ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

ФЕДОРОВ Матвей Сергеевич

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ: ПОТЕНЦИАЛ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ И ПРАКТИКА

Диссертация на соискание учёной степени кандидата политических наук

Специальность 23.00.04: Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития

Научный руководитель:
кандидат политических наук, доцент
КАВЕШНИКОВ Н.Ю.

Москва
2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ... 3
Глава 1. Эволюция системы ЕС по урегулированию региональных кризисов ... 15
1.1. Дискуссия о конфигурации европейской системы урегулирования кризисов ... 16
1.2. «Маастрихтская система» антикризисного реагирования ЕС ... 22
1.3. Создание Общей политики безопасности и обороны и её операционализация ... 34
1.4. Формализация отношений ЕС-НАТО. Соглашения «Берлин Плюс» ... 51
1.5. Институциональная трансформация и современный этап развития ... 56
Глава 2. Структура управления антикризисной деятельностью ЕС ... 83
2.1. Политические структуры ... 84
2.2. Исполнительные структуры ... 89
2.3. Финансирование антикризисной деятельности ЕС ... 97
Глава 3. Практическая деятельность ЕС по урегулированию кризисов ... 103
3.1. Антикризисная деятельность в рамках ЗЕС ... 103
3.2. Антикризисная деятельность ЕС в рамках ОПБО ... 110
3.2.1. Полицейская миссия в Боснии и Герцеговине ... 113
3.2.2. Военная операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине ... 121
3.2.3. Наблюдательная миссия в Ачехе ... 128
3.2.4. Военная операция в ЦАР ... 134
3.2.5. ОПБО и кризис в Мали ... 138
3.2.6. Противодействие сомалийским пиратам ... 142
3.3. Антикризисная деятельность ЕС на постсоветском пространстве ... 153
Заключение ... 166
Список источников и литературы ... 173

ВВЕДЕНИЕ

Региональные военно-политические конфликты и кризисы были и остаются одной из главных проблем в сфере международной безопасности[1]. В современном мире их негативные последствия могут проявиться на межрегиональном, а иногда и на глобальном уровне. Всё это требует от международного сообщества решительных действий по нивелированию подобных негативных явлений и процессов.

Актуальность исследования. Европейский союз (ЕС) является одним из наиболее активных международных акторов, которые занимаются миротворческой, или антикризисной деятельностью (crisis management), т.е. предпринимает усилия, направленные на предотвращение, урегулирование и преодоление последствий различных военно-политических конфликтов. В процессе антикризисной деятельности ЕС придерживается «комплексного подхода» (comprehensive approach), предполагающего использование широкого набора инструментов стабилизации и урегулирования – политико-дипломатических, военных, гуманитарных, экономических и др. Центральное место среди них занимают военные операции и гражданские миссии, которые реализуются в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО является частью Общей внешней политики и политики безопасности ЕС – ОВПБ). За почти 20 лет существования ОПБО Евросоюз провёл 35 подобных операций и миссий. Представляется значимым всесторонне изучить этот опыт, во многом отражающий международно-политический потенциал ЕС. Кроме того, в последнее время сотрудничество в сфере военно-политической безопасности и миротворчества зачастую рассматривается как перспективное направление развития Евросоюза и углубления интеграции.

Объектом исследования является Общая политика безопасности и обороны ЕС. **Предмет** исследования– разработанный в рамках ОПБО коллективный механизм урегулирования региональных кризисов и конфликтов, его эволюция, принципы функционирования и эффективность. Следует отметить, что антикризисная деятельность – не единственное направление ОПБО, в рамках этой политики страны ЕС также развивают совместный оборонно-промышленный потенциал.

Терминология исследования. Понятие «антикризисная деятельность», или «деятельность по урегулированию кризисов» (англ. crisis management, фр. gestion des crises), не получило точного определения в официальных документах Европейского союза. Тем не менее

[1] По подсчётам Упсальского университета (Швеция), в 2017 г. в мире насчитывалось около полусотни вооружённых конфликтов; с начала 2010-х гг. их число колебалось от года к году, однако в целом заметно возросло. См.: Dupuy K., Rustad S.A. Trends in Armed Conflict, 1946–2017. // Conflict Trends 05.2018. Peace Research Institute Oslo (PRIO). P.2.

оно прочно вошло в лексику ЕС и широко используется европейскими политиками и чиновниками.

За время существования ОВПБ и ОПБО значение этих словосочетаний эволюционировало. Сегодня «антикризисную деятельность» ЕС можно трактовать в узком и широком смысле. В узком понятие появилось в «петерсбергских задачах» Западноевропейского союза (ЗЕС) 1992 г. и обозначало действия боевых подразделений по предотвращению или купированию «острой», кризисной фазы военно-политического конфликта. В дальнейшем содержание термина расширилось: в современных документах и работах об ОВПБ/ОПБО под «антикризисной деятельностью» понимаются разнообразные действия, направленные на предотвращение, купирование острой фазы военно-политического конфликта, а также посткризисную/постконфликтную стабилизацию, т.е. речь идёт о действиях в отношении конфликта на всех этапах его «жизненного цикла». «Антикризисная деятельность» в таком понимании схожа с «миротворческой деятельностью» (peacekeeping) в её широкой трактовке[2], однако для ЕС характерно использование прилагательного «антикризисная».

Отдельно следует остановиться на соотношении понятий «кризис» и «конфликт». Семантически и этимологически кризис является обострением, интенсификацией конфликта. Отсюда выводится «узкое» определение антикризисной деятельности как реакции на ухудшение ситуации в той или иной зоне, которое может негативно сказаться на безопасности ЕС и потребовать ответных действий. Такое определение отражает изначальное видение ОПБО как инструмента быстрого реагирования – в первую очередь военными средствами – на эскалацию военно-политических противостояний. Однако жизнь и практика показали, что необходимо оказывать комплексное и долгосрочное воздействие на конфликты, использовать как военные, так и невоенные средства обеспечения и укрепления безопасности. Таким образом, ОПБО стала рассматриваться шире – не как «антикризисный», а как «антиконфликтный» инструмент в целом. В то же время в органах управления ОПБО для обозначения работы на этом направлении закрепилось словосочетание «антикризисная деятельность» (crisis management). Так, при изначальном планировании миссий и операций разрабатывается документ под названием «концепция антикризисного урегулирования» (Crisis Management Concept), в котором описаны общие цели краткосрочного или долгосрочного вмешательства ЕС в проблемную ситуацию. На деле речь может идти о мероприятиях по предотвращению обострения конфликта, купированию этого обострения или постконфликтной стабилизации.

---

[2] Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование: Учебник / А.И. Никитин. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. – С.67.
Шамаров П.В., Лавренов С.Я. Международное миротворчество: содержание понятия // Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». – 2016, №10 (321). – С.99.

В диссертации в качестве синонима «антикризисной деятельности» используется словосочетание «деятельность по урегулированию конфликтов» (ближе к англ. conflict management). По сути, любые начинания в рамках ОПБО призваны способствовать продвижению к разрешению конфликтов. Это позволяет автору работы употреблять оба термина как взаимозаменяемые.

Хронологические рамки работы охватывают период с 1992 г. по начало 2019 г. В 1992 г. был принят Маастрихтский договор, в соответствии с которым был создан Европейский союз и дан старт развитию ОВПБ. Несмотря на то, что институционализация ОПБО произошла в 1999-2000 гг., необходимо рассмотреть процессы и события в области военно-политической интеграции в ЕС, предшествовавшие появлению современного антикризисного механизма и определившие его структуру.

Цель исследования заключается в определении особенностей и принципов функционирования антикризисной системы ОПБО. Такой анализ позволяет оценить эффективность и перспективы развития деятельности ЕС по урегулированию конфликтов. Для достижения этой цели автор ставит перед собой **ряд задач**:

1. Рассмотреть эволюцию системы коллективной антикризисной деятельности Европейского союза в контексте развития ОПБО, выделить её этапы и факторы, обусловившие её трансформацию;
2. Исследовать современную структуру органов ОПБО, принципы и особенности их функционирования;
3. Проанализировать миссии и операции ОПБО, выявить специфику их организации и проведения;
4. Оценить потенциал антикризисной деятельности ЕС, вклад Европейского союза в международную безопасность.

Теоретическая основа исследования. ОПБО и деятельность ЕС по урегулированию кризисов и конфликтов не получили полноценного теоретического осмысления. Феномен европейской интеграции в сфере безопасности и обороны периодически рассматривался представителями различных направлений теории международных отношений (в первую очередь реалистического, в меньшей степени либерального), однако, как подчеркивает английский исследователь Дж. Ховорф, целостная модель, объясняющая его, так и не была представлена[3]. Помимо рассмотрения причин возникновения ОПБО предметом концептуального анализа периодически становилась внутренняя работа этого механизма – например, процессы принятия

[3] Howorth, J. Security and Defence Policy in the European Union. – Palgrave Macmillan, London. – 2014, 2nd Edition. pp. 190-193.

решений, организация миссий и операций. Для изучения этих аспектов весьма активно применялись наработки институциональной и конструктивистской теории.

Настоящее исследование базируется преимущественно на *реалистической и неореалистической парадигме*. Так, в работе изучаются интересы стран ЕС как самостоятельных единиц при создании и развитии ОПБО и её антикризисного компонента, его потенциал, возможности и ограничения для коллективной деятельности по урегулированию конфликтов, накладываемые международной системой. В то же время автор позволил себе не ограничиваться указанными теоретическими направлениями. Часть анализа проводится с точки зрения *институционализма*. Генезис антикризисной системы рассматривается в рамках исторического институционализма. Для анализа работы органов ОПБО были использованы элементы социологического институционализма, опирающегося на гипотезу о том, что функционирование институтов во многом определяется формирующейся у его участников «внутрикорпоративной культурой». Подобная концепция представляется особо актуальной для изучения ОПБО, где основные решения принимаются консенсусом, в связи с чем большое значение имеет процесс поиска компромиссов и определяющие его факторы.

В методологическом плане исследование с учётом поставленных автором задач построено на *системно-структурном подходе*. Он позволяет выделить ключевые элементы механизма ЕС по реагированию на конфликты и кризисы, определить их специфику, принципы функционирования и взаимодействия, которые в совокупности обуславливают эффективность действий Евросоюза в рассматриваемой области. Кроме того, анализируются внутренние и внешние по отношению к интеграционному объединению факторы, оказавшие или оказывающие влияние на ОПБО и её антикризисное измерение.

Методическую основу исследования составляют: 1) *Общенаучные методы*, или «логико-интуитивные»[4]: использовались для отбора фактов об антикризисной деятельности ЕС, их обработки и синтеза. 2) *Историко-генетический метод:* суть метода заключается в «последовательном раскрытии свойств, функций и изменений изучаемой реальности в процессе её исторического движения»[5]; этот метод был применён для анализа эволюции институтов ОПБО. 3) *Метод «кейс-стади»:* использован для детального анализа миссий и операций ЕС и ЗЕС, позволил выявить их характерные черты и особенности.

Источниковая база исследования. Исследование опирается на достаточно широкую базу источников. В первую очередь использовались официальные документы организаций (ЕС, ЗЕС, НАТО), органов и подразделений Евросоюза (заключения и документы Совета ЕС,

[4] Хрусталёв М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015. – С.39-40 (208 с.)
[5] Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. – М. Наука. – 1987 г. – с. 170.

Комитета по политике и безопасности, Секретариата Совета ЕС, Европейской службы внешних действий, органов управления ОПБО, Европейской комиссии). Источниками фактологической информации об миссиях и операциях ЕС также стали доклады, подготовленные аналитическими организациями по заказу ЕС. Кроме того, для изучения становления ОПБО были использованы официальные письма, декларации, «белые книги» правительств стран ЕС и политических деятелей, чьи инициативы оказали влияние на ход переговоров по развитию интеграции в области безопасности и обороны. Для поиска официальных документов в основном использовался портал Совета ЕС и официальный сайт нормативно-правовых документов Евросоюза. Отдельно следует упомянуть тематические сборники документов об ОПБО, подготовленные Институтом по изучению вопросов безопасности (в 2002 г. он получил статус официальной службы ЕС). Ценными ресурсами информации об антикризисной деятельности ЕС являются официальные сайты миссий и операций ОПБО с новостями и отчётами об их проведении.

Несмотря на наличие в открытом доступе значительного числа материалов по теме, значительная часть документов об ОПБО носит гриф секретности. Восполнить недостающую информацию в ряде случаев позволяли проведённые ранее исследователями интервью с официальными лицами ЕС, работающими в органах ОПБО, а также сообщения СМИ о действиях ЕС в нестабильных регионах.

Степень изученности темы. Военно-политическое направление европейской интеграции получило достаточно широкое освещение в научной литературе. В 1990-х гг. основное внимание исследователей было сосредоточено на изучении новой конфигурации системы безопасности в Европе, анализе соотношения НАТО и европейской оборонной идентичности (воплотившейся в «европеизации альянса» и реактивации ЗЕС), изучении зародившейся ОВПБ[6]. Подробное освещение получили дискуссии по вопросам безопасности, развернувшиеся в ходе межправительственных конференций по подготовке Маастрихтского и Амстердамского договоров[7]. Масштабный пласт работ посвящён роли ЕС, ЗЕС и их отдельных членов в урегулировании конфликтов на территории бывшей Югославии (прежде всего, боснийского).

[6] См.: Foreign and Security Policy in the European Union / Ed. Kjell A.Eliassen. – SAGE, 1998. – 256 p.; Moens A. The European Security and Defence Identity and the Non-Concert of Europe // European Security, Volume 2, 1993. Issue 4; Whitman R.-G. Amsterdam's unfinished business? The Blair government's initiative and the future of the Western European Union – Institute for Security Studies, Western European Union. – Occasional Paper No. 7, January 1999. – 29 p.; Sloan S.-R. The United States and European defence //Chaillot Paper №39. – Institute for Security Studies, WEU. – Paris, April 2000. – 54 p.

[7] См.: Laursen F., Vanhoonacker S. The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, new policies and international identity of the European Community: professional research paper – Martinus Nijhoff Publishers, June 1992.; Jopp M. European Defence Policy: The Debate on the Institutional Aspects – Bonn: Institut für Europäische Politik, June-July 1999.

Декларация Сен-Мало и создание ОПБО вызвали всплеск интереса к теме оборонной интеграции и её миротворческого потенциала. Детальный разбор получили первые операции и миссии 2003-2005 гг. с акцентом на их подготовке, развёртывании и финансировании[8]. К середине 2000-х гг. на фоне разработки конституции ЕС и Лиссабонского договора в фокус внимания исследователей вернулись институциональные вопросы, в особенности перспективы механизма «постоянного структурированного сотрудничества» в военной сфере, возможности включения в Договор о ЕС (ДЕС) положения о коллективной безопасности, расширение «петерсбергских задач».

На рубеже 2010-х гг. в научной литературе появились комплексные монографии об ОПБО[9]. Среди них одна из наиболее известных и цитируемых – «ЕПБО: первые десять лет» под редакцией Дж.Греви, Д.Хелли и Д.Кеохана, выпущенная в 2009 г. Институтом исследований вопросов безопасности ЕС (EU Institute for Security Studies, ISS)[10]. В работе представлен широкий обзор тогдашнего состояния Общей/ Европейской политики безопасности и обороны: рассмотрены её институты, военный и гражданский потенциал, ресурсное обеспечение, сотрудничество Евросоюза с другими международными организациями. Особую значимость монографии придаёт описание всех инициированных на тот момент миссий и операций ЕС. Структура книги – рассмотрение эволюции ОПБО, работы её институтов, а затем практических «кейсов» – во многом задала формат для последующих аналогичных исследований агрегирующего характера. В то же время авторы из Института исследований вопросов безопасности сконцентрировались на описании актуального состояния ОПБО и, по всей видимости, не ставили перед собой задачу концептуализировать антикризисную деятельность Евросоюза или выделить её структурные особенности. Довольно общим был и разбор операций и миссий, в том числе ввиду их большого числа.

К другому типу комплексных исследований можно отнести работы, содержащие более глубокое теоретическое осмысление ОПБО. Следует упомянуть коллективную монографию под редакцией Р.Уитмана и С.Вулфа «Европейский союз как глобальный регулятор конфликтов» (2012)[11]. Авторы провели институциональный анализ ОПБО и сопоставили выводы с практикой

---

[8] Hansen A., Security and Defence: The EU Police Mission Bosnia-Herzegovina // Contemporary European Foreign Policy / W. Carlsnaes, H.Sjursen and B.White (eds). – London: Sage Publications, 2004. – 288 p.; European Security and Defence Policy. The First Five Years (1999–2009) / Ed. by Nicole Gnesotto. – Paris: EUISS, 2004. – 294 p.; Gourlay C., Helly D., Ioannides I. Civil crisis management: the EU way / ed. Agnieszka Nowak. // Chaillot Papers No.90. – Institute for Security Studies, European Union. – Paris, June 2006. – 146 p.

[9] Merlingen M., Ostrauskaite R. European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective – Routledge, 2008. – 248 p.; Peters D. Constrained Balancing: The EU's Security Policy – Palgrave Macmillan, 2010. – 264 p.; Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union – Macmillan International Higher Education, 2014. – 320 p.; Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective – Springer, 2013. – 228 p.

[10] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. – 448 p.

[11] The EU as a Global Conflict Manager / Whitman R.-G., Wolff S. (eds.) – Routledge, 2012.

в семи «кейс-стади». Отмечая возросшую роль ЕС как участника урегулирования конфликтов, исследователи указывают на внутренние ограничители системы ОПБО и дают ряд рекомендаций по их преодолению. Ещё одна заметная публикация с основательной теоретической базой – работа под редакцией Е.Гросс и А.Е.Юнкос «Предотвращение и урегулирование конфликтов Евросоюзом» (2010)[12]. В сборнике предпринята попытка рассмотреть эволюцию европейской интеграции в области обороны и безопасности с точки зрения разных теоретических подходов: структурализма (выделили факторы, способствовавшие или ограничивавшие развитие ОПБО), конструктивизма (соотнесли видение ЕС своей роли в сфере международной безопасности и восприятие Союза другими акторами) и институционализма (рассмотрели эволюцию органов ОВПБ и ОПБО в рамках исторического, социологического институционализма и теории рационального выбора). В коллективной монографии анализируется практическая деятельность ЕС по предотвращению конфликтов и урегулированию кризисов на примерах Западной Африки, Грузии, Афганистана и Боснии и Герцеговины (БиГ). В то же время операции и миссии ОПБО в других регионах остались за рамками исследования.

В отечественной научной литературе в большинстве случаев предметом исследования становилась оборонная интеграция («Европа обороны»), т.е. ОПБО в целом, а антикризисная деятельность рассматривалась в общих чертах как её частное. Наиболее основательными трудами, охватывающими историю европейской военно-политической интеграции с 1950-х гг. вплоть до начала 2014 г., являются работы академика В.В.Журкина «Европейская армия: поражения и победы» и «Военная политика Евросоюза»[13]. В монографиях изучено становление институционального механизма ОПБО, противоречия между ЕС, США и НАТО по поводу создания европейцами собственных военных структур, расстановка политических сил внутри Евросоюза при принятии решений в сфере безопасности. Также общим вопросам институциональной структуры ОПБО была посвящена работа И.С.Годенова (2012 г.)[14]. Автор детально описал создание органов ОПБО, процедуры их взаимодействия и ресурсное обеспечение. Однако в работе отсутствует анализ самих миссий и операций ЕС в нестабильных регионах, что не позволяет в полной степени оценить реальную эффективность ОПБО.

Непосредственно деятельности Евросоюза по урегулированию кризисов посвящена монография под редакцией Н.К.Арбатовой и А.М.Кокеева «Европейский Союз и региональные

---

[12] EU Conflict Prevention and Crisis Management Roles, Institutions, and Policies / Eva Gross, Ana E. Juncos (eds.). – Routledge, 2010. – 192 p.

[13] Журкин В.В. Европейская армия: поражения и победы. Общая политика безопасности и обороны Европейского Союза. – М.: Международные отношения, 2012. – 192 с.; Журкин В.В. Военная политика Евросоюза. – М.: Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014. – 256 с.

[14] Годенов И.С. Формирование институтов и механизма Общей политики безопасности и обороны Европейского союза (1998 – 2012 гг.): диссертация … канд. ист. наук: 07.00.03 – ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский государственный университет». – Томск, 2012. – 233 с.

конфликты» (2011)[15]. Публикация содержит один из наиболее полных в отечественной научной литературе обзоров миротворческой практики ЕС – как военной, так и гражданской. Рассмотрено участие отдельных стран Евросоюза в урегулировании различных конфликтов, в том числе под эгидой других международных организаций. Авторы приходят к выводу о низкой эффективности ОПБО, однако не выделяют причины её дефектов[16]. Вопросы коллективной антикризисной деятельности и взгляды отдельных стран ЕС на развитие потенциала для неё также затрагиваются в аналитических докладах под редакцией Н.К.Арбатовой и А.М.Кокеева «Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016» (2017) и «Подходы ЕС и его стран-членов к созданию автономного оборонного потенциала» (2017)[17].

Следует отметить комплексные работы по конфликтологии и миротворчеству А.И.Никитина, которые, в частности, содержат обзор миротворческой деятельности Евросоюза[18]. Кроме того, развитие антикризисного механизма ОПБО и его потенциальная роль в системе евроатлантической безопасности рассматривались в исследованиях В.Г.Барановского[19].

Вопросы военно-политической интеграции ЕС и урегулирования региональных конфликтов также освещались в работах таких российских специалистов-международников, как Д.А.Данилов, О.Н.Барабанов, А.В.Загорский, Н.Н.Коварский, Д.О.Новикова, С.В.Уткин, М.В.Стрежнева[20]. Из зарубежных авторов следует дополнительно упомянуть работы М.Дрента,

---

[15] Европейский Союз и региональные конфликты / Отв. ред. – Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 143 с.

[16] Там же, С. 51.

[17] Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 31 с.; Подходы ЕС и его стран-членов к созданию автономного оборонного потенциала. Аналитический доклад / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 31 с.

[18] Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование: Учебник / А.И. Никитин. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. – 384 с.; Никитин А.И. Вооруженные конфликты и миротворчество // Современные международные отношения: Учебник / Отв. ред. А.В. Торкунов – МГИМО (У) МИД России. – М.: Издательство «Аспект-Пресс», 2018. – С.48-62.

[19] Барановский В.Г. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа // Евроатлантическое пространство безопасности / Под ред. А.А. Дынкина, И.С. Иванова. – М.: ЛЕНАНД, 2011. – С.29-87; Барановский В.Г. Общая европейская политика безопасности и обороны: горизонты российского восприятия // Ежегодник СИПРИ 2001 – М.: ИМЭМО РАН, 2002. – С.860-867.

[20] Данилов Д.А. Европейская система безопасности: дилемма партнёрства и соперничества / Д.А. Данилов // Выстраивая добрососедство. Россия на пространствах Европы. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2013. – С. 113-134; Данилов Д.А. Формирование системы европейской безопасности // Безопасность Европы / под ред. В.В. Журкина. – М.: ИЕ РАН, Изд-во «Весь Мир», 2011. – С. 11-70;

Барабанов О.Н. Общая политика Европейского Союза в области обороны и безопасности: этапы становления и перспективы развития / О.Н. Барабанов // Европейские страны СНГ: место в «Большой Европе» / Под ред. М.М. Наринского и др. – М.: Межд. отношения, 2005. – С. 166-195;

Загорский А.В. Миротворчество и международное управление региональной безопасностью. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 118 с.;

Коварский Н.Н. Военно-политическая интеграция ЕС: направления, формы, методы. Автореф. дисс. … канд. полит. наук: специальность 23.00.04. – Москва, 2007. – 24 с.;

Новикова Д.О. Новые инструменты международного кризисного урегулирования: опыт Европейского Союза // Институт международных исследований – М.: МГИМО – Университет, 2009. – 112 с.;

Уткин С.В. Развитие политики ЕС в области безопасности и обороны и проблема эффективности военного вмешательства // Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 2) / Отв. ред. – Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2007. – С. 187-193;

Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 135 с.

Дж.Ховорфа, М.Кросс, М.Менлигена, А.Маттелаера, С.Тревора[21].

Научная новизна работы заключается в выделении механизма ЕС по урегулированию кризисов и конфликтов в качестве самостоятельного предмета исследования, что позволило определить его сущностные характеристики и принципы функционирования. Автор проанализировал современные тенденции развития ОПБО вплоть до начала 2019 г., которые в целом не получили подробного освещения в отечественной научной литературе. Кроме того, детально рассмотрены миссии и операции ЕС, которые (за исключением отдельных «кейс-стади») долгое время оставались вне поля зрения российских исследователей, либо изучались поверхностно.

Теоретическая значимость. Представленный в диссертации анализ антикризисной деятельности ОПБО имеет значение для дальнейших исследований в области европейской интеграции и конфликтологии. Академический интерес представляет комплексное рассмотрение механизма ЕС по урегулированию конфликтов в рамках реалистической парадигмы и институциональной теории, а также подробное изучение практической деятельности Евросоюза в сфере миротворчества и определение принципов её осуществления. Исследование продолжает традиции научной школы МГИМО МИД России по изучению международных политических процессов в ЕС.

В практическом плане результаты диссертации расширяют представления об устройстве Европейского союза и могут быть использованы как в сфере высшего образования, так и в дипломатической и экспертной среде.

Положения, выносимые автором на защиту:

1. Военно-политическая интеграция в ЕС и создание коллективных механизмов по урегулированию конфликтов стали возможны благодаря изменениям международной среды в начале 1990-х гг., т.е. благодаря внешним по отношению к странам Евросоюза факторам. Распад биполярного мирового порядка, окончание холодной войны и минимизация риска крупномасштабного конфликта в Европе, переориентация США со «Старого Света» на другие регионы, кризисные явления на Балканах и постсоветском пространстве в совокупности создавали возможности и обуславливали необходимость для западноевропейских стран взять на

[21] Drent M., Zandee D. Breaking pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union // Netherlands Institute of International Relations 'Clingendel'. – January 2010. – 93 p.;
Howorth, Jolyon. The Political and Security Committee: a case study in ‘supranational intergovernmentalism’? // Cahiers européens de Sciences Po. – 2010, No. 1;
Mai’a K. Davis Cross. Cooperation by committee: the EU military committee and the committee for civilian crisis management //EU Institute for Security Studies. – Occasional paper No. 82. – February 2010;
Menlingen, Michael. ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges // European foreign affairs review. – 2005. – No. 10. – P. 215-235;
Trevor, Salmon. The European Security and Defence Policy: Built on Rock or Sand // European Foreign Affairs Review – Winter 2005. – Vol. 10, Issue 4. – P. 359-379.

себя более активную роль в обеспечении собственной безопасности и стабильности сопредельных регионов.

2. Деятельность по урегулированию конфликтов стала главным стимулом и наполнением военно-политической интеграции в Евросоюзе (в отличие от идеи создания оборонительных структур). Акцент на миротворчестве позволил минимизировать опасения по поводу дублирования функций НАТО.

3. Развитие антикризисной деятельности ЕС определяется преимущественно внутренними факторами политического характера. Влияние внешних вызовов незначительно, а если и приводит к конкретным изменениям, то в большинстве случаев с значительной задержкой. Так, неудачный опыт участия стран ЕС в урегулировании боснийского конфликта был очевиден, однако появление ОПБО стало возможным лишь после прихода в Великобритании «проевропейского» правительства Т.Блэра. Череда кризисов в африканских странах в XXI веке, породившая, в итоге, проблему неконтролируемой миграции, также пока не внесла существенных корректировок в структуру ОПБО, основы которой, заложенные в начале 2000-х гг., остаются по факту прежними.

4. Представления ЕС об антикризисном урегулировании эволюционировали. Изначально ставка была сделана на формирование военного потенциала – «экспедиционного корпуса», который мог бы использоваться для купирования кризисов «югославского типа». В процессе развития ОПБО выяснилось, что страны Евросоюза не готовы рисковать своими военнослужащими и нести значительные издержки на проведение масштабных военных операций (красноречивым подтверждением стал провал «Головной цели 2003»). В связи с этим на первый план вышли менее затратные гражданские антикризисные миссии, которые удачно вписываются в заявленный ЕС комплексный подход к урегулированию конфликтов.

5. ОПБО Европейского союза является действенной системой, позволяющей осуществлять операции и миссии, пусть и ограниченные по своим масштабам и эффективности. Антикризисная деятельность ЕС имеет чёткую специфику: Европейский союз готов принимать участие в урегулировании конфликтов невысокой интенсивности, с которыми уже работают другие организации или отдельные страны. Преимущество Евросоюза как миротворца заключается в том, что зачастую он может выступать в качестве более доверительного и нейтрального посредника урегулирования.

6. Основная проблема антикризисной деятельности ЕС заключается в политических разногласиях между участниками ОПБО. Практика показывает, что сегодня страны ЕС обладают достаточными ресурсами для урегулирования конфликтов средней интенсивности (пример – антитеррористическая операция Франции в Мали), однако из-за нежелания нести издержки и расхождения интересов многие из них не принимают реального участия в антикризисном

урегулировании. Это свидетельствует об отсутствии у членов ЕС полноценной общей стратегической культуры: страны по-разному воспринимают внешние угрозы, не готовы прилагать усилия для обеспечения абстрактного «общего блага» безопасности. Декларируемая общность интересов не находит должного продолжения на практике. При сохраняющемся нежелании стран ЕС усиливать наднациональные элементы ОПБО (тем самым ограничивая свой суверенитет в сфере безопасности), нынешняя система реагирования на конфликты отражает границы возможностей для коллективных внешнеполитических действий, осуществляемых через структуры ЕС. Тенденции и события последних лет показывают, что развитие антикризисного потенциала постепенно выносится за институциональные рамки Евросоюза.

Апробация результатов исследования. Основные выводы диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России, а также были изложены автором работы на Международной научной конференции ЦМБ ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова в декабре 2015 г., X Конвенте Российской ассоциации международных исследований (РАМИ) в декабре 2016 г., XXIV и XXV Международных научных конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов–2017» и «Ломоносов–2018» в МГУ в апреле 2017 и 2018 гг. соответственно.

Положения диссертационного исследования отражены в четырёх научных публикациях общим объёмом около 4 п.л., в том числе три – в изданиях, входящих в перечень ВАК.

1. Федоров М.С. Органы управления в сфере ОПБО ЕС: структура и специфика функционирования / М.С. Федоров // Вестник МГИМО-Университета. – 2016, №4. – С. 190-198. Объём – 1,0 п.л. В статье нашли отражение основные положения Главы 2 диссертации, которая посвящена системе органов управления деятельностью ЕС по урегулированию региональных кризисов. Анализируются структура и специфика функционирования политических и исполнительных органов и подразделений ОПБО.
2. Федоров М.С. Общая политика безопасности и обороны ЕС на современном этапе: сценарии развития / М.С. Федоров // Долгосрочное прогнозирование развития международных отношений: сборник статей / под ред. А.И. Подберезкина. МГИМО МИД России, Центр военно-политических исследований. – М.: МГИМО-Университет, 2016. – С.207-221. Объём – 0,7 п.л. В статье нашли отражение положения параграфа 5 Главы 1 диссертации, который посвящён анализу развития антикризисной деятельности ЕС на современном этапе, а также положения Главы 3, где автор рассматривает актуальные операции и миссии Евросоюза.
3. Федоров М.С. Общая политика безопасности и обороны Евросоюза. Деятельность ЕС в контексте «Глобальной стратегии» / М.С. Федоров // Обозреватель-Observer. – Август

2017. №8 (331). – С. 29-40. Объём – 0,9 п.л. В статье нашли отражение положения Главы 1 диссертации, в частности связанные с оценкой соотношения концептуального и практического уровней антикризисной деятельности ЕС. Анализируется «Глобальная стратегия», в которой сделан акцент на более активной работе по улучшению условий внешней среды безопасности.

4. Федоров М.С. ЕС и урегулирование региональных конфликтов и кризисов: адаптация к новым вызовам / Федоров М.С. // Современная Европа. – №5 (83), сентябрь-октябрь 2018. – С.82-89. Объём – 0,7 п.л. В статье представлен анализ основных факторов, оказывавших влияние на антикризисную деятельность ЕС в рамках ОБПО, начиная с 2013 г. Автор опирается на положения теории структурного реализма, которые позволяют показать соотношение вызовов и возможностей, задающих рамки для развития механизма ОПБО. Соответствующие выводы представлены в заключениях к главам диссертационного исследования.

Структура работы определена поставленными автором задачами и включает введение, три главы и заключение. *В первой главе* рассмотрен генезис и развитие механизмов антикризисного реагирования ЕС, выделены факторы, повлиявшие на эти процессы, проанализированы официальные инициативы в области ОПБО и их реализация. *Вторая глава* посвящена институциональным структурам ЕС, занимающимся урегулированием конфликтов, раскрывает особенности работы подразделений ОПБО и их ресурсное обеспечение. *В третьей главе* подробно изучена антикризисная практика Евросоюза, его военные операции и гражданские миссии. Рассмотрены также ситуации, в которых интеграционное объединение оказалось неспособно дать соответствующий ответ на внешние вызовы в сфере безопасности. *В заключении* автор диссертации обобщает выводы по главам и определяет принципы функционирования антикризисной системы ЕС в целом.

ГЛАВА 1. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ЕС ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

Деятельность Европейского союза по урегулированию региональных конфликтов развивалась в несколько этапов. Её появление во многом стало результатом интеграционных процессов в сфере обороны и безопасности в Европе.

Долгое время у «европейского проекта» отсутствовало военное/оборонное измерение: после неудачной попытки создать Европейское оборонительное сообщество (ЕОС) в 1954 г. работа в этой области была надолго «заморожена». Образованный взамен Западноевропейский союз (ЗЕС), который помимо углубления экономического и гуманитарного сотрудничества включал обязательство о коллективной обороне, на практике оказался декоративной организацией и с самого начала своего существования был переведён в «спящий режим»: его участники приняли решение о том, что в военных вопросах они будут полагаться на структуры НАТО[22]. Ситуация начала меняться лишь во второй половине 1980-х годов: завершение структурных экономических реформ, возвращение к устойчивым темпам роста и развитие системы Европейского политического сотрудничества (ЕПС) подготовили базу для более глубокой интеграции во внешнеполитической и оборонной сфере.

Ключевую роль, безусловно, сыграли изменения в мире после окончания холодной войны: исчезновение угрозы крупномасштабного военного конфликта в Европе и крушение биполярности как глобального противостояния двух сверхдержав открывало для западноевропейских стран возможность стать более самостоятельными в международных делах. В новых геополитических условиях европейских стратегов не устраивал значительный разрыв между экономическими и политическими возможностями их интеграционного объединения. Проблему красноречиво подчеркнул в 1991 г. Марк Эйскенс, занимавший в то время пост министра иностранных дел Бельгии: «Европа – это экономический гигант, политический карлик и просто червяк в военной сфере»[23]. Значительно снизилась и зависимость европейцев от военной протекции США, которые, в свою очередь, были готовы сократить своё присутствие в «Старом Свете» и перераспределить ресурсы на другие геополитические направления.

Доминирующее положение западных стран во главе с США в постбиполярном мире способствовало формированию концепции «нового интервенционизма»[24], подразумевавшей, что

---

[22] Статья IV модифицированного Брюссельского договора.

[23] Whitney C.-R. War in the Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity [Electronic resource] // Special to The New York Times. – January 25, 1991. – URL: http://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html (accessed: 12.11.2017)

[24] Фененко А.В. Современная история международных отношений: 1991-2015: Учеб.пособие / А.В. Фененко. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2016. – С. 91.

передовые демократии несут ответственность за международную безопасность и имеют право вмешиваться во внутристрановые конфликты, число которых в последнее десятилетие XX века значительно возросло. Концепция стала новым *raison d'être* для западных военно-политических организаций, а предпринимаемые в соответствии с ней акции также использовались как инструмент поддержания нового мирового порядка.

Главной угрозой для безопасности Европы после окончания холодной войны оказались кризисные процессы, подобные тем, что развернулись в начале 1990-х гг. на территории бывшей Югославии. Конфликты на Балканах показали, что отдельные страны ЕС не могли самостоятельно справиться с такими вызовами, а механизмы коллективного реагирования на них без США практически отсутствовали. Балканские события значительно повлияли на общественное мнение в странах ЕС, сформировав запрос на более «сильную Европу». Возникла ситуация, когда желание западноевропейских стран стать ведущим актором МО совпадали с необходимостью взять на себя такую роль, что требовало создания соответствующего военного потенциала, но уже не для классической «позиционной обороны», а для урегулирования конфликтов на своих границах и, в перспективе, в более отдалённых регионах.

В начале 1990-х гг. дискуссии о том, как «Старый Свет» может внести больший вклад в обеспечение международной безопасности, велись как в рамках европейских институтов – Европейского сообщества и ЗЕС – так и в рамках НАТО, где намерения европейцев получили оформление в виде концепции Европейской идентичности безопасности и обороны, или ЕИБО (European Security and Defense Identity, ESDI).

1.1. Дискуссия о конфигурации европейской системы урегулирования кризисов

Идея трансформации европейского сообщества в политический союз, который будет проводить активную общую внешнюю политику, впервые была официально озвучена Бельгией в марте 1990-го г. и была поддержана большинством стран ЕЭС за исключением Великобритании и Дании. Ключевую роль в развитии этой инициативы сыграло совместное письмо французского президента Ф.Миттерана и немецкого канцлера Г.Коля от 19 апреля 1990-го г.: лидеры предложили созвать параллельно с межправительственной конференцией (МПК) по экономическому и валютному союзу аналогичную конференцию по политическому союзу, ключевой составляющей которого, по их замыслу, должна была стать «общая внешняя политика и политика безопасности» – ОВПБ (название, впервые озвученное в письме Миттерана-Коля, впоследствии стало официальным). Созыв МПК был поддержан на саммите Европейского совета в Дублине в июне 1990 г. Принципиальное влияние на переговоры оказала война в Персидском заливе (август 1990 г. – февраль 1991 г.), которая показала отсутствие у «Европы двенадцати»

возможностей для полноценного участия в урегулировании конфликтов. Несмотря на согласованные в рамках ЕПС оперативные действия Сообщества (введение в соответствии с резолюциями СБ ООН санкций в отношении Ирака и морская блокада, осуществление которой координировалась через ЗЕС), европейские страны оказались неспособны действовать сообща после того, как конфликт перерос в полномасштабную войну, прежде всего ввиду отсутствия механизмов принятия коллективных решений военного характера и инструментов их реализации (механизмы ЕПС и ЗЕС образца 1991 г. были непригодны для организации совместных боевых действий)[25]. Участие Франции и Великобритании в операции «Буря в пустыне» было исключительно инициативами их правительств[26]. Все эти обстоятельства подчеркивали необходимость углубления европейской интеграции в военной области.

Подготовка и проведение Межправительственной конференции в 1990-1992 гг. выявили расхождения во взглядах европейцев на то, каким должно быть институциональное оформление их военно-политической идентичности. Предстояло определиться с объёмом компетенций ОВПБ, механизмом принятия решений в её рамках. Главным «камнем преткновения» был вопрос о том, как б*о*льшая самостоятельность в сфере безопасности может сочетаться с обязательствами стран Сообщества перед НАТО.

Представители лагеря «европеистов» выступили за включение в общеевропейскую внешнюю политику и политику безопасности всего комплекса военных/оборонных вопросов и создание внутри союза структур и инструментов для реализации коллективных решений в этих областях. В сфере безопасности речь шла, прежде всего, о потенциале для проведения совместных действий по урегулированию кризисов. Оптимальным вариантом представлялась адаптация для подобных нужд уже существующих структур ЗЕС, выполнявших координационные функции проведении вспомогательных европейских операций в Персидском заливе. В сентябре 1990-го г. Италия, председательствовавшая на тот момент в Совете ЕС, выступила с предложением передать функции ЗЕС создававшемуся Евросоюзу, т.е. интегрировать его в политический союз[27]. Схожая инициатива прозвучала во втором совместном письме Ф.Миттерана и Г.Коля от 6 декабря 1990 г., содержавшем призыв создать «полноценную политику безопасности, которая со временем приведёт к появлению общей обороны», а также развить оперативные возможности ЗЕС, который должен был стать инструментом выполнения

[25] Rohan, S. The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration. – Routledge, 2014. – P. 187.
[26] Laursen F., Vanhoonacker S. The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, new policies and international identity of the European Community: Professional research paper. – Martinus Nijhoff Publishers, June 1992. – P. 120.
[27] Peters D. Constrained Balancing: The EU's Security Policy – Palgrave Macmillan, 2010. – P. 114.

решений ЕС, а затем влиться в политический союз, но не сразу, а поэтапно[28]. Перед Маастрихтской конференцией Франция и Германия конкретизировали свои планы, предложив создать в ЗЕС отдел планирования, выделить национальные подразделения для проведения операций под его эгидой и в целом углубить сотрудничество в военной сфере, сосредоточившись на развитии средств разведки и военного транспорта[29]. Помимо Франции, Германии и Италии в лагерь «европеистов» также вошли Бельгия, Греция, Люксембург, Испания. Их планы поддерживали, хотя и с некоторыми оговорками, Еврокомиссия и Европарламент.

Вторая группа стран – «атлантисты» во главе с Великобританией – также признавали необходимость увеличения самостоятельности европейцев в военно-политической сфере, однако настаивали на том, что ЕИБО должна быть реализована в рамках НАТО либо в строгой привязке к альянсу[30]. «Атлантисты» приветствовали создание ОВПБ, однако негативно относились к идее включить в неё военные вопросы и были принципиально против появления у ЕС собственных оборонных структур: в Лондоне и ряде других столиц опасались, что это приведёт к ослаблению НАТО и к минимизации участия США в обеспечении безопасности Европы[31]. Великобритания и её единомышленники (за исключением часто примыкавшим к ней Нидерландов) также настаивали на том, чтобы ОВПБ имела исключительно межправительственную основу, а решения в её рамках принимались единогласно. В то же время в контексте создания политического союза игнорировать или пытаться блокировать призывы к интеграции в военной сфере было затруднительно. В итоге после десяти месяцев тяжёлых переговоров и отказа принять проекты устройства ОВПБ, разработанные Люксембургом и Данией (председательствовали в Совете Сообществ в первой и второй половине 1991-го г. соответственно), Лондон при посредничестве Италии пошёл на уступки, обозначив свою компромиссную позицию в совместном англо-итальянском письме от 5 октября 1991 г. В послании указывалось, что «политический союз предполагает разработку и проведение ОВПБ и укрепление европейской

---

[28] François Mitterrand, Helmut Kohl. Lettre au président du Conseil européen sur l'Union politique. 6 décembre 1990 // Institut François Mitterand : website. Archives, le 19 juin 2017. URL : http://www.mitterrand.org/Lettre-au-president-du-Conseil-europeen-sur-l-Union-politique-6-decembre-1990.html (accessed 14.06.2018).

[29] Franco-German Initiative on Foreign Security and Defence Policy, 11 October 1991. Цит. по Laursen F., Vanhoonacker S. (eds) The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reform, New Policies, and International Identity of the European Community: professional research paper – Martinus Nijhoff Publishers, June 1992. – P. 415-418.

[30] Так, изначально Великобритания выступала за «европеизацию» альянса, в частности создание в его рамках европейского военного корпуса, что в итоге привело к созданию Сил быстрого реагирования Объединённого командования в Европе (Allied Command Europe Rapid Reaction Force, ARRC). Принятие решения об использовании этого формирования, однако, целиком зависело от США, что не могло удовлетворить желание европейцев, в том числе Великобритании, быть более самостоятельными в военно-политической сфере. Это обстоятельство способствовало переключению внимания Лондона на развитие структур ЗЕС.

[31] Une mise en garde de la présidence néerlandaise de la CEE L'Europe "ne doit pas être soumise au consensus franco-allemand" déclare M. Van den Broek. // Le Monde, 18.10.1991. URL : http://www.lemonde.fr/archives/article/1991/10/18/une-mise-en-garde-de-la-presidence-neerlandaise-de-la-cee-l-europe-ne-doit-pas-etre-soumise-au-consensus-franco-allemand-declare-m-van-den-broek_4035750_1819218.html?xtmc=soumise_au_consensus&xtcr=1 (accessed 14.06.2018).

оборонной идентичности, а в более отдалённой перспективе – *появление общей оборонной политики* (курсив мой – М.Ф.), совместимой с общей оборонной политикой, уже проводимой в рамках НАТО»[32]. В том же письме Великобритания выступила за усиление ЗЕС и создание подотчётных ему сил быстрого реагирования для проведения операций за пределами географической ответственности НАТО[33]. В то же время Лондон был против включения или передачи ЕС каких-либо функций ЗЕС. Организация Брюссельского договора должна была оставаться независимой от ЕС и играть роль «моста» между Евросоюзом и НАТО[34]. Готовность Великобритании «дать зелёный свет» оборонной интеграции имела большое значение, учитывая то, что некоторые страны Сообщества были категорически не согласны с, по их мнению, «милитаризацией» будущего ЕС (например, находившаяся в лагере «атлантистов» Дания и «нейтральная» Ирландия).

В итоге положения Договора о ЕС, посвящённые ОВПБ, отражали компромисс между разными группами стран, хотя и в большей степени отвечали интересам стран-«атлантистов»: планы «европеистов» по созданию «общей оборонной политики» и «общей обороны» были описаны в нём весьма расплывчато.

Увеличение военной самостоятельности Западной Европы обсуждалось и в рамках НАТО. С одной стороны, эти дискуссии были реакцией на процессы, происходившие в ЕЭС. С другой стороны, организация Североатлантического договора должна была адаптироваться к новым геополитическим условиям, и одним из назревших шагов было перераспределение ответственности между союзниками за обеспечение безопасности Европы и её соседних регионов. Оставался открытым вопрос о том, в какой форме можно осуществить это перераспределение. Впервые понятие «европейская идентичность в области безопасности» официально прозвучало в принятой в июле 1990 г. Лондонской декларации НАТО, в которой отмечалось, что создание ЕС и развитие в его рамках подобной идентичности «будет способствовать укреплению атлантической солидарности и установлению прочного мира во всей Европе»[35]. Коммюнике по итогам саммита Североатлантического совета 17-18 декабря 1990-го г. уточняло, что ЕИБО будет реализовано в виде «строительства европейской опоры альянса»[36]. В то же время в документе подчёркивалось, что институциональной основой для безопасности и

[32] Blair A. Swimming with the tide? Britain and the Maastricht Treaty negotiations on common foreign and security policy – Contemporary British History. September 1998. – P. 9.
[33] Moens A. The European Security and Defence Identity and the Non-Concert of Europe // European Security, Volume 2, 1993. Issue 4. – P. 16.
[34] Rohan, S. The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration – Routledge, 2014. – P. 197.
[35] Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance ("The London Declaration"). London, 5-6.07.1990. Paragraph 3. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm (accessed: 14.06.2018).
[36] NATO Ministerial Council, Final Communiqué. Brussels, 17-18 Dec. 1990. Paragraph 5. URL: https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c901218a.htm (accessed: 14.06.2018).

развития Европы наравне с НАТО также являются ОБСЕ и интеграционные процессы в Европейском Сообществе[37]. Такую формулировку можно трактовать как косвенное признание возможности обеспечивать европейскую безопасность силами не только альянса, но и других организаций.

Документы НАТО отражали двойственное и настороженное отношение США к перспективам появления у ЕС собственного военного потенциала, который мог быть использован в антикризисных целях. Несмотря на то, что с окончанием холодной войны американские внешнеполитические приоритеты изменились, а стратегическое значение Европы снизилось, Вашингтон стремился сохранить своё лидерство среди европейских союзников, институциональным оформлением которого служил Североатлантический альянс. В этой связи американский истеблишмент изначально выступал за то, чтобы ЕИБО развивалась в рамках НАТО либо в строгой привязке к ней[38]. Опасения по поводу планов ЕС создать собственные оборонные структуры были озвучены в начале 1991 г. послом США при НАТО В.Тафтом, а также в известном закрытом меморандуме заместителя госсекретаря Р.Бартоломью[39]. В качестве приемлемой для США альтернативы вашингтонские дипломаты предложили укрепление ЗЕС, через который страны Западной Европы могли бы самостоятельно проводить операции за пределами зоны ответственности НАТО. Коллективная оборона должна была оставаться исключительной прерогативой альянса[40]. Тем не менее в течение 1991 г. отношение американского руководства к «оборонным чаяниям» европейцев сменилось на более благосклонное. Так, вашингтонские «реалисты» – в первую очередь в военных ведомствах – пришли к выводу, что «Старый Свет» в обозримой перспективе не будет способен осуществлять противоречащие интересам США или ослабляющие американское лидерство внешнеполитические акции, в первую очередь в силу нехватки многих средств (например, стратегического транспорта, средств разведки). Намерения европейцев в целом устраивали и «политическое крыло» Белого дома, которое активно стремилось сократить военные расходы. Кроме того, в 1990-1991 гг. внимание американской общественности было в большей степени сосредоточено на процессах в странах бывшего соцлагеря и на Ближнем Востоке, тогда как вопросы ЕПБО находились на втором плане. К концу 1991-го г. администрация Дж.Буша определилась со своей позицией, которая получила отражение в «Новой стратегической концепции» НАТО и в «Декларации о мире и сотрудничестве» (приняты на Римском саммите

[37] Ibid. Para. 7.
[38] Hunter R.-E. The European Security and Defence Policy: NATO's Companion or Competitor? – RAND Corporation, 2002. – P. 5.
[39] Sloan S.-R. The United States and European defence // Chaillot Paper No. 39. – Institute for Security Studies, WEU. – Paris, April 2000. – P. 6.
[40] Peters D. Constrained Balancing: The EU's Security Policy – Palgrave Macmillan, 2010. – P. 128.

НАТО в ноябре 1991 г.). Альянс и США одобряли развитие ЕИБО не только в виде «европейской опоры НАТО», но и в виде самостоятельной европейской Общей внешней политики и политики безопасности, а также через укрепление ЗЕС. Одновременно в упомянутых документах подчёркивалось, что альянс должен оставаться главной структурой европейской безопасности, основной площадкой для согласования наиболее значимых военно-политических вопросов и сохранять свои интегрированные военные структуры. Кроме того, интеграция ЕС в сфере безопасности не должна была привести к дискриминации не входящих в него европейских членов НАТО[41].

Саммиты в Риме и Маастрихте позволили трансатлантическим союзникам согласовать концепцию обновления системы европейской безопасности, однако в практической плоскости сохранялась неопределённость, насколько самостоятельным с точки зрения США мог стать Евросоюз в военном плане. Так, в первой половине 1992 г. Вашингтон оказал значительное давление на Ф.Миттерана и Г.Коля, предложивших превратить франко-германскую бригаду, созданную в 1987 г., в «основу для Еврокорпуса», который мог быть передан в подчинение ЗЕС[42]. Дав согласие на развитие ОВПБ и ЗЕС, Вашингтон тем не менее полагал, что они будут представлять собой своеобразные форумы для обсуждения военных вопросов и координации оборонных политик, но не трансформируются в «дублёров» НАТО.

Таким образом, в начале 1990-х гг. наметились несколько вариантов того, в какой форме будет реализована ЕИБО и в каком формате западноевропейские страны могут заниматься урегулированием региональных конфликтов: вариант «европеистов» – создание военно-политических структур в рамках будущего ЕС на основе интеграции ЗЕС в политический союз; вариант США и европейских «атлантистов» (их изначальная позиция) – формирование «отделяемого, но не раздельного»[43] потенциала в рамках НАТО и «европеизация» альянса; и, наконец, «компромиссный» вариант – развитие ЗЕС как структуры, равноудалённой от ЕС и НАТО, относительно автономной от альянса, но не дублирующей его функции. В действительности ЕИБО стала воплощаться как комбинация всех трёх опций, хотя и в разных пропорциях: в 1990-е гг. упор был сделан на развитие ЗЕС и «европеизацию» НАТО, а к началу нового столетия оборонная интеграция и её антикризисное измерение были полностью переведены под эгиду структур Европейского союза.

---

[41] Rome Declaration on Peace and Cooperation // NATO Press Communiqué S-1(91)86, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome 8th Nov. 1991. – Paragraphs 6-8. URL: https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm (accessed 10.02.2018).

[42] Peters D. Constrained Balancing: The EU's Security Policy – Palgrave Macmillan, 2010. – P. 133.

[43] Separable, but not separate

1.2. «Маастрихтская система» антикризисного реагирования ЕС

1.2.1. Маастрихтский договор

Результатом дискуссий и переговоров западноевропейских стран о создании политического союза, ОВПБ и развитии оборонной идентичности стал **Маастрихтский договор** (принят 7 февраля 1992 г., вступил в силу 1 ноября 1993 г.). В основу ЕС была заложена «система трёх опор», из которых второй была Общая внешняя политика и политика безопасности. ОВПБ была призвана решать широкий круг задач: защита общих ценностей, основополагающих интересов и независимости Европейского союза; укрепление безопасности Союза и его членов во всех сферах; сохранение мира и укрепление международной безопасности в соответствии с Уставом ООН, а также принципами хельсинского Заключительного акта и целями Парижской хартии; содействие международному сотрудничеству; развитие и консолидация демократии, правового государства и уважения прав человека и основных свобод.

Для реализации этих целей договор предусматривал два инструмента – «общие позиции» и «совместные действия». Общие позиции по международным вопросам вырабатывались и ранее, однако теперь речь шла о том, что страны-члены брали на себя обязательство приводить в соответствие с ними свои национальные политики, а также «поддерживать общие позиции в международных организациях и на международных конференциях»[44], в том числе там, где участвовали не все члены Союза. «Совместные действия» стали практическим инструментом ОВПБ. Решения об их проведении принимал Совет ЕС, который также определял область их применения, общие и частные задачи, продолжительность, средства, процедуры и условия осуществления[45]. Совместные действия также должны были учитываться странами-членами и находить отражение в их национальной внешней политике.

