідна цифра для Молдови сягнула 18 мільйонів євро. Разом з тим, прибутки Придністров'я від незаконної діяльності оцінювалися не менше ніж у 7 мільйонів євро [86, С.272]. За таких умов допомога ЄС у вигляді створення прикордонної місії виявилася вчасною та слушною.

Попередні результати діяльності Місії виявилися для ЄС певним чином дивними. Виявилось, що «вантажівки, заповнені зброєю, не перетинають кордон, а люди не переносять через нього торби, повні наркотиків» [214]. Проте, структура імпорту та експорту Придністров'я виявилася напрочуд дивною. Наприклад, в перші шість місяців роботи Місії було зафіксовано постачання сорока тисяч тон курячого м'яса до Придністров'я, що становило 67 кілограмів на кожного мешканця. Такі величезні обсяги імпорту м'яса явно вказували на подальший реекспорт. Було виявлено контрабанду схему, що діяла наступним чином. Товари легально імпортувалося через Одеський порт. Україна за документами проходила як транзитна держава, а Придністров'я – як місце призначення, що суттєво скорочувало митні платежі. Вже на території Придністров'я товари перевантажувалися у невеличкі вантажівки та нелегально переправлялися до України чи Молдови. Така схема дозволяла заробляти до 750 євро на кожній тоні контрабандного товару, що окрім м'яса включав значні обсяги цукру, цигарок, будівельних матеріалів, овочів,

тощо [125]. Така схема не могла б діяти без доброї організації та координації з самопроголошеною владою Придністров'я, яка користувалася з поганого догляду за кордоном та його природної відкритості. Як відзначалося в першій доповіді Місії, «кордон між Молдовою та Україною характеризується як простір, що природно підходить для неконтрольованого руху товарів та осіб» [203].

Запобігання торгівлі людьми, контрабанді товарів, розповсюдженню зброї також шляхом забезпечення необхідної інфраструктури, обладнання і надання консультацій та проведення навчань згадується серед основних завдань Місії EUBAM відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Україною, Молдовою та Європейською Комісією [48]. І хоча побоювання ЄС виявилися дещо перебільшеними, допомога митним та прикордонним органам України та Молдови у боротьбі з контрабандою залишається пріоритетним завданням EUBAM.

Практика діяльності EUBAM, що була відображена у Спільному звіті щодо оцінки безпеки кордону, дозволила ідентифікувати наступні основні проблеми: контрабанда цигарок та алкоголю (етанолу), нелегальний імпорт автомобілів та порушення митних правил. Серед найбільш поширених митних порушень можна ідентифікувати ухилення від декларування товарів, невірне зазначення найменувань товарів та країни походження, заниження митної вартості, порушення прав інтелектуальної власності, нелегальна міграція за допомогою підроблених документів, сприяння порушенням кордону та контрабанді наркотичних речовин [32].

Основною формою сприяння, яке EUBAM надає в подоланні цих ризиків, є допомога в обміні інформацією. Першою ініціативою Місії в цьому аспекті стала пропозиція про створення правової основи для обміну інформацією між прикордонними службами України та Молдови. На підставі цієї пропозиції 7 листопада 2006 року в Брюсселі міністрами закордонних справ обох держав був підписаний Протоколу про обмін оперативною інформацією [91]. 21 листопада 2006 року під час П'ятої

тристоронньої зустрічі з прикордонних питань Молдови, України та ЄС, проведеної в Брюсселі, було підписано окремі угоди між митними та прикордонними службами Молдови та України, що врегулювали порядок обміну інформацією між ними [126]. Пізніше, 14 грудня 2006 року було проведено тристоронню зустріч представників Місії EUBAM, Служби безпеки України та Служби інформації та безпеки Республіки Молдова, під час якої було підписано Спільну заяву та обговорено конкретні напрямки взаємодії, в першу чергу щодо обміну інформацією [231]. Було створено Робочу групу з обміну оперативною інформацією. В подальшому в документації та звітності EUBAM державні органи двох країн, що здійснюють взаємодію з Місією, отримали назву партнерських служб.

Відповідно до вказаного вище Протоколу та Спільної заяви, EUBAM та партнерські служби домовилися про створення контактного пункту у пункті пропуску через державний кордон «Порубне» на території України. Завданнями контактного пункту були визначені обмін інформацією щодо змін у законодавстві сторін, щодо виникнення надзвичайних ситуацій у пунктах пропуску через державний кордон, щодо обстановки, яка може вплинути на проведення прикордонного, митного та інших видів контролю, про осіб, яким відмовлено у в'їзді на територію сторін та причини такої відмови, про порушення законодавства або спроби порушення під час перетину державного кордону, про протидію злочинам, пов'язаним з торгівлею людьми та незаконною міграцією, про припинення злочинів, пов'язаних з контрабандою, в тому числі, контрабандою зброї, вибухових пристроїв, радіоактивних речовин, наркотичних та психотропних засобів, а також щодо протидії незаконному переміщенню викраденого автотранспорту через державний кордон. Обмін такою інформацією здійснюється щоденно та цілодобово.

Місія надала значну підтримку у створенні Системи обміну попередньою інформацією (СОПІ), завдяки чому митні служби України та Молдови отримали можливість з квітня 2008 року обмінюватись даними, а

також отримувати та координувати інформацію з імпорту та експорту, що дозволяє протидіяти порушенню митних правил та іншій незаконній діяльності [52].

Система обміну інформацією дозволила українським та молдавським правоохоронним органам налагодити співробітництво з правоохоронними органами країн ЄС та США. Таке співробітництво було особливо значимим в світлі розвитку транснаціональної злочинності. Як вказував колишній голова місії EUBAM Ф. Банфі, контрабанда здійснюється організованими кримінальними угрупованнями, що користуються в своїй діяльності вельми складними й ретельно відпрацьованими методами; тому для успішної протидії подібним злочинам прикордонні та митні служби мають на крок їх випереджати [44]. Крім того, постійна концентрація зусиль прикордонних служб на придністровській ділянці кордону могла призвести до зміни пріоритетів злочинними групами та перенесення їх зусиль до інших ділянок кордону між Україною та Молдовою [44].

Наступним після створення системи обміну інформації кроком стала розробка системи оцінки ризиків на кордоні. Ініціатива EUBAM щодо спільного аналізу та профілювання ризиків дозволила створити таке середовище, в якому стало можливим відстеження обстановки з безпеки кордону та тенденцій, що виникають. В свою чергу, це дозволило керівництву партнерських служб вчасно реагувати [53]. З 2010 року представниками прикордонних та митних служб України та Молдови за сприяння експертів EUBAM щомісячно готується спільний аналіз обстановки на українського-молдавському кордоні. З серпня 2013 року між прикордонними відомствами України та Молдови запроваджено спільний аналіз ризиків на регіональному рівні [29].

Іншою формою допомоги EUBAM прикордонним службам України та Молдови у боротьбі з контрабандою виступає дослідницька діяльність, за результатами якої готуються звіти. Так, за результатами спільного дослідження прикордонних служб та EUBAM, проведеного в травні 2013

року, було підготовлено звіт по нелегальній міграції та торгівлі людьми на молдовсько-українському кордоні за 2012 рік. В звіті, зокрема, вказувалося на покращення систем управління кордонами та міграцією в рамках роботи з лібералізації візового режиму та на загальну тенденцію до скорочення нелегальної міграції в державах, де працює Місія, а також на покращення контролю за нелегальною міграцією на молдавсько-українському кордоні. В 2013 році Місія підготувала ряд звітів з метою переконати всі партнерські служби та надати їм підтримку в розробці індивідуальних профілів ризиків з ідентифікованих регіональних загроз. Наприклад, було підготовлено звіт з нелегального транспортування етилового спирту з Молдови до України та аналіз відносно ринків цукру Молдови та України [29]. В 2015 році прикордонними службами України та Молдови та Місією було підготовлено новий звіт щодо нелегальної міграції та торгівлі людьми на молдавсько-українському кордоні [218]. В ньому констатувалося, зокрема, деяке зменшення загальної кількості випадків торгівлі людьми, однак різке зростання кількості осіб, що прямують до ЄС через молдавсько-український кордон з метою отримати там статус біженців від збройного конфлікту.

Консультативно-дослідницька підтримка EUBAM надавалася і за запитами партнерських служб з метою допомогти в розслідуванні конкретних серйозних справ, серед яких можна згадати допомогу у розслідуванні контрабанди викрадених італійських вантажівок, контрабанди нових психотропних речовин, контрабанди допінгових препаратів з Молдови до ЄС [128]. Місія зміцнювала зв'язки між партнерськими службами та міжнародними організаціями, а також курирувала своїх партнерів в питаннях застосування сучасних слідчих процедур. Це дозволяло виявити прогалини та розбіжності в законодавстві та надати зацікавленим службам рекомендації з цих питань.

В рамках EUBAM було створено три робочих групи, завданням яких стало сприяння обміну інформацією між партнерськими службами та

координація їх зусиль у боротьбі зі злочинністю на кордоні за конкретними напрямками. Ці групи покликані розвивати міжвідомче та міжнародне співробітництво. Спеціальні наради робочих груп дозволяли їх учасникам концентрувати зусилля безпосередньо на ключових цілях та ділянках ризику, встановлювати довготривалі контакти та покращувати обмін технологічними новаціями з тенденцій та способів скоєння правопорушень [53]. Перша робоча група задіяна у боротьбі з нелегальною міграцією та торгівлею людьми, друга – з контрабандою, а третя, створена в 2013 році, займається питаннями охорони інтелектуальної власності. Всі групи надають партнерським службам підтримку у вдосконаленні національного законодавства у відповідних сферах з метою приведення цього законодавства у відповідність до стандартів ЄС.

Щодо України експерти EUBAM запропонували дев'ять рекомендацій з покращення захисту прав інтелектуальної власності в Україні у відповідності до міжнародних та європейських стандартів. Серед них зміни до Митного кодексу України, що передбачали надання додаткових повноважень митним органам у боротьбі з розповсюдженням нелегальних товарів. Також робоча група здійснювала зусилля з покращення співробітництва між власниками авторських прав та митницею [204].

Робоча група по боротьбі з нелегальною міграцією та торгівлею людьми надавала партнерським службам допомогу в розслідуванні незаконної міграції громадян окремих країн Середньої Азії, а також у виявленні нових тенденцій, таких як поява нових шляхів нелегальної міграції. Робоча група по боротьбі з контрабандою забезпечує партнерським службам підтримку в розслідуванні контрабанди окремих видів наркотичних речовин, зокрема, героїну з Ірану через Румунію до Молдови та України, опію з Ірану в Україну та Канаду. Крім того, Місія зробила певний внесок у виявлення незаконних плантацій коноплі в Молдові та Україні [53].

Крім робочих груп, в рамках EUBAM було створено чотири групи спеціального призначення (taskforce), напрямки роботи яких визначалися виходячи з правоохоронних пріоритетів зацікавлених сторін та на підставі ідентифікованих ризиків. Завданням цих груп є підтримка обміну інформацією та узгодження правоохоронних заходів.

Спеціальна група зі зброї та ядерних речовин здійснює моніторинг загроз та ризиків, пов'язаних з незаконним обігом зброї та боєприпасів за допомогою відкритих джерел та інформації від партнерських служб. Також вона організовує практичні дослідження, спрямовані на розробку відповідного законодавства щодо законних підстав для транспортування зброї та боєприпасів через державний кордон [53].

Спеціальна група з наркотичних речовин була створена для допомоги у виявленні великих партій наркотиків та каналів їх контрабанди. Так, в 2013 році з ініціативи EUBAM було проведено спільну операцію “Pontus Euxinus”, що охоплювала порти причорноморських держав та перевалочні пункти в Середземному морі, з метою отримання якомога повнішої картини злочинної діяльності в даному регіоні та здійснення заходів з припинення контрабанди наркотиків морським шляхом. За підтримки EUBAM партнерськими службами було розслідувано декілька серйозних випадків контрабанди наркотичних речовин через зону відповідальності EUBAM [53].

Серйозною проблемою на україно-молдавському кордоні залишається контрабанда цигарок, через що EUBAM було створено Спеціальну групу з тютюнових виробів, що була покликана об'єднати зусилля у боротьбі з даним видом контрабанди з Молдови та України до Європейського Союзу. Місія через спеціальну групу надає підтримку партнерським службам в розслідуванні кримінальних проваджень, пов'язаних з контрабандою цигарок, зокрема шляхом забезпечення співробітництва з відповідними службами європейських країн. Використання новітніх технологій, запроваджених партнерськими

службами за підтримки EUBAM дозволило виявляти немарковані партії цигарок, що переміщувалися в контейнерах схованими серед іншого вантажу [62, С.110]. Так, в 2012 році Державною митною службою України та Митною службою Молдови за підтримки EUBAM було проведено операцію Тютюн-2012, в рамках якої було вилучено значні обсяги контрабандних цигарок [62, С.110]. В 2014 році на підставі інформації, наданої EUBAM на молдавсько-румунському кордоні було затримано та вилучено партію у дванадцять мільйонів чотириста тисяч цигарок, що направлялася до Греції [195].

В 2013 році було розгорнуто Спеціальну групу зі злочинів, пов'язаних з автомобілями. Враховуючи те, що Україна та Молдова є кінцевими отримувачами автомобілів, що викрадаються в європейських країнах, в першу чергу, в Німеччині, в установчій нараді даної Спеціальної групи взяли участь представники Інтерполу, Кримінальної поліції землі Баварія, Правоохоронного центру Південно-східної Європи та Міжнародної асоціації слідчих з викрадення автомобілів. Після наради Кримінальна поліція Баварії провела два учбових заходи з виявлення викрадених автомобілів для партнерських служб в Одесі та на ділянках пропуску через кордон [196]. Наразі Спеціальна група на постійній основі організовує обмін інформацією між українськими, молдавськими та європейськими службами в розслідуванні контрабанди викрадених автомобілів, зокрема шляхом передачі інформації щодо підроблених документів, довіреностей, розслідування викрадень автомобілів в європейських країнах [194].

Крім діяльності за окремими напрямками, EUBAM координує щорічні спільні операції з комплексної боротьби з правопорушеннями на кордоні (на даний момент проведено більше десяти), метою яких є зміцнення міжвідомчого та міжнародного співробітництва. Такі операції отримали назву Спільних операцій з прикордонного контролю Joint Border Control Operations (JBCOs). Підставою для їхньої організації стає

глибинний аналіз криміногенної ситуації на кордоні України та Молдови, що проводиться експертами Місії. До участі в операціях залучаються як партнерські служби, так і відповідні служби ЄС.

Так, в рамках операції «Фокус», проведеної в жовтні 2007 року за участю митних та прикордонних служб України та Молдови, а також агенцій ЄС FRONTEX та OLAF було виявлено декілька випадків широкомасштабної контрабанди товарів, нелегальної міграції та контрабанди автомобілів. Було проведено 223 вилучення контрабандних товарів на загальну суму близько одного мільйона євро [126]. В квітні 2008 року було проведено операцію «Фокус-2» за участю тих самих сторін. В рамках операції було виявлено 174 випадки товарної контрабанди на загальну суму 409 тисяч євро, а також нові канали нелегальної міграції [197]. Під час операції «TIPA», проведеної в 2010 році, було вилучено контрабандної продукції на суму понад півмільйона євро. В 2011 році відбулася операція «Акерман», в рамках якої було вилучено контрабандні цигарки, алкогольну продукцію, викрадені автомобілі та виявлено шахрайства з митними документами на загальну суму 3,2 мільйони євро. В цілому в рамках операції було виявлено 272 злочини та порушення, 85 з яких стосувалися контрабанди тютюнових виробів, 52 – порушень правил митного оформлення та ухилення від сплати митних платежів, 29 випадків нелегальної міграції та контрабанди людей, 26 випадків викрадення автомобілів та 38 випадків контрабанди наркотичних речовин [198]. В ході операції «Овідій» в 2012 році партнерські служби за підтримки EUBAM зареєстрували 116 правопорушень. Було вилучено партії контрабанди у розмірі ста тисяч цигарок, дев'ятнадцяти транспортних засобів, близько чотирьох тисяч літрів алкогольної продукції та дві одиниці зброї. Було затримано тринадцять нелегальних мігрантів та три їх спільника. Вартість вилучених незадекларованих товарів сягнула трьохста тисяч євро. Основним практичним підсумком операції «Овідій» стала перевірка способів та техніки обміну інформацією, що є підставою для початку

розслідувань [114, С.2]. Ці операції продемонстрували ефективність для зміцнення безпеки кордону самого формату багатоцільових операцій, в яких зусилля концентруються на ділянках та об'єктах з найбільш високими ризиками. Їх результатом стало суттєве скорочення нелегальної активності на кордоні. Так, відповідно до доповіді Асоціації зовнішньої політики, нелегальні міграційні потоки на українсько-молдавському кордоні, які складають біля 1% загальної кількості випадків нелегальної міграції поруч із зовнішніми кордонами ЄС, постійно скорочувалися після 2007 року [135, С.7].

