

РОЗДІЛ 31

Зовнішня, безпекова й оборонна політика

Короткий зміст розділу

Головний фокус розділу – питання координації зовнішньої політики держав-членів ЄС у сферах безпеки й оборони, що включають такі напрями:

1. протидія незаконній міграції;
2. обмеження економічних і фінансових взаємовідносин;
3. обмеження руху товарів, які несуть небезпеку для людини (товарів подвійного призначення);
4. участь у місіях й операціях ЄС (включаючи поза межами Європейського континенту).

Разом з цим, велику частину розділу складають регламенти та рішення щодо запровадження ЄС санкцій на країни та посадові особи, причетні до порушень прав людини й основоположних свобод, використання зброї (масового ураження та невибіркової дії), здійснення кібератак тощо.

Розділ містить 797 актів, поділених на дві частини, що охоплюють такі сфери:

1. Європейська політична співпраця **(7 актів)**;
2. Спільна зовнішня та безпекова політика **(790 актів)**.

Статистика щодо імплементації:

797 - загальна кількість актів переговорного розділу;

4 - кількість актів, що повністю імплементовані;

729 - Кількість актів, що не потребують імплементації;

64 - кількість актів, які потребують імплементації, з них:

1. не імплементовано - 33;
2. розпочато імплементацію - 5;
3. деякий рівень імплементації - 3;
4. імплементовано частково - 15;

5. добрий рівень імплементації - 5;
6. значний рівень імплементації - 3.

Основна частина

Загальний опис поточного стану імплементації

Європейською стороною зазначено, що Україна демонструє хороший прогрес: попри неспровоковану агресію росії Україна рухалася в напрямку членства в ЄС. Україна продовжувала безпрецедентний політичний діалог з ЄС на всіх рівнях і значно поглибила співробітництво з ЄС та державами-членами ЄС у військовій і безпековій сферах.

Європейська політична співпраця: до сфери включено різнопланові акти права ЄС, зокрема, регламенти щодо припинення торгівельних преференцій і скасування обмежень у торгівельних і фінансових зв'язках ЄС з Федеративною Республікою Югославія.

Також сфера містить регламенти, які забороняють відшкодування економічними операторами ЄС позовів у зв'язку з контрактами чи операціями з державами, на які резолюціями Ради Безпеки ООН (далі – РБ ООН) накладено ембарго (Лівія, Югославія, Гаїті).

Як висновок такі акти стосуються лише держав, які мали відповідні транзакції чи контракти на момент ухвалення резолюцій РБ ООН, будучи на той час членами ЄС. З огляду на це всі 7 актів, віднесені до цієї сфери, не потребують імплементації. На цій підставі надалі опис щодо імплементації актів не наводиться.

Спільна зовнішня та безпекова політика: до цієї сфери включено **2 директиви:** Директива (ЄС) No 2022/2557 Європейського Парламенту та Ради від 14.12.2022 про стійкість критичних об'єктів і скасування Директиви Ради No 2008/114/ЄС (далі – Директива (ЄС) No 2022/2557). Більшість статей директиви та додаток частково відповідають українському законодавству. Наявні невідповідності необхідно усунути до початку та в рамках переговорного процесу щодо вступу України до ЄС.

Також велику частину сфери складають регламенти та рішення щодо запровадження ЄС санкцій. Законодавством України створено належні ефективні механізми для запровадження як автономних санкцій, так і санкцій, запроваджених рішеннями РБ ООН. Українські санкції проти росії є здебільшого синхронізованими з санкціями, які запровадив ЄС. Водночас відсутня повна синхронізація з санкціями, які запровадив ЄС щодо третіх держав. Вони лише частково імплементовані, якщо запроваджувалися у зв'язку з відповідними резолюціями РБ ООН. В інших випадках Україна переважно лише приєднувалася до відповідних заяв ЄС без подальших кроків для імплементації цих санкцій.

У контексті створення належної системи безпеки обміну інформацією з обмеженим доступом Україна забезпечила належні правові рамки для безпечного обміну інформацією, уклавши відповідні угоди як з ЄС, так і з НАТО.

Регламент (ЄС) 2019/125 Європейського Парламенту та Ради від 16.01.2019 щодо торгівлі певними товарами, які можуть бути використані

для смертної кари, тортур або інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання ще не імplementований Україною.

Право ЄС не охоплює заяви/декларації ЄС з міжнародних і регіональних питань. Разом з тим, рівень приєднання країни-кандидата до них береться до уваги ЄС під час переговорів щодо розділу 31. Україна за останні роки вийшла на високий рівень приєднань:

2023 – 89 %;

2022 – 93 %;

2021 – 79 %.