Появление новых инструментов увеличивало возможности государств-членов ЕС координировать свои действия и выступать единым фронтом на международной арене, в том числе в области урегулирования региональных конфликтов. Так, первым «совместным действием», согласованным Советом в ноябре 1993 г., стала поддержка доставки международной гуманитарной помощи в Боснию и Герцеговину. Другим примером коллективного антикризисного реагирования стала гуманитарная миссия в боснийском городе Мостар.

Военным аспектам ОВПБ была посвящена статья J.4 раздела V Маастрихтского договора. Содержащийся в ней осторожные формулировки отразили непростой компромисс между «европеистами» и «атлантистами», став «настоящим лингвистическим шедевром из области сослагательного наклонения»[46]. Так, в первом пункте статьи оговаривалось, что «Общая внешняя

---

[44] Статья J.2 Договора о Европейском союзе.
[45] Статья J.3 Договора о Европейском союзе.
[46] Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза – М.: Навона, 2010. – С. 101.

политика и политика безопасности включает все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и формирование в конечном счёте общей оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в общую оборону». Речь шла о координации действий в военно-политической сфере и создании в перспективе собственных военных структур, прежде всего для проведения антикризисных операций. По сути, этот пассаж был главным и единственным достижением сторонников большей военной самостоятельности ЕС. В то же время компромиссные положения носили временный характер – согласно п.6 статьи J.4, они могли быть пересмотрены на следующей межправительственной конференции, запланированной на 1996 г.

Институциональной платформой для укрепления коллективного военного потенциала европейцев был выбран ЗЕС, названный в п.2 ст. J.4 «неотъемлемой частью развития» ЕС. К Маастрихтскому договору также прилагалась декларация стран ЗЕС «О роли Западного европейского союза и его отношениях с Европейским союзом и Атлантическим альянсом», которая была принята в декабре 1991 г. в преддверии 46-го саммита Европейского совета (согласовавшего предварительный текст Маастрихтского соглашения). Декларация фиксировала двойной статус ЗЕС, который был назван в ней «оборонным компонентом ЕС и средством укрепления европейской опоры Атлантического альянса» (п.2). Указывалось, что ЗЕС будет формулировать «общую Европейскую оборонную политику», разрабатывать и исполнять по запросу ЕС решения и действия, имеющие отношение к оборонной сфере. В декларации были также указаны меры, направленные на развитие оперативных возможностей ЗЕС и его сближение со структурами ЕС. Фактически, в декларацию вошли франко-германские предложения, включение которых в Маастрихтский договор было заблокировано «атлантистами».

1.2.2. Реактивация ЗЕС

С созданием ЕС и ОВПБ первостепенной задачей для европейских стран стало приведение в дееспособное состояние ЗЕС для исполнения решений Евросоюза и проведения операций по урегулированию кризисов. Следует отметить, что, будучи неактивной в течение многих лет, организация Брюссельского договора сохранила довольно простую структуру и её переформатирование не предполагало каких-либо серьёзных затруднений и больших затрат[47]. Значительные усилия по реформе ЗЕС были предприняты Германией, председательствовавшей в нём с июля 1991 г. по июнь 1992 г.

Важнейшим шагом стало принятие 19 июня 1992 г. «Петерсбергской декларации» ЗЕС, в которой была описана общая миссия организации, конкретные меры по развитию её структур и оперативного потенциала и реформа системы членства. В п.2 раздела I указывалось, что ЗЕС

[47] Bailesand A., Messervy-Whiting G. Death of an Institution. The end for Western European Union, a future for European defence? – Egmont Paper No. 46. – May 2011. – P. 19.

готов «поддерживать <…> осуществление мер по предотвращению и урегулированию конфликтов и кризисов, в том числе действия по поддержанию мира, предпринимаемые СБСЕ и ООН». П.4 раздела II содержал перечень конкретных целей для боевых подразделений, действующих под руководством ЗЕС: помимо обеспечения коллективной безопасности в соответствии с пятой статьей Вашингтонского договора и статьей V Брюссельского договора, они также могли быть задействованы для выполнения 1) гуманитарных и спасательных задач; 2) задач по поддержанию мира (peacekeeping); 3) боевых задач для кризисного урегулирования, включая миссии по установлению мира (peacemaking). Кроме того, декларация вводила понятие «силы, доступные ЗЕС», или СДЗ (“forces available to WEU”, в последующих документах утвердилась аббревиатура FAWEU) – подразделения, которые члены организации были готовы выделить для выполнения «петерсбергских задач».

Процесс операционализации ЗЕС стартовал стремительно и продолжался вплоть до конца 1990-х гг. Последовавшие за «Петерсбергской декларацией» документы предусматривали целый комплекс структурных и процедурных нововведений для политических, исполнительных органов Союза и его военного потенциала. В результате преобразований ЗЕС по своей организации стал во многом повторять НАТО, что должно было упростить взаимодействие между их аналогичными подразделениями.

К началу 1990-х гг. основу ЗЕС составляли: Совет министров (высший орган), Генеральный секретарь (работу которого обеспечивал небольшой секретариат), Парламентская ассамблея (выполняла консультативные функции, состояла из около 100 человек, участвовавших дважды в год в пленарных заседаниях), а также созданный в 1990-м г. Институт исследований вопросов безопасности. С конца 1992 г. стали проводиться регулярные (минимум дважды в год) встречи начальников штабов стран-членов, для подготовки которых была образована группа постоянных военных представителей. В 1997 г. был создан Военный комитет, который, фактически, институционализировал встречи глав штабов (в повседневной работе Комитет функционировал на уровне постоянных военных представителей под председательством директора Военного штаба ЗЕС).

Согласование позиций и выработка совместных решений проходили на уровне рабочих групп и комитетов, как постоянных функциональных (например, рабочая группа по подготовке заседаний Совета министров, военно-политическая группа, бюджетно-организационный комитет), так и специализированно-тематических (например, группа по мониторингу ситуации в Средиземном море, военно-политическая рабочая группа, занимавшаяся вопросами использования ЗЕС потенциала НАТО). Центральным исполнительным подразделением ЗЕС был Генеральный секретариат, насчитывавший около 100 сотрудников. В июне 1996 г. в его рамках был образован Ситуационный центр, осуществлявший круглосуточное дежурство.

1 октября 1992 г. начал работу Отдел планирования (Planning Cell), который достиг полной оперативной готовности к лету 1993 г. Отдел стал единственным постоянно действующим подразделением ЗЕС военного характера и насчитывал шесть секций (коммуникационные и информационные системы; координация; разведка; логистика, передвижение и финансирование; операции и учения; планирование), соответствовавшие подразделениям штаба ОВС НАТО в Европе (SHAPE). В общей сложности в Отделе планирования трудилось около 60 служащих офицерского звания из стран-членов организации. В ноябре 1997 г. Совет ЗЕС принял решение об усилении Отдела планирования и его трансформации в Военный штаб: помимо шести унаследованных секций, в его состав был переведён Ситуационный центр.

Отсутствие интегрированных военных структур (за исключением небольшого Военного штаба[48]) объяснялось, прежде всего, тем, что ЗЕС не располагал выделенными на постоянной основе силами и средствами. Обозначенные странами-членами в соответствии с «Петерсбергской декларацией» военные единицы для проведения операций ЗЕС были доступны ему лишь потенциально, причём большинство этих подразделений уже были предоставлены для нужд НАТО, и их перенаправление нужно было согласовывать с командованием альянса[49]. Кроме того, появление у ЗЕС постоянных военных структур было бы воспринято США и «атлантистами» в Европе как дублирование функций альянса.

В целом, по замыслу членов ЗЕС, военный потенциал организации должен был формироваться из национальных и многонациональных европейских подразделений, а также за счёт доступа к ресурсам НАТО (о договорённостях по поводу их использования см. следующий параграф). Составление реестра национальных и многонациональных европейских СДЗ, порученное Отделу планирования ЗЕС, вызвало затруднения, прежде всего, из-за отсутствия чётких требований к выделяемым для организации войсковым единицам[50]. При этом многие страны ЗЕС предпочли в первую очередь предоставить ЗЕС образованные ими совместные контингенты, т.е. подразделения, которые уже состояли в многонациональных структурах. Ко второй половине 1993 г. в многонациональных СДЗ ЗЕС состояли:

- Еврокорпус;

---

[48] Для сравнения, в Верховном командовании ОВС НАТО в Европе (SHAPE) насчитывалось порядка 1 000 сотрудников.

[49] Bailesand A., Messervy-Whiting G. Death of an Institution. The end for Western European Union, a future for European defence? – Egmont Paper No. 46. – May 2011. – P. 27.

[50] Так, например, Великобритания и некоторые другие страны предложили внести в перечень СДЗ все свои силы общего назначения, заявив, что потенциально готовы предоставить ЗЕС любые подразделения. Другие, напротив, предпочли строго ограничить свои «взносы»: например, Франция заявила о готовности предоставить «три мотострелковых полка». Нежелание стран брать на себя конкретные обязательства объяснялось также их стремлением сохранить определённое поле для манёвра в плане распределения своих военных ресурсов. См. подробнее: Assembly of the Western European Union. Doc. 1421. The WEU Planning Cell. Report. 19.05.1994. – P. 10, Para. 58.

- Многонациональная дивизия (Центр);
- Британо-голландская десантная группа.

Позднее к ним добавились:

- EUROFOR;
- EUROMARFOR;
- Испанско-итальянская десантная группа;
- Европейская воздушная группа;
- Штаб первого германо-нидерландского корпуса.

Ещё одним немаловажным компонентом ЗЕС стал спутниковый центр в испанском городе Торрехон в окрестностях Мадрида, решение о создании которого было принято в июне 1991 г. В 1992 г. центр начал работать в экспериментальном режиме, в 1995 г. получил статус постоянного органа ЗЕС, а полной функциональности достиг в 1997 г. Спутниковый центр стал одним из наиболее успешных и востребованных подразделений организации Брюссельского договора. Его возможности по сбору и анализу данных активно использовались в ходе операции НАТО в Косово.

Следует подчеркнуть, что для Европейского союза ЗЕС, несмотря на его институциональное развитие в 1990-х гг., так и не стал полноценным инструментом реагирования на конфликты. Его участники не смогли взять на себя инициативу по урегулированию целого ряда кризисных ситуаций «петерсбергского типа» (в Боснии, в Руанде в 1994 г., в Албании в 1997 г., в Косово в 1998-1999 гг.). Предпринятые странами ЗЕС совместные действия носили в целом вспомогательный и второстепенной характер (морская блокада Югославии, скромные полицейские консультативные миссии в городе Мостар и в Албании). Анализ дискуссий внутри Союза показывает, что главной причиной неактивности организации в большинстве случаев были политические разногласия между её членами по поводу вмешательства в конфликты, и уже во вторую очередь – институциональные ограничения ЗЕС и недостатки военного потенциала европейских стран[51]. В то же время нельзя не отметить значение ЗЕС как площадки, институционализировавшей сотрудничество европейских стран в военно-политической сфере, способствовавшей формированию определённых процедур этого взаимодействия. Кроме того, ЗЕС выступал в роли своеобразного «моста» между ЕС и НАТО, налаживал диалог между организациями.

1.2.3. Взаимодействие с НАТО в антикризисной сфере

Несмотря на выделение странами ЕС разнообразных сил и средств для ЗЕС, европейские военные и политики понимали, что организация Брюссельского договора не способна выполнять

[51] Rohan, S. The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration – Routledge, 2014. – P. 197.

весь спектр «петерсбергских задач», прежде всего, тех, которые требовали применения силы. Отсутствие у ЕС надёжного военного потенциала для проведения операций значительно ослабляло ОВПБ, что подтверждалось неудачами европейской дипломатии в деле урегулирования конфликта в Боснии[52].

Восполнить недостающие ресурсы было возможно за счёт предоставления ЗЕС доступа к коллективному потенциалу НАТО. Речь шла, прежде всего, о системах планирования, командования, коммуникаций, разведки и транспортных средствах[53]. Следует отметить, что многие ключевые военные активы, которых не хватало ЗЕС и за которыми он планировал обратиться к альянсу, по факту принадлежали США[54]. В свою очередь новая администрация Б.Клинтона, пришедшая в Белый дом в начале 1993 г. и сосредоточившаяся на внутриамериканских делах, более благосклонно относилась к намерениям европейцев проводить самостоятельные антикризисные акции[55].

Призыв предоставить возможность использовать активы альянса официально прозвучал в декларации Совета министров стран ЗЕС от 22 ноября 1993 г. Формы взаимодействия ЗЕС и НАТО по этому поводу были конкретизированы на саммите альянса в Брюсселе 10-11 января 1994 г. В принятой по его итогам декларации указывалось, что члены НАТО «поддерживают укрепление европейской опоры альянса через ЗЕС, который развивается как оборонный компонент ЕС», а «структура и ресурсы НАТО будут изменяться таким образом, чтобы способствовать этому развитию» (п.5). В этой связи страны альянса «готовы предоставить после консультаций в Североатлантическом совете коллективные активы для операций ЗЕС, проводимых европейскими союзниками в рамках ОВПБ», и «поддерживают развитие отделяемого, но не раздельного потенциала, чтобы удовлетворить (военные – М.Ф.) потребности европейцев и укрепить безопасность альянса» (п.6). Формула «отделяемого, но не раздельного» потенциала подчёркивала, что альянс сохранял полный контроль над этими ресурсами. Между альянсом и ЗЕС также создавался механизм консультаций (п.5).

Реализация такой модели оказалась весьма непростой задачей: требовалось адаптировать оборонительные структуры НАТО к проведению операций за пределами зоны её ответственности, определить конкретные силы и средства, которые можно было выделить ЗЕС, и порядок управления ими. Организационным решением стала одобренная на том же

---

[52] Juncos A.-E. EU Foreign and Security Policy in Bosnia: The politics of coherence and effectiveness – Oxford University Press, 2015. – P. 91.

[53] Hunter R.-E. The European Security and Defence Policy: NATO's Companion or Competitor? – RAND Corporation, 2002. – P. 19.

[54] НАТО как организации непосредственно «принадлежат» военные штабы, средства командования и коммуникаций, некоторые логистические активы. Основные военные средства выделяются странами-членами альянса.

[55] Sloan S.-R. The United States and European defence // Chaillot Paper No. 39. – Institute for Security Studies, WEU. – Paris, April 2000. – P. 10.

Брюссельском саммите 1994 г. инициатива по созданию в рамках Североатлантического блока «многонациональных объединённых оперативно-тактических сил», МОС (Combined Joint Task Forces, CJTF) – группировок численностью около 50 000 человек, состоящих из подразделений различных родов войск (joint) двух и более стран альянса (combined), формируемых для выполнения конкретной задачи/ операции (task force). Принципиальным нововведением была организация штабных структур МОС по модульному принципу: в нескольких «базовых» штабах объединённых командований НАТО в Европе создавались постоянные оперативные группы (nuclei), которые в случае принятия решения о проведении антикризисной операции в короткие сроки могли быть усилены до полноценных органов управления МОС за счёт подразделений штабного обеспечения, выделенных из состава других командований ОВС альянса или органов военного управления стран-участниц операции, в том числе не являющихся членами блока. Кроме того, в случае проведения миссии под руководством ЗЕС, штаб МОС мог быть развёрнут на основе одного из штабов, подотчётного организации Брюссельского договора.

Несмотря на то, что Вашингтон поддержал идею использования возможностей НАТО для нужд ЗЕС, на деле между трансатлантическими союзниками существовали концептуальные разногласия относительно предназначения будущих МОС. Так, Франция и многие «европеисты» восприняли договорённости Брюссельского саммита 1994 г. как признание права европейцев на проведение самостоятельных антикризисных операций. В США, однако, рассматривали концепцию МОС, в первую очередь, как способ повысить оперативность и гибкость НАТО, а также как возможность для европейских союзников играть более активную роль в составе альянса. Противоречия затрудняли решение организационных вопросов, например, о том, при каких именно штабах создать «ячейки» штабов МОС, кто должен управлять МОС при проведении операций ЗЕС и кому командующий этими миссиями должен был отчитываться – Североатлантическому совету или Совету министров ЗЕС.

Финализировать концепцию МОС удалось лишь спустя два с половиной года – на встречах министров иностранных дел Североатлантического совета в Брюсселе и Берлине в июне 1996 г[56]. Значительное влияние на переговоры оказал опыт операции НАТО «Совместные усилия» (Joint Endeavor) в БиГ, начатой в декабре 1995 г: развёрнутые в её рамках силы по выполнению Дейтонских соглашений (Implementation Force, IFOR) на практике являлись прототипом МОС[57]. «Берлинские договорённости» (или «берлинская формула») стали, по

[56] Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Final Communiqué. Berlin, 3 June 1996. URL: https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm (accessed: 14.06.2018).
[57] Jones P.-L. NATO's Combined Joint Task Force Concept: Viable Tiger or Paper Dragon? – School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas. – May 1999. P. 26-30

выражению некоторых исследователей[58], «большой сделкой»: НАТО и США признавали возможность проведения европейцами самостоятельных операций с применением ресурсов альянса, однако ЗЕС не должен был развивать свои собственные структуры планирования и командования, чтобы избежать дублирования с НАТО.

Фактически альянс и Вашингтон сохраняли полный контроль над антикризисной деятельностью ЗЕС. Так, решение о выделении ресурсов для него в каждом конкретном случае должен был единогласно принимать Североатлантический совет. Альянс осуществлял «наблюдение» за их использованием и мог потребовать отозвать те или иные элементы, если они требовались самой НАТО[59]. Исключалась возможность появления самостоятельной подсистемы командования операциями европейских союзников: функционирование штабных структур, выделяемых для операций ЗЕС, обеспечивали офицеры НАТО, временно переподчинявшиеся ЗЕС, но сохранявшие свои полномочия в командовании альянса (система “double-hatting”). Кроме того, предполагалось, что командование операциями ЗЕС на стратегическом уровне будет брать на себя заместитель Верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе (DSACEUR), которым обычно назначался представитель одной из европейских стран альянса, однако по сути он оставался подотчётен Верховному главнокомандующему (SACEUR) – американскому генералу, одновременно командовавшему военным контингентом США в Европе.

Таким образом, «берлинская формула» закрепляла «натоцентричную» модель обеспечения безопасности и реагирования на кризисы в Европе: «право первого решения» о вмешательстве в конфликт принадлежало альянсу, и уже потом возможность действовать могла быть «делегирована» ЕС и ЗЕС. В то же время достигнутые договорённости действительно повышали способность ЗЕС осуществлять самостоятельные операции и закладывали предпосылки для дальнейшей «европеизации» НАТО, в системе планирования которой отныне учитывалась опция предоставления ресурсов европейским союзникам. Принципиальный вопрос, который предстояло решить, заключался в том, чтобы сделать доступ стран ЗЕС к этим ресурсам гарантированным.

1.2.4. Амстердамский договор

Несмотря на усилия европейских стран по развитию коллективного военного потенциала, Боснийская война ярко продемонстрировала, что способности ЕС и ЗЕС вмешиваться в кризисы остаются сильно ограниченными. Проблемы с согласованием общего подхода к урегулированию конфликта указывали на несовершенство ОВПБ (т.е. второй опоры ЕС), а разногласия по поводу

[58] Hunter R.-E. The European Security and Defence Policy: NATO’s Companion or Competitor? – RAND Corporation, 2002. – P. 13.
[59] Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session. Final Communiqué. Press Release M-NAC-D-1(97)71. Brussels, 12 June 1997. – Para. 7. URL: https://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-071e.htm (accessed: 14.06.2018).

возможности применения военной силы и явная слабость организационных структур ЗЕС и боевого потенциала его членов подчёркивали необходимость углубления интеграции в оборонной сфере. Дипломатические неудачи европейцев в Боснии в очередной раз доказывали, что без дееспособных вооружённых сил как крайнего средства весьма затруднительно принудить стороны крупного конфликта к переговорам, достижению мирных договорённостей и их выполнению. В конечном счёте, урегулировать кризис на территории бывшей Югославии удалось лишь после силового вмешательства США и НАТО, тогда как миссии ЗЕС и ЕС носили вспомогательный характер (подробно рассматриваются в первом параграфе Главы 3).

Для решения описанных проблем требовалось скорректировать устройство Европейского союза: то, что в него придётся вносить изменения, страны-члены понимали ещё при подписании Маастрихтского соглашения, в котором было зафиксировано обязательство созвать в 1996 г. межправительственную конференцию для разработки нового договора[60]. Для подготовки МПК-96 весной 1995 г. была созвана экспертная группа, которая работала с июня по декабрь 1995 г. и сформулировала набор рекомендаций. В сфере внешней политики и безопасности основными вопросами были повышение связности и гибкости ОВПБ (в первую очередь за счёт внедрения процедуры голосования квалифицированным большинством), а также перспектива интеграции ЗЕС в ЕС.

Слияние двух организаций было сопряжено с рядом сложностей. Во-первых, в модифицированном Брюссельском договоре присутствовала пятая статья, содержавшая обязательство о коллективной обороне. Соответственно, в случае инкорпорации ЗЕС это положение должно было распространиться и на «нейтральных» членов Евросоюза – Австрию, Швецию и Финляндию, не входивших в НАТО. Кроме того, могли возникнуть затруднения с определением статуса и формы участия в оборонных делах государств, готовившихся ко вступлению в ЕС[61]. В самом ЗЕС проблему отношения к пятой статье решала система дифференцированного членства, введённая «Петерсбергской декларацией». Это позволяло привлечь более широкий круг стран к деятельности союза – в первую очередь миротворческой, обозначенной в качестве приоритета. Так, Ирландия, Дания, а затем Швеция, Финляндия и Австрия после вступления в 1995 г. в ЕС получили статус наблюдателей в ЗЕС. Исландия, Норвегия и Турция как европейские страны НАТО получили статус ассоциированных членов. В 1994 г. для стран Центральной и Восточной Европы (Латвии, Литвы, Эстонии, Болгарии, Румынии, Венгрии, Польши, Чехии, Словакии, Словении) был создан механизм ассоциированного партнёрства, благодаря которому они могли участвовать в текущей работе

[60] Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза – М.: Навона, 2010. – С. 122.

[61] Тузовская Н.Ю. Отношения ЕС и НАТО в процессе трансформации европейской системы безопасности: дис. … канд. полит. наук: 23.00.02 / Тузовская Наталья Юрьевна, науч.рук. Д.А. Данилов – ИЕ РАН. – Москва, 2009. – С.86.

ЗЕС, в том числе в его операциях, хотя и без права участия в принятии решений и в военном планировании. Возникал вопрос о сохранении этой системы. В этой связи звучали предложения оформить внедрение ЗЕС в ЕС в виде четвёртой опоры, от участия в которой было бы проще отказаться отдельным странам.

Во-вторых, при передаче ЕС функций ЗЕС вновь возникал принципиальный вопрос о контроле над военным потенциалом и структурами планирования и командования, которые также могли быть использованы в миротворческих целях. Страны-члены ЕС, ориентированные на трансатлантические структуры безопасности, усматривали в появлении у Евросоюза военных функций угрозу дублирования и ослабления роли НАТО в Европе, что могло привести к дальнейшему отдалению от европейских дел США (при том, что европейским странам пришлось приложить определённые усилия, чтобы привлечь американцев к урегулированию конфликтов в бывшей Югославии).

Таким образом, будущее ЗЕС стало одним из наиболее спорных вопросов МПК-96. В итоговом докладе экспертной группы, содержавшем предложения для рассмотрения на конференции, были сформулированы четыре основных сценария для ЗЕС: 1) Сохранение автономности организации, но укрепление «партнёрства» с ЕС; 2) Более тесная связь между ЕС и ЗЕС: ЕС получает возможность напрямую управлять деятельностью ЗЕС при реализации «петерсбергских задач»; 3) Включение «петерсбергских задач» в Договор о ЕС; 4) Постепенная интеграция ЗЕС в ЕС[62].

В очередной раз острые дискуссии развернулись между «европеистами» и «атлантистами». Главным противником инкорпорации ЗЕС в ЕС выступала Великобритания, настаивавшая на том, что интеграция в сфере обороны и безопасности не должна выходить за рамки, установленные Маастрихтским договором. Правительство Дж.Мейджора обозначило свою позицию ещё перед началом работы МПК и неизменно придерживалось её, как и затем (с мая 1997 г.) правительство Т.Блэра[63]. Кроме того, опасения по поводу «милитаризации ЕС» высказывали нейтральные страны. Так, Швеция выступила против плана поэтапной интеграции ЗЕС с ЕС, озвученного в марте 1997 г. министрами иностранных дел Франции, Германии, Бельгии, Италии, Испании и Люксембурга[64]. В то же время следует отметить, что Лондон в целом поддерживал углубление сотрудничества в военной сфере. В первой половине 1990-х гг. Великобритания значительно сократила свои военные расходы и в этой связи была заинтересована в большей кооперации со своими союзниками. Кроме того, немаловажную роль

---

[62] Council of the European Union. Reflection Group's Report. Brussels, 5.12.1995. – Part III. URL: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm (accessed: 14.06.2018).
[63] См. «Белая книга» британского правительства по МКП-1996: A Partnership of Nations – The British Approach to the 1996 Intergovernmental Conference. London, 12 March 1996.
[64] Bulletin Européen Quotidien. Agence Europe. N 6942. 26.03.1997. P. 3.

сыграл положительный опыт участия британских солдат совместно с французами и другими европейскими «братьями по оружию» в СООНО в Югославии. Наконец, процесс урегулирования в Боснии показал, что США не готовы вмешиваться по любому поводу в конфликты в «старом свете».

В итоге **Амстердамский договор**, подписанный 2 октября 1997 г., не содержал каких-либо принципиальных нововведений в области ОВПБ: основные изменения касались формулировок, которые, с одной стороны, создавали видимость углубления интеграции в сфере обороны и антикризисного реагирования, а с другой, будучи очередным компромиссом, оставались весьма расплывчатыми.

В новой редакции ст. J.3 раздела V (ст.13 консолидированного ДЕС[65]) указывалось, что отныне компетенция ЕС распространяется и на вопросы общей обороны: «Европейский совет должен определять принципы и основные ориентиры для Общей внешней политики и политики безопасности, *в том числе в вопросах, затрагивающих оборону* (курсив мой – М.Ф.)». Наиболее значимые изменения были внесены в ст. J.7 (стала ст.17). В её первом параграфе было обозначено, что ОВПБ включает «все вопросы безопасности ЕС, в том числе *поступательное формирование общей оборонной политики*, (курсив мой – М.Ф.) <…> которая может привести к общей обороне, если соответствующее решение примет Европейский совет». В Маастрихтском договоре речь шла лишь о гипотетическом формировании общей оборонной политики «в конечном счёте» (ст. J.4).

Далее, Амстердамский договор определял ЗЕС как «неотъемлемый элемент развития ЕС», который обеспечивает доступ Союза к военным («оперативным») средствам и оказывает ему поддержку в реализации военных аспектов ОВПБ (ст.17, п.1). ЕС должен был «укрепить институциональное взаимодействие» с ЗЕС с учётом возможности его дальнейшей интеграции. В соответствии со «Протоколом к статье J.7 ДЕС», конкретные шаги по решению этой задачи должны были быть разработаны в течение года. Несмотря на более утвердительную риторику новых положений, ЗЕС оставался автономной организацией, а вопрос его включения в ЕС и развитие общей оборонной политики должен был быть решен странами-членами Евросоюза единогласно.

Главной уступкой «европеистам» было включение в ДЕС «петерсбергских задач» (ст. 17, п.2). Они становились предметом решений ЕС, который мог задействовать для проведения соответствующих миссий и операций потенциал ЗЕС. Таким образом, антикризисная деятельность вошла в непосредственную компетенцию Евросоюза, однако инструменты её осуществления находились, опять же, у другой организации – ЗЕС.

---

[65] Здесь и далее в этом параграфе консолидированная версия ДЕС в Амстердамской редакции будет обозначаться как КДЕС.

Немаловажное нововведение Амстердамского договора – учреждение поста Высокого представителя по Общей внешней политике и политике безопасности, который должен был занимать Генеральный секретарь Совета ЕС (раздел V, ст. 26). Высокий представитель, совмещавший в себе черты министра иностранных дел и советника по национальной безопасности, должен был повысить эффективность и скоординированность действий стран Союза во внешнеполитической сфере. Первым Высоким представителем стал Хавьер Солана, ранее занимавший пост Генерального секретаря НАТО. Для обеспечения работы Высокого представителя в рамках Генерального секретариата (ГС) в соответствии с приложенной к договору декларацией[66] было создано Подразделение политического планирования и раннего предупреждения (Policy planning and early warning unit). Новый орган был сформирован из сотрудников ГС Совета ЕС, дипломатов и специалистов стран-членов Евросоюза, а также Еврокомиссии и ЗЕС и начал полноценно функционировать в 1999 г.

Голосование по вопросам ОВПБ по умолчанию оставалось единогласным, однако новый договор предусматривал возможность конструктивного воздержания, которое не блокировало принятие решения, но снимало с воздержавшейся стороны обязанность его исполнения. Кроме того, помимо «общих позиций» и «совместных действий» страны ЕС отныне могли согласовывать «общие стратегии», а приятие решений по их реализации (условно говоря, «подзаконных актов») должно было осуществляться квалифицированным большинством. В то же время любой член Евросоюза мог потребовать вернуться к процедуре единогласия, если рассматривавшийся вопрос носил чувствительный характер для его национальной политики (ст.23 КДЕС). Изменения в системе голосования частично увеличивали гибкость ОВПБ, однако практически не затрагивали сферу противодействия конфликтам: облегчённые процедуры не распространялись на решения, имевшие военные или оборонные аспекты (п.3 ст.23 КДЕС).

Отдельно следует упомянуть о приложенной к Амстердамскому договору декларации стран ЗЕС от 22 июля 1997 г. «О роли ЗЕС и его отношениях с ЕС и НАТО»[67], в которой, в частности, были обозначены шаги по институциональному сопряжению ЗЕС и ЕС. В течение следующих двух лет были организованы совместные заседания Совета ЗЕС и комитета безопасности ЕС (на тот момент главного комитета после КОРЕПЕР, занимавшегося вопросами ОВПБ), усилены контакты между секретариатами ЗЕС и Совета ЕС, а также с Европейской комиссией. Наиболее значимым опытом взаимодействия между двумя организациями стало

[66] Official Journal of the European Communities. C340/132. 10.11.1997. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN (accessed: 14.06.2018).

[67] Declaration of Western European Union on the Role of Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance. Adopted by the WEU Council of Ministers on 22 July 1997 and attached to the Final Act of the Intergovernmental Conference concluded with the signature of the Amsterdam Treaty on 2 October 1997. URL http://www.weu.int/documents/970722en.pdf (accessed: 14.06.2018).

проведение под политическим руководством ЕС полицейской операции ЗЕС в Албании, наблюдательно-разведывательной миссии в Косово (с задействованием Спутникового центра ЗЕС в Торрехоне) и миссии по оказанию помощи по разминированию в Хорватии (WEU Demining Assistance Mission to Croatia, WEUDAM; проводилась с 10 мая 1999 г. по 30 ноября 2001 г.). Следует отметить, что решение о проведении последних двух миссий принимал непосредственно ЕС.

Суммируя, можно сказать, что ключевое практическое значение Амстердамского договора для антикризисной деятельности Евросоюза заключалось в заметном укреплении институциональных связей между ЕС и ЗЕС. Тем не менее, договор не решал практически ни одной из концептуальных проблем в сфере обороны и миротворчества. Амстердамское соглашение в целом не оправдало ожиданий, которые связывались с договорённостями о пересмотре Маастрихтского договора[68].

1.3. Создание Общей политики безопасности и обороны и её операционализация

1.3.1. Декларация Сен-Мало

Поворотным моментом для развития антикризисных возможностей ЕС стал франко-британский саммит в Сен-Мало в 3-4 декабря 1998 г. «Феномен Сен-Мало»[69] не возник «из ниоткуда» и был обусловлен целым рядом факторов, которым, однако, не всегда уделяется достаточное внимание в исследовательской литературе.

Декларация Сен-Мало стала возможной, прежде всего, благодаря изменению отношения Великобритании к проекту общей обороны ЕС. На первый взгляд, это может показаться без преувеличения удивительным, учитывая жёсткую позицию Великобритании по оборонным вопросам в процессе согласования Амстердамского договора – а ведь с момента его подписания до саммита в Сен-Мало прошло всего чуть больше года. Тем не менее смена приоритетов Лондона имела объективные причины. Пожалуй, наиболее значимая из них заключалась в том, что британское руководство ощущало уменьшение своего влияния и растущую изоляцию в общеевропейских интеграционных делах, прежде всего ввиду неучастия Великобритании в европейском валютном союзе – на тот момент главном «драйвере» интеграции. В мае 1997 г. победу на выборах в британский парламент одержали лейбористы. Новое правительство во главе с Т.Блэром было, по выражению М.Тэтчер, «решительно проевропейским»[70] (по крайней мере по британским меркам), а сам премьер, по оценкам некоторых экспертов, – «однозначно самым

[68] Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза – М.: Навона, 2010. – С. 136.
[69] Журкин В.В. Военная политика Евросоюза – М.: Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014. – С. 58.
[70] Thatcher M. Statecraft: Strategies for a Changing World – HarperCollins, 2003. – P. 380.

проевропейским премьер-министром с момента присоединения Великобритании к ЕЭС в 1973 г.»[71] (даже несмотря на то, что изначально Т.Блэр придерживался довольно консервативных взглядов на вопросы строительства «европейской обороны»). Чтобы оставаться в центре интеграционных процессов и контролировать их, а также укрепить связи с партнёрами по ЕС, Великобритания была готова взять на себя лидирующую роль в области, где она обладала одним из наиболее развитых потенциалов (по сути, только Великобритания и Франция могли проводить полноценные антикризисные операции за пределами ЕС). Изменение отношения кабинета Т.Блэра к ЕИБО стало заметным в середине 1998 г. Пересмотр позиции британского руководства был также обусловлен общим состоянием внешнеполитического механизма ЕС. Сказывалась неудовлетворённость решениями Амстердамского договора, неспособность Евросоюза решительно действовать в ходе косовского конфликта и поддержать усилия по урегулированию, которые предпринимали его отдельные члены, в том числе Лондон. В том, что институциональная структура ОВПБ/ЕИБО требовала улучшения, представители Великобритании смогли убедиться за время своего председательства в ЕС в первой половине 1998 г.[72]

Призывы британского руководства реформировать структуры безопасности ЕС изначально вызвали немало удивления в европейских столицах[73]. Свою позицию Т.Блэр конкретизировал на неформальном саммите глав ЕС, проходившем в австрийском городе Портшахе 24-25 октября 1998 г.: премьер-министр признал реальной возможность интеграции ЗЕС в ЕС и призвал своих коллег обсудить варианты укрепления ЕИБО[74]. К рассмотрению вопроса были привлечены и военные ведомства стран-членов Евросоюза: 4 ноября 1998 г. в Вене по инициативе Австрии впервые прошла неофициальная встреча 15-ти министров обороны ЕС, которые единодушно высказались за укрепление военного потенциала ЕС для использования его в антикризисных целях[75]. Следует, однако, отметить, что по итогам обоих саммитов не было принято каких-либо документов.

Наконец, 1 декабря 1998 г. накануне встречи в Сен-Мало состоялись франко-германские переговоры, на которых две страны согласовали свои позиции относительно британской инициативы. В заключительной декларации Франция и Германия заявили, что будут

---

[71] Whitman R.-G. Amsterdam's unfinished business? The Blair government's initiative and the future of the Western European Union – Institute for Security Studies, Western European Union. – Occasional Paper No. 7, January 1999. – P. 10.
[72] Ibid., P. 12.
[73] Paris accueille avec perplexité l'initiative de Tony Blair sur la défense européenne // Le Monde, 23.10.1998. URL: http://www.lemonde.fr/archives/article/1998/10/23/paris-accueille-avec-perplexite-l-initiative-de-tony-blair-sur-la-defense-europeenne_3698505_1819218.html
[74] From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No. 47. – Paris, May 2001. – P. 2.
[75] Как выразился занимавший в то время должность министра обороны Австрии Вернер Фасслабенд, «мы, европейцы, просто обязаны справиться с проблемой европейских кризисов и конфликтов». Цит. по: Oakes M. European Defence: From Pörtschach to Helsinki. – House of Commons. Research paper No.00/20. – 21.02.2000. – P. 11.

разрабатывать план действий по развитию ОВПБ и европейской политики коллективной обороны, которая, прежде всего, должна позволить ЕС эффективно участвовать в урегулирования региональных кризисов. Кроме того, подчёркивалось, что Евросоюз должен получить возможность распоряжаться «оперативным потенциалом»[76], сформированным либо самими европейцами, либо из активов НАТО в соответствии с «берлинскими договорённостями». Стороны также обязывались подумать над путями интеграции ЗЕС в ЕС.

Декларация Сен-Мало была лаконичной (включала пять пунктов), но по-настоящему прорывной. Её первый пункт гласил: «Европейский союз должен быть в состоянии играть соответствующую его потенциалу роль на международной арене. <…> Важной задачей является полная и быстрая реализация положений Амстердамского договора, касающихся ОВПБ. Это включает ответственность Европейского совета за принятие решений о поступательном развитии общей оборонной политики в рамках ОВПБ. Совет должен быть в состоянии принимать на межправительственной основе решения, касающиеся всего спектра действий, описанных в главе V Договора о Европейском союзе»[77].

Во втором пункте подчёркивалось, что «для достижения этих целей требуется наделить Союз потенциалом для самостоятельных действий, подкреплённым надёжными военными силами, механизмом принятия решений об их использовании и готовностью пойти на это *в целях реагирования на международные кризисы*» (курсив мой – М.Ф.). Тем самым деятельность по урегулированию кризисов была обозначена в качестве приоритета: общая оборонная политика (несмотря на слово «оборонная») предназначалась, прежде всего, для выполнения «петерсбергских задач». Лишь далее, во втором пункте декларации, речь заходит о «пятых статьях» Североатлантического и Брюссельского договоров. Отмечается, что более боеспособная Европа укрепит НАТО. Ключевое значение второго пункта также заключалось в том, что он предлагал наделить Союз потенциалом для *самостоятельных* действий, т.е. не в рамках НАТО и не в рамках ЗЕС. В этом заключалось принципиальное изменение позиции Великобритании.

Третий пункт декларации конкретизировал потребности в военной сфере: «Для того, чтобы ЕС мог принимать решения и подключать военную силу в ситуациях, в которые НАТО целиком вовлечена не будет, ЕС должен получить соответствующие структуры, механизмы ситуационного анализа, источники разведывательной информации, а также необходимый потенциал стратегического планирования; при этом необходимо избегать ненужного дублирования, принимая во внимание имеющиеся в наличии ресурсы ЗЕС и динамику его

[76] Oakes M. European Defence: From Pörtschach to Helsinki – House of Commons. Research paper No.00/20. – 21.02.2000. – P. 18.
[77] British-French summit. St-Malo, 3-4 December 1998. Joint Declaration / From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 51. – Paris, April 2002. – P. 8-9.

отношений с ЕС. В этой связи Европейскому союзу потребуется доступ к соответствующим военным ресурсам (европейским ресурсам, входящим в европейскую опору НАТО, или национальным или многосторонним ресурсам, не подчинённым НАТО)»[78].

В четвёртом пункте авторы декларации акцентировали то, что укрепление вооружённых сил Европы должно опираться на «сильную и конкурентоспособную европейскую военную промышленность и технологическую базу».

Важным элементом декларации Сен-Мало был предложенный в ней принцип взаимодействия между ЕС и НАТО в антикризисной сфере, согласно которому Евросоюз мог действовать самостоятельно в ситуациях, «в которые НАТО не будет вовлечена целиком». В то же время такая формула имела некоторую двойственность. С точки зрения Парижа и «европеистов», она фиксировала самостоятельность ЕС и не предполагала иерархии в отношениях между Союзом и альянсом. Однако, по мнению Вашингтона и Лондона, «право первого решения» скорее оставалось за НАТО, которая сначала должна была определиться со своим участием в урегулировании конфликта, а уже затем этот вопрос мог быть «делегирован» ЕС.

1.3.2. Формирование основ антикризисной системы ОПБО

Прозвучавший в Сен-Мало призыв был одобрен на заседании Европейского совета в Вене 11-12 декабря 1998 г. Конкретных решений по ОВПБ принято не было, однако совет постановил продолжить дискуссию по обозначенным в франко-британской декларации вопросам и запланировал рассмотреть прогресс по этому вопросу через полгода – на следующем саммите в Кёльне под председательством Германии.

Сформулированная в Сен-Мало инициатива получила активное развитие. Первые предложения по ней были выдвинуты Бонном в феврале и марте 1999 г. Они были рассмотрены на неформальном саммите министров иностранных дел стран ЕС 13-14 марта 1999 г. в Эльтвиле. Кроме того, 29 мая в Тулузе прошло заседание франко-германского Совета по обороне и безопасности. По его итогам была принята декларация, в которой стороны подтвердили свою решимость продвигаться к самостоятельным структурам безопасности ЕС, заявили о намерении адаптировать для этой цели Еврокорпус, а также подчеркнули необходимость координации работы своих военно-промышленных комплексов. Отметим, что на всех вышеперечисленных встречах акцент был сделан на том, что создание коллективного потенциала и структур принятия

[78] Ibid.

решений в области безопасности необходимо, прежде всего, для того, чтобы Евросоюз мог осуществлять деятельность по урегулированию кризисов[79].

3-4 июня 1999 г. прошёл **саммит Европейского совета в Кёльне**, на котором были приняты два важнейших для развития коллективной системы безопасности ЕС документа. Первый – *Декларация об укреплении Общей европейской политики безопасности и обороны* (ОЕПБО), которая включала формулировки декларации Сен-Мало о наделении ЕС потенциалом для самостоятельных действий по урегулированию кризисов, включая «полноценные военные силы и механизм принятия решений об их использовании». Теперь это намерение было официально озвучено на уровне всего Евросоюза. Страны-члены ЕС брали на себя обязательство развивать коллективный военный потенциал на основе существовавших «национальных, двусторонних и многонациональных» вооружённых формирований. Особое внимание планировалось уделить совершенствованию средств разведки, стратегического транспорта, систем командования и управления (области, в которых наблюдались наибольшие проблемы). В декларации кёльнского саммита была также указана необходимость укрепления индустриальной и технологической базы, гармонизации и стандартизации требований к военной продукции, процедур планирования. К участию в своей будущей антикризисной деятельности ЕС стремился привлечь как можно больший круг партнёров (членов НАТО, нейтральные страны), о чём говорилось в третьем пункте декларации. Наконец, пятый пункт гласил о передаче функций, необходимых для реализации «петерсбергских задач», от ЗЕС к ЕС, а «ЗЕС как организация выполнил свою задачу» и завершит свою работу.

Вторым документом, принятым на встрече в Кёльне, стал подготовленный страной-председателем – Германией – *доклад на тему усиления ОЕПБО*. В нём была описана создававшаяся система институтов политического контроля и стратегического управления будущими «петерсбергскими операциями» ЕС, а также органов для ситуационного анализа, планирования и оперативного руководства (ч.4 доклада о ОЕПБО):

- Регулярные или ad hoc заседания Совета по общим вопросам (General Affairs Council), на котором при необходимости могли присутствовать министры обороны стран-членов;
- Постоянно действующий орган в Брюсселе (Комитет по политике и безопасности, КПБ), состоящий из политических и военных представителей стран-членов, а также экспертов;
- Военный комитет Европейского Союза (ВКЕС) из военных представителей, которые готовят рекомендации для КПБ;
- Военный штаб Европейского Союза (ВШЕС), включающий ситуационный центр;

[79] From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents/ Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No. 47. – Paris, May 2001. – P. 14-19, 40.

- Другие подразделения, такие как Спутниковый центр и Институт стратегических исследований.

В кёльнских декларации и докладе также подчёркивалось, что НАТО остаётся основой коллективной обороны для её членов, тогда как ОЕПБО усиливает «европейскую опору» альянса. Сохранялись обязательства коллективной обороны Брюссельского договора, но только для стран, участвовавших в нём. Подобные фразы о роли НАТО стали своеобразной «мантрой», без них не обходился практически ни один документ об общей политике обороны ЕС.

Европейские политики постарались сохранить интенсивные темпы работы над ОЕПБО, заданные в ходе подготовки к встрече в Кёльне. Следует упомянуть британо-итальянский саммит в Лондоне 19-20 июля 1999 г., франко-британский саммит в Лондоне 25 ноября, франко-германский саммит 30 ноября, а также встречу Совета министров ЗЕС в Люксембурге 22-23 ноября.

Результаты переговоров второй половины 1999 г. были представлены на **саммите ЕС в Хельсинки** 10-11 декабря. Участники встречи утвердили итоговый документ и два доклада («Об укреплении ОЕПБО» и «О невоенных средствах ЕС для урегулирования кризисов»), в которых в основном конкретизировали положения, согласованные в Кёльне. Наиболее значимым итогом саммита стало принятие так называемой «Главной цели» (Headline Goal) – плана развития военного потенциала ОЕПБО и европейских сил быстрого реагирования. Предполагалось, что к 2003 г. страны ЕС должны быть способны в течение 60 дней развернуть и поддерживать на протяжении минимум одного года формирование численностью до 50 000-60 000 человек (примерно 15 бригад), готовое выполнять все виды «петерсбергских задач». Создаваемый на добровольных началах контингент должен был обеспечиваться соответствующими структурами и средствами (командными, разведывательными, транспортными, боевого и материально-технического обеспечения) и при необходимости включать воздушные и морские компоненты. Кроме того, в этих войсках должны были присутствовать небольшие подразделения быстрого (передового) развёртывания. Предполагалось также сформировать резервы, которые могли использоваться для ротации развёрнутых сил. Для проведения миротворческих операций ОЕПБО в составе Совета ЕС создавалась централизованная система политических и военных органов управления и планирования (Комитет по вопросам политики и безопасности (КПБ), Военный комитет ЕС (ВКЕС) и Военный штаб ЕС (ВШЕС) должны были появиться во временном виде к марту 2000 г.).

Участники саммита в очередной раз отдельным пунктом подчеркнули, что Европейский совет намерен развивать автономный потенциал исключительно для проведения военных антикризисных операций «там, где НАТО целиком не задействована», и это не предполагает дублирования функций альянса или создания европейской армии.

Помимо «Главной цели» ключевым достижением саммита в Хельсинки стала разработка механизмов невоенного, или гражданского урегулирования кризов. Кёльнский саммит сосредоточил внимание на военных аспектах ОЕПБО, лишь мимоходом упомянув, что подход к кризисным ситуациям должен быть интегрированным и включать как военные, так и политические и экономические средства[80]. Как уже было сказано, в Хельсинки Европейский совет утвердил специальный доклад «О невоенных средствах ЕС для урегулирования кризисов», который содержал план действий по созданию гражданского потенциала быстрого реагирования. Акцентировалось, что страны ЕС накопили определённый опыт проведения совместных полицейских миссий, поисково-спасательных операций, оказания гуманитарной помощи, восстановления административно-правовых институтов, мониторинга за электоральными процессами и соблюдением прав человека. Доклад предлагал развить этот инструментарий и создать постоянные механизмы для его использования. Конкретные шаги в этой области предлагалось сформулировать в виде аналогичных «главных целей», но уже гражданских (например, способность быстро развернуть в зоне кризиса полицейские подразделения, направить в течение 24 часов до 200 человек для выполнения поисково-спасательных задач). Приоритетом было обозначено формирование объединённого контингента гражданской полиции. Для гражданских миссий ЕС также требовались механизмы быстрого финансирования – такие как, например, Фонд быстрого реагирования Европейской комиссии, уже функционировавший на тот момент. Кроме того, в докладе были описаны контуры структуры, которая должна была заняться невоенным направлением ОЕПБО.

Таким образом, на Хельсинском саммите были определены два направления антикризисной деятельности ЕС – военное и гражданское, каждое из которых впоследствии получило институциональное оформление. Возможность использовать разные инструменты должна была стать отличительной чертой и главным преимуществом комплексного подхода Евросоюза к миротворчеству.

Следующим значимым этапом развития ОЕПБО стало **заседание Европейского совета в городе Санта-Мария-да-Фейра** в Португалии 19-20 июня 2000 г. Основное внимание было сосредоточено на гражданских аспектах деятельности Союза по урегулированию кризисов и на разработке вариантов участия в операциях ЕС третьих стран. Вопросы развития военного потенциала оставались приоритетом, однако на саммите они отошли на второй план: работа по выполнению хельсинских целей была в самом разгаре, и участники встречи лишь обозначили ориентиры для её продолжения.

[80] Журкин В.В. Военная политика Евросоюза – М.: Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014. – С. 65.

Коллективный гражданский потенциал планировалось задействовать как для самостоятельных гражданских миссий ЕС, так и для миссий, проводимых международными (ООН, ОБСЕ) и региональными организациями. При этом Евросоюз ставил перед собой задачу разработать особый инструментарий гражданского реагирования, который имел бы преимущества перед возможностями других участников миротворческой деятельности и заполнял бы «те области, в которых международное сообщество до настоящего времени демонстрировало слабость»[81]. Особое внимание требовалось уделить потенциалу быстрого реагирования.

В качестве приоритета на саммите в Фейра было обозначено развитие гражданской полиции. Страны ЕС поставили перед собой задачу сформировать на добровольной основе к 2003 г. силы гражданской полиции общей численностью до 5 000 человек (позднее эту задачу стали называть «Главной целью для полиции») для проведения операций по предотвращению или деэскалации внутригосударственных кризисов; восстановления законности и порядка в нестабильных постконфликтных зонах; для подготовки и поддержки местной полиции, а также прямого исполнения полицейских функций (в докладе страны-председателя отмечалось, что на момент проведения саммита в подобных операциях принимали участие около 3 300 полицейских из стран-членов ЕС). Евросоюз также должен был получить способность оперативно развернуть за 30 дней полицейский контингент численностью до 1 000 человек. Отдельно подчёркивалось, что «страны-члены и ЕС могут сыграть роль катализатора в деле повышения стандартов международных полицейских операций, в том числе в рамках и при содействии ООН и ОБСЕ»[82].

Гражданское измерение ОЕПБО не ограничивалось полицейскими миссиями, их должна была сопровождать работа в других областях, таких как установление законности и порядка в зоне конфликта через восстановление судебной и пенитенциарной систем, организация работы административных властей, защита мирного населения, в том числе от последствий стихийных бедствий или антропогенных катастроф (следует отметить, что примерные требования к возможным поисково-спасательным операциям ЕС, приведённые в итоговом документе Хельсинского саммита, не были воспроизведены в докладе встречи в Фейра).

Для планирования гражданских миссий различного рода и управления ими 22 мая 2000 г. Совет ЕС принял решение о создании Комитета по гражданским аспектам кризисного урегулирования (Committee for civilian aspects of crisis management, CivCom), первое заседание которого состоялось 16 июня того же года[83]. Кроме того, в Секретариате Совета ЕС был

---

[81] From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No. 47. – Paris, May 2001. – P. 133.
[82] Ibid., P. 138.
[83] Council of the European Union. Decision setting up a Committee for civilian aspects of crisis management, 22 May 2000. Official Journal of the European Union. L 127/1. 27 May 2000.

сформирован специальный координационный механизм, связанный с подразделениями Еврокомиссии. В итоговой резолюции Фейра также указывалось, что политические и исполнительные органы ОЕПБО должны быть окончательно сформированы как постоянные в кратчайшие сроки после следующей встречи Европейского совета, которая должна была пройти в декабре 2000 г. в Ницце.

После саммита в Фейра страны ЕС сосредоточились на оперативном потенциале кризисного реагирования. К работе по определению перечня сил и средств, необходимых для создания к 2003 г. европейских сил быстрого реагирования, была подключена специальная рабочая группа (Headline Goal Task Force, HTF), созданная в июле 2000 г. по решению саммита. Для рассмотрения отношений ЕС с НАТО и использования опыта альянса при строительстве европейских военных структур к группе подключались натовские эксперты (формат HTF+). Первый черновой вариант «каталога сил и средств» (Helsinki Headline Catalogue), необходимых ОЕПБО, был составлен летом 2000 г.[84] В сентябре он был обновлён (рассмотрен на неофициальной встрече министров обороны ЕС 22 сентября во французском городе Экуане), и его финальная версия была представлена на «**Конференции по обязательствам о выделении военных средств**» (Capability Commitment Conference, CCC), которая прошла 20-21 ноября 2000 г. в Брюсселе с участием глав внешнеполитических и военных ведомств стран Евросоюза. Итоговая декларация конференции зафиксировала, что в общей сложности члены ЕС готовы добровольно предоставить для антикризисных действий более 100 000 человек, 400 боевых самолетов и 100 кораблей (позднее был составлен «каталог вкладов» – Helsinki Force Catalogue)[85]. Подчёркивалось, что такой «пул» войск полностью покрывает потребности «Главной цели-2003». Кроме того, участники конференции назвали удовлетворительными «вклады» в виде национальных и многонациональных штабных структур. В то же время из формулировок текста декларации следовало, что, несмотря на внушительные количественные показатели выделенных сил и средств, у стран ЕС есть определённые проблемы, которые, как было отмечено в ходе

О необходимости создания такого комитета было заявлено ещё на саммите Европейского совета в Лиссабоне 23-24 марта 2000 г.

