



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНЫХ МИССИЙ ЕС В УКРАИНЕ НА ПРИМЕРЕ EUBAM И EUAM

Виктория КОВАЛЬСКАЯ,

аспирант кафедры права Европейского Союза
и сравнительного правоведения

Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The deployment of EU Border Mission to Moldova and Ukraine should be viewed as part of common foreign and security policy. In terms of enlargement of EU and bringing it closer to borders of conflict zones, including Transnistrian conflict increased EU interest in resolving these conflicts or mitigate their effects. Security of EU depended on its ability to settle crises and conflicts near its borders, and special EU missions were one of main tools for achieving this goal.

Key words: EU Border Assistance Missions to Moldova and Ukraine, EUBAM Mission, Transnistrian conflict, EUAM Mission.

Аннотация

Развертывание миссии ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине следует рассматривать в свете общей внешней политики и политики безопасности ЕС. В условиях расширения Союза и приближения его границ к зонам конфликтов, в том числе приднестровского конфликта, возросла заинтересованность ЕС в решении этих конфликтов или в смягчении их воздействия. Безопасность самого Евросоюза зависела от его способности регулировать кризис и конфликты вблизи собственных границ, а специальные миссии ЕС выступили одним из основных средств для достижения этой цели.

Ключевые слова: миссии ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине, миссия EUBAM, приднестровский конфликт, миссия EUAM.

Постановка проблемы и актуальность исследования.

По состоянию на 2015 год в Украине действует несколько специальных миссий Европейского Союза. Однако исторически первой из них стала миссия Европейского Союза по оказанию приграничной помощи (European Union Border Assistance Mission – EUBAM), которая была образована, в первую очередь, в связи с угрозами безопасности ЕС, вытекающими из приднестровского конфликта. Хотя данный конфликт и не создавал для Союза военных рисков, однако территория непризнанной Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) могла послужить источником нелегальной миграции, контрабанды, торговли оружием и другими запрещенными в широком обращении товарами на восточных границах Европы. Особенно актуальной эта проблематика стала в связи с расширением ЕС в 2004 году, охватившим одновременно десять стран Восточной Европы и создавшим общую границу между Украиной и ЕС. А также в связи с запланированным пятым расширением, которое в дальнейшем произошло в 2007 году и позволило вступить в Союз Румынии, создав общую границу между ЕС и Молдовой.

Анализ публикаций, посвященных исследованию данной проблематики, позволяет сделать вывод о том, что

она освещалась лишь фрагментарно такими авторами, как А. Гетманчук, В. Коцур, К. Куровская, М. Литвин, Н. Попеску, О. Ханцелевич, А. Хаф и другие. Поэтому задачей исследователя является более углубленный анализ данной проблемы. Для достижения целей исследования используются системный, конкретно-исторический и сравнительно-правовой методы.

Цель статьи. Целью исследования является детальное изучение деятельности специальных миссий ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине для оценки ее эффективности, а также использования опыта сотрудничества с Европейским Союзом в контексте осуществления консультативной миссии Европейского Союза по реформированию сектора гражданской безопасности Украины (EUAM) для развития дальнейшего сотрудничества с ЕС путем развертывания новых миссий ЕС на территории Украины.

Изложение основного материала исследования. В связи с расширением ЕС урегулирование приднестровского конфликта или уменьшение его негативного влияния на Европу стало рассматриваться, как одна из приоритетных задач ОВПБ, а для его преодоления было решено использовать методы кризисного регулирования, разработанные ЕС в рамках ОВПБ.

Урегулирование приднестровского конфликта на тот момент времени еще не рассматривался ЕС в качестве приоритетного задания. В частности, Европейская стратегия безопасности 2003 года не упоминает Приднестровья, хотя, к примеру, отмечает, что «решение арабо-израильского конфликта является стратегическим приоритетом для Европы» [1, с. 7]. Можно говорить, что ЕС на тот момент только «присматривался» к проблеме Приднестровья и определял свои возможности для участия в ее решении.

В марте 2003 и январе 2004 года Европейская комиссия провела консультации с представителями Молдовы и Украины по демаркации украинско-молдавской границы и по определенным вопросам таможенного оформления и введения совместного пограничного контроля [2].

