

**ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ  
ЩОДО МЕХАНІЗМІВ РАНЬОГО ПОПЕРЕДЖЕННЯ  
КОНФЛІКТІВ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)**

*У статті висвітлено особливості політики Європейського Союзу (ЄС) щодо раннього попередження конфліктів. Розглянуто нормативну базу ЄС щодо даної проблеми. Визначено недоліки наявних підходів Євросоюзу до запобігання конфліктам, зокрема на прикладі України. Проаналізовано ініціативи щодо впровадження системи кількісного аналізу ймовірності виникнення криз. Особлива увага приділяється визначенню ризиків для України з урахуванням попередніх дій ЄС щодо врегулювання конфліктів в Молдові та Грузії.*

**Ключові слова:** конфлікт, Європейський Союз, система попередження конфліктів.

147

*В статтє выделены особенности политики Европейского Союза в области раннего предупреждения конфликтов. Изучена нормативная база ЕС касаясь данной проблемы. Определены недостатки существующих подходов Евросоюза к предотвращению конфликтов, в частности на примере Украины. Проанализированы инициативы, направленные на внедрение системы количественного анализа вероятности возникновения кризисов. Особое внимание уделяется определению рисков для Украины с учетом предыдущих действий ЕС по урегулированию конфликтов в Молдове и Грузии.*

**Ключевые слова:** конфликт, Европейский Союз, система предупреждения конфликтов.

*Key features of the European Union's conflict warning policy are reviewed in this article. The EU's legislative base regarding conflict prevention is reviewed. The drawbacks of current approaches to early conflict warning are analyzed, particularly concerning Ukraine. Incentives aimed at creating a system of quantitative analysis of conflict risks are described. Particular attention is paid to the definition of the risks to Ukraine on the basis of previous EU action to resolve the conflicts in Moldova and Georgia.*

**Keywords:** conflict, European Union, conflict early warning system.

*Постановка проблеми.* Закінчення Холодної війни ознаменувало собою припинення військових конфліктів у країнах «третього світу», які були ареною боротьби між двома протилежними полюсами світу. З іншого боку, розпад соціалістичного табору виявився болючим процесом для деяких регіонів. Так, протягом 1990-х рр. колишня Югославія перебувала у вирі кривавих війн, що вибухнули внаслідок нагромаджених за попередні десятиліття суперечностей, передусім етнічних. Навіть на пострадянському просторі не вдалося уникнути загострення суперечностей між деякими колишніми республіками СРСР. Тут варто згадати досі не вирішені конфлікти в Нагірному Карабасі, а також в Абхазії і Південній Осетії.

Оскільки процес розв'язання конфліктів, які вже виникли, може затягнутися на десятиліття і вимагати значних людських втрат, зміни кордонів, фінансових витрат, увагу дослідників та політичних еліт привертають ініціативи, спрямовані на їх попередження. Мова йде про аналіз стану справ в окремих країнах та визначення ризику виникнення конфліктів. Це дозволить ужити превентивних заходів у політичній, економічній, дипломатичній сфері, що допоможе якщо не запобігти виникненню конфлікту, то принаймні зменшити його інтенсивність.

Маючи гіркий досвід невдалого врегулювання конфліктів на Балканах, Європейський Союз увійшов у XXI ст. з новим зовнішньополітичним пріоритетом – попередженням конфліктів в інших країнах. З огляду на це метою даної роботи є аналіз підходів ЄС до даної проблеми та визначення їх ефективності, зокрема на прикладі України. Конфлікт в Україні (анексія Криму та військові дії на Донбасі) є безпрецедентним випадком в історії європейської інтеграції, розвиток якого та дії ЄС з його врегулювання є безумовно найбільшим викликом для майбутнього Євросоюзу.

*Аналіз публікацій.* Увага з боку ЄС до конфліктів є одним з ключових векторів реалізації зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу, так само як і одним з інструментів його ствердження як безпекового актора світового рівня. Питання діяльності ЄС у сфері попередження та врегулювання конфліктів є об'єктом активних досліджень у західних наукових та політичних колах. Питання ролі ЄС в процесах конфліктного врегулювання є одним з науково-практичних напрямків, що активно досліджуються сьогодні в західних політичних школах (С. Волф, Р. Вітман, Ф. Кемерон,

Н. Попеску, Н. Точчі, Г. Шурсен). Так, С. Вольф досліджував роль Євросоюзу у врегулюванні російсько-грузинського військового конфлікту та проблемні моменти, які завадили ЄС активніше залучитися до мирного врегулювання на Кавказі [6].