[84] Представлял собой 50-истраничный каталог-таблицу. В четырёх столбцах были обозначены четыре основных сценария действий: разведение силой враждующих сторон, предотвращение конфликтов, оказание гуманитарной помощи, эвакуация граждан. В более чем 500 строках были указаны конкретные силы и средства (типы и количество), необходимые для выполнения перечисленных четырёх видов операций. См.: From Saint-Malo to Nice… Op.cit., P. 143-146.

[85] ФРГ – 13 тыс. человек (здесь и далее – численность сухопутных сил), 20 кораблей, 93 боевых самолета; Великобритания – 12,5 тыс., 18 кораблей, 72 самолета; Франция – 12 тыс., 15 кораблей, 75 самолетов; Италия – 12 тыс., 19 кораблей, 47 самолетов; Испания – 6 тыс. человек; Нидерланды – 5 тыс.; Греция – 4 тыс.; Австрия – 2 тыс.; Финляндия и Швеция – по 1,5 тыс.; Бельгия, Ирландия и Португалия – по 1 тыс.; Люксембург – несколько сот человек. При этом национальные контингенты, которые могут быть выделены для относительно краткосрочных операций, превышают указанные показатели.

Цит. по: Европейский союз. Факты и комментарии. Выпуск №22. Сентябрь-ноябрь 2000 г. / Борко Ю.А. (отв.ред.) – ИЕ РАН. Ассоциация европейских исследований (АЕВИС). URL: http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive/vipusk_22 (дата обращения: 14.06.2018).

конференции, затрудняют проведение операций в рамках ОЕПБО. «Узкие места» обнаружились, прежде всего, в командных структурах, работе систем связи, разведки. Особо острой была нехватка у ЕС стратегического транспорта[86].

1.3.3. Саммиты в Ницце и Лакене: приведение ОПБО в оперативное состояние

Завершающим этапом формирования первоначальной структуры ОЕПБО стал **саммит Европейского совета в Ницце** 7-9 декабря 2000 г. Утверждённые в его ходе поправки в Договор о ЕС не содержали каких-либо существенных нововведений. Наиболее значимое изменение ст. 17 ДЕС, посвящённой ОЕПБО, касалось ЗЕС: отныне он не фигурировал как средство осуществления антикризисной деятельности Евросоюза, а был назван лишь «одним из форматов» сотрудничества. Таким образом организация была лишена оперативных функций. Начался её демонтаж – довольно быстро большинство подразделений были расформированы (дольше всех продолжала функционировать Парламентская ассамблея ЗЕС, переформатированная в консультативный комитет; она завершила свою работу в 2011 г.). Отдельно стоял вопрос об использовании «наследия» ЗЕС при создании органов управления ОЕПБО. С учетом противоречивой истории организации и ее репутации как «слабой», европейское руководство предпочло сформировать структуры общей политики «с чистого листа»[87]. В то же время некоторые процедурные и практические наработки ЗЕС оказались востребованными для новых подразделений.

В целом саммит в Ницце, скорее, закреплял итоги проделанной работы по созданию системы реагирования на конфликты. В итоговом документе встречи Общеевропейской политике безопасности и обороны было посвящено только два абзаца. Решения, касавшиеся ОЕПБО, были представлены в специальным докладе, одобренном участниками саммита (следует отметить, что в заключениях использовалось название «Общая европейская политика безопасности и обороны», тогда как в докладе употреблялась аббревиатура ЕПБО – без слова «общая»; после саммита эта аббревиатура стала основной). Наиболее значимым было решение об учреждении на постоянной основе новых политических и военных структур – КПБ, ВКЕС и ВШЕС, которые ранее были созданы и работали как временные органы. В приложениях доклада подробно описывались их состав и функции. Кроме того, положение о КПБ было добавлено в текст основополагающего договора. Официально решения о создании трёх инстанций были приняты Советом ЕС 22 января 2001 г.

---

[86] From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No. 47. – Paris, May 2001. – P. 174.

[87] Так, только три из более чем 90 сотрудников аппарата ЗЕС смогли устроиться на работу в органы ОПБО. См.: Bailesand A., Messervy-Whiting G. Death of an Institution. The end for Western European Union, a future for European defence? – Egmont Paper No. 46. – May 2011. – P. 47.

Саммиту Евросовета в Ницце был также представлен совместный доклад, Генерального секретаря Совета/Высокого представителя по ОВПБ Х.Соланы и члена Европейской комиссии К.Паттена, посвящённый вопросам реагирования на конфликты. Главный тезис доклада состоял в том, что ЕС необходимо перенести акцент с реактивных действий на осуществление превентивных мер, для которых Союз располагает хорошим инструментарием. Среди конкретных предложений – периодическое рассмотрение Советом ЕС вопросов предотвращения конфликтов; регулярное определение Советом на основе рекомендаций Генерального секретаря и Еврокомиссии приоритетных сфер деятельности ЕС в этой области; выработка ЕС ясных общих позиций в отношении стран и регионов, где существует риск возникновения конфликтов. В докладе также была подчёркнута необходимость более эффективного партнёрства с ООН, ОБСЕ, Советом Европы, Международным Комитетом Красного Креста, интенсификации диалога с другими неправительственными организациями[88].

За два года плотной работы Европейскому союзу удалось разработать основные элементы системы антикризисного реагирования – структуры управления, оперативный потенциал (как военный, так и гражданский). Следующим этапом должна была стать активация созданных механизмов, их апробация и корректировка работы. В Ницце была поставлена задача привести ЕПБО в оперативное состояние до конца 2001 г. – до саммита Европейского совета в Лакене. В течение 2001 г., однако, интенсивность деятельности по развитию ЕПБО заметно снизилась: страны ЕС заложили основы общей политики (хотя многие её составляющие существовали фактически только на бумаге), однако теперь им предстояло решить гораздо более сложные вопросы прикладного характера, мнения по которым расходились.

Продолжилось формирование пула специалистов для гражданских миссий ЕПБО. 10 мая 2001 г. в Брюсселе прошла неформальная конференция по оценке требований к коллективному полицейскому контингенту. Принявшие участие в ней главы национальных полиций озвучили «вклады», которые их страны были готовы внести в общие полицейские силы (должны были составить около 1% от численности национальных полицейских контингентов)[89]. В ходе конференции были также рассмотрены требования к планированию и проведению полицейских миссий ЕПБО и участию европейских правоохранителей в операциях международных организаций. Сформулированные рекомендации легли в основу «Плана действия по полиции»,

---

[88] Европейский союз. Факты и комментарии. Выпуск №23. Декабрь 2000 г. – февраль 2001 г. / Борко Ю.А. (отв.ред.) – ИЕ РАН. Ассоциация европейских исследований (АЕВИС). URL: http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive/vipusk_23 (дата обращения: 14.06.2018).

[89] Италия – 900 офицеров, Франция – более 800 (600 военных жандармов и 206 офицеров полиции), Испания – 500 (300 из которых могут быть мобилизованы в 30-дневный срок), Великобритания – 450 полицейских, Португалия – 240, Швеция – 160-170, Греция – 150 (30 – в течение короткого срока), Дания – 125 (в том числе 25 – в течение короткого срока), Австрия – 110-120 (20 – в течение короткого срока), Финляндия – 60-70, Люксембург – 6. Цит. по: Европейский союз. Факты и комментарии. Выпуск №24-25. Март-август 2001 г. / Борко Ю.А. (отв.ред.) – ИЕ РАН. Ассоциация европейских исследований (АЕВИС). URL: http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive/vipusk_24-25

одобренного на саммите Европейского совета в Гётеборге 15-16 июня 2001 г.[90] Перед ЕС стоял немалый круг задач: требовалось разработать процедуры планирования и проведения полицейских миссий (в том числе проходящих совместно с военными операциями), управления и контроля за ними, способы их финансирования, рассмотреть правовые аспекты участия полиции из ЕС в антикризисных действиях, обеспечить совместимость выделяемых национальных полицейских контингентов и унифицировать требования к их материально-техническому обеспечению, разработать программы обучения и тренировок[91]. Для реализации этих масштабных планов требовалось укрепить систему органов, занимавшихся гражданскими аспектами ЕПБО. Так, в июне 2001 г. в Генеральном Секретариате Совета ЕС было создано специальное подразделение, занимавшееся разработкой полицейских операций (Police Unit, Directorate-General E, Directorate IX “Civilian Crisis Management and Administrative Coordination”, семь специалистов). Кроме того, на саммите в Гётеборге были рассмотрены вопросы участия в полицейских миссиях третьих стран[92].

19 ноября 2001 г. в Брюсселе прошла «Конференция по обязательствам о выделении полицейских контингентов» (Police Capabilities Commitment Conference), аналогичная прошедшей годом ранее конференции по выделению военных сил. Участвовавшие во встрече министры стран ЕС констатировали, что поставленная в Фейра «Главная цель для полиции» (создание к 2003 г. пятитысячного полицейского корпуса для действий в кризисных ситуациях) практически выполнена – причём, по оценке Совета, численность полицейского контингента, который может быть развернут в течение 30 дней, превосходит первоначально запланированную (1000 человек) и составляет свыше 1400 человек. Подчёркивалось, что страны ЕС выделили подразделения и отдельных специалистов – в том числе военной полиции. Благодаря таким «взносам» Евросоюз получал возможность проводить разноплановые полицейские операции[93] на любом этапе развития кризиса.

Полицейские миссии были приоритетным, но не единственным видом деятельности, разрабатывавшемся в рамках ЕПБО: в Гётеборге члены ЕС также согласовали «конкретные цели»[94] для организации миссии по установлению верховенства права, обеспечения работы административных властей, защите гражданских лиц (эти направления были выделены ранее на

---

[90] План был представлен в качестве приложения к докладу о развитии ЕПБО, подготовленного Швецией, председательствовавшей на тот момент в ЕС

[91] Например, EU selection criteria for police officers, their equipment, and requirements for their training in the context of civilian crisis management. Doc. 5038/3/01 ENFOPOL 1 REV 3 COR 1, 2 of 7 May 2001.

[92] Annex II to the ANNEX. Contributions of non-EU States to EU Police Missions in Civilian Crisis Management. In: From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 51. – Paris, April 2002. – P. 43.

[93] В целом их можно было разделить на два типа: а) по усилению местной полиции и б) по её временной замене.

[94] Annex III to the ANNEX. New Concrete Targets for Civilian Aspects of Crisis Management. In: From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 51. – Paris, April 2002. – P. 44-52.

саммитах в Фейра и Ницце). В области верховенства права ЕС ставил перед собой задачу к 2003 г. быть в состоянии выделить в течение 30 дней до 200 специалистов (судей, прокуроров, приставов и т.д.) для восстановления, реформирования судебно-правовой системы либо прямого осуществления судебных функций в зоне конфликта. К этой работе предполагалось привлекать не только должностных лиц, но и представителей негосударственных структур и организаций. Создававшийся корпус специалистов должен был стать важным инструментом реализации долгосрочных антикризисных мер. Аналогичную цель Европейский совет принял для другого невоенного инструмента ЕПБО: к 2003 г. требовалось создать пул специалистов из разных областей для организации работы временных органов местного управления (административных), принимая во внимание опыт ЕС на Балканах (в г.Мостаре) и в Восточном Тиморе, а также опыт международных организаций в этой сфере. Евросоюз должен был составить перечень необходимых специалистов и разработать программы их подготовки. Наконец, конкретные цели были сформулированы для защиты гражданских лиц (civil protection): предполагалось, что к 2003 г. у ЕС будет возможность в течение 3-7 часов выслать в обозначенную зону две-три передовых группы (по 10 человек каждая) для оценки ситуации и координации дальнейших действий. Общая численность подобных специалистов, доступных для операций ЕПБО, должна была составить около 2000 человек, из которых по 100 человек должны были находиться на постоянном дежурстве. Предполагалось, что подобный контингент будет использован для оказания срочной гуманитарной помощи в зоне конфликта (например, для поиска и спасения людей, строительства временных лагерей, помощи в доставке грузов).

Выполнению вышеперечисленных задач должен был способствовать находившийся под управлением Европейской комиссии «механизм быстрого реагирования» (Rapid Reaction Mechanism). Необходимость создания специального фонда для финансирования антикризисных действий невоенного характера была озвучена ещё на саммите Евросовета в Хельсинки. Предложение разработать такой механизм поступило от Европейской комиссии в октябре 2000 г., а соответствующий регламент был принят Советом ЕС 26 февраля 2001 г.[95] Этот финансовый инструмент позволял Еврокомиссии оперативно выделять средства в виде грантов (ст.5) для принятия экстренных краткосрочных мер гражданского характера в предкризисных или кризисных ситуациях, в первую очередь, для того чтобы не допустить их перерастания в вооружённый конфликт. Механизм быстрого реагирования мог быть задействован для действий

[95] European Commission (2000) Proposal for a Council Regulation creating the Rapid Reaction Facility. Official Journal of the European Communities, (2000/C 311 E/14). P. 213-216. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2000.311.01.0213.01.ENG&toc=OJ:C:2000:311E:TOC (accessed: 14.06.2016);
Council Regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism. Official Journal of the European Communities, L 057, 27/02/2001. – P. 5-9. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001R0381 (accessed: 14.06.2016).

в регионах, на которые уже распространялись другие программы помощи ЕС. Предполагалось, что он будет использоваться в ситуациях, когда выделение финансовой помощи через другие инструменты ЕС заняло бы слишком много времени. Программы механизма быстрого реагирования не должны были длиться более шести месяцев. Реципиентами финансовых средств могли стать правительства, государственные институты, региональные и международные организации, НПО, в некоторых случаях – отдельные должностные или частные лица (ст.6.1). Важно, что Комиссия самостоятельно принимала решение о применении механизма быстрого реагирования, хотя и должна была заблаговременно уведомить об этом Совет ЕС, а также представить ему ежегодный отчёт об использовании инструмента. Бюджет механизма также определялся ежегодно. За время своего существования – с 2001 по 2007 гг. – в его рамках было реализовано около 50 проектов на сумму порядка 120 миллионов евро: например, ЕС спонсировал наблюдение за выполнением соглашений о прекращении огня (в Ачехе, Либерии, на Шри Ланке), восстановление гражданских администраций (в Бунии, Афганистане), развитие гражданского общества (в Боливии, Индонезии), развитие независимых СМИ (в Афганистане), разработка планов экономического восстановления (в Афганистане, Ираке, Ливане)[96].

Помимо конкретных целей для гражданского направления ЕПБО на саммите в Гётеборге были также одобрена «Европейская программа предотвращения конфликтов», которая представляла собой развитие концепции превентивного реагирования ЕС на кризисы. В документе подчёркивалось, что Евросоюз должен научиться эффективно использовать программы развития совместно с инструментарием ЕПБО. Особое внимание следовало уделить мониторингу международной обстановки и раннему предупреждению конфликтов[97].

При всей значимости развития гражданского инструментария, основополагающими для ЕПБО оставались процессы, связанные с формированием военного антикризисного потенциала. Требовалось разработать механизмы и процедуры использования сил и средств, формально выделенных странами ЕС для «Главной цели-2003». Остро стояла проблема нехватки ресурсов, прежде всего, систем связи, сбора и обработки информации, транспортной авиации. Оставалась неясной и реальная численность коллективного антикризисного контингента, учитывая то, что немало подразделений, выделенных странами ЕС, были задействованы на Балканах. Все эти проблемы были рассмотрены в ходе ряда формальных и неформальных встреч военных чиновников и экспертов. В частности, 23 мая 2001 г. состоялась первая официальная встреча начальников штабов стран ЕС, в ходе которой был представлен доклад о недостатках ЕПБО (было выделено около 40 проблемных областей).

---

[96] Gourlay C., Helly D., Ioannides I. Civil crisis management: the EU way / ed. Agnieszka Nowak // Chaillot Papers No. 90. – Institute for Security Studies, European Union. – Paris, June 2006. – P. 53.

[97] From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 51. – Paris, April 2002. – P. 64-68.

19 ноября 2001 г. в Брюсселе состоялась вторая конференция по обзору оперативного потенциала ЕПБО (“Capability Improvement Conference”). Её участники отметили прогресс в укреплении сил быстрого реагирования ЕС за счёт выделения дополнительных сил и средств (например, ракетных установок, систем РЭБ, инженерных подразделений, высокоточного оружия), а также проведения военных реформ на национальном уровне. Тем не менее обозначенные ранее основные проблемы коллективного потенциала оставались (проблемы с системами командования, связи и сбора разведданных, с транспортом, морской авиацией, а также «доступностью» обещанных для операций ЕПБО войск в целом)[98]. Для их преодоления в Брюсселе страны ЕС согласовали «План действий по развитию европейского потенциала» (European Capability Action Plan, ECAP). В документе были сформулированы принципы дальнейшей работы, ключевым из которых должен был стать децентрализованный подход, или подход «снизу-вверх» (“bottom-up” approach): предполагалось, что укрепление коллективного потенциала будет происходить, прежде всего, за счёт реализации уже принятых национальных или многонациональных военных программ, а не запуска новых проектов на уровне всего ЕС. При этом требовалось обратить внимание стран-членов Союза на те области, в которых при создании оперативного потенциала ЕПБО были выявлены «узкие места». Для контроля и координации работ создавались «экспертные панели» – группы по различным направлениям под руководством одной или двух ведущих стран. В рамках этих групп производилась оценка прогресса по укреплению национальных вооружённых сил с учётом потребностей ЕПБО. Основную роль по дальнейшему анализу характеристик коллективного антикризисного потенциала возлагалась на ВКЕС.

Кроме того, 19 ноября министры обороны шести стран ЕС (Великобритания, Испания, Италия, Франция, ФРГ, Швеция) приняли декларацию о сотрудничестве в создании новых военно-воздушных технологий и средств. К лету 2002 г. шестерка подготовила доклад, содержавший оценку потребностей в таких военных средствах на период до 2020 г.

Своеобразным рубежом развития ЕПБО стал **саммит Европейского совета в Лакене** 14-15 декабря 2001 г. Суммировав результаты работы за год, участники встречи заявили, что поставленная в Ницце задача приведения антикризисного механизма Евросоюза в оперативное состояние достигнута – «ЕС отныне способен проводить *некоторые* (курсив мой – М.Ф.) антикризисные операции»[99]. Такая формулировка, однако, завуалировано говорила о том, что лидеры Союза выдавали желаемое за действительное. В принятой участниками саммита «Декларации об оперативном потенциале ОЕПБО» подчёркивалось, что, несмотря на

[98] From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 51. – Paris, April 2002. – P. 70.
[99] From Nice to Laeken…, Op.cit., P. 110.

значительные успехи, антикризисные возможности ЕС остаются ограниченными и не позволяют выполнять весь спектр «петерсбергских задач». Отмечалось, что «ЕС сможет выполнять более сложные операции по мере развития потенциала и средств, находящихся в его распоряжении». Серьёзной проблемой оставалось отсутствие договорённости между ЕС и НАТО о гарантированном доступе к ресурсам альянса при проведении европейских операций. Заключение такого соглашения было названо «существенно важным» для ЕПБО.

Достижения ЕС в области строительства коллективного антикризисного потенциала, суммированные в Лакене, весьма противоречивы. С одной стороны, за три года европейцам удалось проделать работу, которую не удавалось осуществить в течение почти 50-ти лет. Как отмечают специалисты Института стратегических исследований, «то, что раньше было табу, отныне стало реальностью: присутствие военных в Брюсселе стало повседневной и неотъемлемой характеристикой работы европейских наднациональных институтов»[100]. С другой стороны, главный элемент ЕПБО – вооружённые силы быстрого реагирования – существовал по большей части на бумаге, и приведение его в оперативное состояние затруднялось не только нехваткой тех или иных средств. Активация оперативного потенциала становилась всё более проблематичной, с её задержкой возникали разногласия уже политического характера: момент наибольшего единства ЕС по вопросу строительства ЕПБО, который пришёлся на Сен-Мало и саммиты в Кёльне и Хельсинки, был пройден, а предпосылок для нового аналогичного импульса не предвиделось.

В этом контексте следует отметить, что террористические акты 11 сентября 2001 г. не оказали существенного воздействия на ЕПБО. Страны ЕС выразили солидарность с США, предоставили помощь для ликвидации последствий трагедии и заявили о твёрдой решимости бороться с терроризмом, однако большинство конкретных мер по противодействию радикалам относились к третьей опоре ЕС – Общей политике в области внутренних дел и правосудия[101]. На экстренном саммите Европейского совета 21 сентября 2001 г. было подчёркнуто, что эффективная борьба с террором требует большего участия ЕС в международных делах и в работе с проблемными регионами, поэтому необходимо развивать ОВПБ и как можно скорее привести в оперативное состояние ЕПБО, адаптировав её к новой глобальной угрозе. Как уже было показано, относившийся к ЕПБО призыв не получил должного ответа. В частности, на неформальной встрече 12 октября 2001 г. министры обороны Евросоюза не пришли к общему мнению о том, в каком виде включить борьбу с терроризмом в «петерсбергские задачи», и

[100] EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004). Ed. by Nicole Gnesotto. ISS, European Union. Paris, 2004. P. 46.

[101] Для сравнения: из 67 пунктов «дорожной карты» – перечне мер, принятых в рамках плана действий ЕС в ответ на атаки 9/11 (план принят на саммите Евросовета 21 октября 2001 г.) 13 относятся к Совету ЕС по общим делам, остальные – к ведению Совета ЕС по вопросам правосудия и внутренних дел.

ограничились лишь заявлениями о необходимости учёта террористической угрозы при проведении операций ЕПБО и о важности сбора и обмена информацией о явлениях, которые могут способствовать радикальным настроениям[102]. Дебаты о том, как ЕС должен противодействовать терроризму, активизировались в первой половине 2002 г.: председательствовавшая в то время в Совете ЕС Испания призывала страны Евросоюза более внятно заявить о решимости дать отпор новой глобальной угрозе, в том числе с помощью средств ЕПБО, чтобы таким образом придать дополнительный импульс развитию интеграции в сфере безопасности и продемонстрировать США свою состоятельность как союзника[103]. Однако большинство европейцев не видели возможности и смысла использовать коллективные антикризисные механизмы для активного участия в объявленной Вашингтоном «войне против терроризма» как в силу их неразвитости, так и в силу того, что дальнейшую организацию боевых действий против радикалов взяла на себя НАТО[104]. Кроме того, в ЕС неоднозначно оценивали саму концепцию «глобальной войны с террором»: её конечные цели и пути их достижения были неясны, а растущий интервенционистский настрой США по отношению к Ираку как «пособнику терроризма» вызывал опасения. В итоге Европейский совет ограничился принятием на саммите в Севилье 21-22 июня 2002 г. «Декларации о вкладе ОВПБ, включая ЕПБО, в борьбу с терроризмом», в которой подчёркивалось, что ЕС должен прилагать больше усилий для предотвращения конфликтов.

Объявив коллективный антикризисный потенциал частично функциональным, Евросоюз был готов применить его на практике. Своеобразной «лабораторией» для испытания возможностей ЕПБО в очередной раз стали Балканы – прежде всего, Босния и Герцеговина, где военные и гражданские специалисты стран ЕС уже участвовали в нескольких международных операциях и миссиях[105]. Первой гражданской антикризисной миссией ЕПБО стала полицейская миссия в БиГ (EUPM BiH), начавшаяся 1 января 2003 г. и завершившаяся 30 июня 2012 г. Первой коллективной военной акцией была операция «Конкордия» в Бывшей югославской Республике Македония, которая заменила 31 марта 2003 г. операцию НАТО «Объединённая гармония» и продлилась до 10 декабря того же года. Евросоюз планировал начать «Конкордию» ещё раньше,

---

[102] From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 51. – Paris, April 2002. – P. 156-157.

[103] Следует отметить, что правительство Хосе Марии Аснара (2000-2004) занимало весьма «про-атлантистскую» позицию: Испания активно поддержала «войну против террора», объявленную США, и вторжение в Ирак, несмотря на то, что большинство испанцев высказывались против него. См.: Bremberg N. Diplomacy and Security Community-Building: EU Crisis Management in the Western Mediterranean. Routledge, 2015. 200 P.

[104] Delpech T. International terrorism and Europe – EU Institute for Security Studies, Chaillot Papers No. 56, December 2002 – P. 31-32.

[105] Операции сил IFOR/SFOR НАТО, Миссия ООН в Боснии и Герцеговине (UNMIBH), включавшая Специальные международные полицейские силы (UN-IPTF).

однако развёртывание операции затруднялось отсутствием у ЕС соглашения о взаимодействии с НАТО.

1.4. Формализация отношений ЕС-НАТО. Соглашения «Берлин Плюс»

С развитием структур ЕПБО и началом интеграции ЗЕС в Европейский союз возник вопрос о пересмотре договорённостей ЗЕС-НАТО и формализации отношений между альянсом и ЕС. Предстояло решить, каким образом переформатировать результаты взаимодействия организаций Брюссельского и Североатлантического договоров (механизмы консультаций, процедурные договорённости и т.д.), накопленные после заключения «берлинских соглашений» 1994-1996 г.[106]

Сотрудничество между ЕС и НАТО развивалось неравномерно. С момента появления ОЕПБО и до середины 2000 г. оно сводилось к неформальным контактам между Генеральным секретарём альянса и Высоким представителем ЕС, а также между группами экспертов. Пауза в полтора года была связана, прежде всего, с тем, что «европеисты» во главе с Францией считали преждевременным вступать в переговоры с США и НАТО до учреждения структур ОЕПБО в качестве постоянных, опасаясь, что Вашингтон будет оказывать влияние на процесс их формирования. Было ясно, что отношения НАТО-ЕС будут строиться на принципиально иных основах, нежели отношения между НАТО и ЗЕС: в отличие от ЗЕС – «неравного партнёра» для альянса – Евросоюз как мощное политико-экономическое образование рассчитывал на «равноправный диалог». Основные принципы двустороннего взаимодействия были обозначили на саммитах в Кёльне и Хельсинки, а затем суммированы в Приложении №2 к заключениям Европейского совета в Санта-Мария-да-Фейра:

> 1. Развитие консультаций и сотрудничества между ЕС и НАТО должно происходить *при полном уважении к автономии процесса принятия решений в ЕС* (курсив мой – М.Ф.) <…> 2. [Организации] развивают сотрудничество в области военного реагирования на кризисы на основе общих ценностей, равенства и в духе партнёрства. Они стремятся обеспечить развитие эффективных консультаций, сотрудничества и транспарентности (своей деятельности – М.Ф.), чтобы разрабатывать и принимать быстрые решения о наиболее целесообразных военных ответах на кризисы с целью их урегулирования. <…> 3. Усиливая друг друга в области антикризисного регулирования, ЕС и НАТО остаются организациями различной природы (что необходимо учитывать при возможной адаптации договорённостей НАТО-ЗЕС к формату НАТО-ЕС – М.Ф.)[107]

---

[106] См. Тузовская Н.Ю. Отношения ЕС и НАТО в процессе трансформации европейской системы безопасности: дис. … канд. полит. наук: 23.00.02 / Тузовская Наталья Юрьевна, науч.рук. Д.А. Данилов – ИЕ РАН. – Москва, 2009. – С. 96-97.

[107] From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No. 47. – Paris, May 2001. – P. 130-131.

В Санта-Мария-да-Фейра Евросоюз предложил альянсу для организации формального диалога создать четыре рабочих ad hoc группы: 1) по разработке соглашения в сфере безопасности между ЕС и НАТО; 2) по вопросам формирования оперативного потенциала с учётом реформ внутри альянса; 3) по определению способов доступа ЕС к силам и средствам НАТО; 4) по созданию на договорной основе постоянных механизмов консультаций ЕС-НАТО. Кроме того, две организации планировали в перспективе подписать соглашение об обмене информацией. Подобный документ позволил бы увеличить прозрачность отношений и укрепить доверие между институтами ЕС и НАТО: занимавшиеся вопросами военной безопасности подразделения Евросоюза могли бы пользоваться материалами НАТО, тогда как США были бы лучше осведомлены о происходящем в органах ЕПБО[108].

Во второй половине 2000 г. состоялись первые встречи представителей НАТО и ЕС[109]. Официальные параметры взаимодействия двух организаций были определены к концу 2000 г. на саммитах Европейского совета в Ницце (7-9 декабря) и министров иностранных дел НАТО в Брюсселе (14-15 декабря)[110]. Интенсивность контактов должна была вывести Евросоюз и альянс на уровень «стратегического партнёрства» – так отношения между ними были охарактеризованы в итоговом документе встречи в Ницце. 24 января 2001 г. НАТО и ЕС обменялись письмами, закрепившими процедурные договорённости, после чего прошёл ряд первых официальных встреч[111].

Главной проблемой отношений двух организаций оставался гарантированный доступ ЕС к потенциалу альянса при проведении операций в рамках ОЕПБО. С одной стороны, в коммюнике юбилейного Вашингтонского саммита (23-24 апреля 1999 г.) Североатлантический совет чётко обозначил своё согласие на заключение с ЕС договорённостей, предполагавших «гарантированный доступ к средствам планирования НАТО» и «презумпцию доступности предварительно обозначенного потенциала и общих сил и средств альянса для их использования

---

[108] Тузовская Н.Ю. Отношения ЕС и НАТО в процессе трансформации европейской системы безопасности: дис. … канд. полит. наук: 23.00.02 / Тузовская Наталья Юрьевна, науч.рук. Д.А. Данилов – ИЕ РАН. – Москва, 2009. – С. 99.

[109] 19 сентября и 9 ноября прошли первые встречи временного Комитета по политике и безопасности ЕС и Североатлантического совета на уровне послов. 15 декабря состоялась первая встреча министров иностранных дел ЕС и НАТО. За ними последовали: первое совместное заседание министров обороны (14-15 мая 2001 г.), первая встреча представителей Военных комитетов (12 июня 2001 г.).

[110] Основными площадками для сотрудничества должны были стать регулярные официальные встречи ЕС-НАТО на уровне министров иностранных дел и министров обороны, встречи Североатлантического совета и КПБ на уровне послов/представителей, совместные заседания военных комитетов двух организаций, рабочих групп. Предполагались также регулярные контакты между Генсеком альянса и Высоким представителем ЕС, различными секретариатами, военными штабами и подразделениями. См.: Reichard M. The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective – Routledge, 2016. – P. 128-130.

[111] Первое официальное заседание Совет НАТО-КПБ состоялось 5 февраля 2001 г., 30 мая прошла министерская встреча советов двух организаций.

в операциях под руководством ЕС»[112]. НАТО признавала стремление ЕС предпринимать по своему решению автономные действия, в том числе военного характера, «там, где альянс не будет задействован целиком»[113]. Эти оговорки уточняли «берлинскую формулу» 1996 г. и получили название «Берлин Плюс». С другой стороны, в принятой в Вашингтоне Стратегической концепции НАТО-1999 указывалось, что альянс готов выделять ресурсы для самостоятельных операций европейских союзников в каждом конкретном случае (on a case-by-case basis) и на основе консенсуса. Получалось, что гарантия доступа могла быть в любой момент заблокирована.

Второй принципиальный вопрос отношений ЕС и НАТО заключался в выработке форм консультаций и участия в антикризисной деятельности ЕС европейских членов альянса, не входивших в Евросоюз (в первую очередь, Турции и Норвегии), и новых членов НАТО в Европе – кандидатов на вступление в ЕС (на тот момент Польша, Чехия, Венгрия). Недопущение «дискриминации» европейских членов альянса было одним из главных требований США к ОЕПБО (одна из трёх «Д», обозначенных М.Олбрайт в декабре 1998 г.[114]), которое неоднократно акцентировалось в документах НАТО, например, в Вашингтонском коммюнике[115]. Участие третьих стран в операциях ЗЕС было основано на введённой в Петерсберге системе дифференцированного членства[116], однако сохранить её после передачи ЕС функций ЗЕС было весьма затруднительно: в Хельсинки страны Евросоюза подчеркнули, что в области антикризисного реагирования консультации и сотрудничество с НАТО и её членами, не входящими в ЕС, а также с кандидатами на вступление в ЕС и просто перспективными партнёрами должны проходить с учётом «автономии принятия решений Евросоюзом и единства его институциональной структуры» (single institutional framework)[117]. Последнее положение фактически исключало возможность участия третьих стран в разработке ОЕПБО.

В качестве альтернативной схемы в Санта-Мария-да-Фейра (июнь 2000 г.) ЕС предложил создать новый механизм консультаций – «единую переговорную структуру», которая должна была функционировать в двух форматах: «ЕС-15 + 6» (страны НАТО вне ЕС) и «ЕС-15 + 15» (страны НАТО вне ЕС и кандидаты на вступление в ЕС). После предварительных переговоров с

---

[112] Washington Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999. Para. 10. URL: https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm (accessed: 14.06.2018).

[113] Washington Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999. Para. 9a.

[114] De-linking, duplicating, discriminating. См. Hunter R.-E. The European Security and Defence Policy: NATO's Companion or Competitor? – RAND Corporation, 2002. – P. 33-34.

[115] Washington Summit Communiqué..., Op.cit., para. 9d.

[116] Полные члены; наблюдатели (участвовали в заседаниях Совета ЗЕС, но не имели права голоса); ассоциированные члены (участвовали в заседаниях Совета ЗЕС, имели постоянную связь с Отделом планирования, могли на равных с полными членами участвовать в операциях, для которых выделяли свои силы и средства).

[117] From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No. 47. – Paris, May 2001. – P. 88.

партнёрами страны Евросоюза на саммите в Ницце (декабрь 2000 г.) представили свой вариант организации работы двух площадок: каждые полгода должны были проходить как минимум две встречи формата «15+15» и не менее двух дополнительных встреч формата «15+6», участники которых могли обмениваться мнениями по вопросам безопасности. Партнёры ЕС могли направить в ВКЕС своих представителей. В случае кризисных ситуаций число консультаций увеличивалось. Члены альянса вне ЕС могли автоматически подключиться к начатой по решению Совета ЕС операции, которая требовала использования ресурсов НАТО; её планирование осуществлялось всеми участвовавшими в ней членами альянса в соответствии с его внутренними процедурами. Евросоюз также мог пригласить третьи страны принять участие в операции, проводимой под его руководством без использования потенциала НАТО; в этом случае оперативное планирование должен был осуществлять ВКЕС, консультируясь с третьими странами. Участники операции создавали специальный ad hoc комитет для решения связанных с её проведением текущих вопросов. При этом политический и стратегический контроль за ходом операции оставался в компетенции Совета ЕС и КПБ[118].

По сравнению с системой консультаций ЗЕС новый механизм значительно ограничивал возможности подключения третьих стран к антикризисной деятельности ЕС, что вполне отвечало интересам «европеистов», которые хотели видеть ОЕПБО самостоятельным проектом, однако это вызывало открытое недовольство ряда членов Альянса, не входивших в Евросоюз. Речь шла, прежде всего, о Турции, которая уже на брюссельской встрече НАТО в декабре 2000 г. фактически заблокировала переговоры по разработке соглашения между альянсом и ЕС[119]. Анкара, получившая на саммите в Хельсинки статус кандидата на членство в Евросоюз, восприняла новые форматы сотрудничества как понижение в статусе[120]. Турецкое руководство опасалось, что антикризисная деятельность ЕС, сосредоточенная на тот момент на Балканах, в перспективе может быть расширена на Средиземноморский регион и приобретёт антитурецкую направленность в случае с кипрским конфликтом (особенно после вступления Республики Кипр в ЕС) и «эгейским вопросом».

Поиски компромисса с Турцией затянулись почти на три года. В ходе секретных переговоров к концу 2001 г. США и Великобритании удалось согласовать с турецкой стороной проект соглашения, гарантировавшего, что ЕПБО не будет каким-либо образом использована в

---

[118] From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No. 47. – Paris, May 2001. – P. 199-203.

[119] Turkey resists demands for EU deal with Nato // The Guardian. 16.12.2000. URL: https://www.theguardian.com/world/2000/dec/16/eu.politics (accessed:14.06.2018).

[120] Ассоциированное членство в ЗЕС позволяло Турции практически на равных с постоянными членами Союза участвовать в принятии решений по вопросам европейской безопасности. С появлением ОЕПБО «нейтральные страны» Европы, бывшие в ЗЕС наблюдателями (Австрия, Финляндия, Швеция), стали полноправными участниками институтов политики безопасности и обороны, тогда как Анкара осталась «за бортом».

ущерб интересам членов НАТО, не состоящих в ЕС, а перед принятием решения о проведении операции в стратегически важной для таких стран зоне будут проводиться обязательные консультации[121]. Эти договорённости, в свою очередь, вызвали категорические возражения Греции, для которой гарантии невмешательства в решение конфликта с Северным Кипром были неприемлемы. В итоге вето Анкары и Афин было преодолено лишь во второй половине 2002 г. под давлением Вашингтона и европейских столиц. Евросоюз пошёл на уступки Турции во многом из-за того, что хотел поскорее взять на себя от НАТО руководство военной антикризисной операцией в Македонии в БиГ. В передаче европейским союзникам ответственности за ситуацией на Балканах были также заинтересованы США, которым требовалось перераспределить ресурсы ввиду боевых действий в Афганистане и подготовки к вторжению в Ирак.

Компромиссная модель взаимодействия ЕС и не входивших в него членов НАТО была согласована Европейским советом на саммите в Брюсселе 24-25 октября 2002 г.: помимо приведённых выше гарантий, она содержала описание процедур расширенного участия членов альянса в оперативном планировании миссий ЕПБО[122]. Окончательные условия были утверждены на встрече Евросовета 12-13 декабря 2002 г., где было решено, что Кипр и Мальта не будут участвовать в военных операциях ЕС с использованием сил и средств НАТО. 16 декабря состоялась встреча Североатлантического совета и КПБ ЕС, по итогам которой Генеральный секретарь альянса и Высокий представитель заявили, что две организации подписали соглашение «Берлин Плюс», а также представили совместную декларацию, в которой зафиксировали принципы сотрудничества. Работа над деталями предоставления ЕС доступа к потенциалу блока продолжалась до 1 марта 2003 г. 14 марта ЕС и НАТО также подписали соглашение об обмене конфиденциальной информацией[123].

Текст соглашений «Берлин Плюс» остаётся засекреченным, однако открытые источники позволяют в целом понять его основные параметры:

a) Презумпция доступности средств и возможностей НАТО для операций, проводимых ЕС;
b) Гарантированный доступ к средствам планирования НАТО при проведении ЕС операций по кризисному урегулированию;

[121] Cakir A.E. The United States and Turkey's Path to Europe: Hands across the Table – Routledge, 2015. – P. 242.
[122] From Laeken to Copenhagen. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 57 – Paris, February 2003. – P. 135-140.
[123] Agreement between the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation on the Security of Information. Official Journal of the European Union. L 080, 27.03.2003. – P. 36-38. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22003A0327(01) (accessed: 14.06.2018).

c) Доступ к системе командования НАТО для операций ЕС, соглашение об условиях деятельности заместителя верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе (DSACEUR)

d) Соглашение о передаче, мониторинге, возвращении и отзыве предоставляемых ЕС сил и средств;

e) Договоренность о консультациях между ЕС и НАТО при проведении Евросоюзом операций с использованием потенциала альянса;

f) Соглашение о безопасности между НАТО и ЕС (обмена защищённой информацией).

1.5. Институциональная трансформация и современный этап развития

1.5.1. Конституция ЕС и Лиссабонский договор

В начале 2000-х гг. Европейский союз подошёл к своеобразному рубежу своего развития. Было очевидно, что отдельные улучшения, внесённые в основополагающий договор в Амстердаме и Ницце, не позволяли европейским странам перейти на качественно новый уровень интеграции и не приближали их в должной мере к главной цели – созданию единой демократической Европы с более эффективной экономикой и способной играть ведущую роль в мире[124]. Возникал вопрос о существенной перестройке институтов ЕС во всех сферах.

Саммит в Лакене в декабре 2001 г. подвёл итоги интеграции нескольких предшествовавших ему лет и одновременно стал прологом к следующему «историческому» этапу развития ЕС: участники встречи приняли «Декларацию о будущем Европейского союза», где обозначили задачи предстоявших реформ и порядок их проведения. В документе были названы три главных вызова перед ЕС: как приблизить граждан стран Союза к европейским институтам, как организовать политический процесс в ЕС ввиду его расширения и как дать Евросоюзу возможность играть стабилизирующую роль в новом, многополярном мире и быть примером развития для других стран[125]. Ответы на эти и другие вопросы должен был найти специально сформированный Конвент под руководством бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена. Его первое заседание состоялось 28 февраля 2002 г. Итогом работы Конвента стал проект Конституции ЕС, представленный Европейскому совету 18 июля 2003 г. и согласованный далее в ходе межправительственной конференции 2003-2004 гг.

В рамках Конвента были образованы 11 рабочих групп, в том числе группа VII «Внешние действия» (External Action) и группа VIII «Оборона» (Defence), которую возглавил французский государственный деятель М.Барнье. Мандат восьмой рабгруппы был сформулирован Конвентом

---

[124] Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза – М.: Навона, 2010. – С. 214.

[125] Declaration on the Future of the European Union. In: From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 51. – Paris, April 2002. – P. 112-117.

10 сентября 2002 г. и включал шесть ключевых вопросов. Эксперты должны были, во-первых, определить, какие ещё задачи помимо «петерсбергских» мог решать ЕС и следовало ли внести в Конституцию положение о коллективной обороне; во-вторых, рассмотреть возможность введения системы критериев в военной области, которым должны были соответствовать страны ЕС, чтобы участвовать в общей политике безопасности и обороны (по аналогии с ЭВС); в-третьих, проанализировать варианты распространения продвинутого сотрудничества на оборонную сферу: в-четвертых, улучшить процесс принятия решений при проведении операций по урегулированию конфликтов (имея в виду, прежде всего, голосование квалифицированным большинством); в-пятых – обеспечить согласованное планирование военных и гражданских аспектов антикризисных действий; и наконец, в-шестых, определить, каким образом можно усовершенствовать сотрудничество в разработке и производстве вооружений, включая возможность создания для этой цели специализированного европейского агентства[126].

Итоговый доклад группы М.Барнье был представлен Конвенту 16 декабря 2002 г. и содержал как рекомендации, одобренные всей группой, так и предложения, по которым мнения её членов расходились. Эксперты единодушно поддержали расширение антикризисной деятельности Евросоюза; основные разногласия вызвала инициатива ряда стран включить в Конституцию положение о коллективной обороне. Выводы группы М.Барнье легли в основу соответствующих разделов проекта, а затем и итогового текста конституционного договора.

Финальный текст Конституции был согласован на саммите Европейского совета 17-18 июня 2004 г. Её дальнейшая судьба известна: на референдумах в мае 2005 г. против её ратификации проголосовало большинство жителей Франции, а затем Нидерландов. Процесс был приостановлен, европейские лидеры стали искать способ сохранить то, что удалось с таким трудом согласовать за почти два года. Выходом из тупика стала замена Конституции «Договором о реформе», который практически полностью повторял её. Главы стран ЕС пошли на своеобразную хитрость: в отличие от конституционного соглашения новый договор не заменял предыдущие основополагающие документы, а лишь вносил в них поправки, формально был «техническим» и потому не требовал проведения референдумов по нему.

Договор был согласован в ходе межправительственной конференции, проходившей с июня по декабрь 2007 г., и принят на саммите в Лиссабоне 13 декабря 2007 г., получив название «Лиссабонский». Его ратификация (прошедшая не без затруднений[127]) завершилась в ноябре 2009 г., а 1 декабря он вступил в силу. Положения, касавшиеся ОПБО и антикризисной

---

[126] From Laeken to Copenhagen. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 57 – Paris, February 2003. – P. 198-202.

[127] Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза – М.: Навона, 2010. – С. 248-253.

деятельности, были перенесены из Конституции практически без изменений и распределены между Лиссабонским договором и Договором о функционировании ЕС[128].

Прежде всего, Лиссабонский договор (ЛД) окончательно формализовал Общую политику безопасности и обороны (ОПБО) как неотъемлемую часть ОВПБ: в Договоре о ЕС (в том числе в последней Ниццкой редакции 2001 г.) термин ЕПБО/ОПБО просто отсутствовал (при том, что в политическом лексиконе европейских институтов он появился сразу после принятия Маастрихтского договора). Теперь этой общей политике посвящался отдельный подраздел. По своей сути ОВПБ и ОПБО оставались формой исключительно межправительственного сотрудничества (ст. 21.1).

В новой версии ДЕС ОПБО описывалась прежде всего как средство антикризисной деятельности Евросоюза. Её расширение одобрили все члены Союза: сформулированный в докладе группы М.Барнье переработанный перечень «петерсбергских задач» получил единогласную поддержку и был полностью включен в текст Конституции, а затем Лиссабонского договора. Пункт 1 статьи 42 содержит общие положения об ОПБО:

> Общая политика безопасности и обороны является неотъемлемой частью общей внешней политики и политики безопасности. Она должна обеспечить Европейский союз способностью к оперативным действиям, опирающуюся на гражданские и военные силы и средства. Союз может использовать их за пределами своей территории для проведения миссий по поддержанию мира (peace-keeping), предотвращения конфликтов (conflict prevention) и укрепления международной безопасности в соответствии с принципами Устава ООН. Эти задачи должны выполняться с помощью сил и средств, выделенных странами ЕС.

Конкретные типы миссий перечислены в статье 43.1. Следует отметить, что она наконец предусматривала использование инструментов ОПБО для противодействия терроризму:

> Задачи, обозначенные в пункте 1 статьи 42, для выполнения которых Союз может использовать гражданские и военные средства, включают: совместные операции по разоружению; гуманитарные миссии и миссии по эвакуации; миссии, связанные с предоставлением советов и содействия в военной сфере; миссии по предотвращению конфликтов и поддержанию мира; миссии боевых подразделений по урегулированию кризисов, в том числе миссии по восстановлению мира и постконфликтной стабилизации. Все эти миссии могут содействовать борьбе с терроризмом, в том числе путем оказания поддержки третьим странам в борьбе с терроризмом на их территории.

Значимым нововведением стало включение в ДЕС и Договор о функционировании ЕС (ДФЕС) коллективных обязательств в области безопасности. Так, ст. 222 ДФЕС содержит «положение о солидарности» (solidarity clause), которое предусматривает оказание помощи, в том числе военной, стране ЕС, пострадавшей от террористической атаки либо от стихийного

---

[128] В Лиссабонском договоре ОПБО был посвящён отдел №2 главы №2 раздела V (ст.42-46). В ДФЕС: ст. 222 (solidarity clause). Условия участия в постоянном структурированном сотрудничестве были обозначены в Протоколе №10.

бедствия. Выделение ресурсов происходит не автоматически, а на добровольной основе после официального запроса властей потерпевшей стороны либо по единогласному решению Совета ЕС[129]. Таким образом, «положение о солидарности» сделало возможным проведение операций ОПБО на территории ЕС. В то же время остаются открытыми вопросы о том, что считать террористической атакой и природным катаклизмом, как оценивать масштабы бедствия и требуемой помощи и как адоптировать под эти задачи инструменты ОПБО.

Гораздо больше сложностей при разработке Конституции вызвало согласование обязательств, связанных с коллективной обороной. Эти положения, вошедшие в итоге в Лиссабонский договор, имеют значение и для функционирования антикризисного направления ОПБО. В ходе работы Конвента Франция и Германия выступили за углубление интеграции в военной сфере и предложили включить в договор положения о «солидарности и общей безопасности» и о создании «Европейского союза безопасности и обороны» (ЕСБО). Изначально две страны призвали предусмотреть в Конституции возможность трансформации ОПБО в подобный союз[130], однако после вторжения США в Ирак (спровоцировавшего раскол как между трансатлантическими союзниками, так и внутри ЕС) Франция, Германия и присоединившиеся к ним Люксембург и Бельгия на четырёхстороннем саммите в Тервюрене (29 апреля 2003 г.) прямо заявили о необходимости включить в конституционное соглашение «концепцию ЕСБО». Предвосхищая недовольство европейских «атлантистов» подобной инициативой, её авторы предложили сделать ЕСБО формой «продвинутого сотрудничества», тем самым распространив эту процедуру на оборонную сферу (своеобразная «оборонная еврозона»). Франция и Германия также настаивали на введении в рамках «продвинутого сотрудничества» системы голосования квалифицированным большинством. Кроме того, для развития военного потенциала членов ЕС, который мог быть использован в интересах ОПБО или «оборонного союза», была выдвинута инициатива создать специальное агентство по координации на общеевропейском уровне военно-промышленных политик и реализации совместных проектов. Все эти нововведения позволили бы группе передовых в военном плане стран ЕС оперативно принимать и осуществлять решения о коллективных антикризисных действиях.

---

[129] В докладе группы М.Барнье также предлагалось создать специальный пул военных и гражданских специалистов для оперативного реагирования на природные и гуманитарные катастрофы на территории ЕС, однако эта идея не получила отражения в конституционном соглашении. См.: From Laeken to Copenhagen. European Defense: core documents… P. 261. Para. 58.

[130] Contribution by Mr Dominique de Villepin and Mr Joschka Fischer, members of the Convention, presenting joint Franco-German proposals for the European Convention in the field of European security and defence policy. – Brussels, 22 November 2002. – The European Convention Secretariat. CONV 422/02. URL: http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00422.en02.pdf (accessed: 14.06.2018).

Идею ЕСБО отклонили, однако в итоговый текст Конституции, а затем и в Лиссабонский договор были включены многие другие франко-германские предложения, что в очередной раз отражало компромисс между европейскими стратегами.

В Лиссабонской редакции ДЕС вновь указывается, что Общая политика безопасности и обороны в перспективе должна привести к созданию «общей обороны», если Совет ЕС примет соответствующее решение[131].

Согласно ЛД, решения в области ОПБО по-прежнему принимаются консенсусом (ст. 41.4). В то же время новый договор предусмотрел право стран-членов *воздержаться* при голосовании: в этом случае они не были обязаны выполнять принятое Советом ЕС решение, однако также не должны были препятствовать его реализации (ст. 31.1). Кроме того, согласно ст. 42.5 и ст.44, Совет ЕС мог поручить выполнение отдельной задачи (например, проведение операции) ограниченной группе государств. В целом, договор не предусматривал каких-либо жёстких обязательств по участию в антикризисной деятельности в рамках ОПБО – государства Евросоюза сами определяли степень своей вовлечённости[132].

Одним из наиболее значимых нововведений Лиссабонского договора является механизм «постоянного структурированного сотрудничества», ПСС (permanent structured cooperation) – аналог продвинутого сотрудничества, но для военной (или оборонной) сферы (ст. 46). Франции и Германии удалось преодолеть опасения Великобритании и ряда других стран, что ПСС будет носить дискриминационный характер: в результате переговоров второй половины 2003 г. были согласованы принципы организации такого сотрудничества[133]. К Лиссабонскому соглашению прилагается Протокол №10 с требованиями к странам-членам для участия в ПСС: 1) активно развивать свой военный потенциал и предоставлять его для нужд ОПБО, участвовать в работе Европейского оборонного агентства, программах развития вооружений; 2) сформировать не позднее 2010 г. на национальной основе либо в многонациональном формате военный контингент – боевую группу, способную выполнять «петерсбергские задачи». Решение о запуске ПСС принимается квалифицированным большинством в Совете ЕС; решение о подключении к ПСС новых государств принимается по той же процедуре, но только уже участвующими в нём странами. Таким образом, механизм ПСС частично воплощал идею ЕСБО как площадки для объединения усилий стран Евросоюза, готовых взять на себя больше обязательств в военной сфере и участвовать в наиболее сложных и затратных операциях.

---

[131] Интересно отметить один лексический нюанс в проекте Конституции ЕС: в ст. I-16 указывалось, что ОПБО *может* привести к появлению общей обороны (в английской версии соглашения использован модальный глагол “might”), тогда как в ст. I-41(2) было написано, что она *приведёт* к общей обороне (“will lead”), если Совет ЕС примет такое решение.

[132] Gänzle S., Sens A. The Changing Politics of European Security: Europe Alone? – Springer, 2007. – P. 91.

[133] Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union – Macmillan International Higher Education, 2014. – P. 82-83.

Ещё одним элементом ЛД, прямо отсылающим к франко-германской инициативе о союзе безопасности и обороны, было положение о взаимопомощи в случае военной агрессии против одной из стран ЕС (ст. 42.7). После неудачных попыток «европеистов» закрепить в договоре чёткое обязательство о коллективной обороне (тем самым инкорпорировав в него статью V Брюссельского договора о ЗЕС), в проекте конституционного соглашения был сформулирован следующий принцип: до принятия Советом ЕС единогласного решения о создании системы коллективной обороны обязательство о предоставлении всеобъемлющей помощи (включая военную) стране ЕС, территория которой подверглась агрессии, должно распространяться только на участников продвинутого сотрудничества, оформленного в виде отдельной декларации, которая будет открыта для присоединения (в проекте Конституции ЕС – ст. 40 (7) и ст. III-214)[134]. Предложенная схема не устроила многих участников МПК-2003/04 и в итоге была преобразована в положение, согласно которому государства ЕС «имели обязательство оказать помощь (стране ЕС, ставшей объектом агрессии – *М.Ф.*) всеми доступными им средствами». В таком виде оно вошло в Лиссабонский договор. По факту новая формулировка была гораздо «мягче»: по просьбе нейтральных стран (Австрии, Финляндии, Ирландии и Швеции) было убрано упоминание о военных средствах помощи; в целом речь уже шла не о чётких оборонных гарантиях, а о солидарности, границы которой, опять же, каждый определял для себя сам.