В якості іншого прикладу комплексної операції можна навести міжнародну операцію “Romoluk”, організовану під керівництвом агентства ЄС OLAF та участь в якій взяли партнерські служби України та Молдови, чий зусилля підтримала місія EUBAM. Метою операції “Romoluk” було припинення контрабанди цигарок, тютюнових виробів та алкоголю, що потрапляли на територію ЄС автомобільним та залізничним транспортом через румунсько-молдавський та румунсько-український кордон. В результаті операції було вилучено майже тринадцять мільйонів цигарок, що прямували з Молдови до України [259, С.85].

Спільний аналіз таких виявлених та перевірених ризиків дозволив визначити пріоритетні локальні та регіональні загрози, які здатні вплинути на безпеку кордону обох держав. В цьому контексті було заплановано двадцять короткострокових спільних виправ з надання допомоги в боротьбі з контрабандою тютюнових виробів та інших підакцизних товарів, злочинами, пов'язаними з автомобілями, нелегальною міграцією та торгівлею людьми, товарною контрабандою. Спільні заходи охопили весь спільний кордон, а також окремі ділянки всередині держав-учасниць [56].

Вплив EUBAM на боротьбу з контрабандою на українсько-молдавському кордоні не обмежився лише організацією інформаційного обміну та участю у спільних операціях. Іншим суттєвим внеском Місії у

розв'язання цих проблем стало надання зауважень та пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Експертами Місії було виявлено проблему в законодавчому забезпеченні діяльності митних органів, яка полягала в тому, що ці органи були позбавлені права проводити слідчі дії, необхідні для фіксації самого факту контрабанди та невідкладних заходів з його розслідування. Фактично, при виявленні партій контрабанди, митникам доводилося звертатися до інших правоохоронних органів (МВС чи СБУ) та просити їх прибути на місце події. Такі комунікації нерідко займали декілька годин, що ускладнювало завдання з розслідування правопорушення. Відповідно, EUBAM надала пропозицію щодо змін до законодавства про надання Державній митній службі повноважень з розслідування порушень митних правил. Наказом Президента України, розробка відповідних змін до законодавства була покладена на Кабінет міністрів України та включена до Програми боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки [88].

За участю експертів EUBAM було створено також Міжвідомчу робочу групу з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил. Завданнями групи стали централізоване збирання інформації щодо фактів контрабанди, підготовка пропозицій щодо удосконалення взаємодії між зацікавленими службами, розробка заходів щодо боротьби з контрабандою та порушенням митних правил [81]. Цікаво відзначити, що хоча створення Групи стало, в певному роді, відповіддю на локальний виклик виявлених на кордоні з Придністров'ям порушень, її діяльність стосувалася всієї протяжності кордону України та всього комплексу проблем, пов'язаних з боротьбою з контрабандою. І хоча Робоча група була ліквідована в 2010 році, її напрацювання були використані в законотворчій діяльності, зокрема щодо декриміналізації товарної контрабанди.

До здобутків EUBAM у сфері покращення митного контролю слід віднести також вплив на децентралізацію планування прикордонних патрулів. В рамках діяльності Місії було виявлено, що схеми патрулювання визначаються керівництвом Державної прикордонної служби України заздалегідь та направляються для виконання на місця. Це дозволяло транскордонним злочинним угрупованням отримувати схеми патрулювання від корумпованих офіцерів Прикордонної служби та використовувати їх для організації контрабанди поза митними постами. EUBAM було надано в цілому 41 зауваження щодо цієї проблеми, першочергово щодо необхідності децентралізації планування прикордонних патрулів. Ці заходи дозволили суттєво ускладнити організацію транскордонних злочинів на придністровській ділянці кордону [232, С.102].

3.2. Участь Місії EUBAM у впровадженні практики інтегрованого управління кордонами

Одним з центральних елементів спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС є загальноєвропейська Стратегія інтегрованого управління кордонами (ІУК). Зовнішні кордони відіграють вагомий роль в організації єдиного ринку ЄС, кордон якого розглядається не як сукупність кордонів окремих держав, а як єдиний кордон Союзу починаючи з 1960-х років, тобто з моменту створення спільного ринку [210, С.31]. Відповідно, діяльність прикордонних служб, боротьба з транскордонною злочинністю, контрабандою та нелегальною міграцією на кордонах кожної окремої держави-члена ЄС також ставали спільною справою всіх інших європейських країн. Ця справа стала особливо актуальною через розширення ЄС на схід та появу в нього нових сусідів, таких як Молдова та Україна.

Створення системи інтегрованого управління кордонами стало можливим після набуття чинності Маастрихтським договором. Концепція викарбувалася з досвіду окремих країн та Європейських Спільнот в цілому, а також з ряду теоретичних досліджень. При цьому, спостерігався перехід від ідеї управління кордонами як захисту до концепції, спрямованої на забезпечення інтересів бізнесу та в цілому розвитку Єдиного ринку [210, С.31]. Врешті Європейська Комісія визначила, що концепція інтегрованого управління кордонами повинна поєднувати контрольні механізми, заходи на кордонах ЄС, співробітництво з сусідніми країнами для боротьби з нелегальною міграцією та полегшення в'їзду для законослухняних громадян [144].

На початку 2002 року Європейська Комісія направила Раді та Парламенту план дій під назвою «На шляху до інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу». Планом передбачалися такі напрямки діяльності як створення єдиного масиву законодавства, спільна координація та механізм кооперації, спільний інтегрований аналіз ризиків, єдині вимоги до персоналу та обладнання та справедливий розподіл видатків між державами-членами [246]. Того ж року Радою ЄС було затверджено План управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу [229]. В Плані, зокрема, відзначалося, що «розширення принесе нові виклики що стосується захисту зовнішніх кордонів. Значною мірою, майбутні держави-члени стануть відповідальними за зовнішню безпеку Союзу. Відповідно, існує потреба в розробці когерентного підходу у тісному співробітництві з майбутніми державами-членами».

На виконання Плану в 2004 році було створено Європейську Агенцію з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX). Як зазначається у відповідному Регламенті Ради, Агенція створена з метою покращення інтегрованого управління зовнішніми кордонами Європейського Союзу,

під якими розуміються сухопутні та морські кордони держав-членів, їх аеропорти та морські порти, в яких відбувається перетин кордону держав-членів. При цьому, безпосередню відповідальність за контроль на кордонах продовжують нести відповідні держави-члени, а завданням Агенції є полегшення застосування існуючих та таких, що можуть бути створені у майбутньому, норм права Союзу, які стосуються управління зовнішніми кордонами. Агенція забезпечує координацію дій держав-членів, спрямованих на імплементацію таких норм та уніфікацію відповідних національних правил [177]. За статтею 14 того ж Регламенту, Агенція також забезпечує оперативну координацію між державами-членами та третіми країнами. Вона повноважна співпрацювати з органами третіх країн в рамках робочих угод. Враховуючи чотири відомі свободи внутрішнього ринку ЄС, FRONTEX забезпечує відкритість кордонів ЄС для вільного руху товарів, осіб, послуг та капіталів. Водночас, її завданням є закриття кордонів ЄС для будь-якої злочинної діяльності, що може загрожувати стабільності Європи та окремих країн. До найбільших загроз належать незаконна міграція, транскордонна торгівля людьми, контрабанда, тероризм та організована злочинність [222].

Вимоги безпеки ЄС диктують необхідність не тільки захисту його власних кордонів, але й роботи з найближчими сусідами Союзу. В цьому аспекті діяльність з інтегрованого управління кордонами тісно переплітається зі спільною зовнішньою та безпековою політикою, особливо щодо врегулювання криз. На це вказується у Проекті Концепції ЄС підтримки в рамках Спільної політики безпеки і оборони інтегрованого управління кордонами [237], що був підготовлений Директоратом кризового врегулювання та планування Ради Європейського Союзу. Даний проект відображає напрацювання попередніх років, в тому числі ті, що надійшли від EUBAM.

Відповідно до Проекту, місії, розгорнуті в рамках спільної політики безпеки та оборони повинні виконувати три основних завдання: 1.

Підтримка ІУК шляхом моніторингу, навчання та консультування; 2. Підтримка ІУК шляхом виконання окремих функцій; 3. Підтримка ІУК шляхом моніторингу на кордонах. Для цілей виконання цих функцій визначається, що інтегроване управління кордонами повинне містити наступні компоненти:

- Прикордонний контроль (перевірки та нагляд) так, як це визначається Шенгенським кодексом про кордони, включаючи відповідний аналіз ризиків та спостереження за злочинністю;
- Виявлення та розслідування транскордонної злочинності в координації зі всіма компетентними органами;
- Контроль доступу;
- Кооперацію між агенціями з управління кордонами (прикордонниками, митниками, поліцією, службами національної безпеки) та міжнародне співробітництво;
- Координацію та когерентність в діях держав-членів, держав-сусідів та органів Союзу.

Місії, що розгортаються в рамках спільної політики безпеки і оборони визначаються як один з інструментів в розпорядженні Союзу, що створюються з метою надання кваліфікованого консультування в складних умовах конфліктних та постконфліктних ситуацій. Загальною метою таких місій є підвищення безпеки кордонів шляхом допомоги державі, де місія розгорнута, у зменшенні ризиків нелегальної міграції, контрабанди зброї та інших предметів та речовин, вилучених з обігу, у боротьбі з торгівлею людьми, створенні ефективної системи ІУК [237].

Отже, прагнучи забезпечити управління власними кордонами, ЄС надає найближчим сусідам допомогу у боротьбі з міграцією та злочинністю, а також в проведенні реформ сектору безпеки, в тому числі, в запровадженні в сусідніх державах практики інтегрованого управління кордонами, подібної до європейської. При цьому, держави, що не є членами ЄС, безумовно, не приєднуються до спільного союзного

інтегрованого управління, а здійснюють управління своїми кордонами самостійно, але із запозиченням європейських практик та технік [257]. Серед іншого, така допомога та підтримка надається ЄС і Україні та Молдові через Місію EUBAM. Така підтримка покликана сприяти наближенню систем управління кордоном в Україні та Молдові до європейських стандартів, удосконаленню професійного потенціалу і зміцненню інституційних спроможностей відповідних відомств двох держав, розвитку інфраструктури та підвищенню рівня технічного оснащення українсько-молдовської ділянки кордону, консолідації зусиль України, Молдови та ЄС у протидії прикордонним правопорушенням [25, С. 2-55]. При цьому Місія допомагає у налагодженні співробітництва між відповідними митними та прикордонними службами України та Молдови, а також цих служб з зацікавленими міжнародними структурами, такими як Інтерпол, Європол, Міжнародна організація міграції, європейська служба OLAF та інші.

За результатами попередньої оцінки ситуації на кордоні України та Молдови EUBAM підготувала понад 40 рекомендацій для митних та прикордонних служб України та Молдови. Серед іншого, вони торкалися наступного:

- Структурні питання. Було вказано на необхідність здійснити зусилля в усіх напрямках роботи з розвитку інформаційного обміну. Відзначалося, що інформаційні технології є ключовим елементом в налагодженні ефективного співробітництва, для якого, однак, також потрібна зацікавленість самих інститутів в обміні інформацією. Такий інформаційний обмін визнавався єдиною можливістю рухатись «на крок попереду» організованих злочинців, які застосовують все більш складні методи;

- Система аналізу ризиків. Відзначалася необхідність створення сучасної системи аналізу ризиків, яка дозволяє ефективно розподіляти ресурси з метою запобігання незаконній діяльності.

- Повноваження щодо розслідування. Митним службам пропонувалося надати повноваження з розслідування злочинів безпосередньо без залучення для цього інших правоохоронних органів (МВС, СБУ).

- Інфраструктура. На думку експертів Місії, більшість пунктів перетину кордону потребували переробки інфраструктури з метою збільшення їхньої пропускної спроможності. Основною потребою визначалося встановлення електронного та телекомунікаційного обладнання, однак вказувалося і на більш базові потреби, такі як належне освітлення.

- Робочі практики. Було вказано, що навіть наявні ресурси (персонал та обладнання) могли б використовуватися більш ефективно за умови більшої компетентності службовців митних та прикордонних служб. Було виявлено, що рівень професійної підготовки більшості з них не відповідав європейським стандартам.

- Професійна підготовка. Було продемонстровано наявні вади в професійній підготовці, зокрема вказувалося на необхідність покращення навичок з ідентифікації фальшованих документів (особливо документів, що походять з країн ЄС), та мовних навичок.

- Незаконна діяльність на кордоні. Підводячи підсумок, експерти Місії вказали на необхідність негайного реагування на незаконну діяльність на кордоні, першочергово на випадки незаконного перетину кордону. Місія відзначила успіхи українських державних органів з покращення контролю на «зеленому» кордоні шляхом збільшення штату прикордонних постів та зведення фізичних перешкод. Було надано рекомендації з тренування мобільних груп реагування на випадки незаконного перетину кордону [245, С.7-8].

В перші роки діяльності Місії, її допомога у впровадженні системи інтегрованого управління кордонами була спрямована на вирішення найбільш нагальних проблем, зокрема на розробку стратегії та

впровадження нових методів планування, створення систем обміну інформацією та допомогу у демаркації кордону. Серед іншого, експерти Місії надавали консультації при розробці національних планів дій з впровадження національних концепцій ІУГ в Україні та Молдові, сприяли просуванню знань про концепцію серед державних службовців. Було створено вже згадану в попередньому розділі Робочу групу з обміну оперативною інформацією.

Експерт EUBAM увійшов до складу Спільної україно-молдовської комісії з демаркації кордону, що встановила місця розташування прикордонних знаків та стовпів [50, С.14]. Загалом відбулося 58 засідань цієї групи. До початку 2011 року на місцевості було нанесено 253 кілометри лінії кордону, визначено 1069 місць встановлення прикордонних знаків. Проведено остаточне узгодження щодо демаркації всіх ділянок кордону. В липні 2012 року молдавською стороною було завершено гідрографічні роботи на Дністрі, що прискорило підготовку остаточних демаркаційних документів [31]. Станом на початок 2016 року демаркацію кордону було практично завершено, за виключенням окремих ділянок в районі Дністровської ГЕС та населеного пункту Джурджулешти [30].

В 2007 році Кабінетом Міністрів України було затверджено Державну цільову правоохоронну програму «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року» [20]. Метою Програми стало облаштування та оснащення державного кордону України у відповідності до європейських стандартів, зокрема шляхом його остаточної демаркації, розвитку співробітництва з прикордонними та митними службами сусідніх держав, впровадження сучасних методів контролю та оцінки ризиків. Фінансування виконання даної Програми з 2011 року частково здійснювалося ЄС, а Місія EUBAM виступила в якості контролера використання наданих ЄС коштів [112].

В перші роки діяльності Місія також виступила посередником між ЄС та партнерськими службами в питаннях допомоги Європейського

Союзу в модернізації обладнання митниць. В 2006 році було започатковано проект «Боммолук» (“Bommoluk”), в рамках якого було визначено потреби в обладнанні. Загальний бюджет проекту сягнув 9,9 мільйонів Євро, з яких 2,2 мільйони були витрачені на закупівлю обладнання для прикордонних та митних служб України та Молдови. Також в рамках проекту було організовано дванадцять навчальних візитів для українських та молдавських службовців до Греції, Австрії, Хорватії, Македонії, Туреччини та Фінляндії, під час яких проводилося ознайомлення з прогресивними практиками прикордонного управління та навчання застосуванню нового обладнання [126].

Після 2010 року допомога Україні та Молдові у впровадженні ІУГ надавалася з урахуванням національних планів дій з лібералізації візового режиму. Оскільки в перспективі обидві країни прагнули до отримання безвізового режиму з ЄС, для Союзу вкрай важливим було посилення кордонів самих країн-кандидатів з метою недопущення потрапляння через них всередину ЄС нелегальних мігрантів та злочинців. EUBAM сконцентрувала свою діяльність на розширенні інституційних можливостей партнерів та подальшому зміцненні внутрішньовідомчого, міжвідомчого та міжнародного співробітництва на оперативному рівні. Ключовими елементами даного підходу була гармонізація процедур контролю на кордоні, введення практики спільного патрулювання. Особлива увага приділялася також розробці та впровадженню концепції однієї зупинки [53].