В українській політичній думці проблематика діяльності ЄС як посередника в процесах урегулювання конфліктів досі не здобула належного висвітлення. Існують окремі роботи, в яких аналізується позиція ЄС щодо неврегульованих конфліктів в Республіці Молдова та на Південному Кавказі (Т. Стародуб, Г. Шелест, І. Максименко), а також роль європейського чинника в контексті конфліктів на Балканах (О. Бордиловська, О. Брусиловська). Т. Маляренко [3; 6] описує перспективи запровадження комплексних систем діагностування ризиків через співробітництво між Україною та ЄС у сфері попередження конфліктів. Р. Вовк досліджує проблему використання математичних моделей у міжнародних відносинах загалом та в аналізі конфліктних ситуацій зокрема [1].

Окремо варто виділити ряд європейських об'єднань, які через свої інституції активно намагаються аналізувати можливий перебіг тих чи інших конфліктних ситуацій як всередині євроспільноти так і за її межами. Тут слід виокремити Європейський офіс миротворчих зв'язків (EPLO), який безпосередньо зосередив свою увагу на політиці ЄС щодо України в контексті запобігання виникненню конфліктів в останній, а також на аналізі конфліктогенних факторів, які можуть вплинути на перебіг кризових ситуацій в українському суспільстві [10]. Не слід також забувати і про офіційну позицію Об'єднаної Європи, яка відображається в офіційних документах, зокрема Лісабонську угоду, де Євросоюз затвердив своє прагнення брати активнішу участь у процесах урегулювання конфліктів [5].

*Виклад основного матеріалу.* Позиціонуючи себе як активного міжнародного актора, відповідального за мир та безпеку в Європі, Європейський Союз вбачає одне зі своїх ключових завдань у ширшому залученні до вирішення проблем міжнародної безпеки. З початку XXI століття ЄС у низці керівних документів задекларував попередження конфліктів як одне з основних завдань своєї зовнішньої політики. Так, у Гетеборзькій програмі щодо попередження конфліктів, прийнятій 2001 р., вказується на те, що попередження конфліктів має посісти центральне місце в зовнішній полі-

тиці ЄС, та на необхідність імплементувати принципи превентивної дипломатії серед європейських зовнішньополітичних інституцій [13, с. 6]. У Європейській стратегії безпеки від 2003 р., знову ж таки, було наголошено на важливості «превентивного залучення» в конфлікти та необхідність застосовувати всі наявні засоби, зокрема політичні, економічні, військові тощо [11, с. 4]. Нарешті, в Лісабонській угоді, яка набрала чинності 2009 р., ЄС задекларував своє прагнення «зберігати мир, запобігати конфліктам і сприяти міжнародній безпеці» [5, с. 18].

Для реалізації цих завдань Лісабонською угодою було передбачено створення Європейської служби зовнішніх справ (ЄСЗС) – органу при Високому представникові з питань зовнішньої та безпекової політики, до завдань якого входить забезпечення узгодженої та ефективної зовнішньої політики ЄС, а також сприяння розробці комплексного підходу до вирішення криз у третіх країнах. З цією метою в ЄСЗС було створено Директорат запобігання конфліктів та безпекової політики, а в його межах – Відділ запобігання конфліктів, забезпечення миру та посередництва [11, с. 5].