ЛД также предусмотрел создание «Европейское оборонное агентство», ЕАО (полное название – «Агентство в сфере развития оборонных потенциалов, научных исследований, закупок и вооружений»)[135]. Агентство помогает определять цели развития военных потенциалов членов ЕС, «оперативные потребности», способствует укреплению индустриальной и технологической базы ОПК стран Евросоюза, участвует в разработке «европейской политики в отношении потенциалов и вооружений» и помогает Совету оценивать прогресс на этих направлениях (ст. 42.3, ст. 45). Участие в работе агентства является добровольным.

Принципиальное значение для развития антикризисной деятельности ЕС было предложенная в проекте Конституции ЕС должность Министра иностранных дел Европейского союза, избираемого квалифицированным большинством в Совете ЕС при согласии главы Еврокомиссии (ст. I-28 проект Конституции). Министр занимал сразу два поста – председателя Совета ЕС по иностранным делам и одного их вице-председателей Европейской комиссии, что позволяло обеспечить более слаженную работу межправительственных и наднациональных органов в области ОВПБ и ОПБО. Министр мог делать предложения по реализации ОВПБ и должен был представлять ЕС на международной арене. После провала ратификации «основного

---

[134] Текст проекта конституционного договора, обнародованный Конвентом в июле 2003 г., доступен по URL-адресу: http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf (дата обращения: 14.06.2018).

[135] В проекте конституционного соглашения именовалось «Европейским агентством по вооружениям, исследованиям и военному потенциалу», European Armaments, Research and Military Capabilities Agency.

закона» для ЕС из Лиссабонского соглашения убрали все намёки на «конституционность», поэтому Министр иностранных дел ЕС вновь стал Высоким представителем ЕС по внешней политике и политике безопасности. Тем не менее его расширенные полномочия и двойная должность сохранились. Для обеспечения его работы была создана Европейская служба внешних действий, ЕСВД (European External Action Service, EEAS), которая включила в себя соответствующие отделы и департаменты Генерального секретариата Совета ЕС и Еврокомиссии.

Лиссабонский договор подводил черту под десятилетием существования общей политики ЕС в сфере обороны и безопасности и задавал направление её дальнейшего развития. Он закрепил институциональные основы ОПБО и систему антикризисной деятельности Евросоюза в их современном виде, юридически зафиксировал принципы взаимодействия и обязательства стран-членов в этой области. Большое значение имело создание ЕСВД, которая консолидировала структуры, реализующие операции по урегулированию конфликтов. С появлением ПСС и ЕОА расширились возможности развития оперативного и военно-промышленного потенциала ЕС. В целом, Лиссабонский договор значительно укрепил внутреннее функциональное единство ОВПБ и ОПБО.

В то же время внесённые в 2007-2009 изменения в основополагающие акты скорее суммировали предыдущие достижения интеграции в военно-политической сфере, но не придавали новую динамику институтам сотрудничества в этой области. Лиссабонский договор не предлагал серьёзных, обязывающих стимулов для усиления взаимодействия по вопросам реагирования на кризисы: участие в операциях оставалось добровольным, любое решение ОПБО могло быть заблокировано одной из сторон. Это касалось и механизма ПСС, который был активирован лишь в декабре 2017 г. – после решения Великобритании выйти из ЕС.

1.5.2. Развитие антикризисного потенциала в 2002-2009 гг.

Параллельно с созданием Конституции и её последующим преобразованием в Лиссабонский договор в 2002-2009 гг. продолжалась текущая (и во многом техническая) работа по развитию военного и гражданского потенциала ЕС в соответствии с задачами, поставленными на саммитах в Хельсинки, Фейра и уточнёнными в Ницце и Лакене.

В военной сфере приоритетом оставалось достижение «Главной цели-2003»[136]. Координацией работы в этом направлении занималась «группа по подготовке Главной цели», ГГЦ (HTF)[137], в задачи которой входила ревизия «Хельсинского каталога сил и средств» и

[136] Сформулирована в декабре 1999 г. в Хельсинки: к 2003 г. ЕС должен быть способен в течение 60 дней развернуть и поддерживать на протяжении минимум одного года военный контингент численностью 50 000-60 000 человек.
[137] После своего создания в июле 2000 г. формально числилась как часть рабочей группы ВКЕС (EUMC Working Group)

подготовка конференций по выделению странами ЕС военных ресурсов для оперативного потенциала ОПБО (с 2000 г. стали проводиться ежегодно). Продолжилось выполнение «Плана действий по развитию европейского потенциала», ПДЕП[138]. Усилиями специалистов ГГЦ и офицеров ВШЕС к марту 2002 г. были сформированы 19 «экспертных панелей»[139], которые должны были определить недостающие военные ресурсы и способы их пополнения. Свои итоговые доклады «панели» представили 1 марта 2003 г. На их основе были созданы 10 межстрановых проектных групп по развитию и техническому обеспечению конкретных видов военного потенциала[140]. Каждую из групп возглавляли представители «страны-лидера» (leading nations), т.е. страны ЕС, готовой взять на себя больше обязанностей по реализации того или иного проекта. В 2005-2007 гг. большинство этих проектов были переданы под управление ЕАО.

К марту 2003 г. была также завершена разработка «Механизма развития потенциала» (Capability Development Mechanism), начатая после саммита в Ницце – специального документа, в котором детально описаны принципы и методы работы по совершенствованию оперативных ресурсов и методы оценки достижений в этой сфере[141]. В соответствии с процедурами «механизма» регулярно составляются «единые отчёты о прогрессе в области развития военного потенциала» (Single Progress Report on military capabilities), «таблицы улучшения потенциала» (Capability Improvement Charts), на основе которых корректируется дальнейшая программа совместных действий.

Многочисленные отчёты и доклады о развитии оперативного потенциала ОПБО не могли скрыть того факта, что «Главная цель-2003» не была достигнута: 50-тысячный антикризисный контингент существовал только на бумаге, на практике ЕС мог мобилизовать лишь незначительные силы для коллективных действий. Так, в первой полностью самостоятельной

---

[138] Разработан в ноябре 2001 г., утверждён Евросоветом в Лакене в декабре 2001 г.

[139] 19 «панелей» по следующим направлениям: 1) Ударные вертолёты и вертолёты поддержки; 2) РХБз; 3) Беспилотники, средства обнаружения и захвата целей; 4) Медицинское обеспечение; 5) Подразделения спецназа; 6) Палубная авиация; 7) Подавление средств ПВО противника; 8) Дозаправка в воздухе; 9) Поиск и спасение в боевых условиях; 10) Крылатые ракеты, высокоточные комплексы, 11) Противоракетная оборона ТВД; 12) Развёртываемые телекоммуникационные модули; 13) Организация работы штабов; 14) Наблюдение, разведка и рекогносцировка с воздуха; 15) Стратегическая видовая разведка; 16) Высоковысотные, средневысотные, тактические БПЛА большой дальности полёта; 17) Стратегические системы раннего предупреждения; 18) Стратегический транспорт; 19) Военный морской транспорт.
Цит. по: Adams G., Ben-Ari G. Transforming European Militaries: Coalition Operations and the Technology Gap. Routledge, 2006.

[140] Проектные группы работали по следующим направлениям (в скобках – страна-координатор): дозаправка в воздухе (Испания); поиск и спасение в боевых условиях (Германия); штабы (Великобритания); РХБз (Италия); силы специальных операций (Португалия); противоракетная оборона на ТВД (Нидерланды); беспилотные летательные аппараты (Франция); стратегические воздушные перевозки (Германия); космические системы (Франция); эвакуация и гуманитарные операции (Бельгия); стратегические морские перевозки (Греция); медицина (Нидерланды); ударные вертолёты (Италия), вертолёты поддержки (Италия); разведка и обнаружение целей (Великобритания).
См.: Schmitt B. European Capabilities Action Plan (ECAP) [Electronic source]// EU Institute for Security Studies, 2003. URL: https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/06-bsecap.pdf (accessed: 14.06.2018).

[141] Council of the European Union. Defining the EU Capability Development Mechanism. Doc. 6805/03, 26.02.2003. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6805-2003-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

операции ЕС «Артемида», проходившей с 12 июня по 1 сентября 2003 г. в г.Буния Демократической Республики Конго, было задействовано всего 1 850 европейских солдат (1 500 из них – от Франции)[142], что даже с учётом крайне ограниченного мандата миссии вызывало вопросы по поводу военных возможностей Евросоюза. Пожалуй, наиболее красноречиво неудача, которая постигла «Главную цель-2003», была подчёркнута в заключительном документе Совета ЕС по общим и внешним делам, прошедшего 19-20 мая 2003 г. В одном из его пунктов говорилось, что «отныне Евросоюз обладает оперативном потенциалом, позволяющим осуществлять все «петерсбергские задачи» *с учётом известных ограничений этого потенциала*»[143] (курсив мой – *М.Ф.*).

Провал «Хельсинской главной цели» имел целый ряд причин. Во-первых, выделение сил для коллективного военного потенциала, как и, по сути, участие в антикризисных операциях, было добровольным, что не позволяло гарантировать доступность подразделений, представлявшихся странами ЕС для нужд ОПБО. Не оправдал себя изначальный акцент на количественные показатели при выполнении «Главной цели». Сказывалось и отсутствие постоянных интегрированных командных структур, без которых было значительно сложнее мобилизовать военные ресурсы (их создание неизбежно блокировалось «атланстистами»). Во-вторых, выявленные недостатки материально-технической базы европейских армий (проблемы с системами командования и управления, разведки, связи и стратегическим транспортом) сильно затрудняли формирование боеспособного контингента, а на их устранение требовались годы исследований и разработок (при том, что расходы на оборону в странах ЕС продолжали сокращаться). Наконец, требовала уточнения сама концепция автономного антикризисного потенциала ЕС. Формулируя её, европейские военные ориентировались на опыт вмешательства США в конфликты на Балканах, основанный на подавлении противника с воздуха. Однако, чтобы повторить тактику американцев, странам Европы требовалось значительно улучшить средства дистанционного поражения. Проведение наземных операций, к которым склонялись европейцы в силу своей стратегической культуры и военных возможностей, было связано с гораздо более высокими рисками людских потерь[144]. Все эти факторы способствовали переосмыслению конфигурации антикризисных сил ЕС.

---

[142] См. Tomolya J. Operation “Artemis”: The First Autonomous EU-led Operation // AARMS. Vol.14, No. 1, 2015. – P. 125. URL: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/aarms-2015-1-tomolya.original.pdf (accessed: 14.06.2018).

[143] From Copenhagen to Brussels. European defense: core documents / Compiled by Antonio Missiroli // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 67. – Paris, December 2003. – P. 87.

[144] Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union – Macmillan International Higher Education, 2014. – P. 79-82.

«Главная цель-2010» и «боевые группы»

Осознав, что заданные в Хельсинки военные параметры на практике невыполнимы, европейские военные и политики решили скорректировать планы и поставить новую, менее амбициозную «главную цель», центральным элементом которой стал новый тип сил быстрого реагирования. Первое официальное заявление о необходимости её принятия прозвучало от министров обороны стран ЕС на саммите в Риме 3-4 октября 2003 г, 17 ноября их поддержал прошедший в Брюсселе Совет министров иностранных дел. 24 ноября «родоначальники» ОПБО – Ж.Ширак и Т.Блэр – в декларации по итогам франко-британского саммита в Лондоне выступили с инициативой сформировать к 2010 г. в ЕС несколько высокомобильных «боевых групп» на национальной или многонациональной основе численностью около 1500 человек, способных быть развёрнутыми в зоне конфликта в течение 15 суток по просьбе ООН. Через несколько дней, 26 ноября, к призыву присоединилась Германия.

Три страны разработали детальную концепцию «боевых групп» и представили её в совместном докладе (“food for thought paper”) 10 февраля 2004 г. За основу был взят опыт проведения операции «Артемида» в ДРК (в целом успешный). В этой связи в докладе указывалось, что «боевые группы» должны «подходить для использования (но не исключительно) в странах со слабой или несостоявшейся государственностью (большинство из которых расположено в Африке)»[145]. 6 апреля концепцию одобрили министры обороны ЕС, 17 мая – совместный Совет министров обороны и иностранных дел. 17-18 июня 2004 г. Европейский совет в Брюсселе утвердил **«Главную цель-2010»**, включавшую следующие основные задачи:

- Создать к 2007 г. «боевые группы» и обеспечить их средствами транспортировки и снабжения. Первые группы должны были появиться уже в 2005 г.;
- Сформировать военно-гражданскую ячейку (civil-military cell) в ВШЕС в кратчайшие сроки в течение 2004 г.;
- Создать в течение 2004 г. ЕОА;
- Создать к 2005 г. для ЕС механизм координации использования стратегического транспорта (воздушного, морского), а к 2010 г. – Европейского авиатранспортного командования;
- К 2008 г. закончить работу над проектом «общеевропейского военно-транспортного самолёта»;
- К 2010 г. обеспечить совместимость и объединить системы наземной и космической связи всех уровней, используемые участниками операций ОПБО.

[145] European security and defense: core documents 2004 // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 75, Vol. V. – Paris, February 2005. – P. 11.

«Главная цель-2010» также содержала ряд других задач, касавшихся военного потенциала ЕС (в частности, развития сил и средств, структур управления ими, а также проведения учений, оценки результатов работы)[146].

Париж, Лондон и Берлин обеспечили быстрое согласование и динамичную реализацию на общеевропейском уровне проекта «боевых групп». Во многом этому способствовал и репутационный фактор: очередная неудача показала бы неспособность ЕС осуществлять интеграционные процессы в антикризисной сфере. 17 сентября 2004 г. в Нордвейке (Нидерланды) состоялась неформальная встреча министров обороны ЕС, участники которой обсудили свои «вклады» в коллективные силы быстрого реагирования, а 22 ноября в Брюсселе прошла Конференция по выделению военных сил и средств. В декларации по её итогам было дано определение «боевых групп»: «вооружённый контингент высокой боевой эффективности и быстрого развёртывания, минимально достаточный для осуществления самостоятельных операций либо для обеспечения первой фазы более крупных операций; основанный на общевойсковом соединении батальонного размера, усиленного подразделениями боевого и тылового обеспечения»[147]. Согласно декларации, ЕС должен быть способен принимать решение о проведении операции в течение 5 дней, а «боевые группы» должны быть развёрнуты для её осуществления в течение не более чем 10 дней и действовать от 30 дней до 120 дней. Участники конференции заявили о создании 13 «боевых групп», 9 из которых были многонациональными. Несколько стран также предоставили дополнительные «нишевые» силы и средства. Новые контингенты по решению формировавших их государств могли включать подразделения из не входивших в ЕС европейских членов НАТО, стран – кандидатов на вступление в Евросоюз и других потенциальных партнёров.

Стратегическое руководство операциями ОПБО с применением «боевых групп» мог осуществлять один из пяти национальных штабов, которые выделили: 1) Великобритания (в Нортвуде, пригороде Лондона); 2) Франция (в Мон-Валерьене, пригороде Парижа); 3) Германия (в Потсдаме); 4) Италия (в Ченточелле, пригороде Рима); 5) Греция (в Ларисе). Кроме того, не исключалось использование штаба ОВС НАТО в Европе (SHAPE) и Оперативного центра ВШЕС.

Было принято решение, что с 2007 г. каждые шесть месяцев в состоянии оперативной готовности будут находиться по две «боевых группы». Страны ЕС составили график их дежурства. О достижении «первоначальной оперативной готовности» было объявлено 1 января 2005 г., после того как на дежурство заступили первые два контингента (от Франции и

[146] Ibid. P. 111-128.
[147] European security and defense: core documents 2004 // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 75, Vol. V. – Paris, February 2005. – P. 296.

Великобритании). К 1 января 2007 г. система сил быстрого реагирования ЕС достигла полной оперативной готовности. С 2007 г. по 2017 г. в ней приняли участие военные подразделения 26 из 28 стран ЕС (включая Великобританию и за исключением Дании и Мальты), а также Турция, Норвегия и Македония.

«Боевые группы» финансировались на национальной основе, однако для облегчения затрат на проведение коллективных антикризисных операций 24 февраля 2004 г. решением Совета ЕС (2004/197/CFSP) был создан механизм «Афина», покрывавший ограниченный перечень «общих оперативных расходов». Практика, однако, показывает, что «Афина» обеспечивает лишь около 10% затрат на проведение одной операции[148] (подробнее работа механизма рассмотрена в Главе 2).

В целом, быстрое создание «боевых групп» можно считать политическим успехом ЕС и ОПБО. В практической плоскости, однако, сложилась иная ситуация: несмотря на то, что с 2005 г. военные контингенты стран Евросоюза продолжают нести боевое дежурство, ни один из них ни разу не был задействован в антикризисных операциях несмотря на неоднократно представлявшуюся возможность (например, в ДРК в 2006 и 2008 гг., Чаде в 2007 г., Мали в 2013 г., ЦАР в 2013-14 гг.). Развёртывание «боевых групп» оказалось затруднено (а по факту невозможно) в силу многих причин, таких как распределение расходов на боевые действия экспедиционных корпусов, отсутствие у ЕС постоянных штабных структур, неприспособленность «боевых групп» в силу их размеров к интенсивным конфликтам, политические разногласия между странами Евросоюза о необходимости применения силы в той или иной кризисной ситуации и принцип консенсуса при голосовании по вопросам ОПБО[149]. Нежелание использовать «боевые группы» можно объяснить с точки зрения рационалистического подхода: при принятии решения об отправке своих контингентов на выполнение боевых задач, правительства стран ЕС, для которых наступила очередь нести оперативное дежурство, чаще всего руководствуются не соображениями полезности для международной или общеевропейской безопасности, а собственными интересами, которые определяются финансовыми затратами и политическими рисками вмешательства в конфликт. Так, в целом ряде случаев реагирование на кризис требовало от стран ЕС, осуществлявших дежурство, действий в регионах, не входивших в зону их интересов и ответственности[150]. Всё это

[148] Rapport № 911 d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la relance de l'Europe de la défense, présenté par Mm. Joaquim Pueyo et Yves Fromion, Députés. // L'Assemblée nationale de la République française. – 9.04.2013. – P. 50.

[149] Reykers Y. EU Battlegroups: High costs, no benefits // Contemporary Security Policy, – July 2017, – P. 461.

[150] Например, во второй половине 2008 г. на фоне всплеска насилия в ДРК Германия и Великобритания, чьи контингенты заступили на оперативное дежурство, выступили главными противниками вмешательства в ситуацию в африканской республике, которую причисляли к зоне французских интересов.
См.: Menon A. Empowering paradise? The ESDP at ten // International Affairs. – 2009, No. 85. – P.236.

можно рассматривать как частное проявление «глобальной проблемы» ОПБО и ОВПБ: несмотря на значительные успехи интеграции в политической области, взаимодействие по международным и военным вопросам внутри ЕС остаётся исключительно межнациональным, а его институциональное оформление не способствует «переплавке» интересов отдельных государств в общий внешнеполитический курс и становлению Европейского союза в качестве цельной международно-политической единицы.

Трудности с задействованием «боевых групп» вынуждали ЕС проводить военные антикризисные операции по стандартной схеме: по единогласному решению всех членов Евросоюза собирать через структуры ОПБО ad hoc коалиции с добровольным участием. С конца 2001 г. (т.е. с момента объявления об оперативной готовности механизма реагирования на конфликты) и до вступления в силу Лиссабонского договора в 2009 г. ЕС запустил помимо уже упоминавшихся «Конкордии» и «Артемиды» операцию «Алтея» в БиГ (со 2 декабря 2004 г. по наст.вр.), операцию EUFOR в ДРК (30 июля – 30 ноября 2006 г.) и операцию EUFOR ЦАР/Чад (15 марта 2008 г. – 15 марта 2009 г.). Кроме того, 8 декабря 2008 г. была запущена морская операция «Аталанта» по борьбе с сомалийскими пиратами.

В 2008 г. была предпринята ещё одна попытка придать новый импульс формированию коллективного потенциала быстрого реагирования, инициатором которой стал французский президент Н.Саркози. Сформулированные Парижем меры были весьма схожи с «Главной целью-2003». В итоге под давлением Франции Европейский совет, прошедший 11-12 декабря 2008 г. в Брюсселе, одобрил пространную «Декларацию об улучшении ЕПБО», в сноску к которой была помещена французская программа действий. Согласно плану, «в предстоящие годы» Евросоюз должен был получить способность развернуть 60 000 чел. за 60 дней для проведения крупной операции с применением военного и гражданского инструментария, а также быть в состоянии одновременно спланировать и осуществить: 1) две масштабные операции по стабилизации и восстановлению (с привлечением необходимого гражданского контингента), в которых будет участвовать до 10 000 чел. в течение минимум двух лет; 2) две операции быстрого реагирования ограниченной продолжительности, осуществляемые «боевыми группами»; 3) операцию по эвакуации граждан ЕС в течение 10 дней; 4) военно-морскую или воздушную операцию наблюдения или блокады/ обеспечения бесполетной зоны; 5) военно-гражданскую операцию по оказанию гуманитарной помощи длительностью до 90 дней; 6) около десятка гражданских миссий ОПБО, в том числе оперативного реагирования, а также одну масштабную миссию с задействованием до 3 000 экспертов длительностью несколько лет[151]. Амбициозные задачи

[151] EU security and defence. Core documents 2008 / Compiled by Catherine Glière // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 117, Vol. IX. – Paris, July 2009. – P. 464.

декларации изначально были встречены в ЕС с большим скепсисом, а разразившийся в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис поставил крест на её выполнении.

Развитие гражданского антикризисного потенциала

В ходе подготовки Конституции ЕС и Лиссабонского договора развитие получили и гражданские структуры антикризисного реагирования ОПБО. Согласно поставленным в июне 2000 г. на саммите в Фейра задачам, работа шла по четырём направлениям: 1) полицейские силы; 2) гражданская администрация; 3) обеспечение законности и порядка (rule of law); 4) защита гражданского населения.

Сформированный странами ЕС коллективный невоенный потенциал позволил развернуть 1 января 2003 г. первую гражданскую миссию Евросоюза – полицейскую миссию в БиГ (EUPM BiH). 29 сентября 2003 г. Совет ЕС принял решение о проведении ещё одной полицейской миссии – «Проксима» в Македонии (EUPOL “Proxima” in FYROM), которая сменила операцию ЕС «Конкордия» и продлилась с 15 декабря 2003 г. по 14 декабря 2005 г.

Первый опыт гражданского реагирования на кризисы показал, что при достижении количественных показателей по выделению персонала для ОПБО странам ЕС требовалось сосредоточить усилия на повышении качества подготовки гражданских специалистов[152]. Кроме того, возникло понимание, что в большинстве случаев гражданские миссии должны носить комплексный характер и задействовать экспертов разного профиля, поэтому обособленное развитие четырёх направлений, обозначенных в Фейра, не будет эффективным[153]. Отдельно встал вопрос о разработке такого антикризисного инструмента, как мониторинговые миссии, которые улучшили бы процесс подготовки исполнительных акций ЕС и контроль за реализацией договорённостей между сторонами конфликта, достигнутых в ходе его урегулирования[154].

Все эти соображения легли в основу «Плана действий по гражданским аспектам ЕПБО», одобренного Европейским советом на саммите в Брюсселе 17-18 июня 2004 г. В документе была поставлена задача обеспечить ЕС способность отправлять в зоны конфликта гражданские экспертные группы широкого профиля (в плане они были обозначены как «многофункциональные ресурсы гражданского антикризисного урегулирования

[152] С этой целью в ноябре 2003 г. Секретариат Совета ЕС разработал документ под названием «Общие критерии подготовки для осуществления гражданских аспектов кризисного урегулирования ЕС». См.: Council of the European Union. Common Criteria on Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management. Doc. 15310/03. Brussels, 25.11.2003. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15310-2003-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

[153] Gourlay C., Helly D., Ioannides I. Civil crisis management: the EU way / ed. Agnieszka Nowak. // Chaillot Papers No. 90. – Institute for Security Studies, European Union. – Paris, June 2006. – P. 24-28.

[154] Council of the European Union. Concept for EU Monitoring missions. Doc.14536/03. Brussels, 28.10.2003. P. 6. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14536-2003-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

интегрированного формата»[155]). Подчеркивалось, что ОПБО также нужны специалисты в таких областях, как мониторинг соблюдения права человека, реформирование политических институтов и структур безопасности, посредничество между сторонами конфликта, пограничный контроль, разоружение–демобилизация–социальная реинтеграция, информационное обеспечение антикризисных действий. В плане были также обозначены общие задачи по повышению эффективности планирования и осуществления гражданских миссий ЕС.

22 ноября 2004 г. состоялась очередная «Конференция по выделению гражданского потенциала», которая суммировала количество специалистов, обозначенных странами ЕС в качестве потенциально доступных для различных миссий различных типов: полицейских – 5 761 чел., по установлению порядка и законности – 631 чел., установления гражданской администрации – 562 чел., защиты гражданского населения – 4 988 чел. Было также выделено 505 чел. для мониторинговых миссий и 391 эксперт для обеспечения работы специальных представителей ЕС в зоне конфликта. «Вклады» стран Евросоюза превысили изначальные целевые показатели, что, однако, не гарантировало их оперативной доступности. Кроме того, размеры гражданского «пула» ОПБО выглядят совсем непрезентабельно на фоне общего числа сотрудников соответствующих профилей в странах ЕС на тот момент – 1,6 миллиона чел.[156]

Ревизия доступных гражданских ресурсов и методов их развития позволила Европейскому совету в декабре 2004 г. утвердить «**Гражданскую главную цель-2008**», ГГЦ (“Civilian Headline Goal-2008”), сфокусированную, прежде всего, на увеличении численности гражданского персонала для действий в рамках ОПБО. ЕС должен был обрести способность проводить одновременно несколько гражданских миссий, в том числе одну крупную миссию по осуществлению гражданских административных функций в зоне конфликта[157]. Предполагалось, что ЕС сможет развёртывать гражданские миссии в течение не более чем 30 дней. В ГГЦ был также сделан акцент на комплексном подходе к работе с гражданскими аспектами конфликтов и её координации с военными действиями ОПБО.

В соответствии с ГГЦ и «Планом действий по гражданским аспектам ЕПБО» в первой половине 2005 г. была разработана концепция[158] «гражданских групп быстрого реагирования» (Civilian Response Teams) – небольших команд специалистов, которые могли бы оперативно выдвигаться в зону конфликта, чтобы собрать информацию и оценить ситуацию для дальнейшего

---

[155] Gourlay C., Helly D., Ioannides I. Civil crisis management: the EU way / ed. Agnieszka Nowak. // Chaillot Papers No. 90. – Institute for Security Studies, European Union. – Paris, June 2006. – P. 29.

[156] Chivvis C.-S. EU Civilian Crisis Management. The Record So Far. – National Defense Research Institute. RAND Corporation. – 2010. – P. 6.

[157] Цит. по: European security and defense: core documents 2004 // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 75, Vol. V. – Paris, February 2005. – P. 360. Para. 4-5.

[158] Council of the European Union. Civilian Headline Goal 2008. Civilian Response Teams. Doc. 10462/05. Brussels, 23 June 2005. URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010462%202005%20INIT (accessed: 14.06.2018).

развёртывания полномасштабной гражданской миссии ЕС. Предполагалось, что эти группы будут формироваться из постоянно доступного для ЕС «пула» экспертов численностью в 100 чел. В 2009 г. было принято решение удвоить их число до 200. На практике механизм практически не использовался, в первую очередь из-за того, что ЕС удалось обеспечить группы быстрого реагирования кадрами лишь к 2011 г. и притом лишь частично.

Несмотря на некоторые трудности, с 2002 по 2009 г. ЕС неоднократно демонстрировал дееспособность своего гражданского антикризисного потенциала: помимо полицейских миссий в БиГ и Македонии, Евросоюз запустил около 20 миссий разных типов в нескольких регионах мира (Балканы, Кавказ, Центральная Африка, Ближний Восток, Юго-Восточная Азия). Их осуществлению способствовало создание в августе 2007 г. «Подразделения по гражданскому планированию и управлению», ПГПУ (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) – органа централизованного управления гражданскими миссиями на стратегическом уровне.

19 ноября 2007 г. в Брюсселе состоялась очередная «Конференция по улучшению гражданского потенциала». Участвовавшие в ней министры стран ЕС заявили, что ГГЦ-2008 выполнена, и, ориентируясь на программу развития военных ресурсов ОПБО до 2010 г., приняли новую «**Гражданскую главную цель-2010**»: в её рамках предлагалось сосредоточиться на повышении качества подготовки гражданских специалистов, материально-технического обеспечения гражданских миссий, доступности ресурсов. Был разработан весьма подробный график выполнения ГГЦ-2010[159].

Помимо совершенствования гражданского потенциала перед европейскими стратегами стояла задача развития *координации между гражданским и военным направлениями антикризисной деятельности* ЕС. Необходимость такой «синергии» подчеркнули проходившие параллельно в БиГ полицейская миссия ОПБО (2003-2012) и операция «Алтея» (2004 – наст.вр.): несогласованность действий европейского персонала затрудняла работу по борьбе с организованной преступностью; общее оперативное руководство двумя операциями было утверждено КПБ лишь к середине 2006 г.[160] Взаимодополняемость военных и гражданских инструментов составляла основу идеи о комплексном подходе к реагированию на кризисы, получившему развитие в 2000-х гг. Первым шагом в этом направлении стало создание в рамках ВШЕС в соответствии с заключениями Европейского совета декабря 2003 г. «военно-гражданской ячейки», которая начала полноценную работу в мае 2005 г.[161] Новый орган, однако,

---

[159] EU security and defence. Core documents 2007 / Compiled by Catherine Glière // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 112, Vol. VIII. – Paris, October 2008. – P. 369-374.

[160] Council of the European Union. Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime. Doc. ST 10769/06. 21 June 2006.

[161] Создание ячейки было компромиссным решением: на «мини-саммите» в Тервюрене (апрель 2003 г.) Франция и её единомышленники предложили создать оперативный штаб ЕС, против чего выступила Великобритания и «атлантисты»; в итоге стороны согласились сформировать внутри ВШЕС военно-гражданскую ячейку. Изначально

оказался не слишком эффективным, во многом из-за того, что он был лишь одним из подразделений ВШЕС. В декабре 2004 г. Европейский совет также согласовал появление внутри «ячейки» Оперативного центра, на основе которого в короткие сроки мог быть развёрнут полноценный штаб для планирования и управления операциями и миссиями (первоначальная готовность штаба – за 5 дней, полная – за не более чем 20 дней). К полноценной работе центр был готов с 1 января 2007 г., однако впервые его активировали лишь в 2012 г. Дальнейшие действия по улучшению военно-гражданской координации были предприняты уже после подписания Лиссабонского договора.

1.5.3. Развитие антикризисного потенциала ЕС после принятия Лиссабонского договора

Вступивший в силу в 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор открыл современный этап деятельности ЕС по урегулированию кризисов. 1 декабря 2010 г. начала работу Европейская служба внешних действий, появление которой позволило консолидировать процессы планирования операций ОПБО и их управления. Включение в ДЕС положения о ЕОА повышало статус агентства и служило политической подпиткой для военно-промышленного сотрудничества внутри ЕС. Таким образом, к 2011 г. строительство антикризисного механизма Евросоюза было в целом завершено, и вплоть до настоящего времени он не претерпел существенных институциональных изменений. В 2010-х гг. страны ЕС сосредоточились на совершенствовании его функционирования. При этом ключевыми факторами, повлиявшими на европейскую систему антикризисного реагирования на современном этапе её развития, стали финансово-экономические неурядицы, захлестнувшие Европу в 2009-2012 гг., и резкое изменение внешней среды безопасности в связи с выходом на первый план новых вызовов и угроз, что было связано, прежде всего, с деструктивными процессами в Северной Африке и на Ближнем Востоке.

Масштабные экономические проблемы на рубеже 2010-х гг. отодвинули вопросы строительства ОПБО на второй план политической повестки ЕС: с 2008 по 2012 гг. Европейский совет не принимал по ним каких-либо решений. Тем не менее на других уровнях текущая работа продолжалась: экономический спад значительно осложнил дальнейшее формирование антикризисного потенциала, в первую очередь военного, и потребовал от стран ЕС поиска новых эффективных способов кооперации.

она состояла из 17 человек (8 офицеров ВШЕС; 7 гражданских специалистов по планированию из дирекции «Е» Генерального секретариата Совета ЕС (Directorate-General E, Directorate IX); 2 представителя Еврокомиссии).

В военной сфере предстояло решить проблему дублирования сил: в начале 2010-х гг. в ЕС существовало 28 сухопутных армий, 24 воздушных командования и 21 морское[162]. С подачи Германии и Швеции во второй половине 2010-го г. был запущен «Гентский процесс»: 23-24 сентября 2010 г. в Генте состоялась неформальная встреча министров обороны стран ЕС, которые согласовали создание системы сотрудничества в сфере безопасности, предложенной Берлином и Стокгольмом[163]. 9 декабря 2010 г. инициатива была одобрена на Совете по иностранным делам (в составе министров обороны). Идея заключалась в повышении специализации при формировании коллективных военных ресурсов по принципу «объединяя и распределяя» (pooling and sharing, P&S). Концепция не была новой, однако на этот раз она получила чёткое оформление и политическую поддержку. Странам ЕС было предложено распределить свои силы и средства по трём категориям: 1) потенциал, который должен оставаться строго национальным (например, стратегические ядерные силы Франции и Великобритании); 2) потенциал, который может быть объединён (например, передан под руководство многонациональной структуры, такой как Европейское авиатранспортное командование); 3) потенциал определённого типа, который одни страны-члены сохранят и будут использовать для общих нужд (т.е. «делиться» им), что позволит другим отказаться от него (например, если Германия осуществляет наблюдение в Северном море, то Нидерландам нет смысла заниматься тем же самым). В декабре 2011 г. Совет министров ЕС на основе предложений ЕОА утвердил программу “P&S”, включавшую 11 приоритетных проектов, курировать которые было поручено оборонному агентству (акцент был сделан на системах коммуникации и разведки, подготовке пилотов, дозаправке самолётов в воздухе). Всего под влиянием «Гентского процесса» странами ЕС были инициированы более 300 двусторонних и многосторонних проектов[164]. В декабре 2013 г. Европейский совет подвёл промежуточные итоги развития военного потенциала и выделил четыре приоритетных направления: 1) дозаправка в воздухе; 2) БПЛА; 3) спутниковые системы; 4) киберсистемы[165].

Сфера гражданского антикризисного реагирования, затраты на которую были изначально ниже, чем на военную, в меньшей степени почувствовала на себе влияние экономических кризисов. Важным событием в этой области стало создание в 2008-2009 гг. в рамках ЕСВД «Директората по вопросам кризисного реагирования и планирования», ДКРП (Crisis Management

---

[162] Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union. – Macmillan International Higher Education, 2014. – P. 85.

[163] Pooling and sharing, German-Swedish initiative. Food for Thought Paper. Berlin and Stockholm, November 2010 [Electronic source]. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf (accessed: 14.06.2018).

[164] Christian M. State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry – European Parliament. Directorate-general for external policies. Policy department. – June 2015. – P. 18.

[165] Yearbook of European Security 2014 [Electronic source] // EU Institute for Security Studies. – 2014. – P. 236. URL: http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security/ (accessed 04.04.2018).

and Planning Directorate, CMPD), задача которого заключается в разработке комплексных сценариев операций ОПБО, сочетающих применение военных и гражданских инструментов (подробнее работа ДКРП рассмотрена в Главе 2).

В конце 2010 г. были подведены итоги реализации ГГЦ-2010. Всего для проведения гражданских миссий 27 стран ЕС выделили около 11 200 «потенциально доступных» специалистов (этот уровень был достигнут к концу 2008 г. и с тех пор не менялся). Органы ЕС совместно с национальными службами продолжили разработку процедурно-методологических основ гражданского антикризисного реагирования (в частности, уточнили типовые сценарии миссий, порядок их планирования и осуществления, требования к специалистам, материальному обеспечению и т.д.). Была запущена электронная система работы с гражданским персоналом для ОПБО (“Goalkeeper”).

Формально ЕС удерживал заданную в «главных целях» планку по количеству проводимых одновременно гражданских миссий. Тем не менее сохранялся целый ряд проблем, в том числе системных и застарелых. Прежде всего, ЕС испытывал трудности с личным составом для миссий: во многих случаях специалисты, выделенные странами-членами, так и оставались «потенциально доступными» (с 2010 г. по наст. время во всех гражданских миссиях ОПБО задействовано в среднем 2000–2500 человек[166]). Во многом это было связано с распределением финансовых затрат. Сказывался и относительно низкий уровень координации работы многочисленных национальных структур, работники которых могли быть привлечены к гражданскому урегулированию конфликтов. Ещё одна системная проблема заключалась в том, что структуры ОПБО в целом оставались недостаточно «рефлексивными», им требовалось в большей степени учитывать полученный практический опыт[167] (для этого, в частности, в 2012 г. была запущена электронная система обмена результатами оперативной работы[168]). В целях устранения недочётов в 2012 г. ЕСВД представила «План развития гражданского потенциала на многолетнюю перспективу» и программу действий на 2012-2013 гг.

К концу 2012 г. после четырёхлетней паузы страны ЕС вернулись к обсуждению вопросов ОПБО на высшем уровне: на саммите 14 декабря Европейский совет постановил подготовить к своей встрече через год конкретные предложения по дальнейшим действиям в сфере обороны и безопасности. Предстояло дать новый импульс интеграции в этой области, найти пути решения проблем, накопившихся с 2008 г., в том числе вызванных неудачным опытом реагирования ЕС

---

[166] По данным Zentrum für Internationale Friedenseinsätze [Electronic source]. URL: http://www.zif-berlin.org/en.html (accessed: 14.06.2018).

[167] Council of the European Union. Final Report on the Civilian Headline Goal 2010. Doc. 16817/10. Brussels, 01.12.2010. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16817-2010-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

[168] European Union. Promoting Synergies between EU civil and Military Capability Development - Establishment of a Shared Civilian and Military Lessons Database. Doc. ST 9592/11. 02.05.2018.

на события в Ливии в 2011 г. и в Мали в 2012-2013 гг., которые, по мнению многих аналитиков, спровоцировали кризис ОПБО (подробнее о ЕС и конфликтах в Северной Африке см. Главу 3). В заключениях саммита Европейского совета декабря 2012 г. были поставлены три основные задачи: 1) сделать ОПБО более эффективной, заметной и результативной (через развитие всеобъемлющего подхода к предотвращению, урегулированию кризисов и постконфликтной стабилизации, усиление способности отвечать на новые вызовы и угрозы и быстро развёртывать военный и гражданский персонал для выполнения всех типов «петерсбергских задач»); 2) улучшить развитие оборонного потенциала; 3) укрепить европейский оборонно-промышленный комплекс[169].

В течение 2013 г. страны ЕС, экспертные группы выступили с различными проектами обновления ОПБО, в большинстве из которых вновь была подчёркнута необходимость создания постоянной интегрированной командной структуры – общеевропейского штаба. Однако, как и прежде, против этого предложения категорически против выступала Великобритания (так, в июле 2011 г. во время польского председательства в ЕС вопрос о формировании оперативного штаба был вынесен на обсуждение Совета министров иностранных дел, но Лондон заблокировал инициативу). Несмотря на проявленный в ЕС интерес к будущему ОПБО, в ходе подготовки к саммиту 2013 г. стало понятно, что «открыть новую главу» развития общей политики не удастся: повестка дня была сформулирована довольно расплывчато, а чтобы составить реалистичный план действий, нужно было оценить, какие конкретные обязательства готовы взять на себя страны-члены. Всё это требовало перевода процесса обсуждений в более жёсткие, централизованные политические рамки.

15 октября 2013 г. Высокий представитель К.Эштон представила доклад по развитию ОПБО[170]. В его первой части ключевыми стратегическими факторами, оказывающими влияние на безопасность Европы, были названы возросшая нестабильность на региональном и глобальном уровнях, новые вызовы и угрозы, переориентация США на Азиатско-Тихоокеанский регион и последствия финансового кризиса. Подчёркивалось, что, несмотря многие достижения спустя 15 лет после Сен-Мало, у ЕС отсутствует согласованное долгосрочное видение ОПБО. Кроме того, сохранялись проблемы с оперативным принятием решений при осуществлении миссий и операций, выделением для них сил и средств и в целом с оказанием политической поддержки совместным антикризисным действиям. Во второй части доклада были представлены меры по укреплению ОПБО, в третьей части – предложения по повестке декабрьского саммита

---

[169] European Council Conclusions. EUCO 205/12. Brussels, 14.12.2012. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf (accessed: 14.06.2018).

[170] Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy. [Electronic source] – Brussels, 15.10.2013. URL: https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/csdp_final-report_eda-20131015.pdf (accessed: 14.06.2018).

Европейского совета с акцентом на необходимости обозначить стратегическое направление развития Общей политики обороны и безопасности. Документ лёг в основу заключений Совета ЕС, которые после некоторых затруднений удалось согласовать 25 ноября 2013 г.

Наконец, 19-20 декабря 2013 г. состоялся «оборонный» саммит Евросовета. Прозвучавшие в его преддверии заявления на высшем уровне отразили значительное расхождение взглядов стран-членов ЕС на будущее ОПБО (прежде всего, Великобритании и Франции), что, безусловно, повлияло на результаты встречи, которые были оценены экспертами как весьма скромные[171]. Итоговый документ содержал прагматичную практическую программу развития военной политики и потенциала Евросоюза по трём направлениям, обозначенным в 2012 г. В области повышения эффективности ОПБО акцент был сделан на быстром реагировании с задействованием «боевых групп» и гражданских специалистов (п.8). Большое внимание уделялось новым вызовам и угрозам, для ответа на которые, в частности, Евросовет поставил задачу разработать в течение 2014 г. основы политики в сфере «кибероборонны» и стратегию морской безопасности ЕС (п.9). В разделе об укреплении военного потенциала лидеры ЕС совместно с ЕОА обозначили четыре приоритетных области сотрудничества: 1) БПЛА; 2) дозаправка в воздухе; 3) спутниковая связь; 4) кибербезопасность. В качестве примера кооперации было вновь приведено «Европейское авиатранспортное командование». Третий раздел заключений по ОПБО содержал предложения по развитию «Европейской оборонной производственно-технологической базы» (ЕОПТБ). В заключение Европейский совет решил более регулярно оценивать прогресс в области ОПБО – его следующее «тематическое» заседание было назначено на июнь 2015 г.

В целом на саммите декабря 2013 г. был заявлен «минимальный уровень амбиций» в области ОПБО: страны ЕС не смогли в полной мере воспользоваться потенциалом Лиссабонского договора, прежде всего – механизмом постоянного структурированного сотрудничества. Не удалось согласовать создание европейской командно-штабной структуры для автономных операций и миссий ЕС. Отсутствие таких нововведений затрудняло устранение серьёзных недостатков антикризисного механизма Евросоюза, выявленных в ходе конфликта в Ливии. Не было уверенности и в том, что новые призывы развивать военный потенциал – опять же, на добровольной основе – будут услышаны и получат соответствующий ответ. Саммит показал, что странам ЕС не хватало стратегического видения ОПБО: так, сформулированная в докладе Высокого представителя «миссия»[172] ЕС как «поставщика безопасности» (security

[171] Журкин В.В. Военная политика Евросоюза – М.: Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014. – С. 226-227.

[172] 1) Совместно с партнёрами или автономно обеспечивать безопасность в соседних регионах, в том числе посредством прямого вмешательства; 2) Быть способным проецировать силу для урегулирования конфликтов; 3)

provider) не получила чёткого отображения в заключениях Евросовета[173]. Главным препятствием для развития антикризисного направления по-прежнему оставались политические разногласия внутри ЕС, прежде всего принципиальная позиция Великобритании.

Международно-политические события 2014 г. не оказали существенного влияния на ОПБО. Кризис на Украине, а также саммит НАТО в Уэльсе активизировали дискуссию о развитии военного потенциала и увеличении оборонных расходов, однако ЕС не принял каких-либо решений, существенно повлиявших на эффективность его инструментов урегулирования конфликтов. В частности, Евросоюз не смог задействовать ОПБО для полноценного ответа на обострение ситуации в Ливии в середине 2014 г.

8 июня 2015 г. Высокий представитель Ф.Могерини представила отчёт о проделанной с декабря 2013 г. работе по развитию ОПБО. В докладе отмечалось, что за прошедшие 18 месяцев ситуация в соседних с Европой регионах значительно ухудшилась, в связи с террористическими атаками ИГИЛ изменилась обстановка и внутри ЕС. Всё это увеличивало «ответственность стран Союза по защите своих граждан» и необходимость укрепления потенциала ОПБО – как военного, так и гражданского, чему должны были способствовать наднациональные структуры (“act as a facilitator and enabler for capability development”). ЕС предстояло разработать широкий подход к обеспечению безопасности, основанный на общей внешнеполитической стратегии и предполагающий сочетание миссий и операций ОПБО с коммунитарными инструментами.

В докладе особо подчёркивалось исчезновение чёткой границы между внешней и внутренней безопасностью. Если изначально ОПБО была нацелена на работу с региональными кризисами, т.е. на внешнюю среду безопасности, то в изменившихся условиях было необходимо адаптировать её для противодействия новым вызовам и угрозам, таким как миграционные потоки и терроризм, которые в середине 2010-х гг. напрямую затронули территорию ЕС. Требовалось совместить потенциал ОПБО и структур, связанных со сферой правосудия и внутренних дел ЕС (например, Фронтекс, Европол, Европейская жандармерия – с ними ЕСВД заключила рамочные соглашения о взаимодействии). При этом значительно возросло значение гражданского направления антикризисной деятельности ЕС, тогда как применение военной силы заметно сократилось (последняя военная операция ОПБО прошла в Центральноафриканской Республике с 1 апреля 2014 г. по 15 марта 2015 г., в ней участвовало около 700 человек). В своём отчете Ф.Могерини отметила, что ЕС не удалось добиться прогресса в вопросе задействования

Быть способным противодействовать угрозам во всех средах (наземной, воздушной, морской, космической, кибер) 4) Продвигать всеобъемлющий подход к урегулированию кризисов.
См.: Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy – Brussels, 15.10.2013. – P. 2-3.

[173] Biscop S., Coelmont J. Defence: The European Council Matters // Security Policy Brief. – Egmont, The Royal Institute for International Relations, Brussels. – No.51, December 2013. – P. 3. URL: http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2013/12/SPB51.pdf?type=pdf (accessed: 14.06.2018).

вооружённых сил (в первую очередь «боевых групп») для нужд ОПБО: двумя главными проблемами оставались нехватка «политической воли» у стран-членов и распределение финансовой нагрузки. Обновление «Концепции военного быстрого реагирования ЕС» (EU Military Rapid Response Concept) не привело к заметным практическим улучшениям. В целом, оставалось неясным, как европейские стратеги собирались стимулировать страны ЕС на военное антикризисное вмешательство.

Минимальными были подвижки в области финансового обеспечения ОПБО: переговоры о корректировке работы механизма «Афина» не дали результатов; бюджеты гражданских миссий были сильно ограничены, расходы на их проведение нуждались в оптимизации[174]. Несколько лучше обстояли дела с развитием совместного потенциала ОПБО по четырем приоритетным направлениям, обозначенным в 2013 г. (в частности, наметились улучшения возможностей дозаправки в воздухе[175]).

18 мая 2015 г. состоялся Совет ЕС по иностранным делам, заключения которого в целом повторяли выводы и предложения доклада Высокого представителя. 25-26 июня 2015 г. прошёл саммит Европейского совета, который в соответствии с договорённостями 2013 г. должен был быть посвящён вопросам ОПБО. Тем не менее европейские лидеры сфокусировали внимание на проблеме миграции через Средиземное море (одним из шагов по её решению стал запуск с 22 июня 2015 г. морской операции ОПБО «София»). Развитию европейского антикризисного потенциала был посвящен второй пункт заключений саммита, умещавшийся на одну страницу: по существу, Евросовет одобрил заключения встречи министров иностранных дел 18 мая. При этом наибольшее значение в итоговом документе было решение о разработке к лету 2016 г. новой стратегии безопасности ЕС и призыв «обеспечить достаточный уровень расходов» на оборону, а также связанные с ней НИОКР.

2016-й г. для системы ОПБО был отмечен двумя ключевыми событиями: принятием «Глобальной стратегии ЕС» и решением Великобритании о выходе из Европейского союза. Поставленная в стратегии задача обеспечить стратегическую автономию ЕС и исчезновение «вето Лондона» открывали новые возможности для интеграции в военной сфере и проведения совместных антикризисных действий[176]. Первым практическим результатом стало укрепление

---

[174] В гражданской сфере ОПБО шагом вперёд стало создание «платформы поддержки гражданских миссий» (Missions Support Platform) – небольшого подразделения, взявшего на себя функцию централизованного обеспечения административно-хозяйственных расходов сразу нескольких гражданских миссий

[175] В 2014-2015 гг. наметился прогресс в создании «многонационального парка многофункциональных транспортных самолётов-заправщиков» (Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet, MFF): проект был инициирован в 2012 г., в июле 2016 г. Нидерланды (страна-куратор) и Люксембург заказали первые два A330 MRTT; летом 2017 г. заказ на пять машин разместили Германия и Норвегия, в декабре еще один самолет решила приобрести Бельгия. Таким образом, к 2020 г. у участников проекта должны появиться 8 дозаправщиков, который при необходимости переоборудовались под транспортные самолёты.

[176] Tardy T. MPCC: towards an EU military command? // EU Institute for Security Studies. – June 2017. – Brief No. 17. – P. 3.

структур планирования и управления миссиями и операциями ОПБО. Так, в соответствии с «Планом действий в области безопасности и обороны» (представлен Ф.Могерини 14 ноября 2016 г.) и заключениями Совета по иностранным делам (14 ноября 2016 г.) и Европейского совета (15 декабря 2016 г.) в июне 2017 г. начало работу «Подразделение военного планирования и управления», ПВПУ (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) – постоянный орган, фактически представляющий собой оперативный штаб для «неисполнительных» военных операций (т.е. не предполагающих прямого вмешательства – на практике в военной сфере речь идёт об обучающих и консультирующих миссиях). ПВПУ стал аналогом ПГПУ («Подразделение гражданского планирования и управления», CPCC) и перенял функции деактивированного Оперативного центра, взяв на себя централизованное управление на военном стратегическом уровне обучающими миссиями ЕС в Мали, Сомали и ЦАР. Помимо практического значения, появление ПВПУ стало знаковым политическим событием: многолетний запрет на создание военных структур штабного типа был преодолён.

Заключения ноября и декабря 2016 г. также содержали призыв «полностью использовать потенциал ДЕС»[177], а именно – рассмотреть возможность активации «постоянного структурированного сотрудничества» (ПСС). Инициатива, исходившая от Парижа и Берлина, получила одобрение, и Европейский совет на саммите 22-23 июня 2017 г. санкционировал запуск механизма углублённой интеграции. 20 июля 2017 г. Франция, Германия, Испания, Италия, а также поддержавшие их Бельгия, Нидерланды, Финляндия и Чехия направили Высокому представителю письмо[178] с предложениями по организации «всеобъемлющего и амбициозного» ПСС. Соглашение о «постоянном структурированном сотрудничестве» 13 ноября 2017 г. подписали 23 страны ЕС[179], чуть позже, 7 декабря, к ним присоединились ещё два государства – Ирландия и Португалия. 11 декабря 2017 г. Совет ЕС по иностранным делам принял решение об официальном установлении ПСС и принятии связанных с ним документов[180].

Участники соглашения углубляли интеграцию в военной сфере и брали на себя б*о*льшие обязательства с целью развития своих оборонных потенциалов и способности проводить сложные (“most demanding”) боевые операции. Основные обязательства включают:

Biscop S. All or nothing? European and British strategic autonomy after the Brexit // Egmont Paper No. 87. – September 2016. – P. 4.

[177] Council of the European Union. Conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence. Doc. 14149/16. Brussels, 14.11.2016. P. 13. URL: http://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf (accessed: 14.06.2018).

[178] Permanent Structured Cooperation (PESCO). FR/DE/ES/IT Proposals on the necessary commitments and elements for an inclusive and ambitious PESCO. Supported by BE, CZ, FI and NL. 20.07.2017. URL: http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/08/principescommuns-pesco-propfrallespita@ue170721.pdf (accessed: 14.06.2018).

[179] Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швеция, Эстония,

[180] Среди них – перечень общих обязательств участников ПСС, положения об управлении механизмом ПСС и проектами, реализуемыми в его рамках.

- Регулярно увеличивать расходы на оборону в реальном выражении, увеличить долю инвестиций в ОПК до 20% от всех расходов на оборону, до 2% – на военные НИОКР;
- Активно развивать военный потенциал, ориентируясь на цели, обозначенные в «Ежегодном совместном обзоре по обороне» (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), и участвуя в финансировании «Европейского оборонного фонда» (European Defence Fund)[181];
- Выделять соответствующие силы и средства для военных операций и гражданских миссий ОПБО; создать базу данных с информацией о подразделениях, которая позволит упростить формирование совместных целевых контингентов; обеспечить своевременное принятие решений национальными правительствами об участии в общеевропейских операциях; в полной мере обеспечить функционирование боевых групп (подтверждение участия в дежурствах по меньшей мере за четыре года); значительно увеличить (“strive for an ambitious approach”) возможности для совместного финансирования операций и миссий ОПБО через механизм «Афина»;
- Участвовать по меньшей мере в одном проекте ПСС по развитию военных средств, обозначенных странами ЕС в качестве стратегически важных (список из 17 проектов с их участниками был утверждён решением Совета ЕС 1 марта 2018 г.[182]).

* * *

Представленный анализ позволяет сделать ряд выводов об эволюции антикризисного механизма ЕС.