Слід відзначити, що Європейський Союз узгодив суттєві вимоги та умови для Молдови та України для отримання безвізового режиму пересування їхніх громадян до країн ЄС. Ці національні плани дій з лібералізації візового режиму встановлюють ряд конкретних вимог для обох країн в галузі управління кордонами та міграції. Вони передбачають побудову законодавчої та інституційної інфраструктури, а також її ефективне впровадження.

Так, за українським Планом дій з лібералізації візового режиму передбачалися такі заходи як схвалення Національної стратегії інтегрованого управління кордонами та Плану дій з її ефективної імплементації, що повинен був містити часові рамки та конкретні цілі для подальшого розвитку законодавства, організації, інфраструктури, матеріальної бази, а також достатні фінансові та людські ресурси в сфері управління кордонами. Також передбачалося забезпечення належної інфраструктури, технічного оснащення, в тому числі, ІТ-технологій, фінансових та людських ресурсів у відповідності до національної Стратегії інтегрованого управління кордонами, що повинна була бути схвалена у майбутньому, а також ефективне виконання навчальних програм та антикорупційних заходів [77].

EUBAM активно підтримувала державні органи України в реалізації Плану дій. Першочергово це стосується законодавчого забезпечення політики інтегрованого управління кордонами та міграційної політики. В квітні 2010 року Місією спільно з Державною прикордонною службою України було організовано міжнародну конференцію на тему «Інтегроване управління кордоном: досягнення та перспективи». В ході заходу з керівництвом ДПС було обговорено основні аспекти та проблеми впровадження в Україні концепції інтегрованого управління кордонами європейського зразку та досвід її імплементації державами-членами ЄС, а також практичні можливості Місії зі сприяння державним органам України у впровадженні концепції. Слід відзначити широке представництво під час Конференції, в якій взяли участь представники України, Молдови, 15 держав-членів ЄС, агентства FRONTEX, Місії EUBAM та інших організацій [99]. Конференцію можна вважати початковим пунктом, з якого почалося впровадження ІУК в Україні.

27 жовтня 2010 року КМУ схвалив Концепцію інтегрованого управління кордонами [41]. Концепцією було визначено існуючі проблеми, на розв'язання яких вона була спрямована, та шляхи їх розв'язання.

Зокрема, вказувалося на потребу в забезпеченні кооперації з європейськими агенціями такими як FRONTEX, Європол, а також з Міжнародною митною організацією. Вказувалося і на недостатню кооперацію між державними органами України та сусідніх держав. В цілому, до основних проблем, що потребували розв'язання, Концепцією було віднесено недостатню співпрацю та координацію зусиль, а також неадекватність законодавчого забезпечення, яке потребувало суттєвого реформування.

5 січня 2011 року КМУ схвалив план заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами [78], що був розроблений із залученням експертів EUBAM [102]. Планом було поставлено ряд конкретних завдань для центральних органів виконавчої влади, спрямованих на реалізацію Концепції. Серед основних моментів Плану слід відзначити вказівки на супроводження у Верховній Раді України проектів законів про біженців та осіб, що потребують тимчасового захисту, про внесення змін до законодавства щодо процедур митного контролю, а також щодо ратифікації міжнародних договорів з безпеки державного кордону. Державній прикордонній службі були поставлені такі завдання як забезпечення спільного патрулювання кордону з прикордонними службами сусідніх країн, створення спільних пунктів пропуску, завершення демаркації державного кордону, реалізація міжнародних проектів транскордонної допомоги, покращення процесів обміну інформацією.

Необхідно відзначити, що станом на березень 2016 року План заходів було виконано лише частково. Відповідно до інформації, оприлюдненої Державною прикордонною службою України [30], найбільших успіхів було досягнуто в законодавчому забезпеченні. Було забезпечено розробку та прийняття Верховною Радою законів «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», внесено зміни до інших законодавчих актів України з питань документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України, внесено зміни в закон

«Про телекомунікації». Було забезпечено ратифікацію та імплементацію низки міжнародних угод технічного характеру, зокрема щодо встановлення пунктів пропуску, демаркації державного кордону, порядок руху осіб в прикордонній зоні, тощо. Певних інституційних успіхів вдалося досягти у справі боротьби з корупцією. До штатних розкладів Державної міграційної служби України та Державної фіскальної служби були введені внутрішні підрозділи, завданням яких стала боротьба з корупцією. Було проведено ряд службових перевірок, виявлено корупційні порушення та усунуто можливості щодо деяких з них. Було відзначено суттєвий прогрес в реалізації двосторонніх та багатосторонніх програм співробітництва з європейськими інституціями та окремими державами-членами ЄС.

Що стосується безпосередньої участі EUBAM в заходах з реалізації Плану дій, така участь проявилася, переважно, у навчальних та консультаційних заходах. Представники Місії брали участь в щомісячних координаційних нарадах та робочих зустрічах, за результатами яких опрацьовувалися проекти звітів з оцінки безпеки на кордоні. Представники українських партнерських служб двічі на рік брали участь в засіданнях Консультативної ради EUBAM. Загалом протягом лише 2014 року EUBAM та Державною фіскальною службою було організовано 43 спільних заходи та дві спільні операції з охорони кордону.

В червні 2011 року біло затверджено розроблений за участю експертів EUBAM Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить управління кордонами [33]. Норми нового Кодексу стали загальнообов'язковими для державних службовців, військових, працівників МВС, МЗС, Державної митної служби, Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби до функціональних обов'язків яких належить управління кордонами. Окрім традиційних принципів державної служби, таких як служіння українському народові, патріотизм та професіоналізм, Кодексом були введені такі вимоги як

прозорість та відкритість, корпоративізм, а також уточнено певні положення щодо боротьби з корупцією. Наприклад, п. 14 встановлено правила щодо подарунків та пожертв. П. 21-22 визначено поняття конфлікту між особистими інтересами службовця та службовими інтересами та правила розв'язання такого конфлікту інтересів.

В нових умовах, що виникли в 2014-2015 роках, підтримка EUBAM стала особливо значущою для українських митних та прикордонних служб. З одного боку, Україна та ЄС підписали Угоду про Асоціацію, яка створила принципово нові умови співробітництва. З іншого боку, окупація частини території України та збройний конфлікт в східних областях створили ряд нових загроз, що, в тому числі, призвели до появи великої кількості внутрішньо переміщених осіб та потенційних біженців, підвищили ризики контрабанди зброї та інших вилучених з вільного обігу предметів. Це змусило інтенсифікувати зусилля з впровадження в Україні інтегрованого управління кордонами.

Відповідний обов'язок міститься в статті 16 Угоди про асоціацію, згідно із якою сторони підтвердили важливість спільного управління міграційними потоками та зобов'язалися надалі розвивати всеохоплюючий діалог щодо всіх питань в сфері міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон, торгівлі людьми на засадах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. Сторони зобов'язалися також здійснити зусилля, спрямовані на ефективну імплементації концепції інтегрованого управління кордонами [110]. За статтею 80 тієї ж Угоди сторони домовилися зміцнювати співробітництво з метою досягнення балансу між спрощенням і сприянням торгівлі та ефективним контролем і безпекою. З цією метою сторони домовилися обмінюватися інформацією, розробляти спільні ініціативи щодо імпорتنих, експортних та транзитних процедур, обмінюватися інформацією та даними, випрацьовувати спільні позиції у відповідних

міжнародних організаціях, координувати діяльність прикордонних та митних відомств.

З урахуванням цих зобов'язань, Місія EUBAM знову стала незамінним інструментом взаємодії України та ЄС. Її роль була відображена в новій Концепції інтегрованого управління кордонами, затвердженій 28 жовтня 2015 року. Структурно нова Концепція подібна до Концепції 2010 року, однак в ній відображені нові завдання, пов'язані із виконанням Угоди про асоціацію, зокрема щодо вдосконалення співпраці з FRONTEX в проведенні аналізу ризиків, забезпеченні інформаційного обміну, проведенні спільних операцій та виконанні спеціалізованих програм підготовки персоналу Державної прикордонної служби. Підкреслювалася необхідність забезпечення співпраці з місіями EUBAM та EUAM з питань митного співробітництва та обміну інформацією [42].

Аналогічним чином, нова Стратегія розвитку Державної прикордонної служби, схвалена 23 листопада 2015 року, передбачає розширення прикордонного та міжнародного співробітництва та вдосконалення його форм та способів, зокрема через розвиток відносин з прикордонними службами та правоохоронними органами держав-членів ЄС та з Місією EUBAM. За Концепцією для впровадження європейських норм і стандартів прикордонного контролю планувалося, зокрема, шляхом модернізації інформаційних систем в пунктах пропуску, забезпечення прикордонникам доступу до баз даних Інтерполу, модернізації систем автоматичної ідентифікації осіб, розвитку підрозділів швидкого реагування, формування нової системи розподілу сил та засобів на основі систем аналізу ризиків, оновлення та модернізації обладнання. Також Стратегія передбачає децентралізацію систем управління, боротьбу з корупцією, створення систем мотивування співробітників, впровадження європейських стандартів системи професійної підготовки та перепідготовки.

Стратегія цікава встановленими у ній конкретними індикаторами успіху. Зокрема, до 2020 року планується впровадити практику спільного патрулювання кордонів з усіма державами-сусідами України, окрім Російської Федерації, створити спільні пункти пропуску на кордоні з усіма сусідами, в тому числі, Кучурган-Первомайськ та Маяки-Удобне-Паланка з Республікою Молдова. Плановані показники встановлюються щодо таких аспектів як забезпеченість митних органів електронними засобами та засобами зв'язку, рівень модернізації систем ідентифікації документів та осіб, а також щодо такого показника як рівень довіри громадян до прикордонних служб, який планується підняти до 70 відсотків до 2020 року [101].

Станом на кінець 2015 року було здійснено певні кроки на шляху до реалізації Концепції та Стратегії. В жовтні 2015 року було проведено робочу зустріч між представниками митних та прикордонних органів України та Молдови та EUBAM з питань здійснення спільного контролю в пункті пропуску «Маяки-Паланка-Удобне» на період проведення будівельних робіт на пункті пропуску. В листопаді 2015 року проведено консультації Державної митної служби, Державної фіскальної служби та Місії EUBAM, за результатами яких було розроблено проект Протоколу між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною фіскальною службою України і Департаментом прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова, Митною службою при Міністерстві фінансів Республіки Молдова щодо організації спільного контролю у міжнародному пункті пропуску «Кучурган-Первомайськ» на території України [28].

Починаючи з 2010 року експерти Місії консультували Міністерство доходів і зборів України в аналізі прогалин в законодавстві та практичному застосуванні Митного кодексу України. Після ліквідації Міністерства в 2014 році та створення Державної фіскальної служби, EUBAM підготувала всебічну оцінку нової служби. Особлива увага в ній

була приділена невідповідностям між запропонованими функціональними завданнями та новою структурою, а також були конкретизовані ризики для здатності України виконувати свої міжнародні зобов'язання в рамках Кіотської конвенції та актів ЄС [56].

В рамках зазначених процедур консультування Місія EUBAM надала підтримку державним органам України у впровадженні в митне право двох принципово нових концепцій – уповноваженого економічного оператора та системи єдиного вікна.

Уповноваженим економічним оператором є юридична особа, яка користується надійною репутацією у виконанні митних вимог, платоспроможністю та відповідністю стандартам безпеки, що дозволяє їй користуватися спрощеними процедурами митного оформлення. Дана концепція активно просувається Всесвітньою митною організацією, для якої взаємне визнання державами уповноважених економічних операторів є пріоритетним питанням [230, С.44].

В Україні інститут уповноваженого економічного оператора було запроваджено Митним кодексом 2012 року [59]. Саме по собі таке впровадження стало помітним досягненням, однак, необхідною умовою ефективності нового інституту є сумісність національних законодавств та програм з уповноважених економічних операторів з вимогами ВМО. EUBAM проводила аналіз та надавала рекомендації з відповідності норм Митного кодексу України Митному кодексу ЄС. Також Місія взяла участь в розробці проекту наказу Міністерства фінансів України про порядок видачі митних сертифікатів [90].

Іншою концепцією, у впровадженні якої в Україні взяла участь Місія EUBAM, стала система єдиного вікна. Європейською економічною комісією ООН єдине вікно визначається як «механізм, що дозволяє сторонам, які беруть участь у торгівельних і транспортних операціях представляти стандартизовану інформацію та документи з використанням

єдиного пропускнуго каналу з метою виконання всіх регулюючих вимог, що стосуються імпорту, експорту і транзиту» [253].

Вперше в Україні принцип єдиного вікна було впроваджено в зоні відповідальності Південної митниці та в портах Одеської області [79, С.41]. Представники Місії EUBAM беруть участь в Робочій групі, яка відповідає за реалізацію даного проекту. Крім того, Місія організовує роз'яснювальні та просвітницькі заходи, що сприяють впровадженню концепції єдиного вікна. Починаючи з 2011 року в Одесі щорічно за участі Місії проводиться Міжнародний семінар Європейської економічної комісії ООН з питань спрощення процедур торгівлі та «єдиного вікна»: «Створення сприятливих умов для спрощення процедур торгівлі в Україні, реалізуючи принципи єдиного вікна» [104].

З 2011 року за підтримки EUBAM реалізується проект «Координаційні пункти FRONTEX». Цей проект має на меті експериментальну перевірку готовності пунктів пропуску на українсько-молдавському кордоні до роботи за стандартами європейської агенції FRONTEX. Також він носить показовий характер та має слугувати прикладом організації роботи на прикордонних пунктах за європейськими зразками.

Вперше експеримент з організації прикордонного пункту за стандартами FRONTEX було проведено за пропозицією EUBAM в квітні-травні 2011 року в пункті пропуску «Старокозаче-Паланка» [89]. Проект включав в себе узгодження реконструкції інфраструктури та нормативно-правової бази процедур спільного контролю. Також Місією було надано підтримку в закупівлі обладнання для прикордонних служб України та Молдови, що здійснюють спільне патрулювання кордону [56].

20 грудня 2011 року між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною митною службою України та Прикордонною службою Республіки Молдова та Митною службою Республіки Молдова було підписано протокол про проведення експерименту зі спільного

контролю на пункті пропуску через державний кордон «Россошани-Брічень» [92]. Відповідно до статті 3 Протоколу, сторони домовилися здійснювати прикордонний, митний та інші види контролю на принципах «єдиного вікна», «однієї зупинки», вибіркового огляду товарів і транспортних засобів. Цей експеримент, реалізований в лютому-червні 2012 року за сприяння Місії EUBAM став першою спробою практичного впровадження стандартів FRONTEX на кордоні.

З метою ознайомлення українських прикордонників та митників зі стандартами роботи FRONTEX, в 2013 році службовці обох відомств взяли участь в спільних операціях FRONTEX на повітряних кордонах ЄС «FlexiForce» в Нідерландах, операціях «Hermes» та «Minerva» на морських кордонах ЄС в Італії та Іспанії та операції «FocalPoints» на суходільному кордоні ЄС в Угорщині [29].

В липні-серпні 2013 року ДПС, ДМС, EUBAM та FRONTEX провели спільну операцію «Координаційні пункти-2013» на пункті пропуску «Кучурган-авто». На території Молдови було розбудовано інфраструктуру пункту пропуску «Паланка-Удобне», призначену для здійснення спільного прикордонно-митного контролю [29]. В 2014 році на пункті пропуску Кучурган-Первомайське було проведено спільну операцію «Координаційні пункти 2014» за участі експертів FRONTEX та EUBAM [21].

Спрощення та прискорення митних процедур не повинне призводити до зниження їх якості. Європейське інтегроване управління кордонами передбачає докладний контроль в усіх аспектах митного оформлення, зокрема відносно правил походження та класифікації товарів, митного та пост-митного контролю. В цьому аспекті Місія EUBAM надала підтримку Міністерству доходів та зборів України та Фіскальній службі України, а також Митній службі Молдови в забезпеченні відповідності стандартам та рекомендаціям Всесвітньої митної організації, Митному кодексу ЄС [236] відносно класифікації товарів. Така підтримка надається шляхом консультування щодо юридичних, організаційних та практичних аспектів

роботи. Партнерські служби отримують найновішу інформацію щодо заходів та досвіду ЄС з досягнення одноманітної універсальної класифікації.

Європейський Союз через Місію EUBAM надав кошти для створення та імплементації системи обміну попередньою інформацією щодо товарів, які ввозяться (Pre-arrival information exchange system, PAIES), яка дозволяє митним службам обох країн обмінюватися інформацією в реальному часі відносно транспортування товарів, які перетинають кордон. Впровадження та застосування такої системи спрямоване на запобігання шахрайству при митному оформленні та іншим злочинам. Місією планується впроваджувати таку систему не тільки в зоні своєї відповідальності, але й по всьому українському кордону [254, С.82].