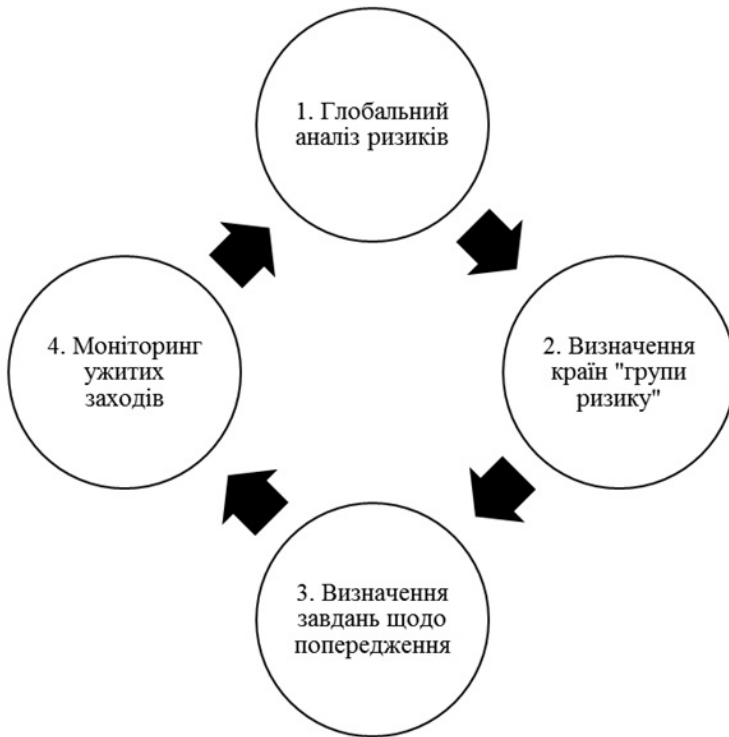
Варто зазначити, що до 2011 р. задекларовані ЄС наміри щодо активнішого залучення до попередження конфліктів в основному залишалися на папері. «Арабська весна» та конфлікти в Лівії і Сирії змусили Євросоюз переглянути підходи до проблеми раннього попередження конфліктів. Цьому мала сприяти, зокрема, імплементція вищевказаних положень Лісабонської угоди. Водночас висловлювалися застереження щодо того, що постлісабонська система попередження конфліктів може виявитися навіть менш здатною ідентифікувати ймовірність виникнення конфліктних ситуацій. Серед причин цього вказувалося, в тому числі, на: 1) ієрархічну організаційну структуру, яка навряд чи сприятиме швидкій передачі інформації та ухвалених рішень; 2) недостатнє вживання заходів, спрямованих на нівелювання розбіжностей у поглядах, інтересах та пріоритетах між державами-членами та урядовцями ЄС [13, с. 7].

2011 р. почалася інституалізація механізму раннього попередження конфліктів у рамках ЄС. Тоді було створено Європейську службу зовнішніх справ. Того ж року почався процес створення системи раннього попередження конфліктів, яка на основі аналізу даних з різних джерел мала б надавати інформацію про ймовірність виникнення криз у третіх країнах, забезпечувати більшу узго-

дженість дій різних органів та полегшувати проведення антикризового менеджменту в конфліктних країнах. Виходячи з цієї інформації, європейські інституції приймають відповідні рішення, спрямовані на мінімізацію ризиків. Після двох пілотних випробувань 2013 та 2014 рр. ця система офіційно запрацювала у вересні 2014 р. Основні етапи роботи системи зображено на рис. 1 [7, с. 3].

Рисунок 1

### Етапи роботи системи раннього попередження конфліктів



В основу роботи системи закладено визначення ризику конфлікту як ситуації, «за якої населенню загрожує небезпека, а також існують загрози функціонуванню держави та/або елементам міжнародної системи, з перспективою ескалації до масового насильства та руйнувань» [12, с. 17].

Процес аналізу ризиків через систему раннього попередження конфліктів відбувається двічі на рік. Такий механізм має забезпечу-

вати надання актуальної інформації щодо ймовірності виникнення криз у тих чи інших країнах.

Перший етап передбачає збір і аналіз інформації, результатом чого стає визначення індексу ризику виникнення конфлікту. Даний індекс, розроблений Об'єднаним дослідницьким центром Європейської комісії, відображає ступінь впливу релевантних факторів на розвиток конфліктної ситуації. Він є результатом кількісного аналізу даних, отриманих з відкритих джерел, та виражає статистичну ймовірність виникнення конфлікту в тій чи іншій країні. В основі методології визначення індексу лежать дві моделі – логістична та лінійна регресії. Використовуючи дані за останні 20 років у якості вхідних, отримують коефіцієнти для кожного індикатора. При зіставленні з найсвіжішими даними отримують ймовірність виникнення конфлікту з моделі логістичної регресії та його можливу інтенсивність із моделі лінійної регресії. Поєднання цих двох значень утворює індекс за шкалою від 0 до 10 для конкретної країни [9]. Статистичну інформацію аналізують за групами факторів: структурні, інституційні, фактори, які прискорюють кризу, та фактори-тригери. Формула розрахунку індексу має такий вигляд:

152

—

$$RISK_{total} = \sum SF * w_i + \sum IF * w_j + \sum AF * w_k + \sum TF * w_l,$$

де  $RISK_{total}$  – ризик виникнення конфлікту;

SF – структурні фактори;

IF – інституційні фактори;

AF – фактори, що прискорюють виникнення конфлікту;

TF – фактори-тригери;

w – вага кожного фактора [3, с. 47].