Появление ОВПБ и его антикризисного направления стало возможным, прежде всего, благодаря распаду биполярного мирового порядка. Прекращение противостояния двух сверхдержав, задававшее жёсткие рамки для многих мировых политических процессов, минимизация угрозы крупномасштабной войны в Европе и наметившаяся переориентация США со «Старого Света» на другие регионы создавали новые условия, при которых сторонники «единой Европы» усматривали возможность для создававшегося ЕС играть более заметную роль на международной арене. Кроме того, развитие общеевропейского военно-политического потенциала стало необходимостью с связи с деструктивными процессами в ряде бывших республик СССР и Югославии.

---

[181] Решения о разработке CARD и создании фонда были принято на саммитах в ноябре и декабре 2016 г.

[182] Council of the European Union. Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO. Doc. 6393/18. Brussels, 1 March 2018. URL : http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

Идея проведения самостоятельных антикризисных действий стала главным стимулом и обоснованием для активизации общеевропейской интеграции в военно-политической сфере в начале 1990-х гг. Создание коллективных структур для «позиционной обороны» автоматически означало дублирование НАТО, что представлялось нежелательным для большинства европейских столиц. Урегулирование конфликтов стало приемлемым *raison d'être* нового направления интеграции.

Инициатором развития коллективной политики обороны и безопасности была, в первую очередь, Франция, выступившая в тандеме с объединённой Германией. Париж был и остаётся лидером «европеистов», выступающих за превращение «единой Европы» в полноценный «центр силы». Необходимо также учитывать, что вплоть до 2009 г. Франция оставалась вне военных структур Североатлантического альянса, что также объясняет её заинтересованность в развитии коллективных структур безопасности и антикризисных действий, где она в силу своего потенциала заняла бы руководящую позицию.

За время своего существования ЕС использовал две системы реагирования на конфликты. Первая была представлена Западноевропейским союзом, который функционировал как отдельная организация, выполнявшая как собственные решения по урегулированию, так и инициативы Евросоюза. Второй стала ОПБО, являющаяся «внутренней» системой ЕС.

ЗЕС, несмотря на свою реактивацию, сохранял репутацию «слабой» организации и не получил должных мощностей, позволявших дать коллективный ответ на югославские конфликты. Боснийская война и неспособность ЕС урегулировать её своими силами наглядно продемонстрировала необходимость перестроить антикризисный механизм интеграционного объединения. Достижение политического взаимопонимания между новым руководством Великобритании и Франции в конце 1990-х гг. позволило создать органы ОПБО внутри сильных в институциональном плане структур Евросоюза.

Несмотря на то, что ОПБО создавалось «с нуля», её организация во многом повторяла ЗЕС и была схожа со структурой НАТО. В случае Евросоюза, однако, такая модель изначально имела серьезные функциональные ограничения: в отличие от альянса, в ЕС нет сопоставимого с США лидера, готового взять на себя основные риски и затраты при проведении операций; принцип консенсуса затрудняет принятие решений об антикризисных действиях; добровольное участие в акциях ОПБО осложняет их проведение.

Развитие институциональных основ антикризисного механизма ЕС проходило неравномерно. Наиболее активный период – с 1999 г. по 2002 г. Следующий «всплеск» был вызван принятием Лиссабонского договора и созданием Европейской службы внешних действий в 2010 г. Следует отметить, что после 2001 г. основные нововведения в системе органов

управления ОПБО относятся к её гражданскому направлению. Создание Оперативного центра[183] в рамках «военно-гражданской ячейки» ВШЕС в 2003 г. практически не вносила никаких качественных изменений в осуществление военных операций ЕС. «Мораторий» на развитие военных управленческих структур был преодолён лишь после «Брекзита» – в 2017 г. было сформировано Подразделение военного планирования и управления (ПВПУ).

[183] По имеющимся данным, изначально он состоял всего из четырёх человек.

ГЛАВА 2. СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ АНТИКРИЗИСНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЕС

За почти двадцатилетнюю историю существования Общей политики безопасности и обороны была создана весьма разветвлённая структура управления. Зачастую ЕС критикуют за тенденцию к «умножению» своих органов и подразделений, однако в случае с ОПБО европейцам удалось достичь в целом оптимального и гибкого институционального дизайна.

Система управления антикризисной деятельностью ЕС во многом повторяет конфигурацию НАТО. В обеих организациях главными органами являются политические комитеты, состоящие из послов-представителей, которые в своей работе опираются на военные комитеты. Последние, в свою очередь, руководят военными штабами. В случае ЕС, при этом, добавлена аналогичная цепочка подразделений, занимающихся гражданскими аспектами кризисного урегулирования.

Создание механизма ОПБО по натовскому образцу было логичным и закономерным решением. Прежде всего, альянс признаётся одной из наиболее успешных военно-политических организаций в мире. Эксперименты с органами управления ОПБО могли привести к повышенным издержкам и негативно сказаться на и без того непростом развитии интеграции в области безопасности. Во-вторых, Евросоюз был заинтересован в том, чтобы его структуры были совместимы с натовскими и могли легко координировать свои действия.

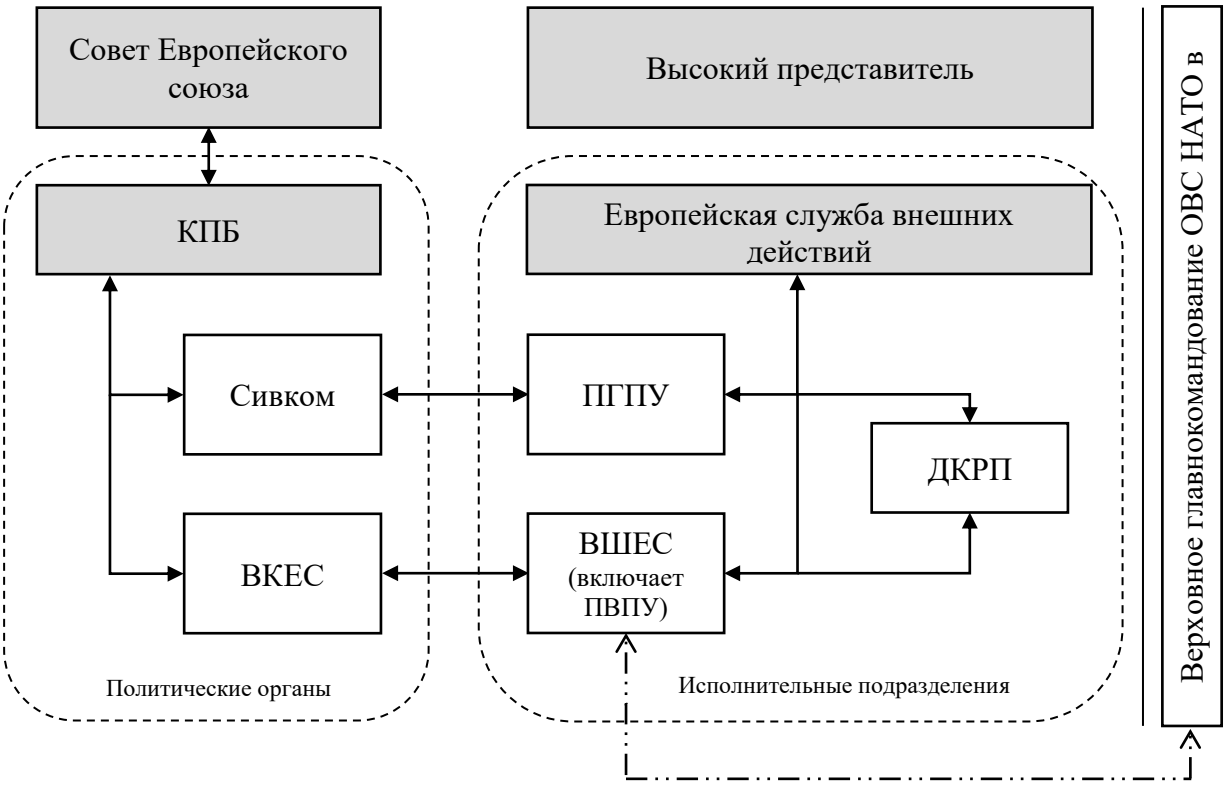
Ввиду чувствительного характера вопросов безопасности и обороны политическое управление ОПБО является строго межгосударственным, решения в этой области принимаются представителями стран ЕС единогласно. С одной стороны, это позволяет сохранить надёжный контроль над вопросами военного характера. С другой стороны, принцип консенсуса затрудняет оперативное принятие решений. В связи с этим представляется значимым изучение факторов, влияющих на нахождение решений и компромиссов в руководящих органах ОПБО.

Особенность системы управления европейским антикризисным потенциалом также заключается в разделении процесса планирования операций и миссий на политико-стратегическую и оперативную фазы[184].

В общем виде схема органов и подразделений, осуществляющих антикризисную деятельность ЕС, может быть представлена следующим образом:

[184] Simón L. Command and control? Planning for EU military operations/ Luis Simón// EU ISS, Occasional Paper. –January 2010, No. 81. – p.7.

Схема №1. Институциональная структура антикризисной деятельности



Составлена автором на основе материалов Совета ЕС и ЕСВД[185].

2.1. Политические структуры

2.1.1. Комитет по политике и безопасности

Ведущую роль в системе институтов ОПБО играет Комитет по политике и безопасности (КПБ). КПБ состоит из постоянных представителей стран ЕС, направленных в Брюссель. Председатель комитета – сотрудник Службы внешних действий ЕС (ЕСВД). Заседания проходят дважды в неделю или чаще, если необходимо. Впервые комитет был временно созван в марте 2000 г., а постоянным органом стал в январе 2001 г.

Особое значение КПБ подчеркивается тем обстоятельством, что это единственное подразделение ОПБО, статус которого закреплён в самом Договоре о ЕС. В ст. 38 ДЕС определены основные компетенции комитета:

> Комитет по вопросам политики и безопасности следит за международной обстановкой в сферах, относящихся к Общей внешней политике и политике безопасности, и вносит вклад в определение этой политики путем подготовки заключений для Совета ЕС по запросу последнего, по запросу Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности или по своей инициативе. Он также осуществляет наблюдение за согласованным осуществлением политики, без ущерба полномочиям Высокого представителя. <…> Комитет по вопросам политики и безопасности под ответственность Совета и Высокого представителя осуществляет политический контроль и стратегическое

[185] Organisation chart of the EEAS / EEAS official website [Electronic resource]. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3602/organisation-chart-of-the-eeas_en (accessed: 13.03.2019).

руководство в отношении операций по урегулированию кризисов, указанных в статье 43 (ДЕС – М.Ф.).

Более подробно функции КПБ раскрыты в решении Совета ЕС 2001/78/CFSP от 22 января 2001 г. Среди них следует упомянуть следующие:

- КПБ направляет руководства (guidelines) ВКЕС и, в свою очередь, получает заключения и рекомендации от него. Председатель ВКЕС, который поддерживает связь с Штабом ЕС, принимает, в случае необходимости, участие в заседании КПБ;
- Направляет и получает информацию, рекомендации и заключения от Сивком;
- Обеспечивает диалог с НАТО по вопросам ОПБО;
- По решению Совета ЕС отвечает за политическое руководство развитием военного потенциала ЕС с учётом наиболее приоритетных задач по урегулированию конфликтов. В этих целях получает заключения ВКЕС и ВШЕС;
- В случае возникновения кризиса КПБ представляет Совету варианты его урегулирования. КПБ следит за исполнением принятых мер и оценивает их эффективность. Еврокомиссия информирует КПБ о антикризисных мерах, которые она приняла или собирается принять. Страны-члены информируют КПБ о мерах, которые они приняли или собираются принять на национальном уровне.

При создании КПБ странам ЕС требовалось тщательно обдумать сферу полномочий, уровень представительства и порядок работы нового комитета, поскольку в структуре ЕС уже существовали органы, ответственные за вопросы в сфере внешней политики и безопасности, например, КОРЕПЕР II. Образование КПБ тем не менее представлялось необходимым шагом. Прежде всего, он становился органом с чёткой специализацией и на постоянной основе следил за международной ситуацией. «Предшественник» КПБ – Политический комитет ЕПС – обычно собирался раз в месяц в столицах стран, председательствовавших в ЕС, его состав часто обновлялся, что придавало политическим процессам внутри него фрагментарный характер[186]. Члены КПБ обычно занимают свои должности в течение трёх и более лет и базируются в Брюсселе.

Некоторые разногласия возникли по поводу того, кто должен представлять страны ЕС в новом комитете. В ряде европейских столиц опасались, что дипломаты высокого ранга будут действовать в Брюсселе слишком самостоятельно, контроль за ними со стороны национальных внешнеполитических ведомств может ослабнуть. Прежде всего, об этом беспокоились в Лондоне, отчасти «ретранслируя» настороженное отношение к ОПБО в США. Так, изначально Великобритания предлагала совместить должности постоянных представителей в КПБ и в

[186] Howorth Jolyon. The Political and Security Committee: a case study in ‘supranational intergovernmentalism’? // Cahiers européens de Sciences Po. 2010, №01. P.5.

Совете НАТО. Другие страны, в частности Франция, напротив, выступали за то, чтобы усилить КПБ и направить в него влиятельных представителей. В итоге на саммите Европейского совета в Хельсинки 10-11 декабря 1999 г. была принята компромиссная формулировка, согласно которой КПБ состоит из «постоянных национальных представителей высокого уровня – послов»[187]. Интересно отметить, что ведущие страны Евросоюза направили в комитет в основном молодых дипломатов, в то время как их «младшие партнёры» откомандировали именитых дипломатических работников – вероятно, с целью повысить свой «дипломатический вес» в комитете[188].

Подготовку заседаний КПБ обеспечивает «военно-политическая рабочая группа» (Politico-Military Group), именуемая «группой Николаидиса». Она состоит из дипломатических работников и военных атташе, которые собираются минимум дважды в неделю для согласования повестки предстоящей работы КПБ, процедурных и технических вопросов.

Опросы членов КПБ показывают, что за время своего существования комитет обрёл собственную внутрикорпоративную культуру. Это обусловлено, прежде всего, тесным взаимодействием его участников, которые проводят много времени вместе как на формальных заседаниях, так и на различных неформальных встречах. Важно, что представители ЕС в КПБ занимают свои посты в среднем в течение не менее трёх лет. В ряде случаев замена члена комитета его заместителем или другим лицом осложняли согласование позиций, что говорит о высоком уровне внутреннего доверия[189]. Как результат, КПБ в определённой степени обрёл надгосударственную сущность: его участники уже не просто представляют свои страны, но действуют как относительно автономное целое и приобщают свои национальные ведомства к общеевропейскому процессу и его логике. Отмечается высокая мотивация членов КПБ к поиску компромиссных решений. В то же время комитет не застрахован от проблем, связанных с «жёсткими директивами», которые министерствами стран ЕС могут направить своим представителям.

2.1.2. Военный комитет Европейского Союза

Работу КПБ обеспечивает Военный комитет Европейского союза (ВКЕС), который, как следует из его названия, занимается военными аспектами ОПБО. ВКЕС учреждён 22 января 2001 г. решением Совета ЕС 2001/79/CFPS и состоит из глав оборонных ведомств стран Евросоюза (встречаются минимум два раза в год), большую часть времени их представляют военные атташе. Комитет «руководит всей деятельностью военного характера в рамках ЕС» и

[187] National representatives of senior/ambassadorial level. См.: Chaillot Papers №47, 2001. P.87
[188] Howorth Jolyon. Security and Defence Policy in the European Union. 2007. London, Palgrave. P. 67-75.
[189] Ibid.

является «форумом для консультаций и сотрудничества стран-членов в области предотвращения и урегулирования конфликтов». В упомянутом решении Совета ЕС перечислены основные функции комитета:

- ВКЕС консультирует КПБ (по запросу или по собственной инициативе) по таким вопросам, как:
  - Разработка и согласование военных аспектов концепции реагирования на кризисную ситуацию;
  - Осуществление политико-стратегического управления антикризисными операциями;
  - Оценка рисков потенциальных кризисов;
  - Разработка, оценка и пересмотр целей развития оборонных потенциалов;
  - Военное сотрудничество с европейскими членами НАТО, не входящими в ЕС, с кандидатами на вступление в ЕС и с другими государствами и организациями, включая НАТО;
  - Оценка финансовых затрат на проведение операций и учений.
- В случае возникновения кризисной ситуации ВКЕС:
  - По запросу КПБ направляет директиву начальнику штаба ЕС (ВШЕС, англ. EU Military Staff, EUMS), который должен представить стратегические варианты военного урегулирования (military strategic options);
  - Оценивает представленные ВШЕС варианты и передаёт их КПБ со своими рекомендациями;
  - На основе выбранного КПБ варианта ВКЕС направляет командующему операцией директиву о начале её планирования;
  - Основываясь на советах ВШЕС, ВКЕС даёт рекомендации КПБ по разработанным командующим операцией а) концепции операции (документ общего характера) и б) по проекту плана операции (детальный план действий);
  - ВКЕС консультирует КПБ по утверждению финального варианта проведения операции.
- ВКЕС контролирует проведение операций ОПБО.

Члены ВКЕС являются высококлассными экспертами в области оборонной политики. По подсчётам, в 2010 г. срок военной службы каждого их них составлял в среднем около 35 лет[190]. Схожее образование и опыт, ценности и мировоззрение значительно способствуют внутреннему сплочению комитета и положительно влияют на его деятельность. Следует отметить, что многие члены ВКЕС проходили вместе обучение в заграничных учреждениях, в частности в колледжах НАТО, работали в структурах альянса и ООН[191].

Участники комитета обладают двойным статусом и представляют свои страны одновременно как в ЕС, так и в НАТО. С одной стороны, это обеспечивает координацию действий альянса и Евросоюза, с другой – увеличивает нагрузку на военных. Кроме того, в ряде ситуаций может возникнуть вопрос большей лояльности одной из организаций.

[190] Mai'a K. Davis Cross. Cooperation by committee: the EU military committee and the committee for civilian crisis management //EU Institute for Security Studies. Occasional paper No. 82. February 2010. P.15.
[191] Ibid., p.16

Процесс принятия решений во ВКЕС имеет отличительные особенности. По специализированным военным вопросам обычно не возникает разногласий ввиду в целом универсального характера военного дела и ориентации на поиск наиболее рациональных вариантов. Главным препятствием для работы комитета, по словам его же участников, являются политические разногласия, исходящие от КПБ или от национальных правительств[192]. Задача ВКЕС зачастую состоит в том, чтобы вписать военные рекомендации в проект антикризисных действий, обходя политические трения.

Военный комитет также выполняет функцию своеобразного «фильтра» инициатив в области ОПБО, «отсекая» исходящие от политических и дипломатических кругов ЕС рискованные предложения. Так, в конце 2008 г. звучали призывы перебросить боевую группу ЕС в провинцию Киву Демократической республики Конго для защиты местных беженцев. ВКЕС проголосовал против, поскольку размер предложенного формирования – 1 500 чел. – представлялся недостаточным, а район развёртывания был слишком удалённым и труднодоступным. С другой стороны, в некоторых случаях ВКЕС помогает преодолеть разногласия стран ЕС по поводу проведения антикризисных операций. Например, комитет сыграл немаловажную роль в согласовании морской операции «Аталанта», подчеркнув в своих рекомендациях, что необходимо разработать механизмы связи европейских кораблей с уже находившимися у берегов Сомали судами других международных акторов, а также согласовать с региональными странами возможность передачи им задержанных пиратов для последующих судебных разбирательств. Предложения показывали комплексный характер планировавшейся антипиратской акции ОПБО и снимали сомнения по поводу её актуальности у ряда стран ЕС, указывавших на присутствие у Африканского рога других военно-морских группировок, присоединившись к которым можно было обезопасить судоходство[193]. Пример участия ВКЕС в разработке «Аталанты» также демонстрирует широту кругозора его участников, проявляющуюся в сочетании военных и гражданских компонентов антикризисного реагирования.

Уровень внутренней социализации членов ВКЕС заметно выше, чем в других органах ОПБО, что, согласно проведённым исследованиям, связано с разнообразием форматов взаимодействия военных представителей. Плановые заседания комитета проходят минимум раз в неделю. Несколько раз проходят неформальные встречи, в том числе в виде рабочих обедов. Члены ВКЕС регулярно вместе посещают районы проведения операций ЕС, встречаются на различных конференциях, семинарах, в «фокус-группах» и т.д.[194]

---

[192] Ibid., p.23
[193] Mai'a K. Davis Cross, op.cit., P.21-22.
[194] Ibid., P.17.

Для обеспечения работы ВКЕС функционирует специальная рабочая группа, состоящая из экспертов и возглавляемая постоянным председателем, назначенным по согласованию с КОРЕПЕР.

2.1.3. Комитет по гражданским аспектам кризисного регулирования

По аналогии с ВКЕС был создан Комитет по гражданским аспектам кризисного регулирования, который принято сокращённо называть Сивком (от англ. Civcom – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)[195]. В институциональной иерархии ОПБО он находится на одном уровне с ВКЕС. Несмотря на то, что Сивком был создан на год раньше ВКЕС (решение Совета ЕС 2000/354/CFSP от 20 мая 2000 г.), его принято считать более «молодым» комитетом, поскольку он работает в относительно новой области – применении гражданских средств для противодействия кризисам.

Новизна сферы деятельности комитета определяет его специфику. В отличие от ВКЕС в Сивком не сложилась чётко выраженной внутрикорпоративная культура и идентичность. Большинство представителей стран ЕС в Сивком не имеют специализированных знаний или опыта в области гражданского кризисного урегулирования. В основном это дипломаты, которых можно охарактеризовать как работников «общего профиля», связывающих свои национальные ведомства и специалистов с общеевропейскими проектами. Несмотря на то, что постепенно работа Сивком из концептуальной эволюционировала в более практическую, количество его членов с чёткой профессиональной специализацией остается небольшим[196]. С другой стороны, причастность к особому виду деятельности и внимание, которое ЕС уделяет гражданскому направлению ОПБО, способствуют постепенному формированию у членов Сивком «чувства локтя» (“esprit de corps”), усиливает их влияние на свой «домашнее руководство»[197].

Ротация представителей в комитете осуществляется по частям. В результате новые члены Сивком могут обучаться и перенимать опыт у своих «старших» коллег[198]. Кроме того, в августе 2007 г. было создано Подразделение гражданского планирования и управления (Civilian Planning and Conduct Capability), которое восполняет нехватку технической экспертизы у Сивком.

2.2. Исполнительные структуры

Политические органы ОПБО, состоящие из представителей стран ЕС, в своей работе опираются на исполнительные подразделения, состоящие в ЕСВД.

---

[195] Изначально комитет назывался “Committee for Civilian Aspects of Crisis Management».
[196] Sven Biscop, Richard G. Whitman. The Routledge Handbook of European Security. P.11-12.
[197] Mai’a K. Davis Cross, op.cit., P.27.
[198] Mai’a K. Davis Cross, op.cit., P.26.

2.2.1. Военный штаб Европейского Союза и Подразделение военного планирования и управления

Военный штаб Европейского Союза (ВШЕС, англ. European Union Military Staff, EUMS) – один из центральных органов в структуре ОПБО, которому уделяется особое внимание в исследовательской литературе ввиду непростой истории его появления и функционирования.

Создание ВШЕС стало компромиссом после затяжных политических баталий между странами ЕС о том, должен ли Союз обладать собственными военными командными структурами. Как уже неоднократно говорилось, развивая интеграцию в сфере обороны и безопасности европейские стратеги изначально делали ставку на создание именно военного антикризисного потенциала, и лишь позднее на первый план вышла идея активного применения во внешних акциях ОПБО гражданских инструментов. С одной стороны, образование ВШЕС было достижением – впервые за многие десятилетия странам ЕС удалось договориться о создании органа подобного типа. С другой стороны, его функционал сильно ограничен. Строго говоря, ВШЕС не является полноценным штабом, скорее это подразделение штабного типа (в данном случае уместно будет перевести “military staff” как «военный персонал»). Он состоит из около двухсот военных и гражданских специалистов и не предназначен для непосредственного командования операциями ОПБО, поэтому не имеет развитой коммуникационной и логистической инфраструктуры. Для сравнения в Верховном главнокомандовании ОВС НАТО в Европе насчитывается более 2 000 военных. В целом у ЕС из-за политических противоречий между его членами отсутствует интегрированная командная структура, управление которой мог бы осуществлять полноценный аналог ВШЕС.

Военный штаб является одним из первоначальных органов ОПБО наравне с КПБ, ВКЕС и Сивком. Решение о его создании было принято на саммитах в Кёльне 3-5 июня и Хельсинки 10-11 декабря 1999 г. Открытие штаба утверждено решением Совета ЕС 2001/80/CFSP от 22 января 2001 г. Впоследствии в него несколько раз вносились поправки, последние из них – в 2017 г.

Согласно уставным документам, главные задачи ВШЕС – раннее предупреждение, оценка ситуации и стратегическое планирование миссий и задач антикризисного реагирования, указанных в ДЕС и в «Глобальной стратегии» ЕС. Третий пункт решения о ВШЕС содержит подробное описание его функций:

- Главный источник военной экспертизы как для органов ОПБО, так и для других инстанций ЕС;
- Обеспечивает связь между ВКЕС и доступными ЕС военными ресурсами;
- Осуществляет раннее планирование, что позволяет странам ЕС определить, какие военные силы и средства они могут выделить для нужд ОПБО;

- Разрабатывает, оценивает и даёт рекомендации по концепции кризисного урегулирования, а также прорабатывает общую военную стратегию ЕС;
- Оказывает поддержку (по запросу Высокого представителя или КПБ) временных миссий в третьи страны или международные организации, предоставляя консультации по военным аспектам предотвращения конфликтов, кризисного регулирования и постконфликтной стабилизации;
- Вносит вклад в разработку, оценку и пересмотр целей развития военного потенциала стран ЕС, учитывая их обязанности перед НАТО;
- Взаимодействует с Европейским оборонным агентством;
- Ответственен за мониторинг, оценку и рекомендации по проведению учений и мероприятий для повышения оперативной совместимости войск с учётом того, какие из них выделены для ЕС его членами;
- Обладает ресурсами, необходимыми для усиления одного из национальных штабов, в случае если он был выбран для управления автономной операцией ЕС;
- Способен сформировать внутри себя в короткие сроки центр управления отдельной операцией, в том числе предполагающей сочетание военных и гражданских средств, а также в случае, когда национальный штаб для неё не выделяется.

П.4 уточняет задачи, стоящие перед ВШЕС. В частности, штаб:

- Сотрудничает и обменивается данными с Разведывательно-информационным центром;
- Идентифицирует и каталогизирует европейские национальные и многонациональные подразделения, потенциально доступные для проведения операций ОПБО (в координации с НАТО);
- Вносит вклад в военную составляющую борьбы с терроризмом в рамках ОПБО;
- Разрабатывает концепции и порядок использования военных сил и средств для преодоления последствий природных и антропогенных катастроф;
- Поддерживает постоянные связи с НАТО.

В соответствии с заключениями Европейского совета декабря 2003 г. в 2004 г. в рамках ВШЕС была сформирована «Военно-гражданская ячейка» (около 15 чел.), задача которой заключалась в проработке и согласовании военных и невоенных аспектов планировавшихся действий ЕС по урегулированию кризисов. Новый орган, однако, оказался не слишком эффективным, во многом из-за того, что был лишь одним из подразделений ВШЕС и не имел достаточного влияния для подключения к решению своих задач всех необходимых инстанций. К 2011 г. большинство сотрудников «ячейки» были переведены в Директорат по вопросам

кризисного реагирования и планирования, ДКРП (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD).

В декабре 2004 г. Европейский совет также согласовал образование внутри «Военно-гражданской ячейки» Оперативного центра, на основе которого в короткие сроки мог быть развёрнут полноценный штаб для планирования и управления операциями и миссиями (первоначальная готовность штаба – за 5 дней, полная – за не более чем 20 дней). К полноценной работе центр был готов с 1 января 2007 г., но впервые его активировали только в 2012 г. для управления «неисполнительными»[199] (non-executive) военно-тренировочными миссиями в районе Сахеля и Африканского рога. На практике центр так и не стал командным пунктом, по большей части он лишь облегчал коммуникацию между главами миссий и брюссельским руководством. В 2016 г. центр был деактивирован в связи принятым в конце 2016 г. Советом ЕС и Европейским советом решением создать **Подразделение военного планирования и управления, ПВПУ** (Military Planning and Conduct Capability, MPCC), аналог ПГПУ. ПВПУ взял на себя централизованное управление на стратегическом уровне обучающими миссиями ЕС в Мали, Сомали и ЦАР.

Появление нового усиленного органа можно назвать знаковым политическим событием: спустя многие годы удалось создать новые структуры штабного типа. Во многом это стало возможно благодаря «Брекзиту». Подразделение функционирует с июня 2017 г., оно на постоянной основе мониторит ситуацию в сфере безопасности и должно быть способно быстро развернуть на своей основе центр для проведения отдельной операции ОПБО. Полномочия подразделения описаны довольно расплывчато: его директор потенциально может осуществлять оперативный контроль за подразделениями, выделенными странами ЕС для консультативных («неисполнительных») военных миссий, однако основной акцент сделан на оказании информационно-аналитической поддержки командующим подобными миссиями на местах.

К структуре ВШЕС также относится ячейка ЕС при Верховном главнокомандовании ОВС НАТО в Европе, которая занимается подготовкой операций ОПБО с использованием потенциала альянса в соответствии с договорённостями «Берлин-плюс». При самом военном штабе расположена Группа планирования и связи НАТО. Таким образом, между двумя организациями обеспечивается текущая координация.

2.2.2. Подразделение по гражданскому планированию и управлению

Увеличение количества гражданских миссий ОПБО потребовало создания отдельной структуры, аналогичной ВШЕС, которая взяла бы на себя разработку и управление ими.

---

[199] Т.е. миссий, мандат которых не наделяет европейцев властными полномочиями, не даёт им права выносить предписания, обязательные к исполнению.

До создания Подразделения по гражданскому планированию и управлению, ПГПУ (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) планированием гражданских миссий занимались непосредственно их начальники. Они же напрямую отчитывались КПБ и были явно перегружены подобными обязанностями.

Необходимость создания нового органа была озвучена на неформальном саммите глав стран ЕС в Хэмптон Корте (Великобритания) в октябре 2005 г. Руководствуясь его заключениями, Хавьер Солана, занимавший на тот момент пост Высокого представителя, направил 13 июня 2006 г. письмо председателю Европейского совета с предложением ввести должность единого командующего гражданскими операциями и образовать соответствующее подразделение в структурах Совета ЕС.

ПГПУ начало работу в августе 2007 г. В принятом Советом ЕС «Руководстве для структуры управления и контроля за гражданскими операциями ЕС по кризисному урегулированию» были обозначены полномочия командующего гражданскими операциями и функции возглавляемого им подразделения. ПГПУ был сформирован преимущественно из сотрудников Директората IX «Гражданское кризисное урегулирование» Генерального секретариата Совета ЕС (в ПГПУ перевели примерно 2/3 персонала этого директората) и экспертов, предоставленных странами ЕС. В 2009 г. ПГПУ, как и другие подразделения Генерального директората Е Генерального секретариата Совета ЕС, был переведён в ЕСВД. Сегодня в подразделении работают около 70 специалистов. Основные задачи ПГПУ включают:

- Разработку гражданских миссий ОПБО под политическим управлением и стратегическим контролем со стороны КПБ;
- Консультирование КПБ, Сивком, Высокого представителя и других институтов ЕС;
- Организацию набора личного состава миссий, определение необходимых для их проведения материальных и финансовых ресурсов (объёмы и порядок финансирования согласует с Еврокомиссией);
- Подготовку приказов и директив от имени командующего гражданскими операциями, возглавляющего ПГПУ;
- Анализ опыта гражданского реагирования на кризисы, определение «лучших практик».

Непосредственное руководство миссиями осуществляют главы миссий (Heads of Missions), которые подчиняются командующему гражданскими операциями. При поддержке ПГПУ они разрабатывают детальный оперативный план проведения своей миссии.

Создание ПГПУ значительно укрепило гражданское направление ОПБО, структура управления которым отныне стала сопоставима с цепочкой органов, занимающихся военными операциями. При этом ПГПУ действительно выполняет функции штаба и через своего начальника централизованно управляет гражданскими миссиями ЕС, в то время как ВШЕС

(фактическим аналогом которого является ПГПУ) не имеет командных полномочий. В свою очередь ПВПУ занимается только «неисполнительными» миссиями с военной компонентой. По состоянию на середину 2018 г. ПГПУ контролировало работу почти 2 600 чел. в разных регионах мира. Следует учитывать, что масштабы гражданских миссий и военных операций сильно разнятся, что объясняет готовность европейских столиц передать гражданскому наднациональному органу управленческие функции.

2.2.3. Директорат по вопросам кризисного реагирования и планирования

Директорат по вопросам кризисного реагирования и планирования, ДКРП (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD) – структурное подразделение ЕСВД, подчиняющееся Высокому представителю и занимающееся стратегическим планированием миссий и операций ОПБО.

Активизация антикризисной деятельности ЕС и стремление придать ей комплексный характер потребовали усилить координацию различных звеньев механизма ОПБО, обеспечить целостность стратегического планирования миссий и операций. Попытки создать некую интегрирующую структуру предпринимались неоднократно. В 2003 г. внутри ВШЕС была образована «военно-гражданская ячейка», которая позволила более детально прорабатывать использование гражданских средств в дополнение к военным операциям и наоборот. Тем не менее, как уже отмечалось, возможности «ячейки» – «департамента» ВШЕС – оставались довольно ограниченными, а основную роль в ней по-прежнему играли военные.

Дискуссии об улучшении гражданско-военной координации возобновились в 2005 г. В европейских институтах они получили название «процесс Хэмптон Корт» – по месту, где проходил неформальный саммит лидеров стран ЕС, на котором были обозначены структурные недостатки ОПБО. В конце 2008 г. на фоне готовившегося правительством Н.Саркози возвращения Франции в военные структуры НАТО и прихода в Белый дом администрации Б.Обамы, заявлявшего о необходимости равноправных отношений между трансатлантическими союзниками, вновь зазвучали призывы создать единый штаб для антикризисных акций ОПБО. Договориться об этом не удалось, однако страны ЕС согласились образовать Директорат по вопросам кризисного реагирования и планирования (ДКРП).

Решение о создании ДКРП было принято в декабре 2008 г. В «Декларации Европейского совета об улучшении Европейской политики безопасности и обороны» (приложение №2 к заключениям по итогам саммита Европейского совета в Брюсселе 11-12 декабря 2008 г.) лидеры стран ЕС заявили о том, что они «приветствуют усилия Высокого представителя по созданию новой единой структуры, которая будет заниматься стратегическим планированием операций и

миссий ОПБО»[200]. В мае 2009 г. организационные нововведения, инициированные Высоким представителем, одобрил Совет ЕС[201].

ДКРП был сформирован из подразделений Генерального секретариата Совета ЕС – Директората VIII «Аспекты обороны», остатков Директората IX «Гражданское кризисное урегулирование», а также из сотрудников «военно-гражданской ячейки» ВШЕС. На сегодняшний день в нем работает около 80 гражданских и военных экспертов.

Главная задача ДКРП – обеспечение целостного процесса стратегического планирования при разработке концепций кризисного урегулирования. Более подробно функции директората включают:

- Стратегическое планирование миссий и операций ОПБО – подготовка концепции кризисного регулирования (Crisis Management Concept) с учётом рекомендаций и предложений гражданских и военных органов ОПБО;
- Оценку и пересмотр стратегических планов действий уже развёрнутых операций и миссий;
- Развитие отношений партнёрства в рамках ОПБО с международными организациями и третьими странами (в том числе подготовка рамочных соглашений о партнёрстве);
- Координацию развития гражданского и военного потенциала;
- Совершенствование концептуальных основ ОПБО и антикризисной деятельности;
- Организацию учений для улучшения взаимосвязи между военными и гражданскими компонентами миротворческой деятельности, а также между её различными фазами (например, предотвращение кризиса и постконфликтное урегулирование).

При разработке чисто гражданских миссий (полицейские, миссии по укреплению правопорядка, развитию административных органов), а также гражданско-военных миссий ДКРП тесно сотрудничает с ПГПУ и ВШЕС. Тем не менее стратегическое планирование военных операций, т.е. разработка концепций антикризисного реагирования с применением военных средств, остаётся прерогативой ВШЕС, и ДКРП в этом случае выступает как вспомогательный орган[202]. Отмечается, что в первое время существования ДКРП в нём преобладали военные специалисты, что приводило к определённой «милитаризации» процесса стратегического

[200] Presidency conclusions. Brussels European Council, 11-12 December 2008 //Council of the EU Doc. 17271/1/08 REV 1. P.15. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf (accessed: 13.02.2019).
[201] Council Conclusions. General Affairs and External Relations 18-19 May 2009. Press release No137. – p.24. Mode of access: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/107921.pdf (accessed: 12.03.2019).
[202] Margriet Drent, Dick Zandee. Breaking pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union // Netherlands Institute of International Relations 'Clingendel'. January 2010. P.36.

планирования – иногда в ущерб гражданским аспектам. Постепенно кадровый дисбаланс был устранён[203].

ДКРП, безусловно, повышает управляемость антикризисных мероприятий ЕС, обеспечивает их комплексность и, следовательно, эффективность. Тем не менее, директорат является скорее промежуточным решением проблемы гражданско-военной координации. Наиболее логично этот процесс был бы организован в рамках объединённой военно-гражданской структуры, которая занималась бы планированием и осуществлением и военных, и гражданских, и «гибридных» военно-гражданских миссий. Такая структура, например, могла бы включить в себя ДКРП и две группы оперативных органов для управления на стратегическом уровне.

2.2.4. Разведывательный и ситуационный центр ЕС

Разведывательный и ситуационный центр ЕС, ИНТСЕН (EU Intelligence and Situation Centre, INTCEN) – специальное подразделение ЕСВД, занимающееся, как это следует из его названия, сбором и анализом разведданных.

Свои истоки разведцентр берёт в ЗЕС, где он был создан как небольшое подразделение, аккумулирующее данные из открытых источников. После создания ОПБО в 1999 г. и введения должности Высокого представителя, разведцентр был переведён в Генеральный секретариат Хавьера Соланы. События 9 сентября 2001 г., теракты в Мадриде (2004) и Лондоне (2005) потребовали более активного производства и обмена специальной информацией, чтобы дать ответ новой угрозе. По решению Высокого представителя в 2002 г. на основе имевшегося подразделения был создан «ситуационный центр ЕС», который должен был способствовать обмену секретной информацией между странами Евросоюза.

Образование центра не осталось незамеченным в Вашингтоне, где настороженно относились к появлению у Евросоюза собственных специальных структур и усилению ОПБО. О беспокойстве американцев можно косвенно судить по настоятельным требованиям Великобритании поставить во главе «ситуационного центра» своего представителя. В противном случае Лондон отказывался участвовать в его работе. Пожелания королевства были удовлетворены[204].

В 2005 г. по инициативе Хавьера Соланы внутри центра была создана группа по противодействию терроризму. В 2007 г. ИНТСЕН и департамент разведки ВШЕС запустили

---

[203] EPLO Statement on Civilian-Military Integration in European Security and Defence Policy [Electronic resource]//EPLO. Official website. URL: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_Statement_Civilian-Military_Integration_in_European_Security_and_Defence_Policy.pdf (accessed: 3.03.2019).

[204] Andrew Rettman. EU diplomats to benefit from new intelligence hub [Electronic resource]// EUObserver.com. - 22 February, 2010. URL: https://euobserver.com/news/29519 (accessed: 12.05.2018).

«единую систему анализа разведданных» (Single Intelligence Analysis Capacity). Вместе два подразделения готовят доклады для представителей национальных правительств при ЕС. После принятия Лиссабонского договора «ситуационный центр» был переведен в ЕСВД. На сегодняшний день в нём работают около 110 экспертов в области разведки (как с гражданским, так и с военным «бэкграундом»).

Особенность работы ИНТСЕН заключается в том, что страны ЕС предоставляют ему разведданные на добровольной основе. Изначально это были спецслужбы Франции, Германии, Италии, Великобритании, Нидерландов, Испании, а также Швеции. Сегодня в обмене данными участвуют около 20 стран ЕС.

Разведцентр вносит реальный вклад в выполнение «петерсбергских задач». В качестве примера можно привести землетрясение на Гаити 12 января 2010 г. Дежурные сотрудники разведцентра моментально узнали о случившемся катаклизме и передали информацию Высокому представителю. В результате первые европейские спасатели и эксперты по ЧС были на острове уже менее чем через сутки после землетрясения. Аналогичным образом центр действует при осуществлении операций по кризисному регулированию.

ИНТСЕН выполняет важную связующую функцию, поскольку анализирует информацию не только о внутренних, но и о внешних угрозах. Он также представляет собой своеобразную «контактную точку» для различных европейских и иностранных служб, занимающихся разведкой и безопасностью, обеспечивает их коммуникацию с институтами Евросоюза.

2.3. Финансирование антикризисной деятельности ЕС

Выделение финансовых средств на общеевропейские нужды всегда было деликатным вопросом для стран ЕС. В силу их неодинаковых экономических возможностей расходы на наднациональную деятельность распределяются неравномерно, что вызывает многочисленные нарекания.

В целом, расходы на военные и гражданские миссии осуществляются по принципу, обозначенному в п. 2 ст. 41 Договора о Европейском союзе: «Оперативные расходы, вызываемые реализацией настоящей главы, также относятся на счет бюджета Союза, за исключением расходов в отношении операций, которые имеют военные последствия или последствия в сфере обороны, и случаев, когда Совет единогласно примет иное решение»[205]. Таким образом, статья четко различает способы финансового обеспечения военных операций и гражданских миссий.

Далее в статье уточняется: «Когда расходы не отнесены на счет бюджета Союза, они относятся на счет государств-членов согласно критерию валового национального продукта, если

[205] Consolidated version of the Treaty on European Union. Article 41.3 // Official Journal of the European Union. C 326, 26.10.2012. P. 37.

только Совет, постановляя единогласно, не примет иного решения. Применительно к расходам в отношении операций, имеющих военные последствия или последствия в сфере обороны, государства-члены, представители которых в Совете выступили с формальной декларацией на основании второго абзаца параграфа 1 статьи 31, не обязаны вносить вклад в их финансирование»[206].

2.3.1. Финансирование военных операций

Военные операции и вообще все действия военного характера в рамках ОПБО финансируются странами ЕС в индивидуальном порядке. Это наиболее затратный вид антикризисной деятельности. Чтобы облегчить финансовую нагрузку на участников военных операций и придать ОПБО б*о*льшую динамику, в 2004 г. был разработан механизм «Афина» (Athena), покрывающий так называемые «общие расходы» (расходы на средства совместного пользования). Решение о его создании было принято Советом ЕС 24 февраля 2004 г. (2004/197/CFSP), механизм начал работу с 1 марта того же года.

«Афина» осуществляет финансирование операций с подготовительной фазы и вплоть до их завершения. Расходы, покрываемые ей, делятся на несколько категорий. Две основные – это общие и оперативные расходы. Перечень их видов содержится в приложениях I-III к упомянутому решению Совета ЕС. Например, на подготовительном этапе через «Афину» выделяются деньги на сбор информации и исследование обстановки в районе, где планируется провести операцию. В ходе активной фазы «Афина» финансирует развёртывание и работу оперативного («полевого») штаба, включая транспортные, жилищные и административные расходы, обслуживание систем связи, наём местного персонала. Выделяются средства на обеспечение боевых подразделений (например, расходы на использование аэропорта, доставку воды), на инфраструктуру, медицинскую помощь, эвакуацию раненных и больных, сбор разведданных (например, покупку спутниковых снимков). Помимо этого, через «Афину» оплачивается использование активов НАТО при осуществлении операций ЕС по формуле «Берлин-плюс». На финансовые средства «Афины» также проводятся учения ЕС.

Главным органом «Афины» является Специальный комитет, состоящий из представителей всех стран ЕС за исключением Дании (согласно Протоколу №22 к ДЕС не участвует в деятельности Союза военного характера). На заседаниях комитета присутствуют представители ЕСВД и Комиссии, а также третьих стран, участвующих в операции и её финансировании, однако они не принимают участия в голосовании. Специальный комитет единогласно принимает бюджет «Афины», решает все вопросы, связанные с функционированием

[206] Ibid.

механизма. Комитет может также утвердить дополнительные расходы, не предусмотренные упомянутыми приложениями.

К трём основным участникам работы «Афины» относятся:

1. Администратор: возглавляет постоянную исполнительную структуру «Афины». Назначается главным секретарём Совета ЕС на трехлетний срок. Составляет и представляет Специальному комитету проект бюджета (не позднее 31 октября текущего года), а также следит за должным исполнением решений комитета;
2. Командующий операцией: руководит целевым использованием финансовых средств, выделенных на операцию. Предоставляет администратору предложения с перечнем общих расходов для составления проекта бюджета;
3. Главный бухгалтер: отвечает за поступление платежей и управление доступными финансовыми средствами.

Технически система «Афина» работает следующим образом: администратор открывает счёт в надёжной финансовой организации, на который страны переводят средства. Затем эти средства переводятся в установленном порядке на счёт, открытый командующим операцией.

Общая сумма расходов распределяется между странами ЕС пропорционально их валовому национальному доходу (ВНД)[207]. Наиболее крупными «вкладчиками» (в порядке убывания) являются Германия, Франция, Великобритания и Италия. Эти же страны фактически являются наиболее активными участниками миротворческой деятельности.

После того, как Совет ЕС примет решение о развертывании военной операции и обозначит рекомендованную сумму расходов, страны-участницы должны внести 30% от этой суммы течение 30 дней с момента объявления о сборе средств. В случае задержки перевода более, чем на 10 дней от крайнего срока, со страны взимается штраф в виде процента, который определяется в соответствии со ст. 71 регламента Совета ЕС №1605/2002 от 25 июня 2002 г. о финансовом регулировании общего бюджета Европейских сообществ.

По состоянию на 2018 г. через механизм «Афина» финансируется шесть акций ОПБО военного характера: три военно-обучающие миссии – в Мали, Сомали и ЦАР, операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине, военно-морская операция у берегов Африканского рога «Аталанта» и военно-морская операция в Средиземном море «София». В 2016 г. бюджет Афины составлял 70 млн. евро, в 2017 г. – 61 млн. евро[208].

В рамках финансовой системы «Афина» предусмотрен специальный механизм «заблаговременного» финансирования операций быстрого реагирования (ст.26 решения Совета о создании «Афины»). Фонд досрочных взносов был создан в 2005 г., что значительно улучшало

[207]Council Decision 2011/871/CFSP. P.42.
[208] Yearbook of European Security 2018. EU ISS. P. 136.

возможность ЕС оперативно отреагировать на кризисную ситуацию. У стран есть две опции: либо вносить средства заранее, либо в течение пяти дней после того, как Совет ЕС примет решение о начале операции быстрого реагирования.

Создание «Афины» внесло лишь незначительные коррективы в основной принцип финансирования операций, имеющих военные последствия и последствия в сфере обороны. Большая часть расходов по-прежнему ложится тяжёлым грузом на страны ЕС. В среднем «Афина» покрывает не более 10% всех затрат на проведение военной операции[209].

Определённые трудности для финансирования операций ОПБО также представляет их комплексный характер. Так, практически ни одна военная операция не обходится без привлечения гражданских специалистов, а гражданские миссии в большинстве случаев требует присутствия военных для охраны своего персонала. Сочетание различных способов покрытия расходов зачастую становится сложной задачей.

2.3.2. Особенности финансирования гражданских миссий

Гражданские миссии финансируются напрямую из статьи бюджета ЕС с расходами на ОВПБ. Совет, принимая решение о развертывании гражданской миссии, указывает примерную сумму, которая будет на неё потрачена. Впоследствии её объем может быть изменён.

Во многих случаях гражданские миссии испытывают нехватку финансирования. Проблема заключается в том, что гражданские миссии в большинстве случаев имеют «гражданско-военный» характер, при том, что руководство ими всё равно осуществляет Подразделение гражданского планирования и управления. Присутствие военных необходимо, чтобы, например, просто обеспечить безопасность гражданского персонала. В более чем десяти развернутых на сегодня гражданских миссиях ЕС задействовано около 3500 чел. 50% из них получают финансирование из бюджета ЕС, остальные 50% находятся на содержании стран Союза. Учитывая непростую финансовую обстановку, расходы на персонал гражданских миссий являются для стран-членов достаточно весомыми. В результате сокращаются возможности замены сотрудников миссий и в некоторых случаях наблюдается их сокращения, что чревато серьезными последствиями. Так, вывод части французских жандармов из миссии EULEX Косово в марте 2011 г. привел к тому, что другие участники, такие как Италия и Румыния, практически незамедлительно последовали французскому примеру.

---

[209] Rapport №911 d’information déposé par la commission des affaires européennes sur la relance de l’Europe de la défense, et présenté par Mm. Joaquim PUEYO et Yves FROMION , Députés.// L’Assemblée nationale de la République française. – 09.04.2013. - P. 50.

Чтобы оценить масштабы миротворческой деятельности ЕС как наднациональной структуры, можно проанализировать бюджетную статистику. Ниже приведена динамика бюджетных расходов ЕС на ОВПБ (в том числе планируемые):

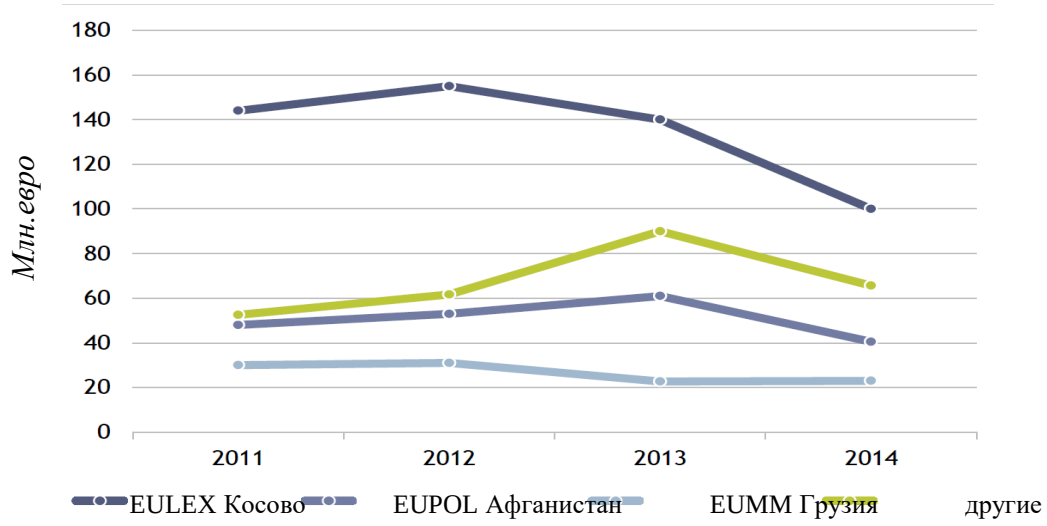
Таблица №2. Динамика расходов бюджета ЕС на ОВПБ

Год	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Бюджет ОВПБ (млн.евро)	285	243	281	327	362	396	314	321	327
Годовой прирост		-14.8%	15.7%	16.3%	11.0%	9.3%	-20.7%	2.0%	2.0%

Источник: EUISS Yearbook of European Security 2016.

Следует отметить, что доля затрат на ОВПБ в общем бюджете ЕС очень мала: в среднем около 0,25%. Согласно инструменту планирования бюджета «Financial Programming and Budget: Multiannual Financial Framework 2014-2020» в ближайшие годы его доля будет даже немного сокращаться. Расходы на ОВПБ расписаны в главе 19 03 бюджета Комиссии ЕС. Раздел 19 03 01 объединяет затраты на деятельность по кризисному урегулированию.

График №1. Динамика финансирования гражданских миссий.



Источник: EUISS Yearbook of European Security 2014.

* * *

У ОПБО сформировалась развитая институциональная структура, причём большинство её подразделений ориентированы на подготовку и сопровождение антикризисной деятельности (вопросы развития военно-технического потенциала по большей части были переданы Европейскому оборонному агентству). Это подчёркивает приоритетный характер работы по урегулированию конфликтов для ЕС.

В рамках ОПБО созданы две равнозначные цепочки управления: военная и гражданская. Предусмотрен специальный орган для координации их работы – Департамент кризисного реагирования и планирования (ДКРП). Тем не менее на практике взаимодействие этих двух «ветвей» оставляет желать лучшего, комплексное использование их инструментов является, скорее, исключением (единственный пример – одновременное проведение военной операции и полицейской миссии в БиГ). Комплексные антикризисные мероприятия более эффективны, но весьма ресурсоёмки. Нежелание стран ЕС предпринимать затратные действия во многом объясняет слабое сопряжение военного и гражданского направлений ОПБО.

Главным недостатком антикризисной системы ЕС остаётся отсутствие постоянного центрального военного штаба. Неоднократные попытки создать его наталкивались на сопротивление «атлантистов». Подразделение военного планирования и управления (ПВПУ), появившееся благодаря связанным с «Брекзитом» процессам, занимается лишь тренировочными военными миссиями и по своему составу и функционалу представляет аналог Подразделения гражданского планирования и управления (ПГПУ), но не прототип военного штаба. ЕС также не располагает интегрированными военными структурами. Всё это затрудняет оперативное реагирование на обострение конфликтов.

Согласно Договору о ЕС, ОПБО имеет строго межправительственный характер. Тем не менее ряд исследований показывают, что подразделения, осуществляющие её, могут оказывать заметное влияние на формулирование повестки и принятие решений. Это позволяет говорить об элементах «наднациональности» в системе ОПБО при подготовке и реализации решений (по выражению известного специалиста по ЕС Дж.Ховорфа, речь идёт о постепенно складывающейся «межгосударственной наднациональности»[210]). Однако принятие решений политического характера осуществляется строго в межправительственном формате. Развитие антикризисной деятельности требует укрепления механизмов ОПБО, расширения компетенции соответствующих органов; это формирует запрос на усиление наднационального компонента.