Эти консультации способствовали разработке первых официальных позиций ЕС по урегулированию приднестровского кризиса, которые заключались в следующем:

– признание Приднестровья неотъемлемой частью Республики Молдова (поэтому в документах ЕС чаще всего используются такие выражения, как «Приднестровский регион Республики Молдова»), а резолюции Европейского парламента по Приднестровью называют резолюциями по ситуации в Республике Молдова);



– признание присутствия на территории Приднестровья российских миротворцев, а также помощи, оказываемой Российской Федерацией Приднестровью, в качестве фактора, негативно влияющего на перспективы разрешения конфликта. Среди прочего данная позиция нашла свое отражение в Плане действий Молдова–ЕС [3, с. 64], в котором Евросоюз отметил в качестве своего долга добиваться от России выполнения решений Стамбульского саммита ОБСЕ в части решения приднестровской проблемы в свете обеспечения суверенитета и территориальной целостности Молдовы [4];

– фактическое руководство Приднестровья допускает серьезные нарушения прав человека, преследует оппозицию и независимые СМИ, а также контролирует теневую экономическую активность, существует благодаря фактическому отсутствию молдавского таможенного законодательства на территории Приднестровья;

– приднестровское руководство препятствует переговорному процессу по урегулированию конфликта. В ответ ЕС ввел против лиц, входивших в правительство непризнанной ПМР, персональные санкции, в частности, в виде запрета въезда на территории государств-членов Евросоюза [5, с. 60–61], которые периодически продлевались [6, с. 68–69; 7].

Привлечению к решению приднестровского конфликта Европейского Союза со своей стороны способствовала и Молдова. В неофициальных предложениях молдавского МИД относительно будущего плана действий ЕС–Молдова приднестровскому урегулированию отводилось ключевое место. В частности, Молдова предлагала назначить представителя ЕС по вопросам Молдовы, а также сделать возможным участие представителей ЕС в мониторинге приднестровского участка молдавско-украинской границы [8, с. 524].

Активное участие в решении приднестровского конфликта ЕС начал принимать, начиная с 2005 года после принятия Плана действий ЕС–Молдова. В Плане содействия решение приднестровского конфликта было названо одной из ключевых задач и

занимало первое место среди десяти приоритетов документа, причем в качестве одного из первых шагов к достижению этой цели упоминалось о необходимости распространения общегосударственного режима управления границами на территории Приднестровья. Также в документе упоминалось о необходимости трехстороннего сотрудничества Молдовы, Украины и ЕС по контролю приднестровского сектора молдавско-украинской государственной границы. Прописывалась также необходимость активного сотрудничества Украины и ЕС в содействии решению приднестровского конфликта, в частности в вопросах трансграничного регулирования [9].

Аналогичные по смыслу положения содержались и в Плане действий Украина–ЕС, заключенном в 2005 году. В частности, в документе в качестве одного из приоритетов двустороннего сотрудничества указывалась работа по совместной соседской и региональной безопасности, в частности по выработке эффективного решения приднестровского конфликта в Молдове, включая решение пограничных вопросов. На основании этого Украина взяла на себя обязательство продолжать прилагать конструктивные усилия как посредник в процессе урегулирования приднестровского конфликта в Молдове, а ЕС обязался принять участие в поддержке ОБСЕ и посредников, в том числе Украины, в процессе урегулирования конфликта в Приднестровье с целью его эффективного разрешения [10].

16 марта 2005 года Советом ЕС было принято молдавское предложение о назначении Специального представителя ЕС по Молдове. Среди его функций указывалось содействие мирному решению приднестровского конфликта [11 с. 50–52]. Это назначение стало первым практическим шагом ЕС, продемонстрировав его вовлеченность в ситуацию в Приднестровье.

2 июля 2005 года Президенты Республики Молдова и Украины направили в ЕС совместное обращение с просьбой предоставить дополнительную поддержку в наращивании потенциала в сфере управления границей, в том числе, в таможенных

вопросах. В обращении содержалась просьба оказать содействие в создании «международного порядка осуществления таможенного контроля и эффективного механизма мониторинга границы на приднестровском участке молдавско-украинской государственной границы» [12]. Это обращение послужило официальным основанием для создания миссии EUBAM по приглашению государств, на территории которых планировалась деятельность миссии.

В ответ на письмо в конце августа 2005 года ЕС направил в приднестровскую часть украинско-молдавской границы миссию по установлению фактов, задачей которой было определение фактического состояния дел на месте и установление возможностей для начала работы специальной миссии ЕС [13, с. 119]. По результатам своей работы миссия по установлению фактов пришла к выводу о необходимости создания постоянно действующей миссии, которая имела доступ ко всем участкам украинско-молдавской границы, поскольку в обратном случае ее существование привело бы только к переориентации контрабандных потоков [14, с. 49].