Рішення Ради ЄС стосовно започаткування місій і операцій ЄС для підтримання стабільності та безпеки у світі, функціонування Європейського оборонного агентства (EOA), Європейського фонду миру, реалізації проектів Постійної структурованої співпраці PESCO не потребують безпосередньої імplementації Україною. Важливими досягненнями в цьому контексті є розгортання у 2014 р. в Україні Консультативної місії ЄС (EUAM), а у 2022 р. – військової місії EUMAM, підписання адміністративної угоди між Міністерства оборони України та EOA у 2015 р., фінансування постачань військового обладнання Україні з боку держав-членів ЄС через Європейський фонд миру, а також ініціювання Україною її залучення до реалізації проектів PESCO. Також про досвід України свідчить участь України у Військово-морській операції ЄС у Сомалі (ATALANTA) у 2010–2011 рр. та січні – лютому 2014 р.; участь у чергуванні в рамках Бойових тактичних груп ЄС у період з 2011 по 2020 рр. (HELBROC, V4). підготовка до участі в місії ЄС ALTHEA в Боснії та Герцеговині, яка не була реалізована через агресію РФ.

Щодо оцінки участі в міжнародних угодах щодо нерозповсюдження, роззброєння Україна є стороною Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, Конвенції про заборону хімічної зброї, Конвенції про заборону біологічної та токсинної зброї, Конвенції про певні види звичайної зброї та відповідні протоколи, що додаються до неї, Конвенції про заборону використання, накопичення запасів, виробництва і передачі протипіхотних мін та про їхнє знищення (Оттавська конвенція). Україна також підписала Гаазький кодекс поведінки проти розповсюдження балістичних ракет і вживає заходів з дотримання й імplementації згаданих міжнародно-правових документів.

Україна бере активну участь у різних форумах міжнародного співробітництва у сфері боротьби з незаконним обігом зброї, боєприпасів і вибухових речовин. Як держава-член ООН Україна дотримується вимог Програм дій із запобігання та викорінення незаконної торгівлі стрілецькою зброєю та легкими озброєннями в усіх її аспектах та боротьби з нею. Як учасник багатосторонніх режимів експортного контролю (Вассенаарська домовленість, Режим контролю за ракетними технологіями, Група ядерних постачальників, Комітет Цангера й Австралійська група) Україна керується їхніми документами. Згідно з міжнародними зобов'язаннями, Україна подає звіти про міжнародні поставки окремих категорій товарів військового призначення до Реєстру звичайних озброєнь ООН, ОБСЄ, Секретаріату Вассенаарської домовленості. Україна підписала Договір про торгівлю озброєннями у 2014 році та продовжує роботу над процедурною підготовкою до подальшої ратифікації.

Який прогрес мав місце за період з лютого по жовтень 2024?

В останньому звіті Європейської Комісії про успіхи України в процесі євроінтеграції відзначено кілька головних рекомендацій, що стосуються 31 розділу задля якнайшвидшого їхнього втілення у 2024 році:

1. працювати над ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) та пов'язаних з ним інструментів;
2. надалі максимально узгоджувати свої дії із заявами Високого представника від імені ЄС та санкціями ЄС (офіційними позиціями та діями Ради ЄС у сфері зовнішньої та безпекової політики);
3. продовжувати та поглиблювати політичний діалог з ЄС з питань зовнішньої та безпекової політики

Однією з рекомендацій від Європейської комісії щодо України була ратифікація Римського статуту, який доповнює Кримінальний кодекс України статтями про воєнні злочини, злочинами проти людяності, агресію. У серпні цього року Верховна Рада України підтримала його ратифікацію. Остаточним кроком для цього було прийняття імплементаційного Закону “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього”. Цей закон сприяє адаптації кримінального та кримінально процесуального законодавства до положень права Європейського Союзу.

Законом запроваджується принцип універсальної юрисдикції щодо злочинів агресії, геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочинів і застосування зброї масового знищення, тобто, такої дії законодавства про кримінальну відповідальність, що не пов'язана з місцем вчинення злочину, громадянством, постійним місцем проживання підозрюваного чи потерпілого, чи шкодою національним інтересам держави. Імплементаційний закон закріплює появу нових статей щодо кримінальної відповідальності військових командирів, а також вносить зміни до наявних: 49, 68, 69, 80, 963, 969 КК України та інших. Цей крок засвідчив те, що Україна є суб'єктом міжнародних відносин, який поважає принципи міжнародного порядку. Україна як держава закріпила таким чином спільність принципів з державами-членами ЄС, з яких усі 27 є підписантами Римського статуту. Ратифікація Україною Римського статуту виконує одну з ключових рекомендацій у рамках Угоди про асоціацію з ЄС.