Наднациональные органы в силу институциональной логики проявляют тенденцию к расширению своих полномочий. В сфере ОПБО это, в частности, привело к определённому соперничеству между Европейской комиссией и занимавшимися антикризисной деятельностью подразделениями Совета ЕС, а затем Европейской службы внешних действий (ЕСВД). В первую очередь речь идёт о гражданском направлении урегулирования конфликтов: мероприятия ОПБО в ряде случаев «конкурировали» с программами ЕК (например, схожие миссии по оказанию помощи в организации пограничного контроля). В свою очередь Еврокомиссия контролирует «коммунитарное» финансирование антикризисных действий.

[210] Howorth J. Security and Defence Policy in the EU – Macmillan International Higher Education, 2014. P.205.

ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕС ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КРИЗИСОВ

Как было показано в первой главе, Европейский союз с момента своего создания (1992 г.) разработал и использовал две институциональные системы реагирования на региональные военно-политические кризисы. Первая – «Маастрихтская» – была основана на использовании ЗЕС и существовала с 1992 по 1998 гг. Вторая получила воплощение в виде ОПБО и продолжает функционировать по настоящее время.

3.1. Антикризисная деятельность в рамках ЗЕС

Потенциал ЗЕС как антикризисного инструмента ЕС был испытан в ходе конфликтов на Балканах в 1990-х гг. Активное участие в урегулировании кризисов на территории бывшей Югославии воспринималось странами Евросоюза как возможность привести в действие механизмы ОВПБ и проявить себя в качестве ведущего международно-политического игрока (тем более, что в США к югославским событиям относились скорее как к «внутренней проблеме Европы» и не торопились подключаться к её решению). Однако попытки европейцев сдержать эскалацию насилия дипломатическими средствами оказались безрезультатными, во многом из-за того, что им не удалось согласовать единый подход к урегулированию (в частности, Германия в одностороннем порядке признала независимость Словении и Хорватии)[211]. Ещё больше разногласий вызывал вопрос о силовом вмешательстве в деградировавшую ситуацию в Боснии: к политическим противоречиям добавлялось осознание того, что структур ЗЕС было недостаточно для организации многонациональной военной операции[212]. Неудачи европейцев привели к тому, что в первой половине 1992 г. основная роль в разрешении конфликта перешла к ООН, направившей в пять бывших югославских республик своих миротворцев («Силы ООН по охране» – СООНО, англ. UNPROFOR). ЗЕС выполнял вспомогательные функции.

10 июля 1992 г. на полях саммита СБСЕ в Хельсинки Совет министров иностранных дел ЗЕС принял решение о начале **наблюдательной операции в Адриатическом море** по соблюдению экономических санкций и эмбарго на поставку оружия в Югославию в соответствии с резолюциями Совета Безопасности (СБ) ООН №713 и № 757. Операция получила название

---

[211] The EU as a Global Conflict Manager / Whitman R.-G., Wolff S. (eds.) – Routledge, 2012. – P.4.

[212] Отдел планирования ЗЕС разработал план проведения наземной операции численностью 5 000 человек, которая должна была усилить UNPROFOR. В сентябре 1992 г. документ был даже передан Генеральному секретарю ООН, однако в конечном счёте странам ЗЕС не удалось договориться о порядке формирования совместного контингента. Было принято решение участвовать в урегулировании в рамках сил ООН. См. Rohan S. The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration – Routledge, 2014. – P. 212.

«Острая бдительность» (Sharp Vigilance) и проводилась силами стран ЗЕС[213] под итальянским руководством в районе пролива Отранто. В тот же день Совет Североатлантического альянса инициировал аналогичную операцию НАТО в Адриатическом море под названием «Наблюдение на море» (Maritime Monitor)[214]. В конце ноября 1992 г. обе операции были усилены для выполнения Резолюции СБ ООН №787 (принята 16 ноября), которая ужесточила контроль за эмбарго и санкционировала принятие необходимых мер для остановки и досмотра судов у берегов бывшей Югославии. Операция ЗЕС получила новое название – «Острая преграда» (Sharp Fence), а операция НАТО была переименована в «Морской страж» (Maritime Guard). Разделив зоны патрулирования, две организации тем не менее не смогли избежать дублирования функций и конкуренции между собой, за что критиковались в западных политических кругах и СМИ. В итоге 8 июня 1993 г. на совместной сессии Советов НАТО и ЗЕС было принято решение объединить две операции в одну – «Бдительный страж» (Sharp Guard), которая продолжалась до июня 1996 г. (за время её проведения было отслежено почти 74 200 кораблей, из них досмотрено около 6 000, около 1 500 сняты с рейсов)[215]. Управление объединённой группировкой (Combined Task Force 440) было поручено командующему военно-морскими силами альянса в Южной Европе (COMNAVSOUTH), был создан объединённый штаб на основе штаба командования НАТО в Неаполе (офицеры ЗЕС были прикреплены нему). Ход операции контролировал специально сформированный из военных представителей НАТО и ЗЕС совместный военный комитет, действовавший, в свою очередь, под политическим руководством советов двух организаций. Такая форма взаимодействия рассматривалась «европеистами» во главе с Францией как пример «истинного партнёрства» между странами ЕС и альянсом: европейцы осуществляли политический контроль за проведением операции наравне с США, одновременно выступая в качестве «опоры НАТО». Следует отметить, что французские представители принимали полноценное участие в совместном командовании, при том что официально Франция по-прежнему не состояла в военных структурах альянса.

Другим примером антикризисной деятельности ЗЕС стала **миссия по оказанию помощи Болгарии, Румынии и Венгрии в соблюдении эмбарго на границе с Сербией**[216] по реке Дунай. Решение о её начале Совет ЗЕС принял 5 апреля 1993 г., миссия продлилась до 1996 г.,

---

[213] Морская группировка (WEU Maritime Contingency Force, WEUMARCONFOR) включала корабли Бельгии, Великобритании, Франции, Италии, Испании, Португалии, а также разведывательные самолеты Германии.

[214] Силы альянса включали корабли США, Италии, Германии, Великобритании и Турции. Позднее к ним присоединились Канада, Дания, Норвегия, Португалия, Нидерланды и Греция.

[215] См. подробнее: Joint session of the North Atlantic Council and the Council of the Western European Union at NATO. 08.06.1993. Press Release (1993) No. 041. URL: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/news_24064.htm?selectedLocale=en (accessed: 14.06.2018).
NATO/WEU Operation Sharp Guard. IFOR Final Factsheet. 2.10.1996. URL: https://www.nato.int/ifor/general/shrp-grd.htm (accessed: 14.06.2018).

[216] На тот момент Федеративная Республика Югославия.

фактически став частью «миссий СБСЕ по обеспечению санкций» (Sanctions Assistance Missions, SAMs). В период наибольшей активности в миссии ЗЕС было задействовано около 250 европейских специалистов – полицейских и таможенных служащих, обеспечивших работу координационного центра и трёх контрольных зон. В их распоряжении находилось около десяти сторожевых катеров и полсотни патрульных машин. Было проведено порядка 7 000 инспекций и выявлено почти 450 нарушений. Миссия носила гражданский и «неисполнительный» характер – её сотрудники не имели возможности применять силу. Немаловажное значение для ЗЕС представлял полученный опыт взаимодействия с другими организациями – СБСЕ/ОБСЕ, ЕС и ООН, развернувшими аналогичные миссии в регионе[217].

Потенциал ЗЕС был также задействован для проведения **полицейской миссии в Мостаре** в поддержку введённой в городе временной администрации ЕС. Две миссии были единственными акциями ЕС и ЗЕС, проведёнными непосредственно на территории Боснии. Развёртывание этих миссий было сопряжено со многими трудностями, однако страны Евросоюза не теряли заинтересованности в их осуществлении, чтобы внести реальный вклад в урегулирование конфликта и апробировать свои антикризисные механизмы.

Во время боснийской войны Мостар, город со смешанным населением, стал ареной противостояния хорватов и мусульман и в результате столкновений был разделён на две части: западную, которую боснийские хорваты провозгласили столицей республики Герцег-Босна, и восточную, перешедшую под контроль бошняков. В ходе переговоров на борту британского авианосца «Инвинсибл» осенью 1993 г. сторонам конфликта удалось достичь предварительных соглашений об урегулировании, которые, в частности, предполагали, что Сараево и Мостар будут отданы под управление гражданским администрациям, сформированным международными организациями – ООН в Сараево и ЕС в Мостаре (на передаче Евросоюзу Мостара настояла хорватская сторона)[218]. Планировалось, что европейская администрация будет работать в течение двух лет. Однако парламент БиГ отверг договорённости, и их подписание не

---

[217] Следует остановиться подробнее на совместном управлении СБСЕ и ЕС «миссиями по обеспечению санкций» (Sanctions Assistance Missions, SAMs), которые СБСЕ развернуло в сопредельных с ФРЮ государствах в конце 1992 г. и к которым позднее подключился ЗЕС. Всего в системе наблюдения за эмбарго по линии СБСЕ-ЕС было задействовано 250-300 человек. Было образовано несколько руководящих органов этой системы. Основную оперативно-аналитическую работу выполняла *контактная группа* в Вене, подотчётная *координатору по санкциям* (пост учреждён в феврале 1993 г.). Кроме того, в октябре 1992 г. в Брюсселе в составе одного из генеральных директоратов Европейской комиссии был образован *центр связи* с международным персоналом, почти что треть которого представляли сотрудники самой Комиссии. Центру удалось наладить эффективную коммуникацию между миссиями на местах, национальными правительствами стран, принимавших миссии, координатором, а также Санкционным комитетом Совета Безопасности ООН. В Брюсселе также располагался аппарат координатора по санкциям.

Созданная схема была впервые применена для наблюдения за выполнением санкций СБ ООН и была признана экспертами весьма успешной.

[218] Stahn C. The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond – Cambridge University Press. – 2008. – P. 303.

состоялось[219]. Положение о создании временных администраций вошло в новые проекты урегулирования, в том числе в представленный в начале ноября 1993 г. «план Кинкеля-Жюппе», министров иностранных дел Германии и Франции, акцент в котором был сделан на оказании гуманитарной помощи БиГ. 22 ноября 1993 г. Совет ЕС одобрил план и обратился к ЗЕС с просьбой рассмотреть возможность отправки полицейского контингента для сопровождения работы европейской гражданской администрации в Мостаре[220]. Тем не менее реализация «инициативы Кинкеля-Жюппе» сорвалась, к началу 1994 г. процесс урегулирования зашёл в тупик[221]. Развёртывание миссий ЕС и ЗЕС стало возможным лишь после того, как в феврале 1994 г. в ситуацию вмешались США и НАТО, которые оказали силовое давление на сербов[222,223]. При посредничестве Белого дома 18 марта 1994 г. были подписаны «Вашингтонские соглашения» о создании мусульманско-хорватской Федерации Боснии и Герцеговины. Согласно утверждённой 30 марта конституции нового государства, управление городом Мостар передавалось ЕС[224].

Для установления администрации Совет ЕС принял несколько решений о «совместных действиях». Международно-правовой основой для миссии стал подписанный 5 июля 1994 г. Меморандум о взаимопонимании между странами ЕС, странами ЗЕС, Республикой БиГ, Федерацией БиГ и администрациями восточной и западной частей Мостара[225]. Основной задачей миссии было установление мира в городе путём создания дееспособной городской администрации, которая объединила бы в себе представителей различных этнических групп. Для обеспечения свободы передвижения и безопасности в Мостаре планировалось создать

---

[219] Гуськова Е.Ю. История Югославского кризиса (1990-2000) – М.: Русское право/Русский Национальный Фонд, 2001, – С. 378-379.

[220] WEU Council of Ministers Declaration. Luxembourg, 22 November 1993. URL: http://www.weu.int/documents/931122en.pdf (accessed: 14.06.2018).

[221] Klemenčić M. Territorial Proposals for the Settlement of the War in Bosnia-Hercegovina – IBRU, 1994. – P. 63-66.

[222] Следует отметить изменение позиции стран ЕС по поводу использованию внешнего военного давления на стороны конфликта. До начала 1994 г. Франция и Великобритания выступали против силовых акций: в БиГ в составе Сил ООН по охране (СООНО) находились их крупные контингенты, которые могли стать объектом ответных атак. Тем не менее на фоне деградирующей ситуации французская сторона, понёсшая ощутимые потери (около 20 убитыми и 250 раненными), изменила свою позицию: образованное в марте 1993 г. новое правительство пятой республики, имевшее консервативный уклон, дало понять США, что в случае их бездействия может вывести свои подразделения из Боснии.

См. подробнее: Watson F., Ware R. Bosnia, the UN and the NATO Ultimatum – Research Paper 94/33. International Affairs and Defence Section. House of Commons Library. – 17 February 1994. – P. 3.

[223] Поворотным моментом конфликта стал обстрел рынка «Маркале» в Сараево 5 февраля 1994 г., где в результате разрыва артиллерийского снаряда погибло большое число гражданских лиц. Вина за обстрел была возложена на боснийских сербов. Инцидент получил большой общественный резонанс, в западных политических кругах зазвучали требования жёстко отреагировать на него. В итоге 9 февраля НАТО предъявила сербам ультиматум – в течение десяти дней отвести всё тяжёлое вооружение на 10 км от Сараева, в противном случае им грозили бомбардировки авиации альянса. Ультиматум был выполнен.

[224] Конституция Федерации Боснии и Герцеговины. Часть 9, ст. 11. Электронная версия: https://advokat-prnjavorac.com/legislation/constitution_fbih.pdf (дата обращения: 14.06.2018).

[225] Примечательно, что меморандум в соответствии с положениями Маастрихтского договора об ОВПБ был подписан не от лица ЕС, а именно двенадцатью странами, являвшимися его членами, которые, однако, подчеркивали, что «действуют в рамках Союза».

См. подробнее: Stahn C. The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond – Cambridge University Press. – 2008. – P. 301.

объединённый хорватско-мусульманский полицейский корпус. Возвращение к мирной жизни также предполагало проведение восстановительных работ, возобновление экономических связей[226].

Мостар, по замыслу европейцев, должен был стать примером для других городов и областей БиГ со смешанным населением, однако достичь этой весьма амбициозной цели по большей части не удалось. Одной из главных проблем миссии стала её «мягкая» структура – неэффективные в местных условиях «демократические» принципы управления[227] и отсутствие у администрации рычагов воздействия на местные стороны (фактически, самым действенным средством давления было выделение финансирования на восстановительные работы). Всё это ставило европейских управленцев в зависимость от готовности местных групп сотрудничать и идти на компромиссы.

С аналогичными проблемами столкнулась и полицейская миссия ЗЕС, которая была уполномочена осуществлять лишь наблюдательные и консультативные функции. Её главная задача – помощь хорватам и боснийцам-мусульманам Мостара в формировании общей полиции – также оказалась труднореализуемой в виду нежелания сторон (в особенности хорватов) сотрудничать друг с другом. Совместное патрулирование удалось организовать лишь в марте 1996 г. уже после ввода в БиГ сил СООНО, а подготовка смешанного полицейского корпуса началась ещё позднее – осенью 1996 г. и не увенчалась успехом (было обучено примерно 380 человек)[228,229]. Организация работы полицейского контингента ЗЕС также была связана с рядом затруднений. Прежде всего, затянулось его развёртывание: первые сотрудники прибыли в Мостар лишь в сентябре 1994 г., до их появления для обеспечения безопасности и работы администрации ЕС потребовалась помощь СООНО. Кроме того, размер полицейского контингента был более чем скромным – около 180 человек, хотя изначально планировалось отправить в Мостар как минимум 200 специалистов. Возникли проблемы и с координацией работы двух миссий, цепочки управления которыми не были согласованы: европейские полицейские подчинялись руководящим органам ЗЕС, администрация ЕС не могла давать им прямых поручений.

---

[226] Winn N., Lord C. EU Foreign Policy Beyond the Nation State: Joint Action and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy – Springer, 2001. – P. 82-83.

[227] Персонал миссии действовал в рамках местного законодательства. Общей установкой также был акцент на реализацию, насколько позволяли условия, принципа «субсидиарности», т.е. передача местным органам посильных для них задач. Кроме того, в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании, глава миссии ЕС при принятии решений был обязан консультироваться с представителями местных этнических групп, объединённых в специальный совет.

[228] Патрулирование оговаривалось специальным соглашением, подписанным в Риме 18 февраля 1996 г. См.подробнее: Agreement on Mostar. The Rome Statement reflecting the work of the Joint Civilian Commission Sarajevo Compliance Conference. 18.02.1996. URL: https://www.nato.int/ifor/general/d960218d.htm (accessed: 14.06.2018).

[229] Juncos A.-E. EU Foreign and Security Policy in Bosnia: The politics of coherence and effectiveness – Oxford University Press, 2015. – P. 106.

Итоги работы административной миссии ЕС (завершилась 22 июля 1996 г.) и полицейской миссии ЗЕС (длилась до 15 октября 1996 г.) противоречивы. Как исследователи, так и сами представители Европейского союза признавали, что политические цели миссий были провалены и Мостар остался разделённым городом. Общая концепция – «миростроительство» на ограниченной территории посреди продолжающегося конфликта – оказалась утопичной и выявила недостаточную проработку миссий, что было отчасти связано с низким уровнем экспертизы и планирования[230]. Проявились недостатки организационной структуры ОВПБ: смена раз в полгода председательства в Совете ЕС затрудняла последовательное руководство и оказание политической поддержки совместным действиям в Мостаре. Главной проблемой, опять же, стало отсутствие у ЕС силовых инструментов для принуждения враждующих сторон к сотрудничеству: полицейский контингент ЗЕС не был приспособлен для такой задачи.

В то же время административная и полицейская миссии были первыми в своём роде для ЕС и ЗЕС. Они наметили специфику европейского подхода к урегулированию конфликтов, позволили ЕС найти свою нишу в антикризисной сфере: НАТО как военная организация не могла проводить гражданские миссии, а операции ООН обычно предполагали ручное, директивное управления вверенной территорией, в меньшей степени вовлекая в работу местных представителей. В дальнейшем гражданские миссии стали «визитной карточкой» ОПБО.

Ещё одной проверкой миротворческих возможностей ЗЕС стал кризис в Албании в марте 1997 г. Основную роль в его урегулировании взяла на себя Италия, которую больше других затрагивали последствия дестабилизации по другую сторону Адриатического моря – такие как, например, поток беженцев (около 10 000 человек). В соответствии с резолюцией СБ ООН №1101 в Албании была проведена операция «Альба» (апрель – август 1997 г.). По своей структуре она представляла собой коалицию ad hoc, участники которой сформировали многонациональный миротворческий контингент численностью 7 265 чел.[231] Операция была проведена успешно: международные силы обеспечили доставку гуманитарных грузов и контролировали ситуацию до проведения в стране выборов летом 1997 г.

Примечательно, что основные мероприятия по урегулированию кризиса в Албании выполнила коалиция ad hoc, а не ЗЕС или НАТО. Особенно показательным стало отсутствие инициативы со стороны ЗЕС, при том что кризис в Албании по своему типу как раз вписывался в «Петерсбергские задачи». Одной из причин было нежелание некоторых европейских стран тратить свои ресурсы, чтобы действовать в интересах отдельных членов ЕС – в данном случае

[230] Foreign and Security Policy in the European Union / Ed. Kjell A.Eliassen. – SAGE, 1998. – P. 55.
[231] 3 800 солдат из Италии, 950 из Франции, 350 из Испании, 760 из Турции, 800 из Греции, 400 из Румынии, 110 из Дании, 60 из Австрии, 15 из Бельгии, 20 из Словении.

Италии. Так, против общеевропейского вмешательства выступила Германия[232]. Кроме того, в европейских столицах скептически относились к оперативным возможностям ЗЕС с его небольшим штабом, тогда как речь шла о проведении крупной операции[233]. Следует также отметить, что европейцы не попытались воспользоваться потенциалом НАТО в соответствии с «берлинскими соглашениями», что, в том числе, было обусловлено нежеланием США задействовать альянс для вмешательства в албанские дела[234].

В итоге вкладом ЗЕС в урегулирование кризисной ситуации стала отправка в Албанию **Многонациональной полицейской консультативной группы** (Multinational Advisory Police Element, MAPE), задачей которой было обучение местных сотрудников правопорядка. За время работы миссии (15 мая 1997 г. – 31 мая 2001 г.) подготовку в тренировочных центрах в Тиране и Дурресе прошли почти 3 000 албанских полицейских. В миссии приняло участие около 140 специалистов из стран ЗЕС. В 1999 г. мандат миссии был продлён и расширен, что позволило ей оказать значительную помощь албанским правоохранителям в организации приёма косовских беженцев.

Оценка практической деятельности ЗЕС

Реактивация Западноевропейского союза была не необходимостью, а скорее компромиссом, способом привести к общему знаменателю интересы евроатлантических партнёров в контексте образования ЕС и идеи Франции о превращении его в военно-политический центр силы. Довольно быстро выяснилось, что европейцы, при всём желании, не способны самостоятельно урегулировать острые конфликты, подобные боснийскому. ЗЕС при этом не увеличивал военные возможности своих членов – для этого требовалось в значительно большей степени укрепить его структуры. Как показала практика, предпринятые внутри него организационные улучшения позволяли проводить лишь небольшие вспомогательные операции.

ЗЕС, прежде всего, выполнил ряд немаловажных политических задач. Будучи «мостом» между НАТО и ЕС, организация Брюссельского договора стала приемлемым форматом для развития европейской оборонной идентичности не в ущерб альянсу. Союз позволил совместить развитие оборонной интеграции с присоединением к ЕС «нейтралов» (Австрии, Швеции, Финляндии). Система дифференцированного членства ЗЕС помогла подготовиться к вступлению

---

[232] Marchio R. “Operation Alba”, A European Approach to Peace Support in the Balkans – US Army War College, 2000. – P. 11.

[233] Bailesand A., Messervy-Whiting G. Death of an Institution. The end for Western European Union, a future for European defence? – Egmont Paper No. 46. – May 2011. – P. 29.

[234] См. пресс-брифинг госсекретаря США Н.Бёрнса, 7 апреля 1997 г. URL: https://1997-2001.state.gov/briefings/9704/970407.html (дата обращения: 14.06.2018).

в НАТО и Евросоюз странам ЦВЕ. Безусловно, значение имел и оперативный опыт организации, разработанные в её рамках планы и документация.

Косовский конфликт вновь показал слабость ОВПБ ЕС. Было очевидно, что ЗЕС как инструмент проекции военной силы и реализации «петерсбергских задач» достиг своих пределов, а процедуры его взаимодействия с Евросоюзом и НАТО не позволяли европейцам действовать оперативно[235]. Все эти факторы убедили страны-члены ЕС разработать новую систему реагирования на кризисы.

3.2. Антикризисная деятельность ЕС в рамках ОПБО

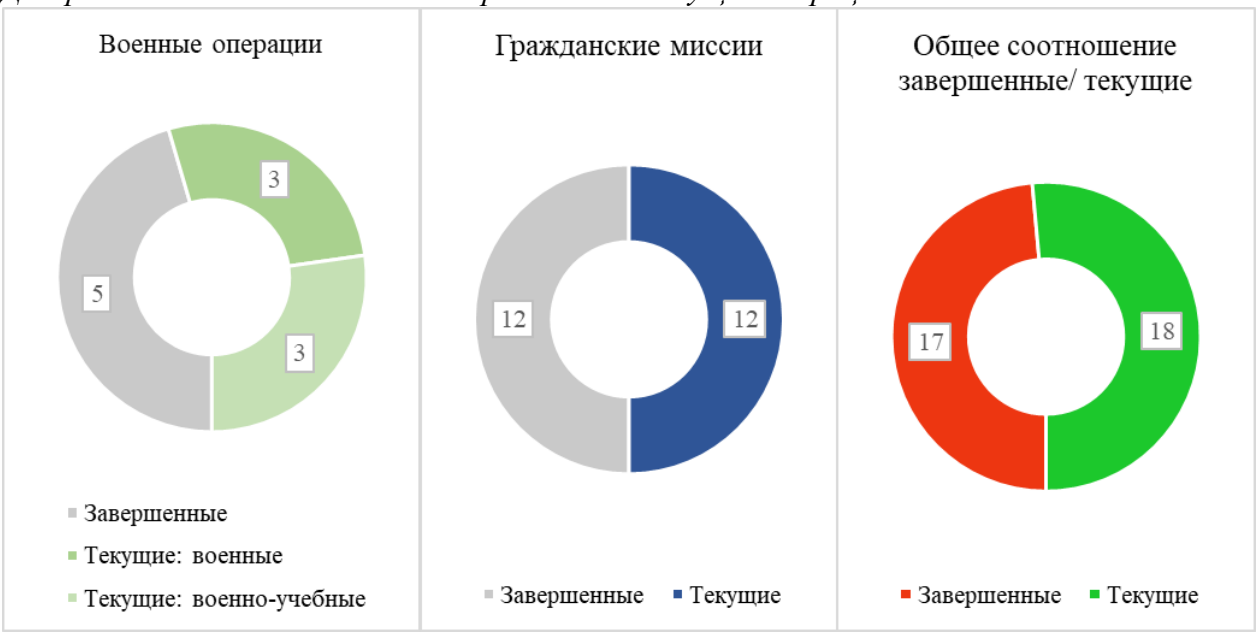
Общая политика безопасности и обороны как система коллективного реагирования ЕС на конфликты оказалась гораздо более эффективной, чем её предшественница. Получить наглядное представление о масштабах антикризисной деятельности ЕС с начала нового столетия позволяет общая статистическая интерпретация миссий и операций ОПБО. За почти 20 лет существования этой политики в её рамках было проведено 35 внешнеполитических акций – 11 военных операций и 24 гражданские миссии.

- Военные операции: 8 военных и 3 военно-учебных;
- Гражданские миссии (по типам): 9 миссий по укреплению сферы безопасности (security sector reform); 7 полицейских миссий; 3 миссии по укреплению законности и правопорядка; 3 пограничных миссии; 2 наблюдательные миссии.

Соотношение завершенных и текущих операций и миссий позволяет сделать вывод о том, что сегодня ЕС продолжает вести весьма интенсивную работу по укреплению безопасности в проблемных регионах мира, несмотря на экономические и политические трудности, с которыми он сталкивался в первой половине 2010-х гг.

[235] Для совместных антикризисных учений ЕС и ЗЕС в июне 1998 г. была составлена схема взаимодействия двух организаций, насчитывавшая 25 процедурных этапов, число которых в случае решения об использовании средств НАТО увеличивалось до 37-45.
См.: Jopp M. European Defence Policy: The Debate on the Institutional Aspects –Institut für Europäische Politik, Bonn. – June-July 1999. – P. 4.

Диаграмма №1. Соотношение завершенных и текущих операций и миссий ОПБО



Составлена автором на основе официальных источников ЕС.

Интерес представляет анализ географического охвата ОПБО. Формально Евросоюз проявил себя как глобальный актор в области международной безопасности, выйдя за пределы своего ближайшего окружения и инициировав миссии в Ачехе, Афганистане, Ираке, в Палестине В то же время реальные масштабы деятельности ЕС в отдалённых регионах и его вклад в их стабильность весьма скромны, поэтому Союз скорее можно назвать «потенциальным» глобальным миротворцем.

Таблица №1. Географическое распределение миссий и операций ОПБО

Регион	Завершенные		Текущие		Итого:
	Военные	Гражданские	Военные	Гражданские	
Европа	1	6	1	4	12
Африка	4	6	5	5	19
Ближний Восток/Азия	–	1	–	3	4
АТР	–	1	–	–	1

Составлена автором на основе официальных источников ЕС.

Несмотря на то, что количество гражданских миссий ОПБО более чем в два раза превышает число военных, последние были гораздо больше по своим масштабам – в них было задействовано более 70% от общего числа персонала внешнеполитических акций ОПБО:

Диаграмма №2



Источник: Mission personnel [Electronic resource]//CSDP Map, Mission Analysis Partnership. ISS – Mode of access: http://www.csdpmap.eu/mission-personnel (Округлённые данные по состоянию на 2015 г.)

В деятельности по урегулированию кризисов активное участие принимает как «старая Европа» (ведущие члены – Германия, Франция, Испания), так и страны, присоединившиеся к ЕС уже после его образования (прежде всего Польша, Венгрия, Румыния, Болгария). Оценить масштабы этой деятельности позволяет ряд «пиковых показателей»:

- Наиболее масштабной *военной* операцией стала операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине (макс. численность личного состава – 7000 чел.). Наиболее крупная *гражданская* миссия – EULEX Косово (макс. численность личного состава – 1 900 чел.);
- Самой малочисленной *военной* операцией стала ЕВРОФОР ЦАР (800 чел.), *военно-учебной* – EUTM Мали (140 чел.). Что качается *гражданских* миссий, то самой скромной из них стала EUJUST «Фемида» в Грузии (10 чел.);
- Наиболее дорогостоящие военные операции: EUFOR Чад, EUFOR «Алтея» (суммарные расходы ЕС и национальных правительств – более 1 млрд. евро каждая). Рекордная сумма была затрачена на гражданскую миссия EULEX Косово – около 600 млн. евро.

Для выявления особенностей и оценки эффективности антикризисных действий ЕС автор работы использует метод «кейс-стади». В этих целях были отобраны наиболее знаковые операции и миссии ОПБО, отражающие практические возможности Евросоюза в области противодействия конфликтам. Рассмотрена также неудачная попытка ЕС дать коллективный

ответ на кризис в Мали в 2013 г., которая ярко демонстрирует ограничения и проблемы ОПБО. При изучении примеров антикризисных действий акцент сделан на выделении причин принятия решения о вмешательстве в кризисную ситуацию, анализе процесса подготовки акции ОПБО, методов работы европейских специалистов, особенностей управления миссиями и операциями на наднациональном уровне.

3.2.1. Полицейская миссия в Боснии и Герцеговине

Полицейская миссия в Боснии и Герцеговине (БиГ) стала первой миссией в истории ОПБО и продлилась почти 10 лет – с 1 января 2003 г. по 30 июня 2012 г. Будучи самой крупной акцией ЕС в своём роде, она наглядно продемонстрировала потенциал европейских стран в области гражданского урегулирования конфликтов.

К 2001 г. ввиду большой нагрузки на Организацию Объединённых Наций в области миротворчества возник вопрос о завершении Миссии ООН в БиГ (МООНБГ, UNMIBH), в рамках которой с 1996 г. действовали Специальные международные полицейские силы (СМПС, International Police Task Force, 1530 чел. в середине 2002 г.). Миссия достигла определённых результатов, однако было очевидно, что работу по установлению и обеспечению правопорядка требовалось продолжить, поскольку в стране фактически отсутствовала единая правоохранительная система. Таким образом, у ЕС появилась удобная возможность испытать на практике потенциал недавно созданной ОПБО и провести на уже «подготовленной почве» свою первую полицейскую миссию. Заинтересованность стран Евросоюза в такой акции была также обусловлена задачами, поставленными в «Главной цели для полиции» (принята летом 2000 г. на саммите в Фейра), в соответствии с которой к 2003 г. ЕС должен был обрести способность развёртывать полицейский миссии, подобные ооновским. Идея передачи ЕС функций МООНБГ была обсуждена в ходе визита в Брюссель в середине 2001 г. специального представителя Генерального секретаря ООН в БиГ Жака-Поля Кляйна. В ноябре 2001 г. в страну была направлена передовая подготовительная группа из экспертов Совета ЕС и Еврокомиссии. Представители ЕС несколько разошлись в видении концепции будущей миссии: в Еврокомиссии выступали за проведение в БиГ под европейским руководством реформ государственных институтов (Еврокомиссия рассматривала это как преимущественно свою компетенцию и, соответственно, рассчитывала на ведущую роль), однако в свете «Конференции по выделению полицейских контингентов» (ноябрь 2001 г.) и готовившейся к подписанию Лакенской декларации (декабрь 2001 г.), объявлявшей оперативную готовность ОПБО, страны ЕС предпочли организовать именно полицейскую миссию.

Планирование миссии

11 марта 2002 г. Совет ЕС принял решение («совместное действие») о запуске с 1 января 2003 г. полицейской миссии (ПМ) в Боснии и Герцеговине. Её проведение также санкционировал Совет Безопасности ООН (резолюция №1396 от 5 марта 2002 г.) Тщательная подготовка миссии, длившаяся почти что год, была сопряжена с целым рядом трудностей: подразделениям ЕС пришлось впервые заниматься организационной работой подобного рода – административно-финансовой, технической, дипломатической (взаимодействие с ООН, с Советом по выполнению Мирного (Дейтонского) соглашения, с третьими странам, изъявившими желание участвовать в ПМ). В соответствии с решением Совета ЕС была создана группа планирования во главе с одним из бывших комиссаров полиции ООН С.Фредериксеном, который одновременно стал последним руководителем полицейских сил ООН в БиГ, что упрощало передачу их функций контингенту ЕС. Разработкой миссии также занимался отдел полиции (Police Unit), входивший в Директорат IX «Гражданское урегулированию кризисов» Генерального директората «E» Секретариата Совета. В процесс были вовлечены новые политические органы ОПБО – КПБ и Сивком, а также Европейская комиссия.

Планирование миссии показало, что многообразие участвовавших в нём институтов требовало выработки чётких процедур их взаимодействия, тем более если в дальнейшем возникла бы необходимость экстренного реагирования на кризисы. Была очевидна нехватка специалистов в подразделениях гражданского планирования ОПБО (в дальнейшем механизм был укреплён за счёт создания в 2007 г. ПГПУ (оперативное сопровождение миссий), ДКРП в 2008 г. (стратегическое планирование), а также, в 2003 г., - «Координационного комитета ЕС-ООН»).

Одним из факторов, замедлявших подготовку ПМ, было стремление стран-членов сохранять контроль за процессом и их настороженное отношение к автономным действиям Секретариата Совета ЕС[236]. Другой существенной проблемой стало институциональное соперничество между Советом и Еврокомиссией, представители которой, как уже было сказано, считали, что гражданская антикризисная деятельность (в отличие от военной) являлась их прерогативой, в связи с чем полицейскую миссию можно было осуществить в рамках реализовывавшихся Еврокомиссией программ помощи и развития (например, программа CARDS). Претензии Комиссии на руководящую роль были связаны, в том числе, с тем, что именно она контролировала средства бюджета ЕС, из которого преимущественно финансировались гражданские миссии ОПБО. Фактически, при проведении миссии в БиГ возникло две цепочки управления: Совет ЕС и Высокий представитель осуществляли

[236] Juncos A. Police Mission in Bosnia and Herzegovina // Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans / Michael Emerson, Eva Gross (eds.) – Centre for European Policy Studies, 2007. – P. 49.

политический контроль, тогда как Комиссия – финансовый[237]. Говоря о руководстве полицейской миссией, следует отметить и то, что двойной статус С.Фредериксена – главы СМПС и группы планирования ПМ – вызвал определённые затруднения ввиду различий задач ООН и ЕС.

Полицейская миссия в БиГ, как и большинство последующих миссий и операций ОПБО, испытывала проблемы с финансированием, что замедлило начало её полноценной работы. Так, для увеличения расходов на оперативные нужды ПМ на её первом этапе требовалось внести через Европейский Парламент поправки в бюджет ЕС 2003 г., что было сделано в ноябре 2002 г.[238] Кроме того, непростые процедуры финансового контроля Еврокомиссии привели к задержкам непосредственного выделения денежных средств для миссии, в результате чего в первые месяцы её функционирования специалистам ЕС не хватало некоторых материально-технических средств – машин, компьютеров, мобильных телефонов[239].

Немало усилий при подготовке ПМ европейцам пришлось потратить на уточнение условий участия в миссии третьих стран (Исландии, Канады, Норвегии, России, Турции, Украины, Швейцарии), с каждой из которых пришлось заключить отдельное ad hoc соглашение. Типовой договор для партнёров ОПБО был разработан позднее.

Проведение миссии

ПМ проходила с 1 января 2003 г. по 30 июня 2012 г. За это время миссия неоднократно обновляла свою структуру и задачи[240]. На первом этапе (2003-2005) в ней приняли участие все 15 членов ЕС и 18 других государств. В общей сложности в БиГ находилось около 500 международных специалистов (около 400 из ЕС и порядка 100 из третьих стран). Формирование исходного контингента (который с 2004 г. стал последовательно сокращаться) не вызвало сложностей, поскольку его значительную часть составили европейские полицейские, работавшие в СМПС ООН, и, кроме того, первая миссия ОПБО получила активную поддержку стран-членов Евросоюза. Штаб-квартира ПМ ЕС расположилась в Сараево в унаследованном от ООН здании. Изначально миссия была разбита на 24 группы, которые действовали в более чем 30 полицейских центрах БиГ различных уровней.

---

[237] Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 / Ed. by Tobias Flessenkemper and Damien Helly. – ISS Joint Report. – January 2013. – P. 17.

[238] Дополнительно в статью бюджета B8 «ЕПБО» было внесено 17,5 млн.евро, её общий объём составил 47,5 млн. евро. В 2003-2005 гг. предполагалось выделять на ПМ по 38 млн. евро ежегодно.

[239] Juncos A. Police Mission in Bosnia and Herzegovina. // Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. / Michael Emerson, Eva Gross (eds.) – Centre for European Policy Studies, 2007. – P. 50.

[240] ПМ-1 – 2003-2005 гг., ПМ-2 – 2006-2007 гг., ПМ-3 – 2008-2009 гг., ПМ-4 – 2010-2011 гг., ПМ-5 (завершающая) – 2012 г.

См. подробнее: Council of the European Union. Final Report of the Head of Mission European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina. Doc. 10762/12. Brussels, 27.10.2014. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10762-2012-EXT-1/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

В соответствии с решением Совета ЕС, главная цель ПМ заключалась в создании в БиГ стабильной и соответствующей европейским и международным стандартам правоохранительной системы. При этом ПМ ЕС носила «неисполнительный характер» – в отличие миссии ООН, сотрудники которой непосредственно сопровождали работу местной полиции, осуществляли переаттестацию и сертификацию нового полицейского персонала, вели расследования в отношении боснийских правоохранителей, подозреваемых в нарушении прав человека, занимались разминированием и т.д. В свою очередь специалисты ЕС должны были способствовать дальнейшей реформе полиции и формированию общегосударственных правоохранительных структур БиГ, сосредоточившись на работе с полицейским руководством среднего и высшего звена[241]. МООНБГ значительно повысила профессионализм и эффективность местных правоохранителей на оперативном уровне, однако не решила многих вопросов, связанных с управлением подразделениями внутренних дел. В частности, речь шла о деполитизации правоохранительных органов (традиционно находившихся под влиянием националистических сил) и их финансовой устойчивости. Кроме того, весьма скромными были результаты в области борьбы с организованной преступностью и розыска военных преступников.

Таким образом, будучи «преемницей» миссии ООН, ПМ ЕС тем не менее стремилась дистанцироваться от своей предшественницы, подчеркивая, что перед ней стоят новые задачи и что она переходит к работе на «институциональном уровне». На практике добиться этого оказалось весьма непросто. Во-первых, руководитель и значительная часть изначального персонала ПМ ЕС перешли в неё из миссии ООН и не сразу адаптировались к изменению своего функционала. Во-вторых, полицейским ЕС пришлось унаследовать от СМСП ООН ряд незавершённых программ (в том числе касавшихся сертификации полицейских агентств)[242]. В-

---

[241] Следует пояснить, что к началу работы ПМ ЕС общегосударственная правоохранительная система в БиГ практически отсутствовала. После войны на территории Боснии и Герцеговины, федеративное устройство которой было определено Дейтонским соглашением, действовали 13 преимущественно моноэтнических полицейских структур: 11 в Федерации Боснии и Герцеговины (федеральная полиция МВД ФБиГ; собственная полиция в каждом из 10 кантонов), полиция округа Брчко, централизованная полицейская структура Республики Сербской (РС).
Миссия ООН (МООНБГ) провела реформу правоохранительных структур отдельно в ФБиГ (заключив в апреле 1996 г. с её правительством «Соглашение о реформе полиции Федерации», предусматривавшее сокращение полиции с 32 750 чел. до 11 500) и в РС (заключив в декабре 1998 г. «Рамочное соглашение о реструктуризации, реформе и демократизации полиции в РС», предусматривавшее сокращение полиции с 12 000 чел. до 8 500).
Первой общегосударственной структурой полицейского типа стала «Государственная пограничная служба» БиГ, созданная в 1999-2002 гг. В 2002 г. образовано «Государственное агентство расследований и защиты», которое, фактически, стало главным органом безопасности на общефедеральном уровне. В 2008 г. сформирован «Директорат по координации работы полицейских органов БиГ». Общегосударственные структуры объединены в Министерство безопасности БиГ, созданное в 2003 г. и выполняющее в основном административные функции.
Всего по состоянию на 2013 г. в БиГ существовало 16 полицейских структур разных уровней.
В целом, СМСП ООН удалось добиться заметных результатов: заметно снизился уровень уличной преступности, к 2004 г. в свои дома вернулись около 1 млн. беженцев и внутренних переселенцев.
См. подробнее: Brzoska M., Law D. Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations – Routledge, 2013. – P. 22-25

[242] Juncos A. Police Mission in Bosnia and Herzegovina // Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. / Michael Emerson, Eva Gross (eds.) – Centre for European Policy Studies, 2007. – P. 53.

третьих, сам мандат миссии ЕС был сформулирован довольно расплывчато. Так, в решении Совета ЕС от 11 марта 2002 г. уточнялось, что европейские специалисты должны «мониторить, направлять и инспектировать административную и оперативную деятельность полиции БиГ». Оставалось неясным, как ПМ ЕС, не имея исполнительных полномочий, могла заставить местных правоохранителей переформатировать свои организации.

К концу 2002 г. был разработан «план реализации стратегии» ПМ. На его основе в 2003 г. были определены семь областей, в которых миссия должна была реализовать конкретные программы и проекты (более 120)[243]. Специалисты ЕС занимались широким кругом вопросов – консультировали полицейских БиГ как по оперативной работе, так и по развитию правоохранительных структур в целом, привлекали их к разработке программ реформ. ПМ ЕС сосредоточилась на становлении в качестве дееспособных институтов «Государственного агентства расследований и защиты», пограничной службы, Министерства безопасности, местного отделения Интерпола (помогли разработать и утвердить правовую основу их деятельности, обучить персонал, наладить административно-финансовое обеспечение). Сотрудники миссии также мониторили качество работы боснийских полицейских, отслеживали жалобы, сообщали Высокому представителю в БиГ о нарушениях[244]. Следует отметить изменение системы карьерного роста, который был увязан с соответствием полицейских новым стандартам. Немаловажной составляющей деятельности ПМ стало обучение судебной полиции.

Несмотря на амбициозные планы, первые полтора года миссия «буксовала» и демонстрировала довольно низкую эффективность. Одной из главных проблем было отсутствие у европейских специалистов унифицированных руководств с методами работы, показателями для оценки её результатов. Фактически, прибыв в местные подразделения, эксперты ЕС были вынуждены самостоятельно определять способы выполнения полученных заданий и проектов. Например, как у отдельных сотрудников миссии, так и у её штаба в Сараево возникали вопросы относительно того, что именно считать «лучшими европейскими и международными практиками» в полицейской сфере. Ситуация стала улучшаться лишь с середины 2004 г., когда были разработана более подробная документация. Наблюдались сложности во взаимодействии с

---

[243] «План реализации стратегии» ПМ включал четыре основных задачи: 1) обеспечение независимости и транспарентности работы местной полиции; 2) борьба с организованной преступностью и коррупцией; 3) обеспечение финансовой устойчивости органов внутренних дел; 4) укрепление институтов и их потенциала. Были определены семь направлений для программ: 1) криминальная полиция; 2) уголовное судопроизводство; 3) внутренние дела; 4) управление/администрирование работы полиции; 5) обеспечение общественного порядка и безопасности; 6) организация деятельности «Государственной пограничной службы»; 7) организация деятельности «Государственного агентства расследований и защиты».
См.: Penksa S.-E. Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions – CEPS Working Document No. 255, December 2006. – P. 4.

[244] Merlingen M., Ostrauskaite R. European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective – Routledge, 2008. – P. 46-51.

руководящими органами в Брюсселе и предоставлении им отчётов[245]. Кроме того, возник ряд кадровых затруднений: многие европейские полицейские, привыкшие к практической деятельности, не имели достаточных компетенций для планирования и сопровождения реформ в правоохранительной сфере; слишком быстрая ротация персонала миссии мешала установлению доверительных отношений с местными правоохранителями; страны-члены зачастую присылали специалистов, не соответствовавших требованиям к освободившимся должностям в миссии. В целом, негативную роль играл «мягкий», неисполнительный характер мандата ПМ ЕС, сотрудники которой по факту не имели действенных рычагов давления на местных полицейских[246]. В совокупности эти факторы сформировали у ПМ ЕС репутацию «слабой миссии» – как внутри БиГ, так и в самом Евросоюзе.

Отдельно следует остановиться на проблеме недостаточной координации действий ПМ с различными акторами и инстанциями Европейского союза, работавшими в БиГ (Высоким представителем в БиГ, одновременно являвшимся Специальным представителем ЕС в БиГ (ВП/СП), делегацией Еврокомиссии и военной операцией ОПБО ЕВРОФОР). Наиболее плотно полицейской миссии приходилось работать с Высоким представителем, который докладывал о её работе Генеральному секретарю Совета ЕС и был наделён исполнительными полномочиями в БиГ, и делегацией Еврокомиссии, с которой ПМ согласовывала финансирование своих проектов. Такая функциональная зависимость ПМ обусловила её восприятие в рамках тройки как «младшего партнёра». Сотрудники миссии отмечали высокомерное отношение со стороны аппарата ВП/СП (Office of the High Representative, OHR), представители которого в ряде случаев без консультаций заключали договорённости с руководством местных правоохранительных органов, и дублирование функций с представителями делегации Еврокомиссии, также прикомандированными к подразделениям полиции БиГ[247]. Тем не менее в целом работа европейских акторов была конструктивной.

Наиболее показательным примером необходимости координации действий стал опыт взаимодействия ПМ с военной операцией ЕС ЕВРОФОР «Алтея» в БиГ. В рамках последней по аналогии с SFOR было сформировано «интегрированное полицейское подразделение», которое так же, как и ПМ, занималось борьбой с организованной преступностью, но при этом обладало

---

[245] Penksa S.-E. Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions – CEPS Working Document No. 255, December 2006. – P. 10-12.

[246] Руководитель СМСП ООН был наделён полномочиями снимать с должностей полицейских БиГ, не желавших сотрудничать с миссией. У ПМ ЕС такого права не было: её глава мог лишь «пожаловаться» на боснийских правоохранителей местным властям, и если дисциплинарная проверка не давала результатов, то он уже мог обратиться к Высокому представителю в БиГ. Тем не менее последний крайне неохотно рассматривал рекомендации ПМ ЕС, и за время проведения мисси такая процедура запускалась в единичных случаях.
См.: Juncos A. Police Mission in Bosnia and Herzegovina // Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. / Michael Emerson, Eva Gross (eds.) – Centre for European Policy Studies, 2007. – P. 69.

[247] Juncos A. Police Mission in Bosnia and Herzegovina // Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. / Michael Emerson, Eva Gross (eds.) – Centre for European Policy Studies, 2007. – P. 58.

исполнительными полномочиями. Своими решительными и односторонними действиями (провели несколько операций по пресечению контрабанды оружия и наркотиков, торговли людьми, незаконной вырубки леса) военизированная полиция «Алтеи» на практике выполняла задачи вместо правоохранителей БиГ, что вредило усилиям ПМ ЕС, стремившейся научить боснийских полицейских работать эффективно и самостоятельно. На разработку принципов, разграничивающих мандаты полицейской миссии и военной операции ЕС, ушло больше года – соответствующее руководство было принято КПБ лишь к середине 2006 г.[248]

С учётом описанного выше распределения возможностей между акторами ЕС в БиГ, ведущую роль в подготовке реформы местной полиции взял на себя ВП/СП. В июле 2004 г. была создана «комиссия по реструктуризации полиции», которая при участии ПМ разработала план централизации полицейской системы страны[249]. Следует отметить, что Высокий представитель придерживался директивного подхода (top-down) при обсуждении плана реструктуризации, тогда как ПМ выступала за то, чтобы её параметры определили в первую очередь сами местные акторы (bottom-up approach). Итоговый проект, предполагавший, в том числе, внесение конституционных поправок, вызвал неприятие как сербской, так и боснийской стороны. Чтобы вывести процесс из тупика, европейское руководство обозначило принятие реформы в качестве условия для подписания соглашения о стабилизации и ассоциации между БиГ и ЕС, а также соглашения о либерализации визового режима. В 2008 г. ВП/СП, опасавшийся дестабилизации в БиГ на фоне провозглашения независимости Косова, усилил давление на стороны и одновременно согласился на смягчение требований к реформе, в результате чего летом 2008 г. парламенту БиГ удалось одобрить два соответствующих закона[250]. ПМ ЕС приняла участие в их реализации[251].

Во втором и последующих мандатах полицейской миссии (2005-2012) ЕС постарался учесть недочёты, выявленные на первом этапе её осуществления. ПМ была сфокусирована на помощи в борьбе с организованной преступностью и продвижении полиэтничности в правоохранительных органах. Изменилась структура миссии, специалистов которой сгруппировали в четырёх региональных офисах «Государственного агентства расследований и защиты». ЕС попытался реализовать более комплексный подход к развитию правоохранительной системы БиГ, уделив особое внимание взаимодействию полиции и прокуратуры, а также работе

---

[248] См.: Council of the European Union. Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime. Doc. ST 10769/06. 21 June 2006.

[249] Местные правоохранительные структуры сохраняли определённую автономию, однако значительная часть полномочий (в том числе разработка правовой базы деятельности, бюджетирование) передавалась общегосударственным полицейским органам.

[250] Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 / Ed. by Tobias Flessenkemper and Damien Helly. – ISS Joint Report. January 2013. – P. 20-24.

[251] См.: Padurariu A. The Implementation of Police Reform in Bosnia and Herzegovina: Analysing UN and EU Efforts // Stability: International Journal of Security & Development – No. 4, 2014. – P .9.

судов и пенитенциарных служб. Фактически миссия Евросоюза в Боснии и Герцеговине из полицейской постепенно трансформировалась в более обширную миссию по реформе сферы общественной безопасности и порядка (rule-of-law)[252]. Включение в мандат новых областей потребовало привлечения узкопрофильных специалистов (например, в области финансовых преступлений), которых, однако, странам ЕС не всегда удавалось выделить. Постепенно миссия передала доведение до конца своих проектов местным властям.

Итоги полицейской миссии ЕС в БиГ

Первой миссии в истории ОПБО удалось добиться ряда положительных результатов. Профессионализм полицейских БиГ повысился, их работа стала более эффективной, прозрачной, соответствующей демократическим стандартам. Были созданы полнофункциональные общегосударственные правоохранительные инстанции, унифицирована правовая основа полицейской, прокурорской и судебной деятельности разных уровней (страны, энтитетов, кантонов). Улучшена кадровая политика, система подготовки правоохранителей. Тем не менее возможности ПМ изначально были ограничены политическими рамками, заданными Дейтонским соглашением: усилия по созданию централизованной полицейской структуры, по сути, противоречили закреплённому «Общим рамочным соглашением о мире в БиГ» разделению страны по этническому принципу. ПМ ЕС смогла частично преодолеть «дейтонизм» в полицейской сфере[253].

Что касается значения миссии для ОПБО, то сам факт её проведения демонстрировал способность ЕС вносить реальный вклад в укрепление региональной безопасности и постконфликтную стабилизацию. Евросоюз утверждал себя в качестве одного из немногих международных акторов, способных проводить гражданские миссии подобного типа и качества наравне с ООН. Безусловно, первая общеевропейская внешнеполитическая акция не могла обойтись без затруднений, которые приходилось преодолевать «на ходу». Часть из них оказались «хроническими недугами» ОПБО: неразвитость механизма планирования и управления гражданскими антикризисными действиями (в последующие годы был укреплён через создание ПГПУ, ДКРП); проблемы координации работы различных инстанций ЕС и неприспособленность Генерального секретариата Совета к полноценному функционированию в качестве стратегического центра коллективных действий (ситуация заметно улучшилась с появлением ЕСВД); нехватка квалифицированных гражданских специалистов и нежелание стран-членов

[252] Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 / Ed. by Tobias Flessenkemper and Damien Helly. – ISS Joint Report. January 2013. – P. 30.
[253] Wisler, Dominique, The Police Reform in Bosnia and Herzegovina // After Intervention: Public Security Management in Post-conflict Societies from Intervention to Sustainable Local Ownership / Anja H. Ebnother and Philip Fluri (eds) – Columbia International Affairs Online, New York, 2005. – P. 152-153.

выделять их; финансовое и материальное обеспечение миссий (при этом в общей сложности коллективные расходы ЕС на ПМ в БиГ составили около 160 млн. евро).

Говоря о координации действий институтов ЕС во внешнеполитической сфере, следует также отметить расхождение у институтов трёх опор Евросоюза (во многом сохраняющееся и после их ликвидации) концептуального видения гражданской антикризисной деятельности, что проявилось в ходе проведения ПМ в БиГ. Так, Еврокомиссия рассматривала полицейские миссии как многолетний инструмент поддержки долгосрочных программ развития. В рамках ОПБО к ним относились, скорее, как к краткосрочным акциям по установлению порядка и безопасности. Институты третьей опоры, в меньшей степени вовлечённые в реализацию, делали акцент на борьбе с организованной преступностью и охране границ ЕС. Это усложняло обеспечение комплементарности действий подразделений ЕС[254].