Також EUBAM надає допомогу в класифікації певних видів виробів. EUBAM на практиці консультує співробітників Фіскальної служби на центральному та регіональному рівнях у визначенні митної вартості як в пунктах митного оформлення, так і в пунктах пост-митного контролю та аудиту. Слід відзначити, що така робота не обмежується придністровською ділянкою кордону. Наприклад, EUBAM взяла участь в організації та проведенні в Державному науково-дослідному інституті митної справи в м. Хмельницькому кругового столу на тему «Митна вартість та методи її визначення» [26] та тренінгу з пост-митного контролю та аудиту в м. Львові, який відвідали представники Головних управлінь Міндоходів в областях, АР Крим та міст Києва та Севастополя [105]. На подібних заходах представляються та обговорюються документи ЄС та Всесвітньої митної організації з кінцевою метою привести українське законодавство та його практичне застосування у відповідність до міжнародних стандартів.

Величезне значення для організації ефективної та сучасної системи управління кордону має повне викорінення корупції. Відповідна робота ведеться Місією EUBAM з 2010 року, коли пункти пропуску «Тудора-Старокозаче» та «Отач-Могилів-Подільській» були оголошені

«зразковими» експериментальними точками, де можна було б отримати уроки боротьби з корупцією та підвищити рівень чесності та поведінки співробітників митних та прикордонних служб, аби в подальшому розповсюдити такий досвід і на інші ділянки. Відбір «зразкових» пунктів відбувався після опитування місцевих мешканців щодо рівня їхнього задоволення роботою пунктів. Дані опитування аналізувалися та порівнювалися з даними моніторингу відносно заходів по боротьбі з корупцією.

Підхід в цих пунктах полягає в тому, що EUBAM зосереджує в них всі елементи своєї підтримки, які поступають як з боку найближчих польових офісів, так і безпосередньо з боку штаб-квартири. Така підтримка включає в себе навчання з питань професійної етики та інші заходи. Разом з тим, експерти польових офісів спостерігають за застосуванням ряду міжнародно визнаних заходів у боротьбі з корупцією та зустрічаються з місцевими керівниками для обговорення виявлених недоліків та пошуку рішень.

На підставі отриманого досвіду роботи «зразкових» пунктів, в 2015 році було проведено Учбову програму по боротьбі з корупцією. Вона була розроблена спільною робочою групою, до складу якої входили представники молдавських та українських партнерських служб та їх спеціалізованих учбових закладів. Підтримка надійшла також з боку ОБСЄ, яка надала кошти та організувала технічний супровід. Після успішного завершення Програми, EUBAM рекомендувала впровадити її в якості компоненту підготовки нових та діючих співробітників партнерських служб.

Окрім матеріальної та консультативної підтримки, неможна не відзначити внесок Місії EUBAM в освіту та підготовку фахівців митних та прикордонних служб, а також популяризацію європейських концепцій управління кордоном. З 2010 року EUBAM була впроваджена практика навчання керівників прикордонних служб на місцях використання систем

оцінки ризиків з метою більш ефективного розподілу ресурсів та персоналу. Також така оцінка допомагає у виборі зон підвищеного ризику для цілеспрямованих дій з боку стаціонарних та мобільних прикордонних патрулів [56].

Діяльність EUBAM з навчання співробітників прикордонних служб практикам інтегрованого управління кордонами спрямована також і на керівників середньої ланки. З 2010 по 2013 рік Місією реалізовувався проект «Вдосконалення методів керівництва та управління» для керівників середньої ланки прикордонних служб України та Молдови. Дана ініціатива виникла в 2010 році, коли EUBAM проводила навчальні заходи з офіцерами прикордонних служб методами модернізації та реформування, а також ефективного управління та мотивації персоналу. Початково ця програма була призначена для митних служб, однак з 2011 року була запропонована також Прикордонній службі України та Прикордонній поліції Молдови.

Використовувані окремі навчальні модулі були зведені в програму під назвою «Ефективні інструменти керівництва та управління», що була розроблена спільно EUBAM з представниками Національної академії Державної прикордонної служби України та Академії Митної служби України, опублікована та затверджена керівництвом всіх згаданих служб, а також відповідних служб Молдови.

З метою надання підтримки партнерським адміністраціям та нарощування їхніх можливостей в підготовці власних інструкторів була розроблена також окрема програма з підготовки інструкторів. За допомогою цієї Програми EUBAM допомогла надати потенційним інструкторам необхідні «соціальні навички», що дозволили ним стати успішними інструкторами-координаторами курсів з вдосконалення методів керівництва та управління відповідними програмами. За результатами курсу, інструктори з України та Молдови отримали право самостійно навчати працівників прикордонних та митних служб практикам ІУК. З

метою перевірки якості їхньої підготовки ними було проведено декілька практичних занять з керівниками митних та прикордонних служб середньої ланки за підтримки експертів EUBAM. Також було підготовлено Настанову для керівників-викладачів, матеріал якої було розроблено спільно Національною академією Державної прикордонної служби України, Академією Митної служби України та Навчальним центром професійної підготовки Митниці Молдови. Ця Настанова була розроблена спеціально для підготовки інструкторів для проведення занять з курсу методів керівництва та управління [56].

Серед важливих навчальних заходів слід також згадати надання Місією сукупності рекомендацій у правовій сфері щодо захисту даних. Так, на прохання Митної служби Молдови, EUBAM спільно з Національним центром захисту особистих даних Республіки Молдова розробила Універсальну внутрішню інструкцію з роботи з персональними даними. 28 січня 2013 року Місія організувала конференцію з питань захисту персональних даних під час якої було надано оцінку виконання приписів національних законодавств з захисту персональних даних прикордонними відомствами України та Молдови. За рішенням Конференції, було проведено навчальні заходи з захисту персональних даних для службовців регіональних управлінь правоохоронних органів України та Молдови, а також Міністерства доходів і зборів України [19].

З метою поширення європейського досвіду управління кордонами та роботи спільних митних постів, з ініціативи Місії 11-14 березня 2013 року було організовано навчальну поїздку для представників Митної служби Республіки Молдова та митних структур Придністров'я на спільні митні пости на кордоні між Німеччиною та Швейцарією. Це був перший захід в якому взяли участь митники з обох боків Дністра [254, С. 79-82].

На доповнення до навчання партнерів, EUBAM проводить освітні заходи в школах та університетах в рамках налагодження зв'язків з громадськістю. Експерти Місії читають лекції в партнерських

університетах, з якими в EUBAM встановлені партнерські зв'язки з цілого ряду тем, пов'язаних з корупцією та належним управлінням. Місією організована Школа по боротьбі з корупцією, в якій беруть участь щорічно 24 студенти з обох країн, в тому числі, представники академій партнерських служб. Хоча заходи для студентів готуються у відповідності до потреб їхньої вікової групи, основні цілі лишаються єдиними для всіх та полягають у підвищенні інформованості та освіченості в питаннях корупції та професійної етики, зниженні в молодого покоління рівня толерантності до даного явища.

3.3. Участь Місії EUBAM в розв'язанні Придністровського конфлікту

Збройний конфлікт у Придністров'ї в 1990-1992 роках, як відомо, призвів до утворення невизнаної Придністровської Молдавської Республіки, що займає вузьку ділянку території Молдови на лівому березі Дністра протяжністю понад 400 кілометрів. Хоча в 1992 році і вдалося досягти припинення вогню та відновлення мирного життя, а Придністров'я фактично вийшло з-під контролю Молдови, воно лишається невизнаним утворенням, а ситуація навколо ПМР характеризується дослідниками як «заморожений конфлікт» [10, С.9-20]. Більше того, починаючи з 1992 року *de facto* влада Придністров'я почала створення власних органів управління, в тому числі в економічній сфері. В невизнаній Придністровській молдавській республіці були створені власні митні, міграційні та прикордонні служби [214, С.8].

Саме наявність такого конфлікту поруч з кордонами Європейського Союзу і спонукала ЄС до розгортання Місії EUBAM. Безумовно, вона не є миротворчою місією, а також не має жодних політичних повноважень, тому вона не може прямо впливати на хід врегулювання конфлікту. Як підкреслює колектив українських авторів на чолі з Г. В. Шелестом та В. М. Якушиком, коло повноважень місії чітко окреслене прикордонною

тематикою і фактично Місія займається лише наслідками Придністровського конфлікту, в той час як питання політичного врегулювання належать до повноважень Спеціального представника ЄС для Молдови [121, С.100]. Разом з тим, діяльність EUBAM сприяє пом'якшенню певних, викликаних конфліктом, проблем, розв'язує наявні суперечки та об'єктивно підштовхує процеси реінтеграції Придністров'я до Республіки Молдова.

Слід відзначити, що діяльність Місії розпочиналася в непростих політичних умовах через відсутність в Україні чіткої позиції щодо відносин з самопроголошеною владою Придністров'я та відсутність єдиної позиції українських міністерств та відомств з даного питання. З одного боку, міністр закордонних справ України Б. І. Тарасюк, під час перебування якого на посаді і було засновано EUBAM був відомий своїм жорстким ставленням до Придністров'я та наголошував на тому, що Україна вважає Придністров'я невід'ємною частиною Молдови, а самопроголошені органи влади у Тирасполі є нелегітимними. Так сам радник Президента з питань безпеки А. К. Кінах (сам народжений у Молдові), наголошував, що Придністров'я є загрозою національній безпеці України, а нелегальна торгівля з ним сягає чверті мільярда доларів на рік [86, С.167]. А. П. Яценюк, перебуваючи на посаді міністра закордонних справ, під час 6-го засідання Консультативної ради Місії EUBAM в Одесі зазначив, що Придністров'я є «чорною дірою». Таким чином, можна говорити про доволі сконсолідовану та послідовну позицію вищих урядовців, які представляють Україну *ex officio*. Відповідно, і позиція України щодо невизнання Придністров'я та необхідності якнайскорішого відновлення нормального функціонування молдавських державних інститутів в Придністров'ї лишається незмінною.

Тим більше здивування викликає заява Державної прикордонної служби України, зроблена після виступу в Одесі А. П. Яценюка, в якій стверджувалося, що заяви про Придністров'я як «чорну діру» є

безпідставними. Сам факт публічного заперечення Державною прикордонною службою позиції Міністра закордонних справ, висловленої з приводу актуального питання міжнародної взаємодії, не міг не зашкодити як інтересам України, так і її відносинами з Місією [44, С.272]. Нажаль, слід говорити не про окремий факт, а про послідовну позицію керівництва Державної митної служби, адже твердження про «відсутність чорної діри на кордоні з Придністров'ям» лунало і в 2009 році від голови ДПС М. М. Литвина під час зустрічі з головою Місії EUBAM генералом Ф. Банфі [44, С.272]. Як уявляється, така невідповідність позицій демонструє розбіжність між баченням ситуації вищим керівництвом держави та фахівцями, що безпосередньо займаються одним з аспектів проблеми. З одного боку, Придністров'я для України на міжнародному рівні лишалося невизнаною територією, з іншого, Державна прикордонна служба мала краще розуміння ситуації на місці, а можливо і інтерес в приховуванні певних операцій на кордоні. В таких умовах Місії було непросто налагодити взаємодію з обома сторонами цього спору.

В розв'язанні та подоланні наслідків конфлікту у Придністров'ї можна виділити економічний та політичний аспект. ЄС очевидно надає перевагу економічному, адже це відображає досвід самого Союзу, який прийшов до політичного об'єднання через економічну інтеграцію. Відповідно, переважає підхід, відповідно до якого максимально тісна прив'язка економіки Придністров'я до Молдови повинна призвести до подальшого політичного об'єднання. EUBAM при цьому виступає дорадчою та контрольною інституцією Союзу, що стежить за процесом економічної реінтеграції Придністров'я та надає поради сторонам щодо її перебігу. Разом з тим, непрямым результатом діяльності Місії стає послаблення придністровського керівництва, яке, з легалізацією бізнесу та зменшенням контрабандних потоків, позбавляється значної частини свого прибутку.

Першим кроком EUBAM на цьому шляху стала підтримка виконання Спільної заяви з митних питань прем'єр-міністрів України та Молдови, що була введена в дію Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 № 112-р [73]. Заява мала на меті позначити подальші кроки сторін з легалізації придністровського бізнесу шляхом розповсюдження на нього дії законодавства Молдови, адже значна частина «контрабанди» на кордоні мала такий статус саме через невизнання Україною та Молдовою придністровських виробників. Зокрема передбачалося, що експорт з Придністров'я до України та Молдови могли здійснювати лише ті економічні агенти, що пройшли процедуру реєстрації в Молдові та мають Молдавські митні печатки. Реалізація кроків, визначених у Спільній заяві, повинна була забезпечити прозорість на кордоні, зупинити нелегальні торговельні операції та поступово змусити придністровські підприємства постійно або тимчасово реєструватися в Молдові, що повинно було б сприяти економічній інтеграції Придністров'я до Молдови.

Однак, практична реалізація даних кроків зіткнулася з несподіваним та бурхливим опором самопроголошеної влади Придністров'я, підтриманої Російською Федерацією. 3 березня 2006 року було видано розпорядження Державної митної служби, відповідно до якого всі вантажі, що потрапляли до України через кордон з самопроголошеним Придністров'ям повинні проходити митне оформлення в Молдові [87]. Влада у Тирасполі негайно назвала цей крок економічною блокадою, «недружньою та необачливою акцією, здійсненою під тиском та на догоду ЄС та США для придушення молодोї незалежної республіки» [86, С.155]. Представник РФ на конференції в Тирасполі підтримав цю позицію та заявив, що Росія готова надати Придністров'ю екстрену економічну допомогу [1, С.17].

Водночас, ЄС підтримав вищевказані кроки з легалізації придністровського бізнесу, підкресливши, що впровадження нового митного режиму спрямоване на встановлення європейських норм перетину товарами Українсько-Молдовського кордону. Необхідно підкреслити і

позицію безпосередньо EUBAM, яка заявила про неприпустимість дійсної блокади Придністров'я шляхом примусової переорієнтації імпортно-експортних потоків в обхід придністровської ділянки українсько-молдавського кордону [13, С.138].

Консолідована позиція України, Молдови та ЄС, підтримана EUBAM, дозволила успішно протистояти натиску Російської Федерації та призвела до значних фінансових втрат придністровського керівництва, що врешті змусило його наприкінці березня 2006 року почати виконувати нові вимоги [86, С.272]. Протягом весни та літа 2006 року сотні придністровських економічних агентів зареєструвалися в Молдові на постійній або тимчасовій основі. Цьому посприяв і наданий урядом Молдови дозвіл для тимчасово зареєстрованих компаній отримувати пільги та преференції, надані в Молдові в 2008 році. Ці правила забезпечили зареєстрованим в Молдові підприємствам доступ до преференційних схем експорту, що в свою чергу, призвело до зростання обсягів законної торгівлі та підвищило можливості прикордонних служб з контролю походження товарів [86, С.272].

Від початку своєї діяльності EUBAM була залучена до заходів з імплементації Спільної декларації. Вона здійснювала моніторинг виконання на пункті пропуску автомобілів в Кучургані (Україна) та на залізничній станції в Каушані (Молдова), через яку проходить залізнична магістраль до Придністров'я. Показовим результатом діяльності EUBAM стало припинення поблажливого ставлення українських прикордонників до представників влади самопроголошеної ПМР. До розгортання EUBAM придністровські посадовці, зокрема очільник самопроголошеної республіки І. Смірнов, перетинали український кордон фактично користуючись при цьому імунітетом, оскільки ані вони самі, ані їхні автомобілі, не перевірялися прикордонною та митною службою. EUBAM звернула увагу на неприпустимість подібного поводження з особами, що за законодавством України були звичайними громадянами Російської

Федерації, після чого українські митники почали доглядати автомобілі представників самопроголошеної влади Придністров'я [232, С.100].

Інші заходи стали менш символічними, але більш дієвими. Місія допомагала органам влади Молдови у зборі статистичних даних щодо виконання Заяви та процесу реєстрації придністровських підприємств у Молдові [203, С.3]. Станом на кінець 2012 року в Молдові було зареєстровано 767 суб'єктів економічної діяльності з Придністров'я (228 на постійній основі, 539 – на тимчасовій). Порівняно з 2010 роком вартість легально експортованих з Придністров'я товарів збільшилася на 20% [57].

Відкладеним, але дуже показовим результатом вищеописаних заходів стала переорієнтація зовнішньої торгівлі Придністров'я в бік ЄС. Вже в 2013 році на Євросоюз прийшла майже половина придністровського експорту, в той час як на Росію приходилася третина. При цьому, метал та продукція машинобудування експортувалася переважно до Росії та інших країн СНД, в той час як продукція легкої промисловості, зокрема текстильна, найчастіше експортувалася до держав-членів ЄС [53].