Разом з цим, для гарантування безпеки військових українська сторона відклала початок дії деяких статей Римського статуту на 7 років, таким чином забезпечуючи власні кроки на полі бою. Принцип компліментарності – основа діяльності МКС щодо документів і рішень. Таки чином, у більшості випадків МКС не зможе притягнути до відповідальності громадян України наступні 7 років. Така практика була застосована задля запобігання сценарію Грузії 2008 року та використанням росіянами Суду як платформи для подання сфальсифікованих позовів.

Україна продовжувала протягом періоду з початку 2024 автоматично приєднуватись до підтримки санкцій щодо РФ. Узгодження санкцій у форматі ЄС-Україна відбувається і в межах розгляду санкцій щодо Білорусі, наприклад, Рішення Ради 2024/2116 від 26 липня 2024 року щодо

обмежувальних заходів у зв'язку з ситуацією в Білорусі та участю Білорусі в російській агресії проти України. Проте залишається обмеженою узгодженість санкцій між ЄС та Україною щодо третіх країн. Україна все ще підтримує запровадження ЄС санкцій проти третіх країн, але імплементація може відбуватись, наприклад, лише частково або ж залишатись декларативними заявами.

У сфері оборони, підтримання безпеки та стабільності ЄС та Україна продовжують створювати ініціативи задля інтеграції України в оборонну структуру ЄС: Форум оборонних індустрій Україна-ЄС створив можливість для українських підприємців започатковувати спільні проекти.

Місія EUMAM продовжує посилювати спроможності Сил оборони України через підготовку військовослужбовців за кордоном (підготовлено понад 60 тис. осіб).

Важливу роль відіграє Європейський фонд миру, коштами якого в тому числі фінансується “Чеська ініціатива” постачання артилерійських снарядів для України.

Керівництвом Міністерства оборони України та Збройних Сил України проводяться постійні зустрічі й обговорення зі своїми європейськими колегами на усіх рівнях. У рамках зазначеного під час зустрічі з міністрами оборони ЄС 30.08.2024 Міністр оборони України Рустем Умеров запропонував створити пояс безпеки над західними регіонами України для захисту інфраструктури та населення. Іншим ключовим питанням було обговорення інвестицій в українську оборонну промисловість.

У сфері дезінформації можна спостерігати посилення співпраці окремих країн щодо боротьби з дезінформацією. Франція, Німеччина та Польща ініціювали спільні зусилля для боротьби з російськими дезінформаційними кампаніями. Це партнерство має на меті посилити колективне реагування на іноземні дезінформаційні операції, зокрема, наративи, що поширюються росією.

Висновки

Оскільки всі 7 актів за сферою “Європейська політична співпраця” не потребують імплементації, системні проблеми, які перешкоджають імплементації актів ЄС стосуються лише сфери “Спільна зовнішня та безпекова політика”, а саме Директива 2022/2557 перебуває в процесі імплементації державами-членами ЄС до 18 жовтня 2024 р., що означає відсутність можливості використання практичного досвіду імплементації цього акта права ЄС окремими державами-членами ЄС.

Регламент (ЄС) 2019/125 Європейського Парламенту та Ради від 16.01.2019 щодо торгівлі певними товарами, які можуть бути використані для смертної кари, тортур або інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки чи покарання ще не був імплементований Україною за період 2024 року, проте після ратифікації РС це може стати наступним кроком для покращення кримінальної практики.

Потребуватиме синхронізації політика України в питаннях санкцій щодо окремих третіх країн (за винятком випадків, коли ці санкції запроваджені на виконання рішень РБ ООН) та тематичних санкцій (щодо порушень прав людини, боротьби з тероризмом тощо). Крім того, імплементація

санкцій ЄС щодо окремих країн (зокрема, щодо Білорусі, Туреччини) потребуватиме схвалення рішень на вищому політичному рівні. Україна наразі проводить політику власних національних інтересів, інколи не вводячи обмеження для країн, у співпраці з якими вона зацікавлена. Ми вважаємо, що це хибний підхід, оскільки він ілюструє орієнтацію на інтереси, а не цінності, за щоби дорікаємо іншим країнам, які продовжують співпрацю з росією.

Ураховуючи триваючу військову агресію проти України, ми очікуємо, що особливу увагу в контексті започаткування та проведення переговорів за розділом 31 ЄС приділятиме заходам України щодо запобігання та протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин, здійсненню санкційної політики. Україна демонструє повну відкритість і сприяння будь-яким перевіркам наших партнерів щодо поставок зброї й іншої допомоги, оскільки розуміє всі ризики втрати довіри й авторитету на міжнародній арені. Попри постійний дефіцит сил і засобів на фронті, ми виступаємо за дозвіл на експорт зброї, оскільки це принесе кошти до бюджету та забезпечить збільшення виробничої спроможності держави.