Важной предпосылкой для начала работы миссии стало формальное определение молдавской и украинской стороной ее мандата и задач. Соответствующее соглашение было достигнуто 7 октября 2005 года, когда был подписан меморандум о взаимопонимании между министром иностранных дел Республики Молдова А. Стратаном и министром иностранных дел Украины Б. Тарасюком, а также Комиссаром ЕС по внешним связям и Европейской политике соседства Б. Ферреро Вальднером [15].

В меморандуме датой начала работы миссии определялось 1 декабря 2005 года. Была закреплена роль миссии в качестве подразделения Европейской комиссии, осуществляющего консультативные функции по вопросам таможенного контроля на границе Украины и Молдовы. В дополнение к консультативным функциям миссии были предоставлены и определенные административные полномочия (к примеру, закреплялось право в случае возникновения сомнения в прозрачности процедуры



таможенного оформления требовать от сотрудников таможенной службы Украины или Молдовы проведения повторного таможенного оформления в отношении определенного груза или лица). Интересно, что меморандум содержал ссылки на возможность положительного решения приднестровского конфликта и указание на обязанность миссии, в случае такого развития событий, способствовать постконфликтной консолидации. Срок работы миссии был определен в 24 месяца с возможностью дальнейшего продления. Штаб миссии разместился в Украине в г. Одесса.

Необходимо отметить, что создание миссии по приграничной помощи в таком формате не было на тот момент уникальным. Фактически, EUBAM для Украины и Молдовы был смоделирован по образцу аналогичной миссии ЕС, которая с 2005 года действовала на египетско-палестинской границе в районе Сектора Газа и известна под названием «Миссия ЕС по приграничной помощи Рафах» (EUBAM Rafah) [16].

Миссия EUBAM начала работу 1 декабря 2005 года по настоянию молдавской стороны, которая утверждала, что через приднестровский участок молдавско-украинской границы осуществляется контрабанда оружия и наркотических веществ. Приднестровская сторона не мешала работе миссии, поскольку она воспринималась, как возможность доказать отсутствие контрабанды через территорию Приднестровья [17 с. 6]. С этого момента миссия по приграничной помощи Украине и Молдове регулярно упоминалась в отчетах Европейской комиссии по выполнению плана действий Украина-ЕС [18] и Молдова-ЕС [19], и в других документах по политике соседства [20] в качестве успешного примера привлечения Европейского Союза в процесс управления кризисами на его периферии.

Как уже отмечалось, начальный мандат миссии EUBAM составлял два года. Вместе с тем, в связи с нерешенностью конфликта в Приднестровье, а также с тем, что деятельность миссии оказалась более чем успешной, ее мандат был продлен четыре раза – в 2007, 2009, 2011 и 2015 годах.

Действующий мандат завершается 30 ноября 2017 года.

В течение десяти лет EUBAM способствовала наращиванию потенциала в области приграничного сотрудничества и таможенного управления, а также улучшению возможностей Украины и Молдовы в области пограничного и таможенного оформления, борьбе с трансграничной преступностью, приближению стандартов пограничных и правоохранительных органов к стандартам ЕС.

Как Республика Молдова, так и Украина выступали бенефициарами европейской политики соседства и восточного партнерства, в том числе, инициативы так называемого интегрированного управления границами (ИУГ) [21, с. 3–7], получали помощь в разработке стратегий ИУГ, согласовании правил управления границей и восприимчивости лучших практик и стандартов ЕС. Интегрированное управление границами охватывает такие отрасли, как либерализация визового режима, демаркация границы и таможенные вопросы. Миссия EUBAM способствовала Республике Молдова и Украине в выполнении их обязательств в рамках соответствующих планов действий для каждой страны, европейской политики соседства и последующих сделок, включая соглашения об ассоциации между Молдовой и ЕС и между Украиной и ЕС 2014 года, предоставляя им поддержку в разработке их политик, стратегий и нормативно-правовых актов.