Що стосується політичного аспекту врегулювання, необхідно підкреслити, що саме по собі залучення ЄС до переговорного процесу та розгортання Місії з прикордонної допомоги на кордоні було запропоноване Україною в плані «До врегулювання через демократію» 2005 року [69, С.33-34]. Україною ж був запропонований формат переговорів «5+2» (Молдова, Придністров'я, Україна, Росія, США + ЄС та ОБСЄ). Внесок EUBAM як органу ЄС в таке врегулювання слід вважати скоріше опосередкованим. Так, Високий представник ЄС з питань спільної зовнішньої та безпекової політики Х. Солана підкреслював, що Місія лише створює передумови для визначення майбутнього статусу Придністров'я [72, С.550-568]. Аналогічним чином, голова EUBAM Ф. Банфі вказував на те, що Місія створена для надання технічної та організаційної допомоги на спільному кордоні. Її діяльність допомагає підвищенню стабільності та приборканню нелегальної активності, створюючи політичний клімат,

сприятливий для вирішення придністровської проблеми. Проте, за його словами, основна мета може бути досягнута лише на політичному рівні. Можна говорити, що Місія лише позначає політичну присутність Європейського Союзу в зоні конфлікту, сприяє налагодженню транскордонного співробітництва, наприклад, шляхом допомоги у відновленні залізничного сполучення через Придністров'я.

Так, 28 березня 2012 року в ході зустрічі в рамках заходів зі зміцнення довіри, що проходила в штаб-квартирі ОБСЄ в Кишиневі, EUBAM надала свої пропозиції щодо відновлення повномасштабного залізничного вантажного сполучення через Придністров'я, які ґрунтувалися на механізмі спільного митного контролю за принципом єдиного офісу та єдиної зупинки. 30 березня в Тирасполі було досягнуто політичної угоди про відновлення повноцінного залізничного сполучення через Придністров'я, відображеної в Протоколі «Про принципи відновлення повноцінного вантажного залізничного сполучення через територію Придністров'я» [67]. Цей документ було розроблено з урахуванням технічних пропозицій експертів EUBAM, в тому числі, щодо розташування пропускних пунктів та організації прикордонного та митного контролю [55].

Чималу роль в політичному розв'язанні конфлікту грають заходи зі зміцнення довіри, в організації яких бере участь Місія EUBAM, в яких беруть участь всі сторони формату «5+2». Показовим в цьому аспекті є сприяння та участь представників Місії в конференції «Зміцнення довіри в процесі врегулювання придністровського питання», що відбулася під егідою ОБСЄ та уряду Німеччини в м. Бад-Райхенхалє. У заході взяли участь прем'єр-міністр Молдови В. Філат та голова самопроголошеної влади Придністров'я І. Смірнов. Під час конференції представники EUBAM надали технічні рекомендації щодо можливостей зі зміцнення довіри в сфері залізничних перевезень, економіки та торгівлі, в тому числі щодо митних питань. Значимість даного заходу підкреслюється тим, що в

його рамках вперше зустрілися представники митних служб Молдови та самопроголошеного Придністров'я, контактів між якими не відбувалося з 2001 року. Конструктивне обговорення технічних питань взаємодії митниць призвело до згоди на проведення в найближчому майбутньому в штаб-квартирі EUBAM зустрічі трьохсторонньої контактної групи експертів для обговорення можливостей відновлення залізничного перевезення вантажів через територію Придністров'я. Саме на цій конференції було закладено фундамент для подальших дій з відновлення залізничних вантажних перевезень, які завершилися за півроку початком нормального функціонування залізниць, що проходять через придністровську територію [17, С. 29-33].

Розпочате в Німеччині неформальне спілкування було продовжене шляхом відновлення офіційних переговорів в форматі «5+2» в ході чергового раунду консультацій у Москві 22 вересня 2011 року. Ці переговори дозволили оформити досягнуті раніше неофіційні домовленості [80].

Ще одним помітним кроком на шляху зміцнення довіри стала проведена в м. Одеса 15-18 листопада 2011 року конференція, в якій взяли участь представники прикордонних та митних служб України та Молдови, а також 15 держав та 14 міжнародних організацій. Метою конференції стало дослідження стану та перспектив врегулювання придністровського конфлікту, прогнозування можливої суспільно-політичної ситуації в Молдові та Придністров'ї, пошук можливостей для організації прямих переговорів між Молдовою та Придністров'ям.

В ході роботи Конференції експерт EUBAM Р. Де Блазіо окреслив основні проблеми, які заважають розв'язанню конфлікту. Серед основних слід відзначити:

- низький ВВП на душу населення на обох берегах Дністра;
- порушення економічних зв'язків між двома берегами;

- брак співробітництва між прикордонними, митними та податковими органами, що діють на обох берегах;
- різні митні системи і системи оподаткування (подвійне митне оформлення/подвійні збори і митний контроль) між двома берегами;
- порушення в переміщенні громадян і товарів між двома берегами Дністра;
- відсутність прозорості і сприятливого середовища для інвестування;
- не повне залучення робочих груп в рамках заходів по зміцненню довіри.

Окресливши ці проблеми, Р. Де Блазіо також відзначив, що здійснені EUBAM зусилля з подолання дискримінації придністровського бізнесу в Молдові та відновлення залізничного сполучення самі по собі сприяють підвищенню довіри між Кишиневом та Тирасполем, а також між громадянами Молдови та Придністров'я [17, С.29-33].

На значущість діяльності Місії для цілей врегулювання конфлікту вказав і перший секретар Представництва МЗС України в м. Одеса С.Орлов. Зокрема, він підкреслив, що формування довіри між Кишиневом та Тирасполем повинно відбуватися незалежно від ходу політичного врегулювання. Позиція України полягає в заохоченні взаємодії між обома берегами Дністра з метою розв'язання конкретних проблем в економіці, соціальній та гуманітарній сферах. З цієї причини Україна підтримує діяльність Місії EUBAM та сама забезпечує функціонування уніфікованого митного режиму [69, С. 33-34].

Заходи зі зміцнення довіри продовжилися в 2012-2013 роках. Конференція «Зміцнення довіри в процесі врегулювання придністровського питання» стала проводитися в Німеччині щорічно. Щороку в Конференції брало участь все більше зацікавлених сторін. Так, в 2012 році до неї приєдналися представники Європейської служби зовнішньої діяльності. Під час заходу представники EUBAM надали деякі

пропозиції, пов'язані з можливим відновленням автомобільних вантажних перевезень через Придністров'я [55].

В березні 2013 року представники митних служб Молдови та невизнаної ПМР взяли участь у спільному навчальному візиті на німецько-швейцарському кордоні. Ця ініціатива EUBAM та ОБСЄ надала учасникам можливість безпосередньо спостерігати за співробітництвом на спільних митних постах. На німецькій стороні для них був організований брифінг зі спільних німецько-швейцарських митних процедур. За результатами візиту EUBAM організувала в Одесі зустріч, під час якої митні експерти розглядали можливості використання спільного митного контролю та подальшого співробітництва в запобіганні товарної контрабанди та іншої протизаконної діяльності. Експертами Місії було надано власне бачення використання практики спільних митних постів на кордонах Молдови та України з невизнаним Придністров'ям [53, С.16].

Наступна конференція відбулася в жовтні 2013 року. Експерти EUBAM в ході тематичної сесії «Економіка, торгівля та інфраструктура» обговорили питання торгівлі Молдови та Придністров'я в контексті договорів про асоціацію з ЄС, що планували підписати Україна та Молдова. EUBAM запропонувала розпочати процес створення спільного економічного простору на обох берегах Дністра, включаючи механізм обміну митними даними, що був покликаний спростити торгівлю та підвищити ефективність боротьби з митними правопорушеннями. Також обговорювалися раніше висловлені під час конференції в Одесі ініціативи з розробки дорожньої карти на підтримку заходів зі зміцнення довіри та створення постійної консультативної групи експертів для підтримки довгострокового проекту впровадження інтегрованого управління кордонами в Придністров'ї [53, С.16].

Нажаль, ці ініціативи, як і сам формат «5+2» були зведені нанівець агресією Російської Федерації проти України, яка унеможливила будь-який переговорний процес. Протягом 2014 року зусилля Місії були спрямовані

на досягнення менш амбітної мети: створення основ для подальшого чотирьохстороннього співробітництва митниць України, Молдови та Придністров'я, а також EUBAM з перспективою усунення подвійного митного оформлення при транзиті вантажів через придністровську територію [56].

Певне пожвавлення переговорів спостерігалось в 2015 році, коли EUBAM через експертні робочі групи висунула ряд пропозицій щодо технічних рішень, таких як впровадження в Придністров'ї схеми обов'язкового страхування відповідальності власників транспортних засобів, а також щодо переміщення через кордон підакцизних товарів. Була продовжена робота з відновлення міжнародних транспортних коридорів, що проходять через територію невизнаної ПМР [58]. Нажаль, ця технічна робота не здатна замінити собою повноцінні переговори. У ситуації що склалася, політичне розв'язання конфлікту Придністров'ї, вочевидь, є справою неблизького майбутнього та буде пов'язано з більш широкою проблемою невизнаних та окупованих територій на пострадянському просторі. При цьому досвід участі Місії EUBAM у сприянні розв'язанню «замороженого» конфлікту може стати у нагоді.

Висновки до Розділу 3

1. Той факт, що Місія EUBAM стала першою з подібних місій ЄС свідчить про значення, яке Євросоюз надає придністровському регіону в зміцненні власної безпеки. Хоча конфлікт в Придністров'ї і не загрожував Союзу безпосередньо, він розцінювався як джерело небезпечних процесів, таких як торгівля людьми, наркотичними речовинами, нелегальна торгівля зброєю, контрабанда, тощо. Розгортання Місії стало відповіддю ЄС на ці загрози, що була надана в рамках спільної зовнішньої та безпекової політики Союзу. Ця успішне перше випробування нового інструменту

такої політики продемонструвало її дієвість та стало зразком для розгортання подібних місій в інших регіонах, важливих для безпеки ЄС.

2. Діяльність EUBAM дозволила встановити картину нелегальної активності на кордонах самопроголошеної ПМР. Було виявлено, що основну загрозу становлять не контрабанда зброї та наркотиків, як вважалося раніше ЄС та Україною, а товарна контрабанда, а також нелегальна міграція. Завдяки виявленню характеру загроз, підвищилися можливості митних та прикордонних служб України та Молдови з боротьби з ними. Консультативна та технічна підтримка Місії дозволила удосконалити підготовку та обладнання відповідних служб у запобіганні конкретним правопорушенням. Рекомендації EUBAM сприяли глибинним структурним змінам в діяльності українських та молдавських прикордонників та митників, в першу чергу шляхом децентралізації, підвищення ефективності низових ланок відповідних служб, підготовки та ефективності окремих службовців.

3. Дослідження, проведені Місією, виявили конкретні прогалини українського законодавства щодо управління кордонами та дозволили розпочати процес їхнього усунення. Йдеться про відсутність в українських прикордонників та митників повноважень з розслідування правопорушень на кордоні, відсутність правової бази для застосування сучасних методів боротьби з правопорушеннями. Поради експертів Місії з відповідних питань були взяті до уваги при розробці законодавчих актів в Україні, в тому числі, нового Митного кодексу, що був прийнятий в 2012 році. Вплив EUBAM дозволив включити до нового Кодексу та ряду підзаконних актів прогресивні європейські підходи до діяльності прикордонної та митної служби.

4. Найважливішим досягненням Місії слід вважати її безпосередній вплив на впровадження в Україні концепції інтегрованого управління кордонами. Ця породжена Європейським Союзом система передбачала, першочергово, обмін інформацією між митними службами країн-членів,

спільний аналіз ризиків, проведення спільних операцій з охорони кордону та максимальне підвищення рівня взаємодії між прикордонними та митними службами держав-членів ЄС. Після 2004 року, коли ЄС наблизився впритул до кордонів України та Молдови, безпека кордонів Союзу стала залежати, в тому числі, від безпеки кордонів його найближчих сусідів, особливо в регіонах з тліючими конфліктами. В інтересах ЄС було допомогти сусідам в створенні власних систем інтегрованого управління кордонів, які не є частиною відповідної системи Євросоюзу, однак активно з нею взаємодіють. Місія EUBAM стала інструментом ЄС, за допомогою якого він добивався впровадження такої системи в Україні та Молдові. Саме діяльність EUBAM з впровадження ІУК різко підвищила значення Місії, яка тепер не тільки працювала на конкретній проблемній ділянці українсько-молдовського кордону, але й здійснювала зусилля з допомоги у реформуванні митних та прикордонних служб України та Молдови в загальнодержавному масштабі.

5. Основною проблемою при впровадженні системи ІУК в Україні виявилася повна неготовність прикордонної та митної служби до роботи в новому форматі, причому як технічна, так і професійна. Технічні проблеми були подолані, переважно, в перші п'ять років, коли EUBAM сприяла завершенню демаркації українсько-молдовського кордону, надавала поради щодо обладнання митних постів, виступала посередником в реалізації програм ЄС із закупівлі нового обладнання для митниць. Більш складним завданням виявилась перепідготовка та навчання співробітників митних та прикордонних відомств. Можна виділити декілька напрямків діяльності Місії у розв'язанні цієї проблеми. По-перше, Місія спрямувала свої зусилля на підвищення рівня підготовки керівників вищої та середньої ланки. Для таких осіб організовувалися ознайомчі візити до відповідних служб ЄС, з ними велася роз'яснювальна робота на чисельних конференціях, круглих столах та інших заходах. Для керівників нижчої ланки та рядових співробітників було організовано тренінги та практичні

навчальні заходи. Можна вважати, що покращенню рівня підготовки до роботи в умовах ІУК для обох категорій послуговували також спільні з європейськими митними службами та правоохоронними агенціями ЄС операції на українсько-молдавському кордоні. EUBAM не обмежився виключно навчанням фахівців, його діяльність включає в себе широке коло освітніх заходів, в тому числі в українських університетах. Це дозволяє говорити про загальнодержавне значення освітньої діяльності EUBAM.

6. Можна говорити про три етапи впровадження в Україні концепції інтегрованого управління кордонами. На першому етапі (2005-2010 роки) відбувалося розв'язання матеріальних та технічних проблем (демаркація кордону, матеріальне забезпечення прикордонних постів, встановлення нових інформаційних та комп'ютерних систем, тощо). На другому (2010-2015) проводилося навчання фахівців відповідних служб, ставилися окремі експерименти застосування концепції, в першу чергу на ділянці відповідальності EUBAM. Про початок третього етапу можна говорити з кінця 2015 року, коли, з урахуванням наданих EUBAM порад, в Україні було прийнято нову Концепцію інтегрованого управління кордонами та Стратегію розвитку державної митної служби. З цього моменту основним завданням Місії, вочевидь, стає спостереження та моніторинг виконання цих документів, оцінка того, наскільки існуючі в Україні практики інтегрованого управління кордонами відповідають стандартам ЄС, виявлення недоліків та допомога у їх корегуванні.

7. Місія EUBAM від початку розгорталася ЄС як частина заходів з розв'язання придністровської проблеми. Місія не має політичного характеру та повноважень, які належать спеціальному представнику ЄС у Молдові. Вона сприяє розв'язанню конфлікту опосередковано через економічні та політичні заходи.

8. Найбільше значення мали економічні заходи, що, в цілому, відображає досвід ЄС, який прийшов до політичної єдності через економічну. Стратегія Місії полягає в якнайтіснішій економічній прив'язці

невизнаної ПМР до Молдови. З цієї причини EUBAM надала максимальне сприяння в реалізації заходів, спрямованих на зобов'язання підприємств з ПМР реєструватися в Молдові для цілей митного оформлення. Підхід Місії полягає не в придушенні економічної активності Придністров'я, а в її максимальній легалізації через органи влади Молдови. Це дозволяє досягти двох цілей. По-перше, відбувається легалізація придністровського бізнесу, що веде до відповідного скорочення показників нелегальної діяльності (в першу чергу, контрабанди), що часто викликана невизначеністю правового статусу придністровських підприємців. По-друге, придністровський бізнес опиняється в правовому полі Молдови та змушений підкорятися її законодавству, що веде до економічної інтеграції Придністров'я до Молдови. На досягнення тієї ж мети спрямовані зусилля Місії з відновлення транспортних (залізничних та автомобільних) коридорів, що проходять через територію Придністров'я.