Крім того, Україна розширює торгівельну співпрацю з ЄС як об'єднанням і з країнами-членами окремо. Про це свідчать регулярні саміти, на кшталт Україна – Балкани, України – Північна Європа тощо. Це сприяє пошуку спільних інтересів і гармонізує зовнішню політику України з її партнерами, більшість яких уже є членами ЄС. Також Україна ініціює нові формати співпраці (Саміт перших леді та джентльменів, Форум оборонних індустрій і т.д.), що підвищує зацікавленість партнерів у взаємодії з нашою державою. Важливо пам'ятати, що Україна є не тільки реципієнтом, а й важливим контрибутором безпекової архітектури Європи.

Ратифікація Римського статуту та прийняття супутніх з ним законів є архіважливим кроком у євроінтеграції України, свідчить про повагу нашої держави до міжнародного права та розширює коло інструментів, якими може послуговуватися Україна в роботі МКС.

Ми підтримуємо запровадження Президенткою ЄК посади єврокомісара з питань оборони та пропозицію призначити на неї Андрюса Кубілюса, оскільки це говорить про розуміння Європейським Союзом викликів, які перед ними стоять. Україна вдячна за надану їй можливість долучитися до унікальних проєктів ЄС у сфері безпеки й оборони, зокрема Європейського фонду миру й інших, і продовжить брати на себе роль лідера в цій сфері з огляду на те, що росія залишиться довготерміновою загрозою для її безпеки.

Загалом, Україна здебільшого дотримується більшості взятих на себе зобов'язань за Розділом 31, але їй ще варто ухвалити зміни до законів, пов'язані з ратифікацією РС, а також узгоджувати частіше приєднуватися до санкцій, накладених ЄС, і заяв Верховного представника.

Список використаних джерел

1. Верховна Рада України прийняла імплементаційний Закон "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього" URL:<https://www.rada.gov.ua/news/razom/254500.html> (дата перегляду: 20.10.2024)

2. Рада ратифікувала Римський статут. Що це означає URL:<https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c5ydp427j61o> (дата перегляду: 20.10.2024)
3. Чи надовго старий жениться: Захід змусив реформувати українську митницю URL:<https://www.unian.ua/economics/other/reformi-v-ukrajini-zahid-zmusiv-reformuvati-ukrajinsku-mitnicyu-12766620.html> (дата перегляду: 20.10.2024)
4. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels. p. 64-66 URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/59c236e7-5cc3-421e-b254-50ee2a9454b4_en?filename=SWD_2023_30_Ukraine.pdf (дата перегляду: 20.10.2024)
5. CER Directive: German legislator presents a new draft of the local implementation URL:<https://www.twobirds.com/en/insights/2024/germany/cer-directive-german-legislator-presents-a-new-draft-of-the-local-implementation> (дата перегляду: 20.10.2024)
6. Russia/Ukraine Sanctions Update - Month Of August URL:<https://www.mondaq.com/unitedstates/export-controls-trade-investment-sanctions/1512068/russiaukraine-sanctions-update-month-of-august> (дата перегляду: 20.10.2024)
7. Why Is Ukraine Ratifying the Rome Statute With an Article 124 Caveat? URL:<https://www.lawfaremedia.org/article/why-is-ukraine-ratifying-the-rome-statute-with-an-article-124-caveat> (дата перегляду: 20.10.2024)

Епілог

Відносини між Європейським Союзом та Україною завжди були неоднозначними. Наша держава з моменту отримання незалежності не виявляла достатнього інтересу в поглибленій співпраці з ЄС, зробивши вступ до цього об'єднання власним пріоритетом лише після 2014 року, при цьому час від часу імітуючи, а не проводячи реальні необхідні насамперед самій собі реформи. ЄС же не проявляв достатнього рівня зацікавленості у вступі України, навіть після карколомних подій Революції гідності не прописавши в Угоді про асоціацію обов'язковість вступу України до свого складу після виконання всіх потрібних реформ. У цьому контексті лише повномасштабне вторгнення РФ в Україну й українська відсіч цій зухвалій незаконній збройній агресії спонукали Європейський Союз усвідомити важливість нашої країни на європейській мапі та для архітектури європейської безпеки. Надання Україні кандидатського статусу, початок перемовин вступ де-факто відкрили нову главу відносин Україна-ЄС, що через надання Україні європейської перспективи ознаменувало перегляд європейськими лідерами власних поглядів на значення ЄС у світі та місця в ньому України. Попереду на шляху України до ЄС ще багато об'єктивних і суб'єктивних перешкод, але українці платять занадто високу ціну за свій європейський вибір, щоб у якийсь момент звернути з цієї протореної дороги. І в цьому ми сподіваємося на сприяння та допомогу наших європейських друзів.