Еще одной важной составляющей в работе EUBAM стал вклад в мирное урегулирование приднестровского конфликта. В тесном взаимодействии с молдавскими и украинскими партнерами EUBAM смогла установить профессиональное сотрудничество и партнерство, в котором ведомства, которые работали на границе, предоставлялась поддержка на пути к европейским стандартам современного управления границами. EUBAM вместе с украинскими и молдавскими пограничными службами реализовали несколько совместных проектов, которые дали существенные результаты в области интегрированного управления границами, способствуя при этом укреплению региональной безопасности. Среди таких операций

следует вспомнить совместные операции по контролю границы, проведения совместной оценки безопасности на границе, совместные мероприятия по связям с общественностью, обмен предварительной таможенной информацией и обмен информацией между пограничными службами [22, с. 9].

Десять лет постоянной поддержки со стороны EUBAM повлияли на деятельность партнерских служб по сокращению преступности на границе, в том числе, организованной преступности в таких отраслях, как торговля людьми, нелегальная миграция, контрабанда наркотических веществ и нарушение таможенных правил. Инициативы партнерских служб при содействии EUBAM также привели к улучшению надзора на границе и методов проверки в пограничных пунктах пропуска, а также к лучшему использованию имеющихся ресурсов при обнаружении угроз безопасности.

Председатель EUBAM одновременно выполняет функции старшего политического советника Специального представителя ЕС для Республики Молдова. Миссия по приграничной помощи и офис представителя работают в тесном сотрудничестве, проводя регулярные встречи, консультации и осуществляя систематический обмен информацией, способствует процессу мирного урегулирования конфликта в Приднестровье [23, с. 56]. Начиная с марта 2006 года, EUBAM осуществляет мониторинг выполнения совместной Декларации об основных принципах создания Таможенного союза между Украиной и Республикой Молдова [24] с целью обеспечения законного экспорта из Приднестровского региона Республики Молдова. Данная декларация способствует улучшению контроля над внешнеторговой деятельностью субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных на территории непризнанного Приднестровья. Миссией также был предложен ряд инициатив, направленных на укрепление доверия между властью Молдовы и Приднестровского региона, а также два технических предложения, целью которых стало усиление контроля над приднестровским



участком молдавско-украинской границы. В частности, миссия активно поддерживала успешное возобновление движения пассажирского поезда по маршруту Кишинев–Одесса. В целом, миссию EUBAM следует считать удачной. Благодаря ее деятельности возросло качество контроля на границе, были достигнуты договоренности по унификации таможенных процедур, к которым был обеспечен доступ, в том числе, жителей Приднестровья. Была организована профессиональная подготовка сотрудников таможенных и пограничных органов. ЕС помог в обеспечении пограничных служб Украины и Молдовы современным оборудованием, средствами и топливом, которые были необходимы для полноценного патрулирования границы.

EUBAM играет роль консультативно-технического органа и полностью финансируется Европейским Союзом. Путем предоставления организационной помощи и консультаций, а также помощи во внедрении передового опыта, миссия стремится к тому, чтобы таможенные процедуры и нормы в Молдове и Украине, в конце концов, отражали аналогичные процедуры, существующие в рамках Европейского Союза.

На протяжении десяти лет своей работы EUBAM привлекала существенное внимание заинтересованных акторов в Молдове и Украине. Важно отметить, что постоянное внимание, а также политическую и финансовую поддержку миссии оказывает не только Комиссия ЕС, но и его государства-члены. Активное участие последних в качестве заинтересованных сторон вносит свой вклад в работу EUBAM, является ключевым элементом для успехов миссии, которые были достигнуты до настоящего времени.

Необходимо отметить, что деятельность EUBAM подвергается и определенной критике. В частности, указывалось на неопределенность параметров, по которым должна была оцениваться успешность европейских миссий в Восточной Европе, и на их «реактивный» характер, то есть на то, что деятельность миссий представляет собой ситуативный ответ ЕС на определенные угрозы, ко-

торый делается без глубокого анализа его возможных последствий. Также критикуется политизированность деятельности EUBAM [25, с. 8].

События 2013–2015 годов в Украине обусловили рост интереса к ней со стороны Европейского Союза, в том числе, в аспекте поддержки безопасности последнего. Революционные события, оккупация части территории и вооруженный конфликт на границах Европы не могли не вызвать беспокойство европейских институтов. При таких условиях создание новых миссий на территории Украины стало одной из форм реагирования ЕС на угрозы, которые возникли. Миссия EUBAM в силу самого характера деятельности и имеющегося у нее мандата не могла быть использована для ответа на эти новые риски и угрозы, что обусловило необходимость создания других миссий с другими задачами и мандатом.