9. Участь Місії в політичному врегулюванні придністровської проблеми проходить в двох напрямках. По-перше, Місія з 2010 по 2013 роки сприяла переговорам в форматі 5+2 та реалізації результатів таких переговорів. Попри досягнутий суттєвий прогрес, наразі ці зусилля змарновані агресією Російської Федерації щодо України, яка унеможливила переговорний процес. Однак, дієвим залишається другий напрямок – заходи зі зміцнення довіри. Хоча такі заходи не призводять до безпосереднього результату, тобто політичного врегулювання, вони створюють для нього умови. Саме завдяки заходам зі зміцнення довіри відбувається обговорення між представниками обох боків Дністра гострих проблем взаємодії, саме такі заходи дозволяють ним краще зрозуміти один одного, саме завдяки ним стало можливим організувати перші експерименти з взаємодії митних та прикордонних служб Молдови та невизнаної ПМР, саме завдяки ним в ПМР розпочато впровадження елементів інтегрованого управління кордонами. Попри загострення проблеми Придністров'я у зв'язку з подіями 2014-2016 років, заходи зі

зміцнення довіри, що їх проводить EUBAM, створюють основи для подальшого політичного врегулювання цього замороженого конфлікту, а досвід EUBAM потенційно може бути в подальшому ефективно використаний при розв'язанні постконфліктної ситуації на сході України.

ВИСНОВКИ

1. Діяльність спеціальних місій Європейського Союзу є частиною Спільної зовнішньої та безпекової політики та Спільної політики безпеки та оборони ЄС. Зі створенням Західноєвропейського Союзу, ЄС та появою Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та Спільної політики безпеки і оборони ЄС, можна говорити про появу самостійної європейської безпекової ідентичності, що остаточно виокремилася з набуттям чинності Лісабонським договором та завершенням формування СПБО та СЗБП як самостійних політик. Ця ідентичність включає в себе військовий та цивільний компонент. Вона передбачає постійне структурне співробітництво країн-членів ЄС, зокрема спеціалізацію держав в роботі над спільною безпекою в залежності від їхніх оперативних можливостей. Діяльність ЄС зі зміцнення власної безпеки полягає в утриманні загроз подалі від кордонів Союзу через участь в розв'язанні конфліктів та кризовому менеджменті, а також шляхом надання допомоги державам-сусідам та іншим державам і регіонам, проблеми в яких можуть становити загрозу для ЄС. В такій своїй діяльності Союз зберігає особливі відносини співробітництва з іншими безпековими організаціями, зокрема ООН, ОБСЄ та НАТО. Однією з форм такої діяльності Союзу є створення спеціальних місій ЄС із завданням сприяти пом'якшенню чи розв'язанню конфліктів, що потенційно можуть загрожувати безпеці Євросоюзу.

2. У міжнародних відносинах спеціальні місії є найдавнішою формою дипломатії, Нью-Йоркська Конвенція ООН про спеціальні місії, хоча і ратифікована незначною кількістю держав, відображає усталені міжнародні звичаї щодо права спеціальних місій. Конвенція формально застосовується виключно до відносин між державами, однак фактично її норми використовуються ЄС щодо країн, які є сторонами Конвенції. Оскільки Україна є стороною Конвенції, її норми застосовні у відносинах нашої держави та Євросоюзу. Можна говорити і про розвиток права

спеціальних місій ЄС як окремого інституту європейського права. Воно постає з практики заснування та діяльності спеціальних місій ЄС та є регіональним варіантом загального міжнародного права спеціальних місій. Дослідження наявних положень міжнародного права щодо спеціальних місій, зокрема Нью-Йоркської Конвенції, демонструє, що більшість відображених у ній звичаєвих норм (щодо завдань, початку і припинення повноважень, привілеїв та імунітетів, тощо) фактично застосовуються до інституту спеціальних місій ЄС. Угодами між Європейським Союзом та третіми державами відповідні норми (наприклад, щодо імунітетів), лише модифікуються та пристосовуються до конкретних обставин.

3. Діяльність спеціальних місій ЄС є однією з основних форм ведення Євросоюзом зовнішньої та безпекової політики. Остання передбачає не тільки боротьбу з існуючими загрозами, але в більшій мірі запобігання формуванню таких загроз та зупинення їх «на дальніх підступах» до кордонів ЄС. Важливим компонентом такої політики є операції з кризового менеджменту, для здійснення якого і створюються спеціальні місії в регіонах наявних, потенційних або заморожених конфліктів, таких як Придністров'я, Північна Африка, Близький Схід, тощо. Через такі місії ЄС намагається допомогти самим державам, що зіткнулися з кризою, у відновленні верховенства права, дієздатних інститутів, подоланні наслідків конфліктів, тощо. Діяльність зі створення та керівництва спеціальними місіями мала чимале значення для формування юридичної особи Союзу та його правосуб'єктності, адже Місії створювалися від імені Союзу ще до моменту набрання чинності Лісабонським договором, яким було заявлено про окрему правосуб'єктність ЄС.

4. Можна виділити три рівні правового регулювання діяльності спеціальних місій ЄС: загальносоюзний, міжнародний та двосторонній (договорами з державою, в якій розгортається спеціальна місія). Географічно місії розподіляються виходячи з потреб захисту інтересів ЄС.

Основна увага тут приділяється Балканам та пострадянським країнам. Водночас, безпекова політика ЄС сягає і більш віддалених частин світу, внаслідок чого поліцейські місії Союзу були розгорнуті в регіонах Африки та Далекого Сходу. Правові та інституційні основи розгортання Місій, однак, залишаються невизначеними та визначаються окремо для кожного випадку. В такий спосіб Євросоюз намагається підтримувати гнучкість власної політики. Сильними сторонами такого підходу є швидкість розгортання операцій та місій, високий професіоналізм персоналу ЄС, позитивне сприйняття діяльності місій світовою спільнотою та окремими країнами через гарний імідж ЄС. Слабкими ж слід вважати недостатню ефективність таких операцій та місій в довготривалій перспективі, надмірну бюрократичність процесу прийняття рішень та неузгодженість з іншими напрямками зовнішньополітичної діяльності ЄС. Ці проблеми можна частково подолати шляхом уточнення процедур взаємодії між Радою ЄС та Комітетом з питань політики та безпеки.

5. Розгортання Місії ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні слід розглядати як одне з рішень, запропонованих ЄС в рамках спільної зовнішньої та безпекової політики у зв'язку з конфліктом у безпосередній близькості до кордону Союзу. Після великого розширення 2004 року та з урахуванням перспективи розширення 2007, ЄС не міг більше залишатися стороннім спостерігачем конфлікту в Придністров'ї. Розв'язання цього конфлікту стало одним з пріоритетів взаємодії Союзу з Україною та Молдовою, відображеним у відповідних планах дій. Водночас, швидке розв'язання конфлікту було неможливим через позицію невизнаної ПМР та Російської Федерації. В таких умовах ЄС міг лише домагатися пом'якшення негативного впливу конфлікту, а розгортання EUBAM було основним заходом, спрямованим на таке пом'якшення. Спочатку цілі та повноваження Місії були обмежені, однак постійно розширювалися з моменту заснування і до 2015 року. Місія перетворилася з інструменту Європейської Комісії на інструмент всього Союзу в цілому.

6. Меморандум про взаєморозуміння між Молдовою, Україною та ЄС став правовою основою діяльності Місії EUBAM, однак викладені в ньому загальні та конкретні цілі діяльності Місії не є статичними. Вони змінювалися і розвивалися у часі зі змінами зовнішніх обставин, а також корегувалися в процесі руху Місії до виконання її цілей. Такі загальні завдання як допомога в розв'язанні придністровського конфлікту, підтримка реформування національних прикордонних та митних служб, моніторинг придністровської ділянки кордону розширювалися по мірі перетворення самої EUBAM з локального відносно короткострокового проекту на проект більш тривалий та глобальний, такий, що охоплював все більше аспектів транскордонного співробітництва. Хоча початкові цілі місії залишаються незмінними, зростає кількість напрямків, за якими проводиться реалізація даних цілей: від простого моніторингу кордону Місія перейшла до спільних операцій з прикордонного контролю з партнерськими службами України та Молдови, від консультування партнерських служб завдання Місії розширилися до навчання та тренування персоналу цих служб, від спостереження за ходом розв'язання конфлікту у Придністров'ї завдання EUBAM розширилися до допомоги у налагодженні контактів між сторонами та залізничного сполучення між територіями, тощо.

7. Розгортання Місії EUBAM стало можливим в рамках європейської політики сусідства, що була започаткована в 2004 році. Одним з інструментів цієї політики, що передбачала створення зони добробуту навколо ЄС з метою підвищення власної безпеки Союзу, стали спеціальні місії. Діяльність таких місій має два компоненти: економічний та безпековий. Для Місії EUBAM економічний компонент полягає у врегулюванні проблем, пов'язаних з експортом товарів з невизнаної ПМР та економічній прив'язці ПМР до Молдови. З безпекової точки зору, EUBAM допомогла ідентифікувати наявні на українсько-молдовському кордоні загрози (торгівля людьми, наркотиками, товарна контрабанда,

тощо), та покращити діяльність митних та прикордонних служб України та Молдови, а отже і безпеку сусідніх країн ЄС.

8. Розгортання Місії EUBAM на кордоні України та Молдови стало відповіддю на загрози безпеці Союзу, що походили з регіону придністровського конфлікту. Місія стала першим успішним випробуванням нового інструменту політики Союзу, довела його дієвість та сприяла розгортанню подібних місій в інших регіонах. Діяльність EUBAM дозволила встановити чітку картину нелегальної активності на кордонах невизнаної ПМР, що дозволило підвищити можливості прикордонних та митних служб шляхом децентралізації, підвищення ефективності та підготовки окремих службовців. Місія також змогла виявити недоліки в українському та молдовському законодавствах. Поради експертів Місії були взяті до уваги при розробці законодавчих актів в Україні, в тому числі, нового Митного кодексу та ряду підзаконних актів, що дозволило впровадити прогресивні європейські підходи до діяльності прикордонної та митної служби.

9. Найважливішим досягненням Місії стала її практична участь у впровадженні в Україні системи інтегрованого управління кордонами. Європейська допомога в цьому питанні була зумовлена потребами самого Союзу, чия безпека залежала від безпеки кордонів сусідніх держав, особливо в регіонах із замороженими конфліктами. Для впровадження системи в Україні, ЄС використав механізми EUBAM. Відповідна діяльність Місії дозволяє говорити про її загальнодержавний вплив та значення, адже поради та допомога надавалися стосовно всього українського кордону в цілому, а не тільки його придністровської ділянки. Діяльність EUBAM щодо впровадження ІУК можна поділити на три напрямки: технічна допомога, допомога у навчанні та допомога у створенні законодавчої бази. З технічної точки зору, підготовка до застосування ІУК була завершена вже в 2010 році. Більш складним завданням стала професійна перепідготовка та навчання фахівців

прикордонної та митної служб. З цим завданням вдалося впоратися завдяки активному ознайомленню цих фахівців з європейським досвідом через навчальні візити, конференції, семінари та тренінги. Консультації Місії мали подекуди визначальний вплив на реформування українського митного законодавства, особливо у розробці нової Концепції інтегрованого управління кордонами та Стратегії розвитку Державної митної служби.

10. Місія EUBAM активно сприяє розв'язанню придністровського конфлікту. Основним способом досягнення цієї мети є поступове економічне прив'язування невизнаної ПМР до Молдови через законодавчу діяльність, що має економічний ефект. Підхід Місії полягає не в придушенні нелегальної економічної активності у Придністров'ї, а в її легалізації через введення до правового поля Молдови. Надані Місією за результатами перших місяців роботи поради допомогли Молдові у розробці відповідних законодавчих змін, що довели свою успішність у наступні роки. Іншим способом економічної прив'язки ПМР до Молдови є відновлення транспортних коридорів, що проходять через Придністров'я. Що стосується безпосереднього сприяння політичному врегулюванню, Місія виступає представником ЄС під час проведення переговорів у форматі 5+2, а також організовує заходи зі зміцнення довіри між посадовцями з обох боків Дністра. Наразі зусилля Місії та результати переговорного процесу в цілому суттєво змарновані агресивними діями РФ проти України, однак можна говорити про те, що основи та передумови для політичного врегулювання конфлікту зберігаються, а напрацювання EUBAM матимуть вплив на таке врегулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Блок Вітренко проводить акції протесту на українсько-молдавському кордоні з вимогою скасувати нові митні правила // *Вибори 2006: Інформаційно-аналітичний бюлетень*. – № 042. – 10 березня 2006.
2. Бабынина Л. О. Дифференциация в рамках ОВПБ/ЕПБО Евросоюза / Л. О. Бабынина // *Обозреватель*. – 2010. – № 4. – С. 65-72.
3. Благовещенский А. Операции и миссии Европейского Союза / А. Благовещенский, В. Рышковский // *Зарубежное военное обозрение*. – 2008. – № 7. – С. 13-18.
4. Блажевич Ю. Деякі аспекти історичного розвитку інституту відповідальності за міжнародні правопорушення / Ю. Блажевич // *Підприємництво, господарство і право*. – 2002. – № 5. – С. 59-62.
5. Блищенко И. П. Дипломатическое право / И. П. Блищенко. – М. : Высшая школа, 1972. – 240 с.
6. Боцан И. Переговорный процесс как откладывание решения / И. Боцан // *Молдова-Приднестровье. Общими усилиями – к успешному будущему* / Под ред. Д. Матвеева, Г. Шеларь, Е. Бобковой, Б. Чеке. – Кишинев : CuDrag, 2009. – С. 5-25.
7. Буторина О. В. Институциональное развитие и строительство политического союза / О. В. Буторина // *Европейский Союз: факты и комментарии*. – 2005. – Вып. 41. – С. 9-11.
8. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_048.
9. Вишняков О. К. Правова апроксимація України до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу: підсумки і перспективи [Електронний ресурс] / О. К. Вишняков // *Європейські студії і право*. – 2010. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_1/10vokspp.pdf.

10. Вітман К. М. Придністровський конфлікт: сучасний етап врегулювання / К. М. Вітман // Актуальні проблеми політики. – 2009. – Вип. 37. – С. 9-20.
11. Гердеген М. Європейське право / М. Гердеген. – К. : КІС, 2008. – 528 с.
12. Гетьманчук А. Позиції України щодо придністровського конфлікту та очікування від головування в ОБСЄ / А. Гетьманчук. – К. : Інститут світової політики, 2013. – 13 с.
13. Гетьманчук А. Сценарії розвитку придністровського конфлікту: виклики європейській безпеці / А. Гетьманчук, Є. Єнін, К. Зарембо, С. Солодкий. – К.: Інститут світової політики, 2011. – 138 с.
14. Гладенко О. М. Міжнародно-правове співробітництво України з Європейським Союзом у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 – міжнародне право / О. М. Гладенко. – О., 2010. – 24 с.
15. Гріненко О. О. Місії ad hoc в сучасному праві Європейського Союзу / О. О. Гріненко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2011. – Вип. 99. – С. 102-108.
16. Гріненко О. Європейська політика сусідства як підґрунтя для співробітництва Європейського Союзу з Україною / О. Гріненко // Європейське право. – 2012. – № 2-4. – С. 208-214.
17. Де Блазіо Р. Технічний погляд Місії EUBAM на врегулювання придністровського конфлікту / Р. Де Блазіо // Перспективи придністровського врегулювання: проблеми погодження позицій основних акторів : Зб. матеріалів міжнародної конференції (Одеса, 18 листопада 2011 р.). – О., 2011. – С. 29-33.
18. Декларація про основні принципи створення Митного союзу між Україною та Республікою Молдова від 11 березня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498_134.

19. Державна фіскальна служба України. Інформація щодо міжнародного митного співробітництва з ЄС, з міжнародними організаціями, даних щодо практичної реалізації даного співробітництва та джерел регулювання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/spivrobitnitstvo-mij-ukrainoyu-ta-evrop/spivrobitnitstvo-z-evropeyskim-soyuzo/spivrobitnitstvo-z-misieyu-evropeysko>.

20. Державна цільова правоохоронна програма «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року». Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 р. № 831. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2007-%D0%BF>.

21. Діяльність Білгород-Дністровського прикордонного загону у 2014 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kuchurgan.com.ua/publ/tamozhnja/dijalnist_bilgorod_dnistrovskogo_prikordonnogo_zagonu_u_2014_roci/7-1-0-351.

22. Договор о Европейском Союзе от 07 февраля 1992 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029/ed19971002.

23. Европейский Союз и региональные конфликты / Под ред. Н. А. Арбатова, А. М. Кокеева. – М. : ИМЭО РАН, 2011. – 143 с.

24. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека. Учебник для вузов / Каргалова М. В., Козлов Е. Ю., Корогод С. О., Наку А. А., и др.; Отв. ред.: Энтин Л. М. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2005. – 960 с.

25. Європейська інтеграція України: внутрішні чинники і зовнішні впливи (Аналітична доповідь Центру Розумкова) // Національна Безпека і Оборона. – 2013. – № 4-5. – С. 2-55.

