

Дискусійна панель «СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ВИМІРИ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ»

Демот Богдан Миколайович,
викладач кафедри психології,
педагогіки та соціально-економічних
дисциплін Національної академії
Державної прикордонної служби
України імені Богдана
Хмельницького

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ФОНД МИРУ (EPF) ЯК НОВИЙ ІНСТРУМЕНТ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО УКРАЇНИ

Європейський фонд миру (European Peace Facility, EPF) є революційним інструментом у зовнішній та безпековій політиці Європейського Союзу, що знаменує фундаментальний перехід від традиційного образу «цивільної сили» до статусу глобального безпекового актора з реальними військовими можливостями. Створений Рішенням Ради (СЗБП) 2021/509 від 22 березня 2021 року, цей механізм став відповіддю на потребу Союзу мати гнучкий та потужний інструмент для фінансування операцій у межах Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), що мають військові або оборонні наслідки [1]. Сама назва фонду – «Фонд миру» – приховує за собою парадигмальне зрушення: ЄС визнав, що збереження миру в сучасному світі потребує не лише дипломатичних зусиль, а й прямого зміцнення військового потенціалу партнерів [2].

Юридична конструкція EPF базується на позабюджетному принципі, що є критично важливим для розуміння його функціонування. Згідно зі статтею 41(2) Договору про Європейський Союз (TEU), витрати на операції з військовими або оборонними наслідками не можуть фінансуватися із загального бюджету Союзу [2]. EPF був розроблений для легального обходу цього обмеження, створюючи «спільний котел», який наповнюється за рахунок прямих щорічних внесків держав-членів, розрахованих відповідно до їхнього валового національного доходу (ВНД) [3]. Це дозволяє ЄС колективно фінансувати військову допомогу, уникаючи складних бюджетних процедур, що вимагають участі Європейського Парламенту, і зберігаючи контроль у руках держав-членів через Раду ЄС.

Історично EPF інтегрував та розширив функції попередніх механізмів – Athena та Африканського фонду миру (APF) [2]. Якщо Athena фокусувалася виключно на спільних витратах власних військових місій ЄС, то EPF ввів інноваційний компонент: можливість надавати військову техніку, інфраструктуру та навчання третім країнам і міжнародним організаціям по всьому світу. Це розширення мандату дозволило ЄС перейти від пасивного спостереження до активного формування оборонного ландшафту в регіонах, що мають стратегічне значення, включаючи Східне сусідство та Африку [4].

Повномасштабна агресія Росії проти України у лютому 2022 року стала «каталізатором революції» у підходах ЄС до Спільної політики безпеки та оборони (СПБО). Вже 28 лютого 2022 року, лише через чотири дні після початку великої війни, Рада ЄС ухвалила два безпрецедентні рішення про надання допомоги Збройним Силам України: перше – щодо летального озброєння (Decision 2022/338), друге – щодо нелетальної підтримки, такої як пальне, аптечки та засоби захисту (Decision 2022/339). Це був перший випадок в історії інтеграційного проекту, коли спільні кошти Союзу були використані для постачання зброї країні, що перебуває під нападом [5].

Цей крок розбив багаторічне табу на участь ЄС у воєнних поставках і перетворив EPF з нішевого фонду технічної допомоги на центральну фінансову магістраль, через яку держави-члени отримують компенсацію за зброю, передану Україні зі своїх національних запасів. Механізм компенсації працює як інструмент «взаємного страхування»: він гарантує, що економічне навантаження від військової підтримки України не лягає лише на ті країни, що мають великі арсенали радянського чи західного зразка, а розподіляється пропорційно між усіма 27 державами. Еволюція EPF після лютого 2022 року демонструє надзвичайну адаптивність інструменту. Від початкових траншів у €500 млн фонд швидко перейшов до багатомільярдних пакетів, що вимагало багаторазового підвищення фінансової стелі. Аналіз динаміки виділення коштів свідчить про те, що протягом 2022 року ЄС вичерпав більшу частину свого семирічного бюджету, що змусило лідерів ЄС докорінно переглянути довгострокові плани фінансування [5].