3.2.2. Военная операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине

Операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине является самой крупной и, соответственно, одной из наиболее значимых военных акции ОПБО. Изначально в ней участвовало около 7 000 чел. Операция началась 2 декабря 2004 г. и продолжается до сих пор.

Подразделения ЕС заменили в БиГ контингент НАТО: 60-тысячные Силы по выполнению Дейтонского соглашения (IFOR, операция “Joint Endeavor”) были введены в страну в 1995 г., в 1996 г. их сократили до 30 000 чел. и переименовали в Силы по стабилизации (SFOR, операция “Joint Guard”). По мере улучшения обстановки в БиГ численность контингента альянса уменьшилась до 7 000 чел.

Планирование операции

Инициатива провести операцию в БиГ прозвучала с подачи Высокого представителя на Совете ЕС в декабре 2002 г.[255] и была связана с намерениями Евросоюза в рамках активизации ОПБО взять на себя больше обязательств по нормализации ситуации на Западных Балканах (где 1 января 2003 г. стартовала полицейская миссия ЕС в БиГ, а 18 марта 2003 г. – операция ЕС «Конкордия» в Македонии). Такие действия были своего рода преодолением фрустрации европейцев от их безуспешного участия в урегулировании конфликтов в регионе в 1990-х годах.

Смена контингента НАТО, однако, затянулась почти что на полтора года. До марта 2003 г. ЕС и НАТО согласовывали формулу «Берлин-плюс». Затем между трансатлантическими союзниками возник раскол из-за вторжения в Ирак: после апрельского мини-саммита в Тервюрене, лейтмотивом которого стала идея военно-политической автономии ЕС и создания

---

[254] Hansen A., Security and Defence: The EU Police Mission Bosnia-Herzegovina // Contemporary European Foreign Policy / W. Carlsnaes, H.Sjursen and B.White (eds). – London: Sage Publications, 2004, – P. 181.

[255] См.: Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, December 12-13, 2002. European Council Press Release No. 15917/02, January 29, 2003.

полноценного оперативного штаба, и начала в июне 2003 г. первой полностью самостоятельной операции ОПБО «Артемида» в ДРК Соединённые Штаты летом 2003 г. фактически заблокировали переговоры по БиГ. Лишь к концу 2003 г. европейским столицам и Вашингтону удалось преодолеть противоречия и сформулировать концепцию будущей операции ЕС в Боснии: она должна была стартовать в конце 2004 г. (тогда как изначально речь шла о начале 2004 г.) и проводиться по формуле «Берлин-плюс»[256].

Силы альянса успешно выполнили задачу по сдерживанию бывших сторон конфликта, в первую очередь благодаря присутствию в них американских солдат (около 1 000 чел.). Осуществление сдерживания после вывода подразделений США из Боснии требовало б*о*льших усилий от европейских военных, на репутации которых, опять же, лежал негативный отпечаток их участия в СООНО. Было решено, что «Алтея» в целом сохранит исполнительный мандат своей предшественницы и будет иметь аналогичные размеры (около 7 000 чел.). Тем не менее с учётом произошедших с 1995 г. изменений в БиГ предполагалось, что европейская операция будет выполнять более широкий круг задач (среди них, прежде всего, борьба с оргпреступностью) и способствовать своими действиями комплексному подходу к развитию страны, заявленному Евросоюзом. Обсуждение «широкого мандата» операции не обошлось без затруднений. Так, Европейская комиссия и ряд стран-членов негативно отнеслись к идее Высокого представителя Х.Соланы указать, что «Алтея», в частности, будет «напрямую способствовать»[257] заключению с БиГ соглашения о стабилизации и ассоциации (ССА). В Еврокомиссии такое предложение рассматривали как попытку Совета ЕС утвердиться в качестве ведущего представителя ЕС в Боснии[258]. В итоге в принятом 12 июля 2004 г. «совместном действии» целью операции было названо обеспечение выполнения Дейтонского соглашения и поддержание безопасности и стабильности, необходимых для успешной работы аппарата Высокого представителя в БиГ и продвижения к ССА[259].

Вторым принципиальным вопросом было разграничение мандатов ЕС и НАТО в БиГ. Альянс, несмотря на завершение своей операции, оставлял в Боснии небольшую штаб-квартиру в Сараево (а также оперативную группу из около 200 американских солдат в г.Тузле). Имея определённые сомнения относительно военной эффективности стран ЕС и опасения по поводу амбиций ОПБО, США настояли на том, чтобы НАТО сохранило представительство в БиГ с предусмотренными Дейтонским соглашением исполнительными полномочиями, чтобы

---

[256] Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective – Springer, 2013. – P. 102-104.
[257] Summary of the Report by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, on a Possible EU Deployment in BiH. Presented to the EU Council of Foreign Ministers on 23 February 2004.
[258] Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective – Springer, 2013. – P. 107-108.
[259] Council of the European Union. Decision 2004/803/CFSP of 25 November 2004 on the launching of the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina // Official Journal of the European Union. – L 353/21. 27.11.2004. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0803%2801%29 (accessed: 14.06.2018).

контролировать ситуацию и в случае её дестабилизации вновь развернуть свои силы. При этом основными задачами штаба были заявлены: оказание помощи боснийским властям в проведении военной реформы (с прицелом на присоединение к программе «Партнёрство ради мира»), противодействие терроризму, розыск и арест военных преступников в интересах Международного трибунала по бывшей Югославии[260]. Выполнение двух последних задач, в том числе посредством секретных операций, могло привести к коллизиям с «Алтеей», причём взаимным. В итоге договорённость о согласовании действий была достигнута на оперативном уровне – между начальником операции ЕС и представительства альянса. Для лучшей координации работы штаб «Алтеи» был совмещён со штабом НАТО в лагере «Бутмир», который ранее занимали СФОР[261].

Планирование операции ЕС в БиГ также выявило недостатки формулы «Берлин-плюс» (ранее она была задействована для осуществления военной операции Евросоюза «Конкордия» в Македонии (31 марта – 10 декабря 2003), которая, однако, имела пробный характер – в ней участвовали всего около 350 чел., действовавших в весьма благоприятных условиях). Будучи не полноценным международным договором, а политическим соглашением, «Берлин-плюс» на практике требовал уточнения многих деталей по принципу ad hoc. Так, у ЕС и НАТО ушло много времени на согласование того, какой именно потенциал альянса будет использоваться для «Алтеи» (причём разногласия возникали не только между США и их союзниками – членами ЕС, но и между самими европейцами: Франция, ратовавшая за военно-политическую самостоятельность Евросоюза, настаивала на минимальном использовании возможностей альянса[262]). После урегулирования политических затруднений 13 сентября 2004 г. Совет ЕС одобрил «план операции» (OPLAN)[263].

Проведение операции

Международно-правовой базой для операции «Алтея» стали резолюции СБ ООН №1551 от 9 июля 2004 г. и №1575 от 22 ноября 2004 г. Операция стартовала 2 декабря 2004 г. Её укомплектование личным составом не вызвало проблем: 80% Сил по стабилизации составляли европейцы, которые просто сменили знаки отличия. Фактически, странам ЕС потребовалось заменить лишь 1 000 американских солдат, покинувших Боснию[264]. Своих военнослужащих

[260] Следует, однако, отметить, что операция НАТО также эволюционировала с 1996 г. и уже частично включала эти задачи, а также полицейские функции.
[261] Kupferschmidt F. Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation Between NATO and the EU in Operation Althea // SWP Research Paper. Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. – Berlin, April 2006. – P. 15.
[262] Simón L. Command and control? Planning for EU military operations / Luis Simón // EU ISS, Occasional Paper. –January 2010, No. 81. – P. 29-39.
[263] European security and defense: core documents 2004 // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 75, Vol. V. – Paris, February 2005. – P. 214.
[264] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. – P. 214.

прислали 22 страны из на тот момент 25 членов Евросоюза (кроме Дании, не участвующей в деятельности ОВПБ военного характера, а также Кипра и Мальты, которые не участвуют в программе НАТО «Партнёрство ради мира» и не имеют двусторонних соглашений о безопасности с альянсом, что не позволяет привлекать их к работе по формуле «Берлин-плюс»). Кроме того, изначально к операции присоединились 12 третьих стран (из них самый большой контингент выделила Турция – 450 чел.)[265].

Политическое и стратегическое руководство операцией осуществляет КПБ, который получает доклады от ВКЕС, контролирующего проведение «Алтеи». Начальником операции является заместитель верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Европе (DSACEUR), традиционно европеец. Центральный штаб (EU OHQ, изначально из 19-ти чел.) расположен в Верховном главнокомандовании ОВС НАТО в Европе (SHAPE) в бельгийском Монсе. Штаб через объединённое командование НАТО в Неаполе (JFC Naples, до 2004 г. – AFSOUTH), где сформировано специальное командное подразделение ЕС, руководит оперативным полевым штабом «Алтеи» в Сараево[266]. Помимо штабных структур европейцы используют систему связи и обмена информацией альянса, его электронную финансовую систему, обмениваются с НАТО разведданными. Контингент «Алтеи» и дислоцированные в Косове силы альянса могут обмениваться подразделениями, которые будут выступать в роли резервов. Следует подчеркнуть, что само военное управление операцией ЕС осуществляется независимо от НАТО.

«Алтея» унаследовала территориальную организацию от своей предшественницы: три оперативные группы по 1600-1800 чел. базировались в Бане-Луке (северо-запад), в Тусле (на севере) и в Мостаре (на юге).

На момент развёртывания операции было очевидно, что вероятность возобновления столкновений между бывшими сторонами конфликта – спустя почти 10 лет после его окончания – была крайне мала. В этой связи перед ЕС стояла не столько задача сдерживания, сколько поддержания атмосферы безопасности, т.е. во многом психологическая задача. Чтобы выполнить её и повысить доверие к себе со стороны населения БиГ, европейские военные постарались продемонстрировать интенсивность и эффективность своих действий, в частности через учащённое патрулирование, проведение учений и активное освещение своей работы в местных

---

[265] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. – P. 214-215.

[266] Решение Совета ЕС предполагало двухуровневую структуру военного командования (Штаб ЕС в ВГК ОВС НАТО – оперативный штаб в Сараево). Против подключения промежуточного звена – штаба НАТО в Неаполе, отвечающего за всю деятельность альянса на Балканах – выступала Франция, стремившаяся, как уже отмечалось, минимизировать использование потенциала НАТО. Тем не менее на практике оптимальным вариантом стала трёхуровневая структура командования: территориальная близость к месту проведения «Алтеи» и «специализация» штаба в Неаполе позволяла ему оперативнее оказывать ей помощь.
См. Kupferschmidt F. Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation Between NATO and the EU in Operation Althea // SWP Research Paper. Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. – Berlin, April 2006. – P. 18.

СМИ. В целом, такая тактика оказалась вполне успешной: ЕС удалось произвести впечатление, что «Алтея» не уступает по своим возможностям операции НАТО[267]. Наряду с патрулированием основными военными функциями «Алтеи» (которые ранее осуществляли Силы по стабилизации НАТО) были: продолжение поисков и изъятия оружия, контроль и оказание помощи в его уничтожении, разминирование, инспектирование складов армейских частей и предприятий ОПК.

Помимо перечисленных задач перед операцией стояла непростая невоенная цель: она должна была отличаться от своей предшественницы (по выражению Высокого представителя Х.Соланы, быть «новой и отличительной») и укреплять политическое влияние Евросоюза в БиГ[268]. В соответствии с решением Совета ЕС эта цель предполагала оказание помощи Высокому представителю/ Спецпредставителю ЕС в БиГ и его аппарату. В концепции операции этот мандат конкретизировался в виде «ключевых вспомогательных задач», среди которых – помощь в борьбе с оргпреступностью и терроризмом, в розыске подозреваемых МТБЮ, помощь в обеспечении правопорядка, консультирование властей БиГ по проведению реформы армии. Учитывая то, что вопросами правопорядка уже занималась полицейская миссия ЕС в БиГ, а военной реформой – представительство НАТО, первый руководитель «Алтеи», британский генерал Дэвид Лики (David Leaky) принял решение сосредоточить внимание на борьбе с криминалитетом, выполняя, таким образом, указание Высокого представителя – сделать «Алтею» операцией «нового типа». Следует отметить, что формально и юридически европейские военные могли лишь оказывать помощь местным правоохранительным органам, т.е. собирать информацию, планировать операции, раскрывать незаконные схемы, но не применять какие-либо конкретные меры в отношении их участников[269]. По сравнению с ПМ ЕС, однако, сотрудники «Алтеи» имели гораздо больше исполнительных полномочий (и были вооружены). Активную роль в выполнении перечисленных задач играло «интегрированное полицейское подразделение» – военизированная полиция, входившая в контингент операции (около 500 чел.). За несколько месяцев работы «Алтее» удалось добиться ощутимых результатов[270].

Тем не менее многие европейские столицы без энтузиазма отнеслись к «нетрадиционным занятиям» военных «Алтеи», ряд из них впоследствии запретили привлекать своих солдат к борьбе с преступностью (так же, как в начале операции ограничили участие своих

---

[267] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. – P. 216-217.

[268] Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective – Springer, 2013. – P. 113.

[269] Merlingen M., Ostrauskaite R. European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective – Routledge, 2008. – P. 55-60.

[270] Особое внимание было уделено противодействию контрабанде в нефтяной и лесной промышленности, занимающим важное место в экономике БиГ. Служащие «Алтеи» организовали наблюдение и инспекции на таможенных пунктах пропуска, рейды по лесным массивам с применением вертолётов, точки досмотра на дорогах. По некоторым подсчётам, за первые три месяца благодаря работе европейских военных собираемость НДС на нефтяные материалы повысилась на 12-14%.
См.: Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective – Springer, 2013. – P. 115-116.

военнослужащих в акциях по обеспечению общественного порядка, спецоперациях на территории Косова и т.п.)[271]. Ещё более острые разногласия возникли с полицейской миссией ЕС, сотрудники которой упрекали военных в том, что они не дают местным правоохранителям научиться быть самостоятельными. После смены руководства «Алтеи» в декабре 2005 г., её постепенного уменьшения в размерах и разграничения полномочий с полицейской миссией ЕС (2006)[272] европейские солдаты практически прекратили выполнение невоенных задач.

Более продуктивные отношения, чем с ПМ ЕС, у «Алтеи» сложились с Высоким представителем/ Спецпредставителем ЕС в БиГ, который при этом не входил в цепочку управления – в отличие, опять же, от полицейской миссии. Руководство операции получало от ВП/СП консультации по различным вопросам, политическую и информационную поддержку, помощь по налаживанию контактов с местными властями, координировало с ним свои действия. Так, в декабре 2004 г., т.е. в самом начале своей работы, «Алтея» по просьбе ВП/СП провела зачистку всех подземных военных сооружений на территории БиГ, в которых могли укрываться военные преступники, и заблокировала доступ к ним. Немалое значение сыграл персональный фактор – взаимопонимание, установившееся между ВП/СП, лордом Пэдди Эшдауном и генералом Дэвидом Лики – двумя британцами.

Трансформация операции

Наиболее активная фаза «Алтеи» пришлась на первый год её проведения. С конца 2005 г. началось постепенное сокращение численности европейского контингента, в первую очередь ввиду участия ведущих стран ЕС во многих других миротворческих операциях, а также в целом стабильной ситуации в БиГ, где была заложена база многонациональной общегосударственной профессиональной армии и полиции[273]. В 2006 г. штаб в Монсе разработал новую концепцию для уменьшенной операции, а 27 февраля 2007 г. КПБ утвердил план её реализации, открыв, таким образом, второй этап «Алтеи»[274]. Сокращение было произведено весной 2007 г. – до 2 500 чел. Военные были сгруппированы в Сараево (составляют «многонациональный манёвренный батальон»), в регионах действовали небольшие «группы наблюдения и связи» (около 30 штук по 2-10 чел. в каждой)[275]. Задачи операции оставались прежними, однако изменение структуры на

[271] Merlingen M., Ostrauskaite R. European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective – Routledge, 2008. – P. 55-60.
[272] См. Council of the European Union. Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime. Doc. ST 10769/06. 21 June 2006.
[273] Knauer J. EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina – College of Europe. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. – EU Diplomacy Papers, No. 7, 2011. – P. 10
[274] См.: Council of the European Union. Operation ALTHEA in Bosnia and Herzegovina: EU confirms decision on transition, Doc. 6896/07 (Presse 43), Brussels, 28 February 2007. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6896-2007-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).
[275] Knauer J. EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina – College of Europe. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. – EU Diplomacy Papers, No. 7, 2011. – P. 15.

практике сузило её функционал. В частности, существенно снизились масштабы патрулирования, активность, связанная с невоенными задачами (см. выше). В конечном счёте возникал вопрос о целесообразности продолжения «Алтеи» – не только в контексте её переформатирования, но и в связи с обсуждением в 2006-2007 гг. возможности закрытия офиса Высокого представителя в БиГ[276]. Формально «Алтея» в целом выполнила задачи, указанные в изначальной концепции операции как условия её прекращения[277]. Тем не менее переговоры в Совете по выполнению мирного соглашения не дали результатов, ВП/СП и его аппарат продолжают работу вплоть до настоящего времени. Несмотря на выход из операции таких ключевых стран как Великобритания (вывела большую часть своих солдат в 2006 г.), Франция (вышла в 2008 г.), ряд членов ЕС считали необходимым продолжить работу в БиГ с сохранением у их военных исполнительного мандата.

Окончательное решение о трансформации «Алтеи» было принято в январе 2010 г.: Совет по иностранным делам ЕС постановил, что операция «начнёт оказывать не связанную с исполнительными функциями помощь по развитию оборонного потенциала БиГ и обучению боснийских военных»[278]. Фактически, «Алтея» была преобразована в тренировочную миссию, хотя формально её исполнительный мандат не был прекращён и в случае необходимости она могла ввернуться к выполнению прежних задач. По состоянию на май 2018 г. операция насчитывает 600 чел., основу контингента составляют военные Австрии, Венгрии и Турции[279], остальные 15 стран-участниц представлены несколькими сотрудниками[280].

Результаты операции

«Алтею» заслуженно считают одной из самых успешных операций ЕС по урегулированию конфликтов с точки зрения как организации, так и результатов. Прежде всего, замена сил НАТО в Боснии была удобной возможностью протестировать недавно созданные (на тот момент) инструменты ОПБО, а прозрачность операции для альянса, обеспеченная формулой «Берлин-плюс», позволяла избежать раздражения Вашингтона, где с недоверием относились к претензиям европейцев на военно-политическую самостоятельность. Евросоюзу удалось сформировать по-настоящему многонациональное соединение, которое – в отличие от других операций – не было

---

[276] The Myth about the Closure of OHR. – Foreign Policy Initiative BH. – Analysis Paper No. 4, 2011. URL: http://vpi.ba/wp-content/uploads/2016/05/The_Myth_about_the_Closure_of_OHR.pdf (accessed: 14.06.2018).

[277] Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective. – Springer, 2013. – P.119.

[278] Council of the European Union, Foreign Affairs Meeting. Press Release No. 5686/10. Brussels, 25 January 2010. – P. 12. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5686-2010-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

[279] Интересно отметить, что в 2010 г. после вывода из БиГ основных контингентов Италии, Испании, Польши и Германии самым крупным национальным подразделением оказалось турецкое, т.е. страны, не являющейся членом ЕС.

См.: Gros-Verheyde N. Pas de Turc à la tête d'EUFOR Althea // Brussels 2, 3 Juin 2010. URL: https://www.bruxelles2.eu/2010/06/03/pasdeturcalatetedeuforalthea/ (accessed: 14.06.2018).

[280] Албания, Болгария, Великобритания, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Македония, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чехия, Чили, Швейцария.

основано преимущественно на контингенте одной из стран (framework nation), и поддерживать его работу в течение весьма длительного времени. Европейские военные продемонстрировали возможность выполнять разноплановые задачи, способствуя реализации комплексного подхода к стабилизации БиГ. Тесное сотрудничество «Алтеи» с ВП/СП обеспечивало проведение политических реформ в стране.

В то же время операция выявила ряд проблем антикризисного потенциала ЕС. С одной стороны, «Алтея» показала большие возможности механизма «Берлин-плюс», его удобство для оперативной работы, что подчёркивали сами европейские военные. С другой, использование штабных средств НАТО слишком зависело от политических договорённостей, а на согласование всех нюансов требовалось длительное время. Таким образом, «Берлин-плюс» представлялся малопригодным форматом при возникновении необходимости быстро отреагировать на конфликт. Кроме того, в обоих случаях применения формулы (в Македонии и в БиГ) ЕС заменял операции НАТО, т.е. приходил на уже подготовленную территорию. Эффективность «Берлин-плюс» при развёртывании операций «с нуля» вызывает вопросы.

«Алтея» показала трудности военно-гражданской координации при осуществлении антикризисных акций ЕС. Как уже отмечалось ранее, Евросоюз предпринял немалые усилия для их преодоления. На примере операция можно также выявить специфику процесса планирования и принятия решений внутри ОПБО, который определялся взаимодействием наднациональных структур со странами-членами. Так, сама идея проведения «Алтеи» во многом исходила от Брюсселя и Высокого представителя. В то же время, как уже было показано, задумка Х.Соланы сделать операцию «отличительной» через расширение её мандата не нашла поддержки национальных правительств. Кроме того, односторонние решения стран-членов о выводе своих контингентов из БиГ затрудняли последовательное осуществление «Алтеи». Это не влияло на вполне стабильную обстановку в БиГ, однако подчёркивало, что коллективные акции ОПБО потенциально могут становиться шаткими конструкциями[281].

3.2.3. Наблюдательная миссия в Ачехе

С октября 1976 г. по август 2005 г. индонезийская провинция Ачех была погружена в вооружённый конфликт между сепаратистскими отрядами Движения за свободный Ачех (ГАМ) и индонезийскими правительственными войсками. Вплоть до падения режима Сухарто в мае 1998 г. конфликт решался исключительно военными средствами. В начале нового столетия были предприняты попытки найти дипломатический выход из него, однако они не увенчались успехом. Возможность урегулирования кризиса открылась после проведения первых прямых

[281] Palm T. The changing character of EUFOR Althea: power politics or learning? // Cambridge Review of International Affairs, 2017, Vol. 30, No. 1. – P. 81-82.

выборов в Индонезии в 2004 г., в результате которых президентский пост занял генерал в отставке Сусило Бамбанг Юдхойоно, а пост вице-президента – энергичный сторонник реформ и мирных переговоров с повстанцами Юсуф Калла[282]. Новое правительство наладило непрямые контакты с полевыми командирами ачехского движения, а также с его политическим руководством, которое пребывало в изгнании в Швеции. Организатором и посредником нескольких раундов переговоров в первой половине 2005 г. выступила финская неправительственная организация «Инициатива по кризисному урегулированию» (Crisis Management Initiative), которую возглавлял бывший премьер-министр страны Мартти Ахтисаари. Большое влияние на процесс оказало цунами, обрушившееся на регион 26 декабря 2004 г. и унёсшее в одном лишь Ачехе жизни более 120 тыс. человек. Развернувшаяся международная кампания по оказанию гуманитарной помощи привлекла внимание мирового сообщества к конфликту, многие страны заявили о необходимости его урегулирования, а некоторые из них, например, Германия, обозначили достижение мира как условие для получения гумпомощи. В итоге 15 августа 2005 г. в Хельсинки между сторонами конфликта был подписан меморандум о взаимопонимании, согласно которому Ачеху предоставлялась широкая автономия; дополнительные подразделения индонезийской армии и полиции, противодействовавшие повстанцам, покидали территорию провинции (с порядка 50 000 чел. сокращались до 24 000 чел.); ГАМ разоружалось и расформировывало свои боевые отряды, члены которых (около 3 000 чел.) получали амнистию[283].

Планирование миссии

В ходе переговоров встал вопрос о развёртывании международной миссии, которая могла бы проконтролировать исполнение будущих договорённостей. Требовалось найти авторитетного и «нейтрального» посредника. В истории конфликта уже были случаи, когда соглашения между сторонами нарушались: например, в мае 2003 г. была сорвана реализация «Соглашения о прекращении вражды» (Cessation of Hostility Agreement) – в том числе из-за того, что наблюдением за его реализацией занималась неправительственная организация «Центр гуманитарного диалога» (Centre for Humanitarian Dialogue), которая не располагала достаточными ресурсами и политическим влиянием. Миссия ООН была неприемлема для сторон конфликта (особенно для индонезийского правительства), учитывая её роль в проведении референдума о независимости Восточного Тимора от Индонезии. В этом контексте оптимальным вариантом представлялась наблюдательная миссия (АММ – Aceh Monitoring Mission) от региональных объединений – ЕС, АСЕАН.

---

[282] Aspinall E. The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh? / Managing Internal Conflicts in Asia // East-West Center Washington, 2005. – P. 14.

[283] Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement. Section 4. URL: http://www.acehpeaceprocess.net/pdf/mou_final.pdf (accessed: 14.06.2018).

Мнения стран Евросоюза разделились: за развертывание миссии выступили Нидерланды, Финляндия, Франция и Швеция, тогда как остальные члены скептически отнеслись к инициативе, подчёркивая, что речь шла о работе в незнакомом регионе на расстоянии 10 000 км. от Европы и было не совсем понятно, как безоружные наблюдатели из ЕС будут контролировать разоружение повстанцев. К тому же гораздо более актуальной представлялась антикризисная деятельность на ближних рубежах, например, в Сахеле или на Балканах. Тем не менее сторонникам миссии в Ачехе – в особенности наднациональным органам в Брюсселе, таким как ГС Совета, Еврокомиссия (которая, к слову, финансировала проведение мирных переговоров через «механизм быстрого реагирования») – удалось убедить своих партнёров. Во-первых, миссия продемонстрировала бы, что, несмотря на проблемы в сфере интеграции (провал ратификации Европейской конституции, финансовые сложности), ОПБО по-прежнему являлась жизнеспособным и эффективным механизмом. Во-вторых, ЕС проявил бы себя по-настоящему глобальным актором, который не ограничивается ближайшим окружением и способен вносить вклад в безопасность разных регионов мира. В-третьих, миссия представлялась удобной возможностью опробовать механизмы гражданского планирования ОПБО.

В июне 2005 г. в Ачех была направлена группа экспертов ЕС (около 10 чел.) для оценки ситуации, а 18 июля Совет ЕС по внешним делам заявил о том, что ЕС «в принципе готов предоставить своих наблюдателей»[284]. На заседании КПБ 19 июля 2005 г. было принято решение запланировать начало миссии на 15 сентября.

Принципиальное значение имела скорость развёртывания миссии: чтобы эффективно поддержать мирный процесс, ЕС должен был направить своих наблюдателей в Ачех в кратчайшие сроки после заключения меморандума. Личный состав АММ насчитывал 220 гражданских и военных наблюдателей, из которых 120 были направлены от ЕС, а остальные – от стран АСЕАН. При этом в конце июля было решено, что в период с 15 августа по 15 сентября ЕС обеспечит «передовое присутствие» (Initial Monitoring Presence) в виде команды из 50-60 чел. Подготовкой их работы занялась небольшая техническая группа европейских специалистов (25 чел., включая чиновников ЕС и будущее руководство АММ), прибывшая в Индонезию в первых числах августа. В частности, на месте была составлена значительную часть документации для миссии, включая «концепцию операции» (CONOPS, обычно разрабатывается в Брюсселе), которая была согласована КПБ 16 августа[285].

Страны Евросоюза на удивление быстро откликнулись на запрос Секретариата Совета ЕС о наборе персонала в АММ. В то же время главной проблемой миссии стало её финансирование

[284] Braud P.-A., Gervi G. The EU mission in Aceh: implementing peace // ISS, Occasional Paper No. 61 – December 2005. – P. 21.
[285] Ibid. P. 21-24.

– как на этапе развертывания, так и в ходе проведения. Затруднения были связаны не только с ограниченным и уже практически полностью распределённым бюджетом ОВПБ на 2005 г. (62 млн. евро), но и, прежде всего, с межинституциональными противоречиями внутри ЕС. Учитывая необходимость быстрого старта миссии и нехватку средств в бюджете ОВПБ, Еврокомиссия предложила финансировать АММ через свою «программу развития Азии и Латинской Америки» и «механизм быстрого реагирования»: средства должны были выделяться в виде гранта одной из стран (“framework nation”), которая взяла бы на себя оплату всех текущих расходов и докладывала бы о своей работе Комиссии и КПБ одновременно. Ряд членов ЕС положительно отнеслись к инициативе, однако в Секретариате Совета, в частности в правовом отделе, выступили резко против такой схемы, опасаясь, что она станет прецедентом и позволит ЕК, представлявшей первую опору, подключиться к управлению ОВПБ, т.е. вмешиваться в дела второй опоры. В результате на расходы миссии, оценённые в 13-15 млн. евро, в ГС Совета решили изыскать 9 млн. евро в бюджете ОВПБ, а ещё 6 млн. евро предложили выделить странам-членам на индивидуальной основе[286]. До 15 сентября основную часть расходов на работу передовой группы взяли на себя Великобритания, председательствовавшая в Совете ЕС, Швеция и Финляндия.

Проведение миссии

АММ проходила с 15 сентября 2005 г. по 15 декабря 2016 г. Решение о её запуске (изначально на полгода, до марта 2006 г.) было принято Советом ЕС 9 сентября 2005 г. (2005/643/CFSP). Руководителем миссии был назначен Пиетер Фейт (Pieter Feith), заместитель начальника Генерального директората «Е» ГС Совета ЕС. Главой штаба стал Джастин Дэвис (Justin Davies), эксперт директората гражданского антикризисного реагирования ГС Совета ЕС. Всего в миссии насчитывалось около 230 сотрудников (из них 57 работали в штабе в г.Банда-Ачех (административный центр провинции), остальные распределены между 4 группами по разоружению, наблюдательными офисами в 11 районах Ачеха и службами обеспечения[287]). Большинство европейских специалистов были гражданскими в отличие от экспертов стран АСЕАН, среди которых преобладали военные. Наблюдением за разоружением занимались в основном финские работники АММ. Весной 2006 г. контингент миссии сократился до 90 чел., на завершающем этапе она насчитывала 36 наблюдателей: 29 от ЕС и 7 от АСЕАН[288].

---

[286] 4 млн. евро выделила Швеция, 1 млн. – остальные страны ЕС – участники миссии, ещё 1 млн. выделили вместе Норвегия и Швейцария, не входящие в Евросоюз.
См.: Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective – Springer, 2013. – P. 132-133.

[287] Braud P.-A., Gervi G. The EU mission in Aceh: implementing peace // ISS, Occasional Paper No. 61 – December 2005. – P. 28.

[288] Schulze K.-E. Mission Not So Impossible. The Aceh Monitoring Mission and Lessons learned for the EU. // Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis. – July 2007. – P. 4. URL: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7928~v~Mission_Not_So_Impossible_The_Aceh_Monitoring_Mission_and_Lessons_learned_for_the_EU.pdf (accessed: 14.06.2018).

Положение о мониторинговой миссии в Ачех было включено в пятый раздел меморандума о взаимопонимании между правительством Индонезии и ГАМ, где были также перечислены её цели (воспроизводились в решении Совета ЕС): наблюдение за демобилизацией отрядов ГАМ, их разоружением и уничтожением изъятых огневых средств; наблюдение за сокращением военных и полицейских подразделений индонезийского правительства в Ачехе; мониторинг социальной реинтеграции членов ГМА; мониторинг соблюдения прав и свобод человека в регионе, осуществления законодательных реформ, предусмотренных меморандумом; расследование жалоб и нарушений положений меморандума.

Первой задачей АММ стал контроль за выходом на свободу пленных членов ГАМ, который начался 17 августа 2005 г., в день независимости Индонезии. К сентябрю около 1 800 из 2 000 арестованных повстанцев были выпущены из тюрем. Оставшиеся обвинялись центральными властями в совершении преступлений, не связанных с деятельностью ГАМ. За время работы миссии все спорные случаи предоставления амнистии были разрешены.

В сентябре началось поэтапное разоружение бывших сепаратистов, которое успешно завершилось 29 декабря 2005 г.: при участии миссии (помогала организовать пункты приёма, определить требования к сдаче, вести учёт) было собрано почти 1020 единиц оружия. Для мониторинга соблюдения мирного соглашения по инициативе руководства АММ была создана «Комиссия по договорённостям в области безопасности» (Commission on Security Arrangements) с участием бывших сторон конфликта и представителей миссии. На её регулярных заседаниях (а также заседаниях аналогичных районных «филиалов») разбирались различные инциденты, например, агрессивные действия индонезийских полицейских или, наоборот, неповиновение местных жителей. Консультации повышали доверие между сторонами, однако в целом его уровень оставлял желать лучшего.

К весне 2006 г. вопросы безопасности – разоружения и вывода индонезийских силовиков – были решены, число инцидентов и нарушений сократилось до минимума. В то же время в области социальной реинтеграции бывших повстанцев, реформы местного управления и прав человека, наблюдение за которыми формально относилось к мандату АММ, оставались проблемы. В этой связи Совет ЕС несколько раз продлял действие миссии – вплоть до декабря 2006 г., когда в провинции прошли выборы, предполагая, что европейские эксперты сосредоточатся на гражданско-правовых задачах меморандума о взаимопонимании. Так, АММ постаралась сделать более инклюзивными программы по выделению финансовой помощи бывшим членам ГАМ и другим участникам конфликта. Под давлением миссии было ускорено принятие закона об управлении Ачехом (принят парламентом Индонезии 12 июля 2006 г.).

Наибольшие трудности возникли с мониторингом сферы прав человека. Во-первых, представители местного населения были недовольны тем, что некоторые участники конфликта,

подозреваемые в совершении преступлений, не были привлечены к ответственности. Не имея специальных полномочий, наблюдательная миссия не могла значительным образом улучшить ситуацию в этой области. Во-вторых, в закон об управлении провинцией были включены нормы шариата (16 статей, в том числе предполагающие телесные наказания), что вызвало широкую критику не только местных властей, но и АММ со стороны международных организаций, Европарламента и некоторых европейских столиц. В декабре 2006 г. ЕС выпустил доклад с рекомендациями по улучшению ситуации в области прав человека в Индонезии и Ачехе, однако миссия близилась к завершению и так и не решилась вмешаться в обсуждение вопроса о применимости шариата. Следует также отметить, что тема прав человека была весьма чувствительной для правительства Индонезии, в особенности после событий в Восточном Тиморе, и рассматривалась Джакартой как инструмент внешнего политического давления[289].

В целом с лета 2006 г. присутствие АММ носило скорее символический характер. Наблюдение на первых за долгое время прямых выборах в Ачехе, прошедших 11 декабря 2006 г., осуществляла отдельная миссия Еврокомисии. АММ по своей структуре не имела больших возможностей для оказания влияния на гражданско-правовые вопросы.

Результаты миссии

Наблюдательную миссию ЕС и АСЕАН в Ачехе определённо можно считать успешной: за время её проведения в провинции, в которой до середины августа 2005 г. действовало военное положение, установилась мирная обстановка и прошли демократические выборы. Безусловно, это была, в первую очередь, заслуга самих сторон конфликта, которые продемонстрировали твёрдую решимость положить конец противостоянию. Тем не менее миссия значительно укрепила процесс урегулирования, повысила его легитимность.

С организационной точки зрения АММ также показала высокую эффективность, учитывая то, что она была развёрнута в очень сжатые по меркам ОПБО сроки. Этому во многом способствовало её опытное руководство – чиновники ЕС, обеспечившие надёжные контакты с Брюсселем. Следует также принять во внимание небольшие размеры миссии. В то же время её проведение вновь продемонстрировало проблему институционального соперничества между Советом ЕС и Еврокомиссией – по сути, из-за денег, которые дают контроль за осуществлением акций в рамках ОВПБ. Очевидно, что существовавшие на тот момент и в целом сохранившиеся сегодня процедуры ОПБО не позволяют быстро реагировать на кризисы – без широкой политической и финансовой поддержки со стороны отдельных стран-членов ЕС миссия в Ачехе, скорее всего, столкнулась бы с серьёзными трудностями.

---

[289] Schulze K.-E. Mission Not So Impossible. The Aceh Monitoring Mission and Lessons learned for the EU // Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis. – July 2007. – P. 8-12.

В заключение следует отметить, что АММ показала особые преимущества ЕС как актора международной безопасности: в ряде случаев он мог быть альтернативой (одной из немногих) ООН, выступая в качестве более нейтрального посредника и пользуясь доверием сторон конфликта.

3.2.4. Военная операция в ЦАР

Примером современных возможностей ОПБО можно считать военную операцию ЕС в Центральноафриканской республике (ЦАР) в 2014-2015 гг., которая на сегодняшний день является последней наземной военной акцией, предпринятой Евросоюзом.

С момента обретения независимости от Франции в конце 1950-х гг. в ЦАР периодически возникают межэтнические конфликты и происходят государственные перевороты. Так, в марте 2003 г. при поддержке наёмников из Чада власть захватил Франсуа Бозизе. Новый Президент получил международное признание и победил на выборах в мае 2005 г., однако тотальная коррупция, непотизм и грабежи со стороны правительственной армии и чадских военных привели к восстанию, которое переросло в гражданскую войну. Враждующие группировки сражались не только за власть, но и за контроль над месторождениями ценных ресурсов. Положить конец кровопролитию удалось лишь в 2007 г., когда Ф.Бозизе и повстанцы при посредничестве М.Каддафи подписали мирный договор. Для реализации достигнутых соглашений в июне 2008 г. В ЦАР была развёрнута миссия Экономического сообщества центральноафриканских государств (около 2 500 чел., длилась до декабря 2013 г.). С сентября 2007 г. по декабрь 2010 г. на северо-востоке ЦАР также действовали миротворцы ООН в рамках миссии МИНУРКАТ, а с марта 2008 г. по март 2009 г. – солдаты ЕС в составе операции ЕВРОФОР Чад/ЦАР. Тем не менее обстановка оставалась крайне шаткой, возникали очаги насилия. В 2012 противники Ф.Бозизе сформировали коалицию «Селека» (преимущественно мусульмане) и захватили ряд городов на севере страны. Конфликт возобновился, в марте 2013 г. «Селека» во главе с Мишелем Джотодией захватили столицу, Банги. Для защиты от мусульманских боевиков, вышедших из-под контроля нового главы государства, в христианских общинах были сформированы отряды самообороны – «анти-балака», к которым присоединились сторонники бежавшего Ф.Бозизе[290]. Сгруппировавшись, 5 декабря 2013 г. «анти-балака» выбили «Селеку» из Банги. Спасаясь от резни между христианами и мусульманами, почти половина из 800 000 жителей столицы покинули свои дома, около 100 000 беженцев образовали лагерь у международного аэропорта «М'Поко» (в основном – мусульмане)[291].

---

[290] Следует отметить, что христиане составляют более 70% населения ЦАР.

[291] Lazareva I. "Now we're back it's even worse": the Bangui residents who preferred a refugee camp to their home city // The Guardian, Wed 5 Jul 2017. URL: https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/05/mpoko-airport-bangui-residents-return-city-worse-refugee-camp-internally-displaced-central-african-republic (accessed: 14.06.2018).

Деградация ситуации требовала международного вмешательства, на котором особо настаивала Франция (так, французский министр обороны Лоран Фабиус в ноябре 2013 г. подчеркнул, что ЦАР находится «на гране геноцида»[292]). Париж, ООН и Африканский союз (АС) стали рассматривать возможность проведения в стране антикризисной операции. В конце ноября 2013 г. в международный аэропорт Банги были прибыли 300 французских солдат и инженеров для подготовки развёртывания более крупного контингента. 5 декабря 2013 г. СБ ООН принял резолюцию №2127, которая санкционировала проведение Международной миссии под африканским руководством по поддержке в ЦАР (АФИСМЦАР) и французской военной операции, получившей название «Сангарис»[293]. Изначально численность французских сил составила 1 600 чел., в феврале 2014 г. она была увеличена до 2 000 чел. Французские солдаты стабилизировали обстановку в Банги и других населённых пунктах, занимались разоружением (изъяли 8 000 единиц оружия разных типов) и уничтожением боеприпасов, защитой гуманитарных конвоев и транспортных путей. Операция постепенно сокращалась и завершилась 30 октября 2016 г.

Планирование операции ЕС

В начале 2014 г. страны ЕС выразили готовность оказать помощь Франции, ООН и АС в урегулировании конфликта в ЦАР. Решение провести военную операцию должно было подтвердить намерения Евросоюза развивать потенциал ОПБО, о чём было заявлено в конце 2013 г. на «оборонном саммите» Евросовета. Однако, перейдя от слов к делу, страны ЕС согласились лишь на весьма ограниченную операцию: размер – около 600 чел., планируемая длительность – полгода после достижения полной оперативной готовности, основная цель – обеспечение безопасности в Банги и в столичном аэропорте до передачи основных полномочий по выполнению этой задачи АФИСМЦАР. Таким образом, речь шла не столько о боевой операции, сколько о временной патрульно-сторожевой (“bridging operation”). При этом ЕС не смог задействовать дежурившую в первой половине 2014 г. греческую «боевую группу» – несмотря на то, что кризис в ЦАР требовал как можно более оперативного ответа, а заявленные задачи подходили контингенту батальонного размера. Предоставить соединение отказалось само

[292] Jonh I. France says Central African Republic on verge of genocide // Reuters. Wold News. November 21, 2013. URL: https://uk.reuters.com/article/uk-centralafrica-france/france-says-central-african-republic-on-verge-of-genocide-idUKBRE9AK0WU20131121 (accessed: 14.06.2018).

[293] Миссия Африканского союза АФИСМЦАР (MISCA, Mission internationale de soutien à la Centreafrique sous conduite africaine) началась 5 декабря 2013 г. и насчитывала 6 000 чел. (5 400 военных, 600 полицейских) из Бурунди, Габона, Гвинеи, ДРК, Камеруна, Конго, Руанды и Чада. 15 сентября 2014 г. миссия вошла в состав Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации (МИНУСКА).

правительство Греции ввиду финансовых трудностей, сохранявшихся после кризиса 2012 г., и отрицательного отношения населения к возможному военному вмешательству[294].

20 января 2014 г. Совет ЕС по внешним делам одобрил концепцию кризисного урегулирования в ЦАР, 28 января СБ ООН принял резолюцию №2134, санкционировавшую проведение европейской операции, а 10 февраля министры иностранных дел Евросоюза приняли решение о запуске ЕВРОФОР ЦАР (EUFOR RCA). Штаб операции был расположен в греческом городе Ларисе (122 чел. из 12 стран, 74 – греки). На покрытие общих расходов операции (common costs) через механизм коллективного финансирования «Афина» было выделено около 31 млн. евро[295]. При этом индивидуальные затраты стран-участниц ЕВРОФОР в сумме были в два-три раза больше.

Определить схему командования операцией и её финансирования удалось довольно быстро за счёт применения упрощённых процедур планирования, однако большие трудности вызвало формирование личного состава: чтобы собрать менее 1 000 военнослужащих пришлось провести с середины февраля и до конца марта шесть конференций по выделению подразделений. В итоге костяк сил для операции составили (опять же) французы (около 330 чел.), а на втором месте по численности направленных в ЦАР солдат оказалась Грузия (156 чел.). Другими странами ЕС, выделившими вооружённые подразделения, были: Латвия (один мотострелковый взвод), Эстония (один мотострелковый взвод), Испания (спецназ, военная полиция), Польша (военная полиция), Италия (военные инженеры), Финляндия (сапёры, специалисты по РХБз). Остальные участники прислали специалистов боевого и тылового обеспечения (Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Кипр, Португалия, Румыния, Черногория), выделили транспорт (Германия, Швеция) и штабистов (Франция также выделила силы и средства всех перечисленных типов). В общей сложности к акции ОПБО подключилась 21 страна[296]. Задержки с набором личного состава снизили эффективность и актуальность операции (наиболее острая фаза кризиса пришлась как раз на первую половину 2014 г.) и стали поводом для критики ЕС со стороны прессы, гуманитарных организаций и даже жителей столицы ЦАР.

Проведение операции

Из-за описанных выше сложностей ЕВРОФОР стартовала «на земле» лишь 2 апреля 2014 г. К 30 апреля операция достигла начальной оперативной готовности (150 чел. в аэропорту Банги

[294] Vanaga N. Challenges and Solutions for EU Battlegroup Deployment within the Existing Legal Framework – Policy brief. The Centre for Security and Strategic Research, The National Defence Academy of Latvia – 2015. – P. 2. URL : http://parleu2015.lv/files/cfsp-csdp/wg4-battlegroups-background-notes-en.pdf (accessed: 14.06.2018).
[295] Yearbook of European Security 2015 – EU Institute for Security Studies. – 2015. – P. 47.
[296] Assemblée Nationale Française. Rapport d'information No. 2114 déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours, présenté par Mm. Yves Fromion et Gwendal Rouillard, députés. 9.07.2014. P. 217.

– французы и эстонцы), 15 июня было объявлено о полной оперативной готовности – развёрнуто около 750 солдат (больше, чем планировалось изначально). Оперативный штаб в ЦАР насчитывал порядка 70 служащих. Общая численность европейского персонала оценивается в 950 чел.[297] 10 апреля 2014 г. СБ ООН принял решение (резолюция №2149) развернуть в ЦАР с 15 сентября 2014 г. операцию «голубых касок» МИНУСКА, которая включила в себя АФИСМЦАР. Для плавной и эффективной передачи полномочий по обеспечению безопасности в Банги ЕС в ноябре 2014 г. (2014/775/CFSP) увеличил длительность своей операции с шести до девяти месяцев - операция Евросоюза закончилась 15 марта 2015 г.

В отличие от политиков, европейские военные действовали чётко и эффективно, выполняя свой – пусть и довольно ограниченный – мандат. Командование операции конкретизировало задачи ЕВРОФОР: во-первых, охрана аэропорта «М'Поко» (через который поступала основная масса гумпощи) и лагеря беженцев рядом с ним; во-вторых, патрулирование двух прилегающих к территории аэропорта районов Банги (но не всей столицы)[298]. Решение сосредоточить силы и средства таким образом было, с одной стороны, вынужденным, а с другой – оправданным: ЕВРОФОР удалось стабилизировать обстановку на вверенной территории и обеспечить надёжный тыл операции «Сангарис», подразделения которой направились вглубь ЦАР.

У операции ЕС сложилась положительная репутация в глазах местного населения. Многонациональный контингент ЕВРОФОР в отличие от полностью французской «Сангарис» не ассоциировался с «колониальными войсками», действующими в «скрытых интересах» бывшей метрополии. Кроме того, ранее жители ЦАР имели дело исключительно с французскими и африканскими миротворцами. Безусловно, завоевать доверие жителей Банги европейские солдаты смогли, прежде всего, своими действиями, такими как регулярное дневное и ночное патрулирование, в том числе пешее, консультации с местным населением и разрешение спорных ситуаций (контактам с гражданским обществом уделялось значительное внимание). Положительно об операции ЕС отзывались и работавшие в ЦАР гуманитарные организации: военные ЕВРОФОР зачастую обеспечивали безопасность представителей НПО, сопровождая их (но не вмешиваясь в их работу и сохраняя определённую дистанцию), помогали доставлять гуманитарные грузы, способствовали реализации гуманитарных программ (например, наблюдали за общественными работами). Отмечалось, что ЕВРОФОР оперативно реагировала

---

[297] Improving the Effectiveness of Capabilities (ICE) in EU Conflict Prevention. D3.3 The Central African Republic (CAR) Review – CSA project. – 14.2.2017. – P. 67. URL: http://www.ieceu-project.com/wp-content/uploads/2017/05/IECEU_D3.3_Central_African_Republic_Review.pdf (accessed: 14.06.2018).

[298] Первый район до конфликта населяли преимущественно мусульмане, значительная часть которых ушла в лагерь беженцев, второй, со смешанным населением, стал преимущественно христианским. Следует также отметить, что лагерь беженцев за время своего существования превратился в небольшой «город в городе», однако ЕВРОФОР не имела права патрулировать его закоулки.
См. Improving the Effectiveness of Capabilities (ICE) in EU Conflict Prevention... P. 67.

на различные инциденты и выступала в качестве по-настоящему нейтральной силы – к операциям Франции, АС и ООН по этим двум критериям у местных жителей имелись претензии. В то же время минимизация проблем ЕВРОФОР во многом объясняется ограниченностью её мандата[299].

Проведение операции выявило ряд трудностей в области координации действий внешних акторов в ЦАР, связанных, например, с удалённым расположением друг от друга их штабов или отсутствием у ООН и ЕС договора об обмене информацией[300]. В ряде случаев оставляло желать лучшего взаимодействие ЕВРОФОР с гуманитарными организациями. Возникли также некоторые технические сложности во внутренней работе операции, в частности коммуникативные: ЦАР – франкоговорящая страна, однако кроме французов (разумеется) и бельгийцев этим языком владели немногие европейские военные.

Результаты операции

В целом ход и итоги работы ЕВРОФОР были оценены её руководством и внешними наблюдателями как весьма успешные. Тем не менее трудности с её подготовкой негативно отразились на имидже ЕС: полгода, ушедшие на развёртывание операции, указывали на ограниченную дееспособность Евросоюза как актора в сфере международной безопасности. В очередной раз проявилась внутренняя политизированность механизма ОПБО – большинство стран ЕС не хотели нести расходы и тем более людские потери для проведения операции во второстепенном для них регионе, действуя, по их мнению, во французских интересах. Кроме того, ограниченный по времени и территории мандат вполне можно интерпретировать как ориентацию ЕС не столько на оказание реальной миротворческой помощи, сколько на создание видимости работоспособности ОПБО. Отдельно следует выделить хронические проблемы с финансированием военных операций ЕС, которых не удалось избежать и ЕВРОФОР в ЦАР. Так, страны-участницы в индивидуальном порядке направляли своим подразделениям боевое материально-техническое обеспечение.

3.2.5. ОПБО и кризис в Мали

Помимо самих операций и миссий ОПБО не меньший интерес представляют ситуации, в которых ЕС не смог отреагировать на конфликты, затрагивавшие его безопасность. Эти случаи ярко подчёркивают границы возможностей антикризисного механизма Евросоюза и его проблемы. Одним из таких «кейсов» стал кризис в Мали в 2013 году.

Мали (французская колония с середины XIX века до 1960 г.) – полиэтническая страна со слабой государственностью. Одной из главных «линий внутреннего разлома» является конфликт

[299] Improving the Effectiveness of Capabilities (ICE) in EU Conflict Prevention. D3.3 The Central African Republic (CAR) Review – CSA project. – 14.2.2017. – P. 78-82.
[300] Ibid., P. 72.

центральных властей (юг) с населяющими неразвитый север туарегами, которые неоднократно восставали (1962-1964, 1990-1996, 2006-2009) с сепаратистскими намерениями, требованиями уделить внимание региону и увеличить их представительство в правительственных структурах. Выступления подавлялись, заключались мирные соглашения, которые, однако, плохо выполнялись обеими сторонам. В 2012 г. конфликт разгорелся с новой силой и приобрёл б*о*льшие масштабы. В марте 2012 г. в стране произошел военный переворот и одновременно взбунтовались северные районы. Катализатором кризиса стало падение ливийского режима М.Каддафи, который был ключевым экономическим партнёром Мали и имел значительное влияние на туарегов, оказывая им помощь и нанимая их на военную службу. С началом гражданской войны в Ливии многие наёмники вернулись в Мали, привезя с собой оружие из разгромленных арсеналов армии М.Каддафи. В конце 2012 г. туареги объединились с обосновавшимися в Мали исламистами[301]. В результате развёрнутого наступления им удалось захватить более половины страны, на этой территории было провозглашено государство «Азавад». Коалиция быстро распалась: исламисты выбили туарегов из ключевых населённых пунктов севера, установили там шариат, открыли тренировочные лагеря. Появление террористического квазигосударственного образования, а также возникшая в начале января угроза захвата столицы Мали Бамако обусловили необходимость незамедлительного международного вмешательства. По запросу правительства Мали 11 января 2013 г. Франция начала военную операцию «Сервал» (численность французской группировки составила 4 000 чел.). К середине апреля французские военные совместно с малийской армией и контингентами из ряда других африканских стран разгромили отряды боевиков и освободили большую часть северных районов[302]. Операция «Сервал» продолжалась до 15 июля 2014 г.

Несколько стран ЕС (Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Испания, Швеция), а также США и Канада поддержали операцию Парижа, предоставив для неё стратегическую транспортную авиацию, средства разведки (американские беспилотники) и направив в Мали небольшие подразделения обеспечения (медицинские, инженерные). При этом сам ЕС не задействовал свои механизмы – ни для урегулирования острой фазы конфликта, ни для оказания помощи Франции на наиболее активной стадии «Сервала». В экспертных и политических кругах Евросоюза многие восприняли это как очередное подтверждение дефектности ОПБО –

[301] Исламисты Магриба были представлены алжирцами и мавританцами. Кроме того, после подавления Бамако восстания 2006 г. часть туарегов попали под влияние радикальных проповедников и стали получать помощь от стран Персидского залива. Общая численность исламистов на территории Мали к 2012 г. составляла около 4 000 чел.

[302] Assemblée Nationale Française. Rapport d'information No. 1288 déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'opération Serval au Mali, présenté par Mm. Christophe Guilloteau et Philippe Nauche, députés. 18.07.2013. P. 48-55.

предыдущим «тревожным звонком» были ливийские события 2011 г., которые, по мнению ряда аналитиков, спровоцировали кризис европейской оборонной интеграции.