Для більш диференційованого підходу до аналізу конфліктних ситуацій при визначенні індексу конфлікту ділять на три групи:

- міждержавні конфлікту;
- внутрішньодержавні конфлікту, об'єктом яких є боротьба за державну владу;
- внутрішньодержавні конфлікту, об'єктом яких може бути боротьба за автономію чи відокремлення, або субнаціональні конфлікту [12, с. 19-20].

На другому етапі визначаються країни з високою ймовірністю виникнення конфліктів, що вимагає подальшого аналізу та вжиття відповідних превентивних дій.

Третій етап полягає в аналізі даних, отриманих як від делегацій та місій ЄС на місці, так і від центральних інстанцій, та визначенні завдань для підготовки до первинних превентивних дій.

На четвертому етапі здійснюється моніторинг впливу вжитих заходів на чинники ризику [7, с. 3].

2014 р. було проведено тестовий аналіз імовірності виникнення конфліктів на основі даних за 2009-2013 рр., результати якого потім було зіставлено з реальною ситуацією. Для України було «передбачено» субнаціональний конфлікт з інтенсивністю 7,86 [12, с. 57-58].

Аналіз ситуації відбувається за визначеними індикаторами – конфліктними чинниками, згрупованими в п'ять вимірів (політичний, економічний, соціальний, безпековий, екологічний). Зокрема, ці індикатори щодо України кінця 2015 р. представлені в табл. 1 [9].

Реальність, на жаль, підтверджує ці результати. Щодо найновіших показників, то найбільше побоювань викликають максимальні значення деяких індикаторів. Тип політичного режиму, який після Євромайдану фактично не змінився, та затяжний конфлікт на сході України можна вважати основними чинниками, які викликають незадоволення українського суспільства та можуть спровокувати конфліктну ситуацію.

Слід зазначити, що до запровадження вищезгаданої системи використання Європейським Союзом механізми попередження криз ґрунтувалися переважно на експертних оцінках та якісному аналізі. Також як механізм запобігання конфліктам розглядалася Європейська політика сусідства, мета якої – через різні програми допомоги сформувати пояс безконфліктних країн, які розвиваються за європейськими стандартами [10, с. 22]. Сама по собі Європейська політика сусідства не є механізмом запобігання конфліктам [6, с. 199], а отже, її можливості в цій сфері обмежені, тим паче якщо попередження конфліктів не визнається одним з її завдань і не втілюється в конкретні програми та заходи.

Таблиця 1

Індикатори, за якими здійснюють аналіз конфліктної ситуації, та їхні значення для України станом на грудень 2015 р.

Політика	Тип режиму	10
	Дефіцит демократії	3
	Ефективність уряду	5,7
	Рівень переслідувань	7,5
	Розширені права	2,9
Безпека	Внутрішній конфлікт	10
	Конфлікт у сусідній країні	5
	Роки миру	10
Соціальні фактори	Корупція	7,4
	Рівень убивств	3,7
	Дитяча смертність	2,6
	Соціальне розшарування	6,7
	Етнічна різноманітність	0
Навколишнє середовище	Кількість населення	5,9
	Забезпеченість водою	2,8
	Видобування нафти	2,7
	Злоякісний демографічний пріоритет молоді	0
Економіка	ВВП на душу населення	4,5
	Відкритість	4,1
	Нерівність доходів	1,5
	Продовольчі проблеми	2,3
	Рівень безробіття	5,6

Що стосується України, то про попередження конфліктів як один із пріоритетів двосторонніх відносин між ЄС та Україною не йшлося в жодному з документів, які визначали ці відносини. Лише в статті 10 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС задекларовано наміри посилити «практичне співробітництво з попередження конфліктів та у сфері антикризового управління» [4]. Хоча Європарламент визнавав наявність глибоких культурних та регіональ-



них розбіжностей, які розхитують єдність країни, до конкретних заходів щодо запобігання переростанню цих розбіжностей у конфлікти справа не доходила. Таким чином, неврахування конфліктних чинників при проведенні реформ певною мірою нівелювало їхній позитивний ефект [10, с. 7-8].