26. Жданова В. П. Про результати «круглого столу» на тему «Митна вартість та методи її визначення» [Електронний ресурс]. / В. П. Жданова. – Режим доступу: <http://dndims.com/news/data/entry/276>.

27. Зарембо К. Перший рік EUAM в Україні: амбіції проти реальності [Електронний ресурс] / К. Зарембо. – Режим доступу: <http://iwp.org.ua/ukr/public/1772.html>.

28. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta-sumy.gov.ua/data/files/131201.pdf>.

29. Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС» від 20 серпня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/./Information_on_EU-Ukraine_AAg_Implementation.

30. Інформація про виконання плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 2-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ua/about/programms/programms_7.htm.

31. Інформація про виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС за 10 місяців 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244830509&cat_id=223345338.

32. Ковальская В. Миссия Европейского Союза по оказанию приграничной помощи Молдове и Украине: международно-правовые основы создания и функционирования / В. Ковальская // Юридичний вісник. – 2015. – № 2. – С. 179-183.

33. Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить управління кордонами. Затв. спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління Державної служби України від

05 липня 2011 р. № 330/151/809/434/146. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0922-11>.

34. Колосов Ю. М. Международное право: Учебник / Отв. ред.: Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – М. : Междунар. отношения, 1996. – 608 с.

35. Конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

36. Конвенция о дорожном движении от 08 ноября 1968 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/crt1968e.pdf>.

37. Конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_047.

38. Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_150.

39. Конвенція про спеціальні місії від 08 грудня 1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_092.

40. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C83/01). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua/file/23491.PDF.

41. Концепція інтегрованого управління кордонами. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2037-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-%D1%80>.

42. Концепція інтегрованого управління кордонами. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1149-2015-%D1%80>.

43. Коробов В. Украинский вклад в формирование общего днестровско-причерноморского экономического макрорегиона / В. Коробов // Молдова-Приднестровье: общими усилиями к успешному будущему. – Кишинёв : Изд-во Cu drag, 2009. – С. 29-46.

44. Коцур В. В. Етнополітичний конфлікт у Придністров'ї у контексті українсько-молдовських міждержавних відносин : Монографія / В. В. Коцур. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 272 с.

45. Линкявичус Л. Политика соседства Европейского Союза по отношению к Украине / Л. Линкявичус. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eu.prostir.ua/data?t=2&q=181459>.

46. Литвин М. Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід упровадження в Україні / М. Литвин // Наука і оборона. – 2014. – № 1. – С. 3-7.

47. Логистические процессы и морские магистрали II в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане, Украине. Проект мастер-плана «LOGMOS» – Приложение 1 : Предложения по улучшению правовой среды для морских магистралей и логистики. – Октябрь 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.traceca-org.org/fileadmin/fm-dam/TAREP/65ta/Master_Plan/MPA1RU.pdf.

48. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Урядом Республіки Молдова та Європейською Комісією щодо місії Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова від 07 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_235.

49. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 2006/2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2008/06/20101118134908701262Report_2007.pdf.

50. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Отчёт о проделанной работе 2005-2010. Основные достижения партнёрских служб в управлении границей за пять лет деятельности EUBAM. План действий EUBAM на 8-ю фазу. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/Progress-Report-2005-2010-RUS.pdf>.

51. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 2005-2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eubam.org/wp-content/uploads/2007/06/EUBAM-Annual-Report-200506-RU.pdf>.

52. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 1 декабря 2009 г. – 30 ноября 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2011/04/20110521161003464516MR_2011_RUS_FINAL_EUBAM.pdf.

53. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 1 декабря 2012 г. – 30 ноября 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2014/06/Annual-report_2013_rus.pdf.

54. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 1 декабря 2009 г. – 30 ноября 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2011/04/20110521161003464516MR_2011_RUS_FINAL_EUBAM.pdf.

55. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 1 декабря 2011 г. – 30 ноября 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/20130416162832288560Report_2012_RUS-fin.pdf. – С. 24.

56. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 1 декабря 2013 г. – 30 ноября 2014 г. [Электронный

ресурс]. – Режим доступу: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/05/20150512153636830574Report_2015_RUS.pdf.

57. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 1 декабря 2010 г. – 30 ноября 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/annual_report_2011_rus.pdf.

58. Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине. Годовой отчёт 1 декабря 2014 г. – 30 ноября 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://eubam.org/wp-content/uploads/2016/02/Report_2016_RUS.pdf.

59. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/ed20120815>.

60. Міжнародне право: Навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 336 с.

61. Місія Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону Україні та Молдові (EUBAM). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ua/activities/euroint/euroint_2.htm.

62. Мошняга В. Г. Особенности современной миграционной политики в Республике Молдова / В. Г. Мошняга // Демографія та соціальна економіка : Науково-економічний та суспільно-політичний журнал . – 2009. – № 1. – С. 107-115.

63. Муравйов В. І. Вступ до права Європейського Союзу : підручник / В. І. Муравйов. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. – 227 с.

64. НАТО – Евросоюз: Стратегическое партнёрство. [Електронний ресурс] : [Інтернет-портал]. – Електронні дані. – Режим доступу: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_49217.htm?selectedLocale=ru.

65. Новикова Д. Новые инструменты международного кризисного урегулирования: опыт Европейского Союза / Д. Новикова. – М. : МГИМО, 2009. – 112 с.

66. О встрече с представителями Миссии Европейского Союза по приграничной помощи Республике Молдова и Украине 4-11-2011 // Дипломатический вестник Приднестровья. – № 4 (6). – 2011. – С. 64.

67. О принципах возобновления полноценного грузового железнодорожного сообщения через территорию Приднестровья : Протокольное решение от 30.03.2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mid.gospmr.org/ru/xDk>.

68. Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) : Закон Республики Молдова. – № 173 от 22.07.2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313004&lang=2>.

69. Орлов С. Позиція України щодо врегулювання придністровської проблеми / С. Орлов // Перспективи придністровського врегулювання: проблеми погодження позицій основних акторів : Матеріали міжнародної конференції (Одеса, 18 листопада 2011 р.). – О., 2011. – С. 33-34.

70. Ответственность государств за международно-противоправные деяния / Доклад Комиссии международного права. Пятьдесят третья сессия (23 апреля – 1 июня и 2 июля – 10 августа 2001 года). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf.

71. Отчет о внедрении Европейской стратегии безопасности. Обеспечение безопасности в изменяющемся мире. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081205_RUESSReport%20final.pdf.

72. Пирожков С. Україна та Молдова: від сусідства до партнерства / С. Пирожков // Україна дипломатична. – 2007. – Вип. 8. – С. 550–568.

73. Питання митного оформлення товарів і транспортних засобів, що ввозяться в Україну з Республіки Молдова. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 березня 2006 р. № 112-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/112-2006-%D1%80>.

74. План дій «Европейский Союз – Республика Молдова». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.undp.md/border/Download/66.doc.

75. План дій «Европейский союз – Республика Молдова»: справочник / Под ред. Л. Чокан. – Кишинёв: GUNIVAS, 2006. – 88 с.

76. План дій «Україна-Європейський Союз». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

77. План дій з лібералізації візового режиму від 22 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244813273.

78. План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами. Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05 січня 2011 р. № 2-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2-2011-%D1%80>.

79. Платонов О. Практика «Єдиного вікна» у міжнародній торгівлі / О. Платонов // Вісник КНТЕУ. – 2013. – № 4. – С. 37-47.

80. Позиційний документ щодо порядку денного головування України в ОБСЄ у 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09561.pdf>.

81. Положення про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил. Затверджене Наказом Президента України від 22 листопада 2007 р. № 1137/2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1137/2007>.

82. Поскрёбышева Е. С. Европейская политика соседства: опыт реализации в отношении Молдовы и Грузии / Е. С. Поскрёбышева, С. В. Старкин // Современные исследования социальных проблем

(электронный научный журнал). – 2014. – № 5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://journal-s.org/index.php/sisp/article/download/5201420/pdf_691.

83. Пояснювальна записка від 19 січня 2015 до Проекту Закону про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом щодо статусу Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЄС в Україні). [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53636.

84. Право Европейского Союза : Учебник для вузов. / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2009. – 1054 с.

85. Право Европейського Союзу : Підручник / За ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.

86. Придністровська проблема: погляд з України / За ред. С. Герасимчука. – К. : Істина, 2009. – 272 с.

87. Про розпорядження Кабінету Міністрів України : Лист Голови Державної митної служби від 03.03.2006 N 11/1-9/2241-ЕП. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.uazakon.com/documents/date_99/pg_izwmxx.htm.

88. Програма боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки. Затв. Наказом Президента України від 04 березня 2008 р. № 195/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/195/2008>.

89. Проект «Координационные пункты»: борьба с трансграничной преступностью с помощью EUBAM. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=26273&id_type=1.

90. Проект наказу Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку видачі сертифіката уповноваженого економічного оператора”. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://sfs.gov.ua/data/material/000/073/115484/5_0_PORYADOK_VIDACH_SERTIF_KATA.doc.

91. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Генеральним Інспектором Прикордонної Поліції Міністерства адміністрації та внутрішніх справ Румунії про створення і функціонування контактного пункту «Порубне» від 07 листопада 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/642_038.

92. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною митною службою України та Прикордонною службою Республіки Молдова, Митною службою Республіки Молдова про проведення експерименту щодо здійснення спільного контролю в пункті пропуску “Россошани – Брічень” на території України від 20 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/498_150.

93. Протокол між Державною митною службою України та Митною службою Республіки Молдова про організацію обміну попередньою інформацією про товари та транспортні засоби, переміщувані через державний кордон України та Республіки Молдова від 21 листопада 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498_110.

94. Рада ратифікувала угоду з ЄС про місію з реформ сектору безпеки. [Електронний ресурс]. / Радіо Свобода. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26829518.html>.

95. Реалізація Європейської політики сусідства у 2010 році. Звіт про реалізацію політики в Україні. Документ Спільної робочої групи на додаток до Спільного повідомлення для Європейського Парламенту, Ради ЄС, Економіко-соціального комітету та Комітету регіонів. Брюссель, XXX SEC(2011) 646. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/enp_report_2010_ukraine_uk.pdf.

96. Сандровский К. К. Специальные миссии в дипломатической практике Советского государства в первые годы после Октябрьской революции / К. К. Сандровский // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 41-47.

97. Слюсаренко Ю. А. Правові аспекти здійснення і реалізації спільної зовнішньої політики, політики безпеки Європейського Союзу / Ю. А. Слюсаренко, Д. Р. Шпак // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2013. – Вип. 114. – С. 40-45.

98. Солана Х. Десять лет Европейской политики по безопасности и обороне / Х. Солана. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.project-syndicate.org/commentary/ten-years-of-european-security-and-defence-policy/russian>.

99. Співробітництво України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, безвізовий діалог. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/6674>.

100. Стамбульський документ 1999 года. [Електронний ресурс]. / ОБСЕ. Стамбульська зустріч на вищому рівні. – Стамбул, 1999. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>.

101. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dpsu.gov.ua/ua/documentsb/477.htm>.

102. Сушко І. Реформи в обмін на безвізовий режим: як Україна виконує План дій з візової лібералізації? [Електронний ресурс] / І. Сушко // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_M02_2014.pdf.

103. Терещенков Е. Ю. Эволюция политики соседства Европейского Союза в отношении Беларуси, Молдовы и Украины: дис. канд. ... истор. наук. – спец. 07.00.15 / Е. Ю. Терещенков. – Санкт-Петербург, 2011. – 281 с.

104. Трусів С. Єдине вікно: міфи та реальність / С. Трусів // Вісник податкової служби України. – 2013. – № 24. – С. 15-19.

105. У Львові проходить тренінг з пост-митного контролю та аудиту. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-116031.html>.

106. Угода (у формі обміну нотами) між Урядом України, Урядом Республіки Молдова та Європейською Комісією про продовження мандату Місії Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_396.

107. Угода між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз від 13 червня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_648

108. Угода між Україною та Європейським Союзом щодо статусу Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЄС в Україні) від 17 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_012.

109. Угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств про заснування представництва Комісії Європейських Співтовариств в Україні та про його привілеї та імунітети від 17 вересня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_577.

110. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).

111. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_012/page.

112. Угода про фінансування програми «Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні» від 31 жовтня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a71/page.

113. Устав Организации Объединённых Наций и Статут Международного Суда. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

114. Устьянцева Н. Перспективні підсумки / Н. Устьянцева // Прикордонник України. Газета державної прикордонної служби України. – № 40. – 25 жовтня 2013 р. – С. 2.

115. Уткин С. В. Основные инструменты общей внешней политики и политики безопасности ЕС / С. В. Уткин // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 11. – С. 44-54.

116. Ханцевич О. Европа подступила к украинско-молдавской границе на два года / О. Ханцелевич // Коммерсант-Украина. – 2005. – 2 грудня. – С. 6.

117. Цільовий план Україна – НАТО на 2008 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО (v0002520-03). Затв. Наказом Президента України № 289/2008 від 01 квітня 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116/2009/page>.

118. Цільовий план Україна – НАТО на 2009 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО (v0002520-03). Затв. Наказом Президента України № 600/2009 від 07 серпня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116/2009/page>

119. Цыганков П. А. Теория международных отношений / П. А. Цыганков. – М. : Гардарики, 2003. – 590 с.

120. Шатун В. Т. Оборонна і безпекова політика Європейського Союзу: формування та еволюція / В. Т. Шатун // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Політологія». – 2014. – Т. 230. – Вип. 218. – С. 60-67.

121. Шелест Г. В. Україна в системі міжнародних заходів щодо придністровського врегулювання : пріоритети та інструменти : аналітична доповідь / Г. В. Шелест, І. В. Максименко, Ю. В. Сербіна, Л. В. Хомич ; за заг. ред. В. М. Якушика. – О. : Фенікс, 2011. – 100 с.

122. Шелудченкова А. С. Спільна політика безпеки і оборони в структурі Європейського Союзу / А. С. Шелудченкова // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 60. – С. 381-387.

123. Ястребчак В. В. Перспективы создания общего экономического пространства между Республикой Молдовы и Приднестровьем: взгляд из Тирасполя / В. В. Ястребчак. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ape.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8yMjExMTU2X21kX3ZsYWRpbWlyX3lhc3RyLnBkZg%3D%3D>.

124. A secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf.

125. Achievements of EUBAM 2005-2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eubam.org/files/0-99/23/Missionachievements-eng%20Nov%2007.doc>.

126. Achievements of EUBAM Increased transparency about import/export flows from the Transnistrian region of Moldova. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Mission_achievementsNov07.pdf.

127. Action Plan for Civilian Aspects of ESDP of 18 June 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.consilium.europa.eu/>

uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf.

128. Activity Report (1 December 2011 – 30 October 2012) of the Head of EUBAM, Mr Udo Burkholder, to the OSCE Permanent Council, 15 November 2012, OSCE Vienna. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.osce.org/pc/97531?download=true>.

129. Addendum to Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine of 7 October 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Addendum-1-to-MoU-EC_English-version.pdf.

130. Adoption of financing decision for the establishment of the EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine under the EC Rapid Reaction Mechanism for € 4 million. Information note to the Council. Brussels, 27 October 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/20100902095239563496information_note_to_Council.pdf.

131. Agreement between the European Union and the Republic of Croatia on the participation of the Republic of Croatia in the European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Operation Atalanta). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=13347>.

132. Agreement between the International Criminal Court and the European Union on Cooperation and Assistance ICC-PRES/01-01-066 10 April 2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6EB80CC1-D717-4284-9B5C-03CA028E155B/140157/ICCPRES010106_English.pdf.

133. Agreement in the form of an exchange of letters between the European Union and the Government of Indonesia on the tasks, status, privileges and immunities of the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission — AMM) and its personnel on 3 October 2005. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.176.01.0107.01.ENG.

134. Arrest Warrant of 11 April 2000 Case (Democratic Republic of the Congo v Belgium). [Электронный ресурс] / International Court of Justice. — Режим доступа: <http://www.icj-cij.org/docket/files/121/8126.pdf>.

135. Barilov A. The EU's external governance of Justice and Home Affairs (JHA): have Moldova's policy efforts to curb illegal migration been successful? / A. Barilov // MPC Analytical and Synthetic Note 2013/04 Summer School 2012 — Best Participants' Essays Series. — European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre (MPC), 2013. — 21 p.

136. Berridge G. Diplomacy: Theory and Practice / G. Barridge. — 5th ed. — Springer, 2015. — 296 p.

137. Biscop S. Permanent structured cooperation for effective European armed forces / S. Biscop, J. Coelmont // Security policy brief. — 2010. — № 9. — P. 1-6.