1 декабря 2014 года в Киеве была основана вторая миссия ЕС – Консультативная миссия Европейского Союза по реформированию сектора гражданской безопасности Украины (European Union Advisory Mission или Миссия EUAM), которая была создана на основании соответствующего Соглашения между Украиной и ЕС и ратифицирована Верховной Радой Украины 22 июля 2014 года.

Правовую основу деятельности новой миссии составили Соглашение между Украиной и ЕС о создании миссии, документы Совета ЕС и других органов ЕС по созданию и статусу миссии, а также законодательство Украины.

В соответствии с Соглашением между Европейским Союзом и Украиной о статусе Консультативной миссии Европейского Союза по реформированию сектора гражданской безопасности Украины (КМЕС в Украине) [26] был определен порядок идентификации членов EUAM, пересечения ими границ Украины и передвижения по территории Украины, привилегии и иммунитеты помещений миссии, ее транспорта и персонала, порядок найма местного персонала, вопросы уголовной юрисдикции Украины относительно персонала миссии, сотрудничества с местными органами власти и тому подобное.

Таким образом, деятельность EUAM способствует реорганизации и реструктуризации правоохранительных служб и служб безопасности для того, чтобы восстановить контроль за их деятельностью, и доверие общества в проведении реформ в других секторах (судебной, оборонной сферах и сфере усиления безопасности границ) с подключением международного сообщества по оказанию поддержки Украине.

Выводы. Деятельность специальных миссий ЕС направлены на планирование и создание условий для реализации реформ, которые, в свою очередь, обеспечат безопасность и верховенство права в Украине, будут способствовать повышению их легитимности и увеличат уровень общественного доверия, учитывая права человека, и в соответствии с процессом конституционных реформ.

Список использованной литературы:

1. A secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf. – 7 p.
2. Country Strategy Paper 2004–2006. National Indicative Programme 2005–2006. Moldova. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eas.europa.eu/moldova/csp/csp04_06_nip05_06_en.pdf.
3. План действий Европейский Союз – Республика Молдова: справочник / Под ред. Л. Чокан. – Кишинев: GUNIVAS, 2006. – 88 с. – 64 с.
4. Стамбульский документ 1999 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>.
5. Council Common position 2003/139/CFSP of 27 February 2003 concerning restrictive measures against leadership of Transnistrian region of Moldovan Republic // Official Journal of European Union. – 2003. – Vol. 46.2003. – P. 60–61.
6. Council Common position 2004/179/CFSP of 23 February 2004 concerning restrictive measures against leadership of Transnistrian region of Moldovan Republic // Official Journal of



European Union. – 2004. – Vol. 44. – P. 68–69.

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

8. EU/Moldova: Chisinau presents vision of Neighborhood Action Plan // European Report № 2353. – March 20, 2004. – 524 p.

9. План дійвий Европейский Союз – Республика Молдова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.undp.md/border/Download/66.doc.

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

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

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

13. Коцур В. Етнополітичний конфлікт у Придністров'ї у контексті українсько-молдовських міждержавних відносин: монографія / В. Коцур. К. : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. – 272 с. – С. 119.

14. Kurowska X. EU Border Assistance Mission: Beyond Border Monitoring? / X. Kurowska, B. Tallis // European Foreign Affairs Review. – 2009. – № 14. – P. 47–64. – P. 49.

15. 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 07.10.2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_235.

16. EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point (EUBAM RAFAH). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl>.

europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/wgme/dv/13_factsheeteubamrafahversion10_/13_factsheeteubamrafahversion10_en.pdf.

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

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

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

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

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

22. Гетьманчук А. Позиції України щодо придністровського конфлікту та очікування від головування в ОБСЄ / А. Гетьманчук. – Київ: Інститут світової політики, 2013. – 13 с. – С. 9.

23. Popescu N. EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts: Stealth Intervention / N. Popescu. – London: Routledge, 2010. – 176 p. – 56 p.

24. Декларація про основні принципи створення Митного союзу між Україною та Республікою Молдова від 11.03.1997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498_134.

25. Huff A. The role of EU defence policy in Eastern neighborhood / A. Huff // European Union Institute for Security Studies Occasional Papers. – 2011. – № 91. – 46 p. – P. 8.

26. Угода між Україною та Європейським Союзом щодо статусу Консультативної місії Європейського

Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЕС в Україні) від 17.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_012.