Доводиться констатувати, що в ході проведеного 2011 р. аналізу ймовірності виникнення конфлікту в Україні було допущено деякі прорахунки. Так, ЄС не вбачав підґрунтя для нового внутрішньополітичного конфлікту на кшталт Помаранчевої революції, а також був упевнений в остаточному виборі Україною європейського шляху на протигагу Митному союзові з РФ [10, с. 10]. І тут необхідно також вказати на чинники, які заважають підвищенню ефективності діяльності ЄС щодо попередження конфліктів, а саме:

– труднощі, пов'язані з необхідністю узгоджувати позиції всіх країн-членів, кожна з яких виходить з власних інтересів та власного сприйняття ситуації;

– недостатні політична воля та бажання активніше долучатися до конфліктного врегулювання, глибше розуміти причини виникнення конфлікту [2, с. 10].

Таким чином, варто звернути увагу на те, що система аналізу ризиків виникнення конфлікту є лише частиною ширшої системи, яка має включати комплекс політичних, дипломатичних, економічних заходів. До такого комплексу можна віднести вже згадану Європейську політику сусідства. Тобто фактично інструментами попередження конфліктів, якими оперує Євросоюз, є програми допомоги в розвитку та демократизації, політичний діалог зі схильними до виникнення конфлікту країнами та залучення до розв'язання криз. Доповнення експертного аналізу та політичних інструментів системою кількісного аналізу фактичних даних допоможе ефективніше виявляти небезпеку виникнення конфліктів та вживати превентивних заходів для впливу на ситуацію.

#### **Джерела та література:**

1. Вовк Р.В. Моделювання міжнародних відносин: навч. посібник. / Р.В. Вовк. – К.: Знання, 2012. – 246 с.
2. Максименко І.В. Європейський Союз та врегулювання конфліктів: досвід та уроки для України [Електронний ресурс] / І.В. Максименко. – 2016. – 20 с. – Режим доступу: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/2905/2604](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2905/2604)

3. Маляренко Т. Співробітництво між Україною та ЄС у сфері попередження конфліктів, криз та надзвичайних ситуацій: перспективи запровадження комплексних систем діагностування ризиків [Електронний ресурс] / Т. Маляренко, Л. Голубятникова. // Державне управління. – 2015. – №4. – С. 45–48. – Режим доступу: <http://skhid.com.ua/article/view/51764/47753>

4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

5. Consolidated texts of the EU treaties as amended by the Treaty of Lisbon [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228848/7310.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228848/7310.pdf)

156

—

6. Crisis Management and Conflict Prevention in Eastern Europe and the Balkans: Lessons for Ukraine-EU Cooperation [Електронний ресурс] / Edited by Tetyana Malyarenko and Stefan Wolff. – Східний видавничий дім, 2012. – 241 с. – Режим доступу: [http://ainstud.at.ua/\\_ld/0/80\\_full\\_text\\_final.pdf](http://ainstud.at.ua/_ld/0/80_full_text_final.pdf)

7. EU Conflict Early Warning System [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict\\_prevention/docs/201409\\_factsheet\\_conflict\\_earth\\_warning\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf)

8. EU Conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/document/eu-conflict-early-warning-system-objectives-process-and-guidance-implementation-1>

9. Global Conflict Risk Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conflictrisk.jrc.ec.europa.eu/Methodology>

10. Peacebuilding and Conflict Prevention in the EU's Neighbourhood: The Case of Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Member%20State%20Meetings/Romania/EPLO\\_Case\\_Study\\_Ukraine\\_CSDN\\_Meeting\\_Romania.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Member%20State%20Meetings/Romania/EPLO_Case_Study_Ukraine_CSDN_Meeting_Romania.pdf)

11. The European Union and Conflict Prevention [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/10/8.-The-European-Union-and-Conflict-Prevention.pdf>

12. The Global Conflict Risk Index (GCRI): A Quantitative Model. Concept and methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/global-conflict-risk-index-gcri-quantitative-model-concept-and-methodology>

13. Worse, not better? Reinvigorating early warning for conflict prevention in the post-Lisbon European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aei.pitt.edu/32324/1/ep48.pdf>

Стаття надійшла до редакції 29.10.2016