138. Brownlie I. Principles of Public International Law / I. Brownlie. — 6th ed. — Oxford : Oxford University Press, 2003. — 783 p.

139. Cardozo M. Diplomats in International Cooperation, “Step Children of the Foreign Service” / M. Cardozo. — Ithaca : Cornwell University Press, 1962. — 243 p.

140. Case C-286/90 Anklagemyndigheden v Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp., 24 November 1992. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61990CJ0286&from=EN>.

141. Case C-308/06, International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) and Others, 3 June 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0308>.

142. Civilian Headline Goal 2008, 7 December 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015863%202004%20INIT>.

143. Civilian Planning Conduct Capability (CPCC). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/110412_factsheet_-_cpcc_-_version_4_en.pdf.

144. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Preparing the next steps in border management in the European Union {SEC(2008) 153} {SEC(2008) 154} /* COM/2008/0069 final. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52008DC0069>.

145. Concept for Logistic Support for EU-led Military Operations.EU Council Doc. 10963/08 of 19 June 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010963%202008%20INIT>.

146. Concept for Strategic Movement and Transportation for EU-led Military Operations.EU Council Doc. 10967/08 of 19 June 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010967%202008%20INIT>.

147. Conflict, Crime and the State in the Postcommunist Eurasia / S. Cornell, M. Jonnson (eds.) – Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2014. – 286 p.

148. Convention on Special Missions: Status. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-9&chapter=3&lang=en.

149. Council Common position 2003/139/CFSP of 27 February 2003 concerning restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Moldovan Republic // Official Journal of the European Union. – 2003. – Vol. 46.2003. – P. 60-61.

150. Council Common position 2004/179/CFSP of 23 February 2004 concerning restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Moldovan Republic// Official Journal of the European Union. – 2004. – Vol. 44. – P. 68-69.

151. Council Common position 2008/160/CFSP of 25 February 2008 concerning restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Republic of Moldova. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008E0160#ntr1-L_2008051EN.01002301-E0001.

152. Council Decision 2000/354/CFSP of 22 May 2000 setting up a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000D0354>.

153. Council Decision 2001/79/CFSP of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:r00007>.

154. Council Decision 2001/80/CFSP of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union, OJ 2001 L 27/7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001D0080>.

155. Council Decision 2004/924/CFSP of 22 November 2004 concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the status and activities of the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.389.01.0041.01.ENG.

156. Council Decision 2005/806/CFSP of 21 November 2005 implementing Joint Action 2005/557/CFSP on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D0690>.

157. Council Decision 2008/134/CFSP of 18 February 2008 implementing Joint Action 2005/797/CFSP on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0134>.

158. Council Decision 2008/918/CFSP of 8 December 2008 on the launch of a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (Atlanta). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0918>.

159. Council Decision 2010/197/CFSP of 31 March 2010 on the launch of a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces (EUTM Somalia). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011D0483>.

160. Council Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 on the European Union Advisory Mission for civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0486&rid=2>.

161. Council decision of 26 July 2010 No 427/2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eeas.europa.eu/background/docs/eeas_decision_en.pdf.

162. Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Joint%20action%205.6.03.pdf>.

163. Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima'). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf>.

164. Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22003A0913\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22003A0913(01)).

165. Council Joint Action 2004/530/CFSP of 28 June 2004 extending the mandate of the Special Representative of the European Union for the African Great Lakes Region and amending Joint Action 2003/869/CFSP. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004E0530>.

166. Council joint action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defense Agency. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.eda.europa.eu/docs/documents/council_joint_action_2004_551_cfsp.pdf.

167. Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL 'Kinshasa'). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004E0847>.

168. Council Joint Action 2005/100/CFSP of 2 February 2005 extending the mandate of the Special Representative of the European Union for the South Caucasus. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005E0100>.

169. Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32005E0190>.

170. Council Joint Action 2005/265/CFSP of 23 March 2005 appointing a Special Representative of the European Union for Moldova // Official Journal of the European Union.— 2005. — Vol. 81. — P. 50-52.

171. Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005E0889>.

172. Council Joint Action 2006/202/CFSP of 27 February 2006 amending and extending Joint Action 2005/643/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission — AMM). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.071.01.0057.01.ENG.

173. Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (2002/210/CFSP). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.cvce.eu/content/publication/2003/2/20/679a94e1-e8be-4a4a-9324-e1611398aa16/publishable_en.pdf.

174. Council Joint Action of 12 July 2002 on the European Union's contribution to combating the destabilizing accumulation and spread of small arms and light weapons and repealing Joint Action 1999/34/CFSP. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:191:0001:0004:EN:PDF>.

175. Council Joint Action on the installation of the structures of the UNMIK, Council of the EU 1999/522/CFSP, 29 July 1999. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1999.201.01.0001.01.ENG.

176. Council Joint Action 2005/776/CFSP of 7 November 2005 amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005E0776>.

177. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf.

178. Council Regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001R0381>.

179. Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006. Moldova. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eeas.europa.eu/moldova/csp/csp04_06_nip05_06_en.pdf.

180. Cremona M. L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighborhood Policy as an integrated EU foreign and security policy / M. Cremona, C. Hillion // EUI Working Paper Law. – 2006. – Vol. 39. – P. 39- 41.

181. David Cross M. K. Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management/ M. K. David Cross // European Institute for Security Studies Occasional Paper.– 2010. – № 82. – 44 p.

182. Decision of the Secretary General of the Council/High Representative for CFSP on measures for the protection of classified information applicable to the General Secretariat of the Council, 27 July 2000. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/content/publication/2006/10/13/68f5c3fa-4b0b-4efd-816d-8a6087c181b6/publishable_en.pdf.

183. Declaration of Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, which are members of the Western European Union and also members of the European Union on the role of the Western European Union and its relations with the European Union and the Atlantic Alliance of 10 December 1991. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.weu.int/documents/911210en.pdf>.

184. Development of the European Military Capabilities. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacites%20militaires%20EN.pdf>.

185. Draft Articles on Special Missions with commentaries, 1967. Text adopted by the International Law Commission at its nineteenth session, in 1967, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session //Yearbook of the International Law Commission. – 1967 – vol. II. – pp. 347-368.

186. Drent M. Breaking pillars, towards a Civil-Military Security approach for the European Union / M. Drent, D. Zandee. – Hague : Netherlands Institute for International Relations “Clingendael”, 2010. – 93 p.

187. Emerson M. The Wider Europe as the European Union's friendly Monroe doctrine / M Emerson // CEPS Policy Brief. — 2002. — № 27.

188. EU – Republic of Moldova ENP Action Plan. Implementation Tool. Key measures until June 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/implementation-tool.pdf>.

189. EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EUBAM RAFAH). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/wgme/dv/13_factsheeteubamrafahversion10_/13_factsheeteubamrafahversion10_en.pdf.

190. EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level. Council doc. 10687 of 16 June 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010687%202008%20INIT>.

191. EU Council Doc. 17168/09 EXT 1 of 2 February 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017168%202009%20EXT%201>.

192. EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making / E. Greco, N. Pirozzi, S. Silvestri. – Verona : Istituto Affari Internazionali, 2010. – 115 p.

193. EU/Moldova: Chisinau presents vision of Neighborhood Action Plan // European Report No. 2353. March 20, 2004.- P. 524.

194. EUBAM Activity Report 1 December 2014 – 15 April 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/Activity-Report.pdf>.

195. EUBAM alert leads to major cigarettes seizure // Eastern Partnership Territorial Cooperation. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eaptc.eu/en/eap-news/view-eubam-alert-leads-to-major-cigarettes-seizure-0522.html>.

196. EUBAM and Bavarian State Criminal Police intensify cooperation. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eubam.org/newsroom/eubam-and-bavarian-state-criminal-police-intensify-cooperation>.

197. EUBAM Press Release of 27 June 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press-release10ABM-270608_fina_eng.pdf.

198. EUBAM reports on AKKERMAN operation // Context Prichernomorie Information Agency. – 11 November 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://en.prichernomorie.com.ua/odesa/news/Law_enforcement_bodi/Nov%2017%202011/5872.php.

199. European Neighborhood Policy – Strategy paper. Communication from the Commission. 12 May 2004, COM/2004/0373. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:52004DC0373>.

200. European Security and Defense Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battle groups. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp_/sede030909noteesdp_en.pdf.

201. European Security Strategy, 12 December 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>.

202. European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. Annual Report 1 December 2012-30 November 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/Report_2013_ENGL-.pdf.

203. European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. Annual Report 2005/2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eubam.org/wp-content/uploads/2007/06/EUBAM-Annual-Report-200506-ENG.pdf>.

204. European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. Annual Report. 1 December 2013-30 November 2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/Report_2015_ENGL.pdf.

205. Fifth Report on the implementation by the Republic of Moldova of the Action Plan on Visa Liberalization. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 15.11.2013 COM(2013) 807. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_5th_progress_report_on_the_implementation_by_moldova_of_the_apvl_en.pdf.

206. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina of 14 December 1995. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379.

207. Gourlay C. Community Instruments for Civilian Crisis Management / C. Gourlay // Chaillot Paper. – 2006. – No 90. – 49-67.

208. Headline Goal 2010, 17 May 2004. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

209. Helsinki European Council of 10 and 11 December 1999. Presidency conclusions. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm.

210. Hobbing P. Integrated border management at the EU level / P. Hobbing // Centre for European Policy Studies Working Document No. 227/August 2005. – 31 p.

211. Huff A. The role of EU defense policy in the Eastern neighborhood / A. Huff // European Union Institute for Security Studies Occasional Papers. – 2011. – No 91. – 46 p.

212. Hynek N. Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of EU OHQ / N. Hynek – European Parliament, 2010. – 19 p.

213. Implementation of the European Neighborhood Policy Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Brussels, 25.3.2015 SWD(2015). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/enp-regional-report-southern-mediterranean_en.pdf.

214. Isachenko D. The EU border mission at work around Transdnistria: a win-win case? / D. Isachenko // Revue Europeenne D'Analyse des Societes Politiques. – 2010. – No 21. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fasopo.org/sites/default/files/article_n21.pdf.

215. Isachenko D. The EU border mission at work around Transdnistria: a win-win case? / D. Isachenko // Revue Europeenne D'Analyse des Societes Politiques. – 2010. – № 21. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fasopo.org/sites/default/files/article_n21.pdf.

216. Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management. 24 September 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm.

217. Joint Evaluation Report EU-Ukraine Action Plan. 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.enpi-info.eu/library/content/joint-evaluation-report-eu-ukraine-action-plan>.

218. Joint Report: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings at the Moldova-Ukraine border 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eubam.org/wp-content/uploads/2016/02/EUBAM_Irregular-Migration-and-THB-Report-2015_EN.pdf.

219. Joint Statement on UN-EU Cooperation in Crisis Management of 7 June 2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf>.

220. Koutrakos P. International Agreements in the Area of the EU's Common Security and Defense Policy / P. Koutrakos // International Law as Law of the European Union / E. Cannizzaro, P. Palchetti, R. Wessel (eds). – Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2011. – Pp. 157-187.

221. Kurowska X. EU Border Assistance Mission: Beyond Border Monitoring? / X. Jurowska, B. Tallis // European Foreign Affairs Review. – 2009. – № 14. – Pp. 47-64.

222. Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union / O. Marenin // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper – № 17. – 168 p.

223. Military Capabilities Commitment Declaration. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Military%20Capabilities%20Commitment%20Declaration.pdf>.

224. Naert F. The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in Drafting EU Missions' Mandates and Rules of Engagement / F. Naert // Katholieke Universiteit Leuven Institute for International Law Working Paper. – 2011. – № 151. – Leuven : Instituut voor Internationaal Recht, K.U., 2011. – 18 p.

225. Nikołajew J. The Concept and Classification of Special Missions Under International Law Doctrine / J. Nikołajew // Review of Comparative Law. – 2013. – Vol. XVIII. – P. 129-146.

226. Pagani F. A New Gear of the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on the European Union / F. Pagani // *European Journal of International Law*. – 1998. – № 9. – P. 737-749.

227. Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and the Republic of Moldova of 28 November 1994. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/august/tradoc_135737.pdf.

228. Petersberg Declaration of the Western European Union Council of Ministers of 19 June 1992. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.

229. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union / Council of the European Union, 14 June 2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20INIT>.

230. Polner M. Compendium of Authorized Economic Operator (AEO) Programmes (July 2010) / M. Polner // *WCO Research Paper*. – 2010. – № 8. – 44 p.

231. Pop V. EU aid to post-Soviet states has 'limited' impact / V. Pop // *EU Observer*, 15 January 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://euobserver.com/justice/27414>.

232. Popescu N. EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts: Stealth Intervention / N. Popescu. – London: Routledge, 2010. – 176 p.

233. Post S. Toward a Whole-of-Europe Approach: Organizing the European Union's and Member States' Comprehensive Crisis Management / S. Post. – Berlin : Springer, 2014. – 428 p.

234. Protocol on permanent structured cooperation established by Article I-41(6) and Article III-312 of the Constitution. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0364:0366:EN:PDF>.

235. Quille G. The European External Action Service and the Common Security and Defense Policy / G. Quille // Quaderni IAI. – 2010. – № 9. – P. 55-79.

236. Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernized Customs Code). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:EN:PDF>.

237. Revised draft EU Concept on CSDP Support to Integrated Border Management of 10 December 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.statewatch.org/news/2014/jan/eu-eeas-2013-11-rev-2-csdp-border-management.pdf>.

238. Sari A. Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: the EU's Evolving Practice / A. Sari // European Journal of International Law. – 2008. – № 19. – P. 67-100.

239. Sari A. The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP / A. Sari // International and Comparative Law Quarterly. – 2008. – Vol. 57. – P. 53-86.

240. Sasse G. The European Neighborhood Policy and Conflict Management: A Comparison of Moldova and the Caucasus / G. Sasse // Ethnopolitics. – 2013. – № 8(3). – P. 369-386.

241. Simon L. Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum / L. Simon. – New York ; Palgrave Macmillan, 2013. – 296 p.

242. Smith S. J. EU-NATO Cooperation: A case of institutional fatigue? / S. J. Smith // UACES 40 the Annual Conference papers. – Bruges, 6-8 September 2010. – P. 1-25.

243. Special Missions [Agenda item 5] Document A/CN.4/155 Working paper prepared by the Secretariat. Yearbook of the International Law Commission (1963). – P. 151.

244. Suggestions for the procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. Council doc. 11127/03 of 3 July 2003. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011127%202003%20INIT>.

245. Sushko O. EU Initiatives for Border Management in the EU's Eastern Neighborhood. Project-No. 513416 / O. Sushko // The International Spectator. – 2006. – № 2. – P. 2-11.

246. Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union. Commission's Communication to the Council and the European Parliament / COM/2002/0233 final. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0233>.

247. Treaty of Alliance and Mutual Assistance. Signed at Dunkirk, on 4 March 1947. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/obj/treaty_of_alliance_and_mutual_assistance_between_the_united_kingdom_and_france_dunkirk_4_march_1947-en-1fb9f4b5-64e2-4337-bc78-db7e1978de09.html.

248. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts of 2 October 1997. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

249. Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defense of 17 March 1948. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.html.

250. Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defense Signed at Brussels on March 17, 1948 as Amended by the "Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty" of 23 October 1954. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/content/publication/2003/11/26/7d182408-0ff6-432e-b793-0d1065ebe695/publishable_en.pdf.

251. Treaty of Lisbon amending the Treaty on the European Union and the Treaty Establishing the European Community of 7 December 2007. [Электронный

ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

252. Treaty of Nice Amending the Treaty on the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts of 26 February 2001. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf.

253. United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT) Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window to enhance the efficient exchange of information between trade and government Recommendation № 33. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf.

254. Van Acker J. EUBAM's Contribution to the Strengthening Cross-Border Cooperation / J. Van Acker // Проблемы и перспективы развития сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУАМ. Сборник научных трудов. – Ростов-на-Дону – Донецк: ДонНУ, РФ НИСИ в г. Донецке, 2013. – С. 79-82.

255. WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996 (Madrid, 14 November 1995). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/29/38375bab-4a1c-4d94-a713-03c9b5fe8c95/publishable_en.pdf.

256. Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.03.2003 COM. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf.

257. Wolff S. EU integrated border management beyond Lisbon: contrasting policies and practice / S. Wolff. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/122303/ichaptersection_singledocument/b0ce1ba0-0b07-4a08-b5b3-d5da849a0428/en/ch_1.pdf.

258. Wood M. The Immunity of Official Visitors / M. Wood // Max Planck Yearbook of United Nations Law. – 2012. – Vol. 16. – P. 35-98.

259. World Customs Organization. Illicit Trade Report 2013 / World Customs Organization. – Brussels, 2014. – 114 p.