Система функціонування EPF базується на принципі відшкодування витрат. Коли держава-член ЄС, наприклад Польща або Німеччина, передає Україні танки або ракети, вона звертається до Комітету EPF за компенсацією частини вартості цього майна. Це дозволяє державам оновлювати власні арсенали, закупаючи нове обладнання, водночас забезпечуючи безперервність поставок на фронт [6].

Проте існують певні нюанси у вартості відшкодування. У перші місяці війни рівень компенсації був досить високим, але з часом, через величезний обсяг заявок, він стабілізувався на певному відсотковому

рівні від задекларованої вартості обладнання. Важливо зазначити, що внески до фонду не є рівномірними: вони залежать від економічної потужності країни. Найбільшими донорами є Німеччина, Франція та Італія, що створює певну внутрішню напругу щодо того, чи мають країни, які отримують великі суми відшкодувань, робити пропорційно більші внески у закупівлю нової зброї [7].

Фінансова стабільність EPF стала предметом запеклих дискусій у 2023 та 2024 роках. Початкова стеія у €5,6 млрд виявилася мізерною на тлі масштабів війни. У результаті відбулася серія поповнень бюджету, яка довела загальну суму до понад €17 млрд на період до 2027 року [1].

У 2024 році архітектура EPF зазнала суттєвої реформи з прийняттям Рішення (СЗБП) 2024/890, яке заснувало Фонд допомоги Україні (UAF) як спеціалізований «конверт» у межах загальної структури EPF. Це рішення стало результатом дев'яти місяців напружених переговорів, ініційованих Високим представником Жозепом Боррелем, який пропонував створити чотирирічний план підтримки на €20 млрд. Хоча фінальна домовленість обмежилася сумою у €5 млрд на 2024 рік, UAF запровадив нову якість підтримки [8].

Основною метою UAF є перехід від реактивного підходу (компенсація за те, що вже віддано) до проактивного та стратегічного планування. Реформа UAF також змінила правила гри щодо відшкодування: поступово прямі закупівлі через Європейське оборонне агентство (EDA) стають нормою, а роль компенсацій за двосторонні поставки зменшується, що має на меті підвищити ефективність використання кожного євро [2]. Одним із найскладніших та водночас інноваційних аспектів безпекової політики ЄС у 2024 році стало використання прибутків від заморожених активів Центрального банку РФ для фінансування EPF [9]. Після багатьох місяців юридичних дискусій, у травні 2024 року Рада ЄС ухвалила пакет актів (включаючи Регламент 2024/1469), який дозволив спрямовувати 90 % надзвичайних прибутків до Європейського фонду миру [10].

Це рішення базується на аргументі, що ці прибутки юридично не належать Росії, а є результатом санкційних обмежень, накладених на депозитарії, такі як Euroclear у Бельгії. Орієнтовна сума цих надходжень складає €2,5–3 млрд щорічно. Ці кошти мають унікальну перевагу: вони дозволяють фінансувати прямі закупівлі озброєння в української оборонної промисловості. Близько €1,4 млрд з першого траншу у липні 2024 року були спрямовані саме на ці цілі, що не лише зміцнює фронт, а й підтримує економіку України та розвиває її виробничі потужності [12]. Проте на 2025 рік стратегія змінилася. Через політичні ризики, пов'язані з вето на продовження санкційного режиму кожні шість місяців, ЄС розробив Механізм кредитної співпраці (ULCM). З березня

2025 року 95 % прибутків спрямовуватимуться на обслуговування макрофінансового кредиту G7 у розмірі \$50 млрд, а частка EPF скоротиться до 5 %. Це демонструє поступове «бюджетування» допомоги та пошук більш стабільних фінансових конструкцій, ніж позабюджетний EPF [9].

Важливим компонентом EPF як інструменту безпекової політики є фінансування місії EUMAM Ukraine (European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine), заснованої 17 жовтня 2022 року. На відміну від поставок зброї, ця місія зосереджена на людському капіталі – навчанні українських військовослужбовців на території держав-членів ЄС (переважно в Польщі та Німеччині) [5]. EPF покриває так звані «спільні витрати» місії. Хоча країни, що приймають навчання, несуть значні витрати, фонд забезпечує уніфікацію та координацію. У 2025 році за ініціативою нової очільниці дипломатії ЄС Каї Каллас місія еволюціонує у формат «навчай та екіпіруй». Це означає, що підрозділ, який пройшов навчання в ЄС, виходить з полігону вже повністю укомплектованим технікою, профінансованою через EPF. Такий інтегрований підхід є критично важливим для створення резервів та відновлення боєздатності ЗСУ [10].

Попри успіх, EPF стикається з серйозними екзистенційними викликами. Найголовнішим із них є принцип однаковості. Оскільки безпекова політика залишається міжурядовою, будь-яка країна може заблокувати рішення. З березня 2023 року Угорщина використовує своє право вето для блокування восьмого траншу допомоги та активації ресурсів UAF, вимагаючи поступок в інших сферах, таких як розморожування власних фондів ЄС [12]. Ця ситуація призвела до пошуку способів обходу вето. Основними методами стали: конструктивне утримання, коли держава утримується від голосування, дозволяючи іншим рухатися вперед. Угорщина використовувала це при створенні UAF, але згодом заблокувала імплементаційні акти. А також дискусії щодо ст. 7. В академічних і політичних колах ЄС обговорюється можливість призупинення права голосу країн, які систематично порушують принципи «щирої співпраці» (Art 4(3) TEU), зловживаючи вето в умовах екзистенційної загрози безпеці Союзу [2].

Отже, Європейський фонд миру став найважливішим інструментом безпекової політики ЄС щодо України, забезпечивши перехід від декларативної підтримки до прямої військової допомоги. Його роль у виживанні України протягом 2022–2024 років важко переоцінити: він забезпечив компенсацію за передачу критично важливих озброєнь, профінансував закупівлю мільйона боєприпасів та навчив десятки тисяч бійців.

Список використаних джерел

1. European Peace Facility (2021–2027). URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-peace-facility-2021-2027.html>
2. The European Peace Facility: A Problem Of Democratic Accountability? URL: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/lqmaq0fq/release/3>
3. The European Peace Facility. URL: https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en
4. The transfer of weapons to fragile states through the European Peace Facility: Export control challenges. URL: <https://www.sipri.org/commentary/blog/2021/transfer-weapons-fragile-states-through-european-peace-facility-export-control-challenges>
5. Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, with the support of the Commission, to the Council for a Council Decision establishing a European Peace Facility (off-budget fund for the duration of the next MFF) URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-mff-european-peace-facility?sid=8901>
6. Wartime Assistance to Ukraine: The Successes, Failures, and Future Prospects of US and EU Support Models. URL: <https://cepa.org/comprehensive-reports/wartime-assistance-to-ukraine-the-successes-failures-and-future-prospects-of-us-and-eu-support-models/>
7. Military assistance to Ukraine (February 2022 to January 2025). URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9477/>
8. Ukraine Assistance Fund: Council allocates €5 billion under the European Peace Facility to support Ukraine militarily. URL: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-assistance-fund-council-allocates-eu5-billion-under-european-peace-facility-support-ukraine-militarily>
9. European Peace Facility – For Ukraine, but not only. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772833/EPRS_BRI\(2025\)772833_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772833/EPRS_BRI(2025)772833_EN.pdf)
10. Ukraine, the European Peace Facility and additional financing. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/762381/EPRS_ATA\(2024\)762381_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/762381/EPRS_ATA(2024)762381_EN.pdf)
11. The EU's decision to use the profits generated by frozen Russian assets. URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-05-24/eus-decision-to-use-profits-generated-frozen-russian-assets>
12. Hungary clashes with EU after being shut out on Ukraine arms funding. URL: <https://courthousenews.com/hungary-clashes-with-eu-after-being-shut-out-on-ukraine-arms-funding/>