Критика ОПБО в случае с Мали представляется обоснованной – в большей степени, чем в случае с Ливией. Вопрос о том, насколько ливийский конфликт соответствовал области применения ОПБО, остаётся открытым: по сути, его урегулирование превратилось в войну против М.Каддафи, в ходе которой проявилась неспособность ряда стран-членов ЕС вести боевые действия. В отличие от Ливии ситуация в Мали представлялась более однозначной: налицо были все признаки кризиса, требовавшего внешнего вмешательства (речь шла о борьбе с террористами, помощь запросили центральные власти). Отсутствие у стран ЕС политических разногласий по поводу малийского кризиса подтвердилось на экстренном заседании Совета ЕС по внешним делам 17 января 2013 г., по итогам которого была выражена единогласная поддержка французской операции «Сервал» и миссии Африканского союза АФИСМА в Мали, а также объявлено о подготовке военной тренировочной миссии Евросоюза (EUTM Mali) для повышения боеспособности малийской правительственной армии.

Можно выделить несколько причин неучастия стран ЕС в непосредственном урегулировании конфликта в Мали по линии ОПБО. Так, в европейских экспертных кругах односторонние действия Франции объяснялись необходимостью дать скорейший ответ на продвижение исламистов и туарегов, что, опять же, лишь акцентировало неспособность Евросоюза быстро отреагировать на конфликт – несмотря на многие годы декларировавшейся работы по увеличению оперативности «боевых групп» и ОПБО в целом[303]. Более того, в первой половине 2013 г. на дежурстве состояла «флагманская» «Веймарская боевая группа» под руководством Польши, Франции и Германии, однако договориться о её развёртывании (теоретически – в течение 10-15 дней) не удалось. Другой причиной называлось нежелание стран ЕС направлять своих солдат для «обслуживания французских интересов» в Мали и Сахеле[304]. Весьма вероятно, такие настроения скрыто присутствовали в европейских столицах, хотя при этом ни у кого не было сомнений, что последствия появления крупного «очага исламизма» в регионе так или иначе сказались бы на безопасности Европы[305]. Неготовность к активным действиям ради «общего блага» – безопасности – и «негативная расчётливость» многих стран Евросоюза отрицательно характеризовали стратегическую культуру европейцев. Следует также отметить, что до французской операции «Сервал» Совет ЕС более года отслеживал обстановку в

[303] Faleg G. Castles in the Sand: Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy // CEPS Commentary. 28.01.2013. – P. 2.

[304] См., например: Baig R. The interests behind France's intervention in Mali // DW. 16.01.2013. URL: http://www.dw.com/en/the-interests-behind-frances-intervention-in-mali/a-16523792 (accessed: 14.06.2018).

[305] Europe in a foreign field. The Europeans' ability to deploy force abroad is falling, but Mali shows it is still needed // The Economist. 19.01.2013. URL: https://www.economist.com/europe/2013/01/19/europe-in-a-foreign-field (accessed: 14.06.2018).

Мали, однако дипломатических превентивных мер и гуманитарной помощи оказалось недостаточно для предотвращения конфликта, а план действий на случай резкого обострения ситуации, по всей видимости, разработан не был[306]. Проведённые рядом зарубежных исследователей интервью с французскими официальными представителями свидетельствуют, что Франция начала подготовку своей операции ещё в августе 2012 г. и изначально не рассматривала возможность её проведения под эгидой ЕС (и это при том, что Париж определённо является главным вдохновителем ОПБО)[307].

Военная тренировочная миссия ЕС в Мали

Общеевропейским ответом на кризис в Мали (помимо финансирования различных программ развития) стала, как уже было сказано, военная тренировочная миссия ЕС, ВТМЕС (англ. EUTM Mali), стартовавшая 18 февраля 2013 г. и насчитывавшая около 550 чел., из которых 200 были инструкторами, 150 – в подразделениях охраны, остальные – в подразделениях обеспечения. В миссии приняли участие 22 страны ЕС и 5 третьих стран, наибольший контингент выделила Франция (изначально – более 200 чел.)[308]. Европейские солдаты обучали соединения малийской армии батальонного размера (600-700 чел.) на базе Куликоро в 60 км. от Бамако; штаб миссии расположен в самой столице. ВТМЕС трижды продлевалась (до мая 2016 г., до мая 2018 г. и до мая 2020 г.). За 5 лет работы инструкторы из ЕС подготовили почти 12 000 солдат (8 батальонов), провели различные курсы (выполнение боевых задач, задач боевого и тылового обеспечения, взаимодействием с гражданским населением, специальные курсы для командного состава, служащих разных родов войск)[309]. На более поздних этапах миссии особое внимание было уделено подготовке малийских военных инструкторов (“training of trainers”).

Об эффективности ВТМЕС следует судить по результатам, которые показывает армия Мали в ходе своей деятельности. Их оценка довольна противоречива. С одной стороны, общая подготовка малийских солдат заметно улучшилась. С другой, на практике выяснилось, что батальоны, прошедшие обучение, едва ли могут осуществлять самостоятельные наступательные операции[310]. Такое положение во многом связано с тем, что миссия ЕС преимущественно

---

[306] Eilstrup-Sangiovanni M. The EU’s Common Security and Defense Policy and the Mali Crisis // E-international relations. 16 August 2013. URL: http://www.e-ir.info/2013/08/16/the-eus-common-security-and-defense-policy-and-the-mali-crisis/#_ftnref3 (accessed: 14.06.2018).

[307] Reykers Y. No supply without demand: explaining the absence of the EU Battlegroups in Libya, Mali and the Central African Republic // European Security. – 19 July 2016. – P. 355-356.

[308] Другими основными участниками были: Германия (71 чел.), Испания (54), Великобритания (40), Чехия (34), Бельгия (25), Польша (20). Остальные страны выделили от 1-2 до 15 чел.
См.: Mali crisis: EU troops begin training mission // BBC News. 2 April 2013. URL: http://www.bbc.com/news/world-africa-21998398 (accessed: 14.06.2018).

[309] См. подробнее: EU Traning Mission Mali. EEAS Factsheet. 22.04.2018. URL: http://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2018/04/EUTM_Mission_Factsheet_APR18_EN.pdf (accessed: 14.06.2018).

[310] Например, в мае 2014 г. первый реорганизованный батальон потерпел поражение от туарегов при попытке установить контроль над городом Кидаль на северо-востоке страны. См.: Mali: Tuareg rebels “defeat government army in Kidal” // BBC News. 22.05.2014. URL: http://www.bbc.com/news/world-africa-27511448 (accessed: 14.06.2018).

сосредоточена на совершенствовании базовых навыков военнослужащих, тогда как вопросы координации действий в бою (стратегии, тактики, маневрирования) не являются приоритетом тренировок. Следует также отметить, что европейские инструкторы не сопровождают своих выпускников при их передислокации в серверные районы для несения непосредственной службы. Большую проблему по-прежнему представляет материально-техническое оснащение малийских вооружённых сил[311].

Гражданская миссия по развитию внутренних войск Мали

Помимо военной обучающей миссии в январе 2015 г. Евросоюз развернул в Мали по приглашению центральных властей гражданскую миссию (EUCAP Sahel Mali) по развитию внутренних сил безопасности и порядка (полиции, жандармерии и национальной гвардии). Её основная задача – подготовить квалифицированные кадры для укрепления правоохранительной системы в целом, борьбы с терроризмом и оргпреступностью, эффективного пограничного контроля. В миссии задействовано около 100 европейских и 50 местных экспертов. На современном этапе акцент сделан на установлении контроля за миграционными потоками, что во многом осложняется нестабильной ситуацией, сохраняющейся в северных районах, через которые проходят основные миграционные пути[312].

Результаты

В целом кризис в Мали выставил ОПБО в негативном свете, показав, что Евросоюз по факту не является международным актором, способным предотвратить конфликт или купировать его острую фазу. Безусловно, развёрнутые в Мали миссии ЕС внесли вклад в стабилизацию ситуации в стране, однако они не были бы возможны без боевой операции Франции. Отдельно следует отметить, что ВТМЕС была развёрнута уже после того, как туареги и исламисты заняли более половины страны, а армия Мали фактически перестала существовать как единое целое. Логично предположить, что если бы подготовка малийских военных началась раньше (например, во второй половине 2012 г., когда политическая ситуация в центре страны улучшилась), то они могли бы дать больший отпор сепаратистам.

3.2.6. Противодействие сомалийским пиратам

Пиратство у берегов Сомали, расцвет которого пришёлся на вторую половину 2000-х гг., стало одной из немногих нетрадиционных угроз безопасности, которую в целом удалось ликвидировать усилиями международного сообщества. Ключевая роль в решении проблемы

---

[311] Shurkin M., Pezard S., Zimmerman R.-S. Mali's Next Battle: Improving Counterterrorism Capabilities – Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017. – P. 99-101.

[312] Van der Lijn J. For the long run. A mapping of migration-related activities in the wider Sahel region // Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations. – January 2017. – P. 6. URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Report_For%20the%20long%20run.pdf (accessed: 14.06.2018).

принадлежит Европейскому союзу, который с 2008 г. проводит у берегов Африканского рога морскую операцию «Аталанта», а также запустил две миссии ОПБО на сомалийской территории.

С конца 1980-х гг. Сомали находится в состоянии хаоса, страна фактически утратила государственность и распалась на несколько частей с собственными властями. Население побережья традиционно занималось рыболовством, однако гражданская война разрушила хозяйственные связи, в отсутствие контроля стали опустошаться места ловли, в том числе иностранными траулерами. Всё это вынуждало местных жителей искать новые источники средств существования. В итоге рыбаки при финансовой и организационной поддержке бывших военных, полицейских и чиновников начали промышлять пиратством: захватывать на лёгких судах сухогрузы, танкеры, яхты и требовать за них выкуп. Изначально атаки происходили в районе Могадишо и в основном приходились на направлявшиеся в столицу корабли с гуманитарной помощью от Всемирной продовольственной программы ООН, однако к середине 2000-х гг. пиратские кланы уже действовали по всему сомалийскому побережью (более 3 000 км) и совершали рейды в открытых водах – в Аденском заливе, в южной части Красного моря, в Индийском океане, в районе Сейшельских островов (по некоторым оценкам, к 2008 г. площадь зоны действия сомалийских пиратов составляла около 2,5 млн. кв. км[313]). Образовалась целая «пиратская экономика».

По мере роста числа нападений обеспокоенность ситуацией увеличивалась, особенно в странах ЕС, значительная часть морских перевозок которых проходит через Аденский залив. Речь шла об экономических интересах европейских компаний, которые несли дополнительные расходы на страхование и охрану своих судов, а в худшем случае платили выкупы. Призывы устранить проблему стали звучать с 2005 г. на различных площадках, прежде всего в Международной морской организации и в ООН. В 2007 г. на фоне заметного ухудшения обстановки в сомалийских водах обеспечить защиту гуманитарным грузам вызвалась Франция, которую в мае того же года возглавил Н.Саркози, активизировавший внешнюю политику своей страны. В середине ноября 2007 г. Париж начал морскую операцию «Альсион» по сопровождению судов, законтрактованных Всемирной продовольственной программой. В феврале 2008 г. выполнение этой задачи было передано Дании, летом – Канаде. Кроме того, периодически противодействие пиратам оказывали военные корабли из Объединённой оперативно-тактической группы №150 (Combined Task Force 150) – морского компонента антитеррористической операции «Несокрушимая свобода», которую проводила международная коалиция во главе с США. Следует, однако, отметить, что борьба с «флибустьерами» официально не входила в задачи этой эскадры.

---

[313] US National Security Council. Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership & Action Plan. December 2008. – P. 5. URL: https://www.hsdl.org/?view&did=232031

Операция «Альсион» позволила прекратить атаки на гумпомощь, однако конвоирование отдельных кораблей не улучшало обстановку в целом. В первой половине 2008 г. с подачи Франции и при поддержке США на международном уровне стала рассматриваться возможность активизации борьбы с пиратами. В ООН началась разработка соответствующей нормативной базы. Ускорению процесса способствовал захват в апреле 2008 г. у берегов Сомали французской яхты “Le Ponant” и испанского рыболовецкого судна, что вызвало широкий общественный резонанс. 3 июня 2008 г. СБ ООН принял резолюцию №1816, которая разрешала государствам, сотрудничающим с Переходным федеральным правительством Сомали, входить в территориальные воды этой страны и применять все необходимые средства против пиратов в соответствии с международным правом (п.7). В этом контексте Франция, к которой во второй половине 2008 г. переходило председательство в ЕС, выдвинула инициативу провести общеевропейскую операцию по обеспечению безопасности судоходства у Африканского рога.

Подготовка операции «Аталанта»

Проблема сомалийских пиратов вошла в повестку органов ЕС в ноябре 2007 г., однако всерьёз ей занялись лишь в апреле 2008 г. после упомянутых атак на французское и испанское судна. В ходе заседаний 29 апреля и 26-27 мая 2008 г. Совет министров Евросоюза выразил обеспокоенность ситуацией и подчеркнул необходимость поиска путей её нормализации. 16 июня 2008 г. Европейский Совет поручил Генеральному секретариату Совета ЕС и Еврокомиссии проработать варианты действий в поддержку резолюции №1816. В документах не упоминалась возможность проведения военно-морской операции, однако все указывало на то, что ЕС готовился организовать подобную акцию – впервые в своей истории.

10 июля 2008 г. Высокий представитель Х.Солана представил несколько опций по борьбе с пиратами. Большинство стран ЕС выступали за операцию ОПБО (другим вариантом была «коалиция желающих» из стран ЕС). На её проведении настаивало прежде всего французское руководство, которое таким образом хотело не только обезопасить навигацию у берегов Сомали, но и подчеркнуть значимость и дееспособность общеевропейской политики безопасности, одновременно снизив недовольство планами Н.Саркози вернуть Францию в военные структуры НАТО (что было сделано в мае 2009 г.). Позицию Парижа разделял и Мадрид, для которого приоритетом была защита испанских рыболовецких судов, весьма активно промышлявших в Индийском океане (в том числе, по некоторым данным, зачатую незаконно заходивших в исключительную экономическую зону Сомали). За инициативу в рамках ОПБО также выступала Германия. Её конституция («основной закон») запрещает использование немецких вооружённых сил за пределами страны кроме операций, проводимых международными организациями безопасности, в которых состоит Германия (ст.24, п.2). В 2008 г. немецкие корабли уже участвовали в работе морской группировки НАТО №150, однако её мандат позволял

противодействовать лишь непосредственным нападениям пиратов на суда, но не предполагал их отслеживания или преследования. Таким образом, многосторонняя европейская операция позволяла Германии избежать сложных внутренних юридических процедур, связанных с задействованием её военных.

В отличие от перечисленных стран противником операции ОПБО была Великобритания. По мнению Лондона, бороться с морским разбоем было разумнее под эгидой НАТО, группировка которой уже располагалась в регионе. Великобритания выбрала тактику затягивания разработки общеевропейской операции, надеясь таким образом саботировать её. Тем не менее партнёры королевства по ЕС продемонстрировали высокую степень единства и настояли на проведении акции в рамках ОПБО.

Планирование «Аталанты» проходило ускоренными темпами. 5 августа 2008 г. Совет ЕС по дистанционной письменной процедуре согласовал разработанную ВШЕС и одобренную ВКЕС и КПБ концепцию антикризисной операции (Crisis Management Concept, CMC). К 15 сентября удалось договориться о создании «морской координации» ЕС (EU Naval Coordination, EU NAVCO), представленной двумя кораблями Франции и Испании, испанским разведывательным самолётом и небольшой штабной ячейкой в Генеральном секретариате Совета ЕС. Механизм EU NAVCO, как следует из его названия, координировал действия уже находившихся у берегов Сомали европейских сторожевых кораблей вплоть до активации полноценного штаба «Аталанты» (до этого момента командование судами оставалось за национальными ведомствами). Кроме того, был согласован стратегический план военно-морских действий (Military Strategic Option, MSO). Его составление несколько затянулось из-за попыток Великобритании убедить своих союзников в необходимости добавить к нему проекты «мини-операции» европейских сил в рамках НАТО и её эскадры №150. Предложения Лондона, однако, не нашли поддержки.

Следует отметить, что ряд стран ЕС, прежде всего Франция и Германия, хотели изначально наделить механизм EU NAVCO командными функциями (а не только координационными), поскольку на создание полноценного штаба «Аталанты», формирование военно-морской группировки и урегулирование ряда административных вопросов (например, порядка финансирования операции) требовалось еще около двух-трёх месяцев. Торопиться с развёртыванием вынуждало ухудшение ситуации в сомалийских водах во второй половине 2008 г. Так, 2 сентября пираты захватили еще одну французскую яхту, для освобождения которой пришлось провести спецоперацию. Тем не менее страны ЕС не смогли договориться о немедленной передаче EU NAVCO широких полномочий[314].

[314] Помимо вопроса с EU NAVCO ещё одной проблемой стала охрана судов с гумпомощью для Сомали во время развёртывания «Аталанты». С середины лета и до октября 2008 г. в рамках операции «Альсион» конвоированием

Значительное влияние на планирование «Аталанты» оказал захват сомалийскими пиратами 25 сентября 2008 г. украинского корабля «Фаина» с военной техникой (включая 33 советских танка) и боеприпасами на сумму порядка 30 млн. долларов. Позднее дополнительным стимулом для скорейшего начала операции стала произошедшая 15 ноября атака на перевозивший два млн. тонн нефти танкер “Sirius Star” из Саудовской Аравии[315]. Инциденты подчеркнули необходимость международного вмешательства: оружие с «Фаины» потенциально могло попасть в руки сомалийских боевиков, а неосторожное обращение с танкером грозило «вылиться» в экологическую катастрофу. О всех этих рисках красочно рассказали СМИ.

1-2 октября 2008 г. во французском Довиле прошла неформальная конференция министров обороны ЕС, на которой восемь стран Союза заявили о готовности выделить силы и средства для «Аталанты». Затруднения возникли с утверждением порядка управления операцией: не удавалось найти участника-«добровольца», который взял бы на себя организацию командования. После некоторых колебаний на это согласилась Великобритания, разместившая оперативный штаб «Аталанты» в г.Нордвуде. Видя решительный настрой партнёров по ЕС провести операцию ОПБО, Лондон изменил свою позицию и взял на себя ключевую роль в реализации «Аталанты», что позволяло ему контролировать все её процессы. Такому шагу Великобритании также способствовали перспективы передачи руководства операцией органам ЕС в случае, если ни одна из стран не предоставила бы площадку для штаба[316]. Кроме того, в Нортвуде располагалось объединённое морское командование НАТО (MARCOM), что упрощало координацию действий операции ЕС и группировки №150 альянса. Инициативу Великобритании можно рассматривать и как своеобразную политическую поддержку Франции с её планами вернуться в НАТО и одновременно продемонстрировать значимость ОПБО. 14 октября 2008 г. решение Лондона открыть многонациональный штаб приветствовал КПБ.

10 ноября 2008 г. решение о проведении «Аталанты» было официально принято Советом ЕС (её полное название – «военная операция ЕС по сдерживанию, предотвращению и пресечению актов пиратства и вооружённого ограбления у берегов Сомали», 2008/851/CFSP). На первые 12 месяцев операции через механизм «Афина» ЕС выделил 8,3 млн. евро. В середине

занималась Канада, сменившая, как уже упоминалось, Францию и Данию. Продолжить сопровождение оказалось некому: официальный Париж, инициировавший помощь Всемирной продовольственной программе, заявил, что не имеет возможности вновь обеспечивать защиту, поскольку его основные военно-морские силы готовились к развертыванию в Аденском заливе. Выход из ситуации удалось найти после того, как в конце сентября 2008 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун обратился к НАТО с просьбой обеспечить защиту гумпомощи до конца года. 9 октября 2008 г. министры обороны альянса одобрили проведение операции «Союзный помощник» (Allied Provider). Она продлилась с 23 октября до декабря и была представлена тремя кораблями – Великобритании, Греции и Италии, выделенными из Второй постоянной группы ОВМС НАТО (Standing Maritime Group 2, SNMG2), которая направилась на плановый рейд в Персидский залив.
См.: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48815.htm

[315] Bridger J. Somali Piracy and the World’s Response // NATO Association of Canada [Electronic source]. – February 5th, 2011. URL: http://natoassociation.ca/somali-piracy-and-the-worlds-response/

[316] Hylke Dijkstra. International Organizations and Military Affairs. P. 190.

ноября 2008 г. началась подготовка развёртывания операции – обустройство штаба в Нортвуде, логистических пунктов в районе проведения (на основе французских военно-воздушной и морской баз в Джибути, морской базы в кенийском городе Момбаса, в порту Дар-эс-Салам в Танзании). 8 декабря 2008 г. министры Евросоюза утвердили оперативный план «Аталанты» и постановили запустить её. Таким образом, развёртывание военно-морской акции заняло шесть месяцев. По меркам ОПБО подготовка прошла довольно быстро, что во многом стало успехом Франции, председательствовавшей в ЕС во второй половине 2008 г.

Проведение операции

Первый год операции был разбит на несколько фаз. Силами французских, британских и греческих специалистов к 13 декабря 2008 г. «Аталанта» достигла первичной оперативной готовности. На последующих этапах к Африканскому рогу направили свои корабли Бельгия, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия, Швеция, а также не входящая в ЕС Норвегия. Остальные члены Евросоюза и ряд третьих стран выделили для «Аталанты» средства воздушной разведки, боевые подразделения бортовой защиты кораблей (vessels protection detachments), штабистов. Изначально стандартный состав сил и средств операции составлял порядка 2 000 чел., 5-10 фрегатов и эсминцев, нескольких разведывательных самолётов и вспомогательных судов[317]. Операция продлевалась несколько раз и действует до конца 2018 года. К настоящему времени её состав сильно сократился – до 1 000 чел., 2-3 боевых кораблей и 1-2 воздушных средств[318].

Одним из главных вызовов для «Аталанты» стала чрезвычайно большая площадь её проведения, которая со временем расширялась (достигла около 8,7 млн. кв. км), поскольку европейские корабли вынуждали сомалийских пиратов заплывать всё дальше от родных берегов. Так, в 2010 г. были впервые зафиксированы атаки у побережья Индии. Выделенных европейцами кораблей очевидно не хватало для патрулирования таких огромных пространств[319]. В связи с этим акцент был сделан на повышении защищённости коммерческих грузовых судов, размещении на них вооружённой охраны. Силами «Аталанты» в Аденском заливе был создан рекомендуемый транзитный коридор (Internationally Recommended Transit Corridor, IRTC), охраняемый европейскими кораблями. Кроме того, был создан специальный «Центр морской безопасности Африканского рога» (Maritime Security Centre – Horn of Africa, MSCHOA), который расположен при штабе операции в Нортвуде и обрабатывает поданные через интернет-сайт

[317] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. – P. 396.
[318] EUNAVFOR “Atalanta” Official Website. URL: http://eunavfor.eu/mission/
[319] Bridger J. The EU’s Misguided Move to Fight Pirates Onshore // Piracy Studies. The Research Portal for Maritime Security [Electronic source]. – May 11th, 2012. URL: http://piracy-studies.org/the-eus-misguided-move-to-fight-pirates-onshore/

уведомления коммерческих судов с информацией об их маршрутах[320]. Ежемесячно в электронной системе центра регистрируются свыше 14 000 судов[321].

На первом этапе операции возникли проблемы со сбором разведданных, связанные с нехваткой воздушных средств наблюдения (самолётов, вертолётов), а также недостаточно оперативной передачей сведений от третьих сторон (например, США)[322]. Решению вопроса обмена информацией и координации действий способствовала организация ежемесячных встреч в Бахрейне контактной группы (Shared Awareness and Deconfliction, SHADE), которая включает большинство представленных в регионе акторов, противодействующих пиратам. С разрешения КПБ руководство EUNAVFOR также проводит прямые консультации с морскими силами третьих стран, например, с Китаем и Россией[323].

Управление «Аталантой» в районе её проведения осуществляется на ротационной основе и переходит от одной страны ЕС к другой в среднем каждые четыре месяца (т.е. оперативный штаб (force headquarters) перемещается с одного корабля на другой). По оценкам экспертов, довольно частая смена командования и подвижный состав европейской морской группировки в определённой степени осложняют проведение операции. Тем не менее создание постоянного пункта управления, предполагающее закрепление оперативного командования за одним национальным представителем, затруднено с политической точки зрения[324].

В рамках «Аталанты» были предприняты попытки уничтожения береговой инфраструктуры пиратов с помощью корабельных вертолётов. Первый подобный удар был нанесён весной 2012 г. Выявление пиратских баз, однако, оказалось весьма проблематичным: от стоянок простых рыбаков лагеря «флибустьеров» отличаются лишь наличием специального снаряжения (лестниц, крупнокалиберного оружия), обнаружить которые с воздуха затруднительно. На фоне случаев гибели простых рыбаков, по ошибке принятых за пиратов, более активные действия европейских подверглись критике и в дальнейшем повторялись лишь изредка[325].

Одной из наиболее важных составляющих борьбы с пиратами является их судебное преследование. В этом плане преимущество «Аталанты» в отличие от, например, операции натовской эскадры, заключается в том, что её мандат предполагает задержание и передачу суду

---

[320] Maritime Security Centre: Horn of Africa [Electronic source]. URL: https://at-sea.mschoa.org/home/

[321] Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations. – House of Lords. European Union Committee, 16th Report of Session 2017-19. 14 May 2018. – P. 29.

[322] Turning the Tide on Piracy, Building Somalia's Future: Follow-up report on the EU's Operation Atalanta and beyond – House of Lords. European Union Committee, 3rd Report of Session 2012-13. 21 August 2012. – P. 10.

[323] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. – P. 399.

[324] Helly D. Lessons from Atalanta and EU counter-piracy policies // EU ISS. Seminar Reports. – Paris, March 2011. – P.9. URL : https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Atalanta_report.pdf

[325] Turning the Tide on Piracy, Building Somalia's Future: Follow-up report on the EU's Operation Atalanta and beyond – House of Lords. European Union Committee, 3rd Report of Session 2012-13. 21 August 2012. – P. 12-13.

сомалийцев, вовлечённых в морской разбой. Пойманные преступники доставляются в ближайшие страны – Сейшелы, Кению, Маврикий, Танзанию, которые заключили с ЕС специальные соглашения о юридическом преследовании пиратов. В то же время вскоре после запуска «Аталанты» выяснилось, что в местных тюрьмах для «флибустьеров» не хватает мест, а их этапирование в Сомали также проблематично, поскольку в большинстве регионов страны (за исключением Сомалилэнда) отсутствует дееспособные пенитенциарные учреждения. Кроме того, доказать причастность к пиратству сложно: так, очень часто вовлечённые в него сомалийцы просто сбрасывают в море оружие при виде европейских кораблей, лишая их оснований для задержания. Всего с 2009 г. к тюремным срокам были приговорены около 145 пиратов[326].

Результаты

Несмотря на ряд затруднений, в целом «Аталанта» признаётся одной из самых успешных операций ЕС. Статистика морских инцидентов вблизи Сомали подтверждает её эффективность, в настоящий момент пираты не удерживают ни одно судно и ни одного заложника:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Подозрительные инциденты	8	59	99	166	74	20	5	1	2	6	1
Атаки	24	163	174	176	34	7	2	0	1	7	1
Успешные атаки	14	46	47	25	4	0	0	0	0	2	0
Прерванные атаки	0	14	65	28	16	10	1	0	0	2	0

Источник: http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/

«Аталанта» имеет большое репутационное значение для ЕС, который взял на себя ведущую роль в борьбе с нетрадиционным вызовом безопасности в регионе, где присутствуют корабельные группировки ведущих мировых игроков (США, России, Китая). Осуществить первую морскую общеевропейскую акцию было непросто в техническом плане, однако с этой задачей удалось справиться.

В то же время анализ «Аталанты» показывает, что в значительной степени она лишь номинально является операцией ОПБО: на практике участие наднациональных органов в её проведении весьма ограничено. В первую очередь, это связано с размещением её главного штаба в Нортвуде, который действовал автономно при составлении концепции и оперативного плана «Аталанты». Проявленная Великобританией инициатива во много была обусловлена желанием уменьшить участие брюссельских институтов в планировании и управлении операцией[327]. Фактически «Аталанта» представляет собой «коалицию желающих» под флагом ЕС.

Морская операция ОПБО также подверглась критике за то, что она направлена скорее на устранение «симптомов» проблемы пиратства, а не её глубинных причин. С связи с этим в ЕС

[326] EUNAVFOR “Atalanta” Official Website. URL: http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/
[327] Hylke Dijkstra. International Organizations and Military Affairs. P. 190.

возникли планы применить более комплексный подход к урегулированию ситуации в Сомали, в том числе через развёртывание миссий ОПБО по развитию сомалийских служб безопасности.

Военная тренировочная миссия в Сомали

Озаботившись деятельностью пиратов у берегов Африканского рога, международное сообщество стало искать способы стабилизировать обстановку на территории Сомали. Для поддержки миротворческой операции АМИСОМ, развёрнутой Африканским союзом в 2007 году, США организовали подготовку сомалийских солдат в лагерях в Уганде, а Франция – на своей военной базе в Джибути. В свете успешного запуска «Аталанты», у истоков которой была французская операция «Альсион», в Париже возникли планы повторить опыт «коммунитаризации» своих проектов в регионе. Идею общеевропейской тренировочной миссии поддержали в Брюсселе. 18 мая 2009 г. Совет ЕС дал поручение Генеральному секретариату и Еврокомиссии рассмотреть варианты оказания помощи Национальным силам безопасности Сомали[328]. 28 мая в письме к министрам иностранных дел и обороны стран ЕС Х.Солана обозначил несколько конкретных опций, включавших, помимо подготовки военных, усиление местных береговых служб.

Подготовка тренировочной миссии (EUTM Somalia) прошла весьма оперативно. Несколько стран ЕС, прежде всего Испания и Франция, проявили высокую заинтересованность в её развёртывании и быстро выделили достаточное число инструкторов, что было, опять же, во многом связано с морскими интересами европейских государств, а также желанием продемонстрировать дееспособность ЕС как международного миротворца[329]. Запуск миссии состоялся в апреле 2010 г., на первом этапе её личный состав насчитывал около 150 человек, что делало её одной из наиболее крупных акций ОПБО по укреплению сферы безопасности страны-реципиента помощи. Изначально специалисты ЕС базировались в городе Биханга в Уганде, европейцы модернизировали располагавшийся там военный лагерь. Сомалийских солдат обучали обращению с оружием, рукопашным приёмам, тактике боя в городской среде и населённых пунктах. В начале 2014 г. миссию передислоцировали в Могадишо. В её обновлённом мандате акцент был сделан на повышении квалификации руководства сомалийских органов безопасности, а также на подготовке реформы этих институтов. К 2018 г. в рамках тренировочной миссии ЕС в Сомали были подготовлены более 5 700 солдат, сформированы несколько пехотных подразделений, обучены десятки сотрудников министерства обороны. По состоянию на 2018 г. в миссии принимают участие около 190 экспертов из Бельгии, Великобритании, Венгрии, Германии, Италии, Испании, Ирландии, Люксембурга, Нидерландов,

---

[328] Council of the EU. Press Release. Doc. 10009/09, 18-19 May 2009. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10009-2009-INIT/en/pdf

[329] Oksamytna K. The European Union Training Mission in Somalia: Lessons Learnt for EU Security Sector Reform – Istituto Affari Internazionali, Working Papers 11/16. – June 2011. – P. 8. URL : http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1116.pdf

Португалии, Румынии, Финляндии, Франции, Швеции, а также Сербии. Выделяемые ЕС совместные расходы на миссию за восемь лет составили около 50 млн. евро. Срок действия миссии продлён до конца 2018 г.

Оценка эффективности тренировочной миссии ЕС противоречива. С одной стороны, этот проект является воплощением комплексного подхода Союза к проблемам региона, который включает действия на море – операцию «Аталанта», действия на суше и предоставление финансовой и гуманитарной помощи. С другой, предпринимаемых усилий недостаточно для существенного изменения ситуации в Сомали. Федеральное правительство страны остаётся крайне слабым, контролирует лишь отдельные территории и не имеет поддержки во многих районах. В связи с этим помощь, оказываемая ему Европейским союзом, зачастую воспринимается как политически предвзятая: в глазах местного населения европейские инструкторы тренируют солдат для непопулярных властей[330]. Кроме того, в Сомали по-прежнему отсутствуют минимально дееспособные государственные институты. Фактически нет структуры, в которую могли бы интегрироваться солдаты, обученные европейцами. Многие из них дезертируют из слабых формирований, составляющих национальную армию, некоторые присоединяются к исламистам из движения Аш-Шабаб. ЕС даже после перемещения миссии в Могадишо не может отслеживать действия своих «выпускников».

Гражданская миссия по усилению региональной морской безопасности

Как уже было сказано, в качестве одного из вариантов борьбы с пиратством с суши органы ЕС рассматривали развитие региональных структур береговой и морской безопасности. Во второй половине 2009 г. и в течение 2010 г. на общеевропейском уровне анализировали возможность организовать отдельную миссию для этих целей, которая стала бы третьим предприятием ОПБО в районе Африканского рога. Изначально речь шла о военной миссии наподобие EUTM, однако с учётом ставки ЕС на комплексную деятельность по урегулированию кризисов выбор был сделан в пользу гражданской миссии с элементами военной экспертизы (в частности, значимость такого подхода была подчёркнута в «Рамочной стратегии ЕС в отношении Африканского рода», принятой в ноябре 2011 г.).

По поручению КПБ к октябрю 2011 г. ЕСВД разработала концепцию антикризисного реагирования, которая была принята в декабре того же года; к лету 2012 г. был составлен план работы миссии. Следует отметить, что в ПГПУ, занимавшемся разработкой этих документов, не оказалось специалистов по морской безопасности, поэтому к работе были привлечены эксперты ВШЕС. Реципиентами помощи были выбраны пять стран: Джибути, Сейшелы, Сомали, Танзания

[330] Ehrhart H.-G., Petretto K. The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach / Study for The Greens/European Free Alliance. – Hamburg, February 2012. – P. 43. URL: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Documents/Studies/International/Ehrhart_Petretto_EUandSomalia_2012_fin.pdf

и Кения. 16 июля 2012 г. Совет ЕС принял решение о проведении миссии, получившей название «Нестор». Оперативный штаб был расположен в Джибути. Предполагалось, что миссия поможет местным властям наладить работу береговых служб и таким образом обеспечить эффективное противодействие пиратам, что в перспективе даст возможность завершить морскую операцию ЕС у берегов Сомали.

В отличие от «Аталанты» и военной тренировочной миссии, развёртывание «Нестора» оказалось проблематичным. Предполагалось, что в миссии будут участвовать около 140 европейских экспертов и 40 местных. Первый персонал прибыл в Джибути в сентябре 2012 г. При этом к середине 2013 г. его численность составила лишь 45 человек. Затруднения возникли с поиском профильных специалистов. Наиболее сложной задачей оказалось выстраивание отношений с местными властями, которые были несколько скептически настроены относительно потенциала «Нестора». Кроме того, у миссии была крайне сложная логистика: впервые предприятие ОПБО подобного типа должно было осуществляться в пяти странах одновременно.

Значимым управленческим нововведением ОПБО, связанным с миссией «Нестор», стала активация в январе 2012 г. Оперативного центра, координировавшего работу трёх европейских операций в районе сомалийского полуострова.

Эффективность «Нестора» оказалась весьма ограниченной в связи с расплывчатым мандатом миссии и её технической сложностью. В 2016 г. она была трансформирована в «Миссию по развитию потенциала Сомали» (EUCAP Somalia), которая сосредоточилась на помощи сомалийским властям и береговым службам в разработке нормативно-правовой базе их деятельности. Целесообразность такой работы также вызывает вопросы, поскольку ситуация в Сомали в целом остаётся весьма нестабильной. Миссия была передислоцирована в Могадишо, два её представительства открылись в Сомалиленде и Пунтланде. Численность личного состава достигла 125 европейцев и 40 местных работников.

Оценка деятельности ОПБО на сомалийском полуострове

«Аталанта» продемонстрировала способность ЕС осуществлять непростые и нестандартные (морские) операции. Главным фактором успеха стала высокая заинтересованность ведущих стран ЕС в её проведении. Речь шла о конкретных экономических издержках европейских транспортных компаний. При этом представители «европеистского лагеря» воспользовались ситуацией и настояли на том, чтобы оформить коллективные действия как операцию ОПБО, которая на деле представляет собой «коалицию европейских желающих». Практика показывает, что страны Евросоюза обладают достаточными силами и средствами для сдерживания и подавления таких противников, как пираты. Их выделение, однако, зависит от политической конъюнктуры.

Военная тренировочная миссия (EUTM Somalia) и миссия по развитию потенциала Сомали (EUCAP Somalia) также отражают разнообразие доступных ЕС инструментов антикризисного урегулирования, однако по своим масштабам не соответствуют проблемам, на решение которых они направлены. Амбициозные цели, которые ставит перед собой ЕС, заявляя о комплексном характере своей деятельности в рамках ОПБО, требуют гораздо большей вовлечённости стран Евросоюза в их достижение, однако выход за пределы рационализма, т.е. соотнесения издержек и дивидендов от коллективных антикризисных акций, не может стать обязанностью европейских государств.

3.3. Антикризисная деятельность ЕС на постсоветском пространстве

Устойчивость и безопасность стран и обществ постсоветского пространства обозначены в «Глобальной стратегии» в качестве одного из основных приоритетов для Евросоюза[331]. Внимание к конфликтам в ближайшем окружении на востоке естественно, однако практика показывает, что масштабы деятельности по линии ОПБО, направленной на стабилизацию проблемных зон региона, заметно меньше, чем, например, на Африканском континенте, а сама она не носит системного характера.

3.3.1. Наблюдательная миссия ЕС в Грузии

Ключевой акцией ОПБО на постсоветском пространстве стала наблюдательная миссия ЕС в Грузии, развёрнутая после завершения военного конфликта августа 2008 года. 12 августа в результате переговоров были согласованы шесть принципов урегулирования, получившие название «План Медведева – Саркози»[332]. Один из них предполагал создание «международных механизмов» наблюдения за выполнением перемирия. 8 сентября в ходе визита в Москву президента Франции и главы Еврокомиссии Ж.М.Баррозу план преодоления конфликта был доработан[333]. В частности, Европейский союз «как гарант принципа неприменения силы» должен был до 1 октября 2008 г. направить в Грузию не менее 200 наблюдателей в дополнение к развёрнутым в конфликтных зонах ещё в 1990-х гг. миссиям ООН в Абхазии и ОБСЕ в Южной Осетии.

Подготовка миссии

---

[331] European Union. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016, P.23,33.

[332] Заявления для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам переговоров с Президентом Франции Николя Саркози. 12.08.2008 г. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1072 (дата обращения: 11.03.2019).

[333] Осуществление Плана 12 августа 2008 года. 8.09.2008. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/supplement/201 (дата обращения: 11.03.2019).

В сложившейся ситуации ЕС предстояло запустить Миссию наблюдателей (МНЕС) в крайне сжатые сроки. Сразу после утверждения «Плана 12 августа» в Брюсселе была сформирована «группа координации кризисного регулирования». Во второй половине августа – начале сентября в Грузию для выяснения обстановки отправились сразу несколько групп специалистов ЕС (что вызвало некоторую путаницу у представителей местных властей[334]).

По изначальному замыслу органов планирования ОПБО, личный состав миссии должен был составить от 80 до 140 наблюдателей, однако после сентябрьских переговоров в Москве их число увеличили до 200 – во многом по инициативе французской стороны, чтобы продемонстрировать активность участия ЕС в постконфликтной стабилизации[335]. Решение было позитивно воспринято российским руководством[336]. Размер контингента даже превышал необходимый и был определён скорее из политических, а не практических соображений.

Ограничения по времени и «раздутый» личный состав вызвали затруднения при развёртывании МНЕС – даже несмотря на проявленную большинством стран Евросоюза высокую заинтересованность в антикризисных действиях. Так, структуры ОПБО не успели найти бронированные автомобили для европейских наблюдателей и были вынуждены попросить национальные правительства выделить не только специалистов, но и соответствующий транспорт. Выяснилось, что оперативно удовлетворить запрос могли лишь отдельные члены Союза. В результате на первом этапе миссия была в основном представлена французскими «жандармами» и итальянскими «карабинере» – хорошо экипированными подразделениями, которые, однако, выполняли не характерные для них задачи и требовали больших затрат на содержание, что ставило вопрос об их скорой замене. В свою очередь члены ЕС, выделившие только наблюдателей, не планировали отзывать их обратно. В итоге размер миссии превысил 300 человек, из которых европейских специалистов было более 250[337]. Подготовка МНЕС не обошлась и без «традиционных» для ОБПО организационных и материально-технических проблем, таких как нехватка переводчиков, оборудования и т.д. Тем не менее в целом перечисленные затруднения не оказали принципиального влияния на запуск миссии, который был осуществлён рекордно быстро.

---

[334] Две отдельных группы – от Секретариата Совета ЕС и от Европейской комиссии, затем ещё одна общая группа. После сбора данных для концепции миссии и ее оперативного плана в Грузию прибыла «передовая группа», занявшаяся непосредственно подготовкой развёртывания миссии.

[335] Korski D. Learning from the EU's Georgia success / European Council on Foreign Relations [Electronic resource]. URL: https://www.ecfr.eu/article/eu_georgia_eumm_esdp (accessed: 11.03.2019);
European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. P.382

[336] Дмитрий Медведев провёл рабочую встречу с Министром обороны Анатолием Сердюковым. 09.09.2008. Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/1342 (дата обращения: 11.03.2019).

[337] Korski D. Learning from the EU's Georgia success / European Council on Foreign Relations [Electronic resource]. 10.10.2008. URL: https://www.ecfr.eu/article/eu_georgia_eumm_esdp (accessed: 11.03.2019)

Проведение миссии

Совет ЕС принял решение о МНЕС 15 сентября 2008 г., миссия начала работу 1 октября 2008 г. и продолжается до сих пор (мандат продлён до 14 декабря 2020 г.). Всё это время МНЕС является второй по численности персонала среди всех гражданских миссий ОПБО (уступая лишь миссии EULEX в Косово) – более 300 человек: около 200 европейских наблюдателей и около 100 человек местного персонала. Штаб-квартира миссии расположена в Тбилиси, действуют три полевых представительства (в Мцхете, Гори и Зугдиди).

В задачи МНЕС входит мониторинг и распространение информации о выполнении принципов мирного урегулирования, наблюдение за обеспечением свободы передвижения гражданских лиц в постконфликтных зонах, соблюдением прав человека, восстановлением работы местных органов управления, инфраструктуры. Так, в этих целях в 2017 г. наблюдатели провели почти 5 000 патрульных выездов[338].

В октябре 2008 г. МНЕС подписала меморандум о взаимопонимании с МВД Грузии, который ограничивал размещение, экипировку отдельными видами вооружения и определённые виды деятельности подразделений полиции вблизи границ Абхазии и Южной Осетии. В январе 2009 г. аналогичный меморандум был заключен с грузинским Министерством обороны[339]. По оценкам МНЕС, соглашения повысили прозрачность работы местных силовых ведомств. В ЕС ожидали, что достигнут подобных договорённостей и с частично признанными республиками, однако этого не произошло[340]. В ноябре 2015 г. миссия заключила ещё одно соглашение с Службой государственной безопасности Грузии, выделенной из МВД страны, и получила право наблюдать за её деятельностью в районе границ отделившихся областей[341].

Европейские специалисты также призваны способствовать контактам и укреплению доверия между бывшими сторонами конфликта. Важную роль в этом играет созданный в феврале 2009 г. по итогам Женевских переговоров «Механизм по предотвращению инцидентов и реагированию» (Incident Prevention and Response Mechanism), представляющий собой регулярные встречи представителей Грузии, Южной Осетии или Абхазии, ООН, ОБСЕ и ЕС для решения проблемных вопросов (за десять лет проведено почти 90 таких встреч). Кроме того, сотрудники

[338] Yearbook of European Security 2018 – EU Institute for Security Studies. 2018. P.71.
[339] Ginsberg R., Penksa S. The European Union in Global Security: The Politics of Impact. 2012. Springer. P.134.
[340] EUMM and Georgian Ministry of Defence sign Memorandum of Understanding // EUMM Georgia, Press Release, 21.06.2009. EUMM official webpage [Electronic resource]. URL: https://eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/796/?year=2009&month=12 (accessed: 11.03.2019).
[341] European Union Monitoring Mission in Georgia. Factsheet. August 2018 / EUMM official webpage [Electronic resource]. URL: https://eumm.eu/data/image_db_innova/EUMM%20Factsheet%20ENG%202018%20August.pdf (accessed: 11.03.2019).

МНЕС поддерживают работу телефонной «горячей линии» между участниками мирного процесса (с 2009 по 2015 г. с её помощью зафиксировано более 6 100 происшествий[342]).

Миссия ОПБО уделяет особое внимание взаимодействию с представителями НПО, гражданского общества, местного населения – проводит с ними встречи, в ходе которых сотрудники МНЕС предоставляют информацию о политике ЕС в регионе, обмениваются мнениями с приглашёнными (проходят в среднем раз в 6-8 недель, с 2009 по 2016 гг. состоялось более 50 таких встреч)[343].

Результаты МНЕС

Наблюдательная миссия в Грузии признана одной из наиболее успешных акций ОПБО: она была развёрнута рекордно быстро и стала фактически незаменимой после прекращения в 2009 г. работы наблюдателей ООН и ОБСЕ[344]. Таким образом, сегодня МНЕС является единственным внешней, третьей стороной – источником информации о ситуации в постконфликтных зонах. Большое значение миссии для ЕС заключается в том, что она показала способность Союза быть действенным участником кризисного урегулирования (тем более что эффективность ряда предшествовавших ей миссий ОПБО вызывала вопросы). В целом, МНЕС удалось внести ощутимый вклад в достижение обозначенных в её мандате целей (стабилизация, нормализация, укрепление доверия, информирование).

В то же время наблюдательная миссия ЕС имеет скорее дополнительное значение для постконфликтной стабилизации, тогда как основными факторами сдерживания стали жёсткая реакция России на действия Грузии и значительные политические усилия Франции и её союзников по ЕС, чётко обозначивших неприемлемость продолжения насилия и его возобновления.

При развёртывании МНЕС вновь проявились недостатки системы финансирования гражданских акций ОПБО. В частности, Еврокомиссия не спешила выделять средства на миссию, ожидая официального решения Совета ЕС о её запуске (что привело к упомянутым трудностям с бронированным транспортом для наблюдателей). Кроме того, разработка миссии показала нехватку кадров в ПГПУ (на тот момент подразделение находилось в Секретариате Совета ЕС): специалистов в области гражданского антикризисного реагирования пришлось «собирать» из разных органов ЕС, а в сформированной команде было немало военных, что не всегда положительно сказывалось на управлении МНЕС. Непростой задачей оказалось и стратегическое

[342] Georgian Public Broadcaster reportage about the EUMM Hotline. EUMM Georgia official website [Electronic resource], 18.12.2017. URL: https://eumm.eu/en/new_media_gallery/ptaomrvvscfgytm0 (accessed: 11.03.2019).
[343] Macharashvili N., Basilaia E., Samkharade N. Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia / WOSCAP Project. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University. 24 March 2017. P.24.
[344] Россия выступила против автоматического продления этих наблюдательных миссий, поскольку посчитала устаревшим их мандаты, в которых Абхазия и Южная Осетия рассматривались как часть территории Грузии.

планирование миссии[345]. В дальнейшем ситуация улучшилась благодаря созданию ДКРП и ЕСВД.

Следует также упомянуть проблему координации действий МНЕС и многочисленных акторов ЕС в Грузии, среди которых – представительство ЕС, офис спецпредставителя ЕС по Южному Кавказу, дипмиссии стран – членов Союза.

Наибольшие сложности для наблюдательной миссии представляет непростая политическая среда, в которой действуют европейские специалисты, и проблема сохранения их «нейтральности». МНЕС часто воспринимается как «прогрузинская» миссия, поскольку действует только на подконтрольной Тбилиси территории. Абхазия и Южная Осетия, являющиеся, с точки зрения ЕС, частью Грузии, не пускают к себе европейских наблюдателей (за исключением отдельных редких случаев). Против расширения охвата МНЕС на частично признанные республики выступает российское руководство, которое, по-видимому, не исключает, что международное присутствие может ограничить возможности влиять на обстановку в этих государственных образованиях[346]. Следует отметить, что в Абхазии и Южной Осетии остаются части Вооружённых Сил России – в Евросоюзе считают это нарушением пятого принципа «Плана Медведева – Саркози» (вывод российских войск на линию, предшествующую началу боевых действий 2008 г.)[347]. При таком раскладе МНЕС может выступать в качестве политического инструмента одностороннего давления. На её работу также влияет настрой стран Евросоюза на сотрудничество или более жёсткую линию в отношении России[348].

3.3.2. Приграничная миссия ЕС на молдавско-украинской границе

Европейский союз участвует в урегулировании «замороженного конфликта» в Приднестровье. К политическим процессам вокруг непризнанной республики ЕС подключился на рубеже 2002-2003 гг., что было во многом связано с готовившимся расширением интеграционного объединения[349]. Ситуация в приднестровском регионе вызывала озабоченность на фоне информации и слухов о том, что в ПМР процветает международная преступность и контрабанда, в том числе наркотиками, оружием и людьми. Для улучшения обстановки и минимизации угроз безопасности ЕС в 2005 г. развернул миссию по приграничной помощи

---

[345] Korski D. Learning from the EU's Georgia success / European Council on Foreign Relations [Electronic resource]. 10.10.2008. URL: https://www.ecfr.eu/article/eu_georgia_eumm_esdp (accessed: 11.03.2019).

[346] Европейский Союз и региональные конфликты / Отв. ред. – Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – С.45.

[347] Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the 10 years anniversary of the conflict between Russia and Georgia / Delegation of the European Union to Georgia [Electronic resource]. 7.8.2018 . URL: https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/49171/node/49171_me (accessed: 11.03.2019).

[348] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. P.389

[349] Popescu N. The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighborhood // ISS Occasional Paper No.60. October 2005. P.29.

Молдове и Украине (EUBAM, ПММУ), действующую, в том числе, вдоль территории Приднестровья.

Первая попытка запустить миссию была предпринята в начале 2003 г.: в марте в Брюсселе по инициативе Еврокомиссии стартовали трёхсторонние переговоры между ЕС, Украиной и Молдовой об установлении совместного контроля над украинско-молдавской границей, в том числе на приднестровском участке. Консультации не дали результатов в связи с нежеланием киевских властей размещать на своей территории сторонних наблюдателей. В то же время в мае 2003 г. Киев и Кишинёв заключили соглашение, согласно которому таможенные органы Украины признавали только молдавские таможенные печати для товаров из Приднестровья.

Подготовка приграничной миссии продолжилась в 2005 г. – уже после расширения Союза (которое было главной заботой европейских структур в 2004 г.). Немаловажным стал приход в Киеве на смену правительству Л.Кучмы проевропейской команды В.Ющенко. Летом 2005 г. президенты Молдовы и Украины направили Председателю Еврокомиссии Ж.М.Баррозу и Высокому представителю Х.Солане совместное письмо с просьбой помочь выстроить эффективную систему контроля вдоль приднестровских границ. В августе в Молдову и Украину для оценки обстановки прибыла передовая группа Секретариата Совета ЕС и Еврокомиссии. 7 октября 2005 г. был подписан «Меморандум о взаимопонимании между Европейской комиссией, правительством Молдовы и правительством Украины о миссии Европейской комиссии по приграничной помощи в Молдове и на Украине».

Миссией, официально стартовавшей 30 ноября 2005 г., управляет Европейская комиссия, Совет ЕС осуществляет политический контроль за её проведением. Таким образом, ПММУ по факту не относится к ОПБО, хотя в рамках последней запускались акции с аналогичными задачами – например, миссии по приграничной помощи на палестинском КПП «Рафах» (EUBAM Rafah, начата 24 ноября 2005 г.) и в Ливии (EUBAM Libya, начата 22 мая 2013 г.). Вопрос о руководящей структуре для миссии в Молдове и на Украине вызвал дискуссии в КПБ. Выбор в пользу Европейской комиссии был обусловлен изначальным участием ЕК в переговорах с руководствами двух стран, а также тем, что её мандат был сосредоточен на технической поддержке таможенных служб[350]. Тем не менее эту ситуацию можно рассматривать как очередной пример институционального соперничества внутри ЕС. Следует также отметить, что пограничная миссия разрабатывалась в соответствии с процедурами планирования органов ОПБО[351]. Кроме того, судя по доступной информации, благодаря «кураторству» Еврокомиссии

[350] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. P.279.
[351] Gourlay, C. The Politics of EU Civilian Interventions and the Strategic Deficit of CSDP. DCAF Brussels – ISIS Europe. EU Crisis Management Papers Series. September 2012. P.16 (30 p.)

и доступным ей инструментам, таким как «механизм быстрого реагирования», ПММУ, в отличие от большинства гражданских акций ОПБО, не испытывает проблем с финансированием[352].

Миссия действует на молдавско-украинской государственной границе протяжённостью в 1 222 км (955 км – сухопутная, 267 км – речная), на которой расположено 67 контрольно-пропускных пунктов (включая 25 в Приднестровье). По состоянию на конец 2018 г. в ПММУ работает 132 чел.: 50 экспертов из 11 стран ЕС и 82 местных сотрудника. Штаб-квартира (30 чел.) расположена в Одессе, работает представительство в Кишинёве и шесть полевых офисов – по три в каждой из двух стран (102 чел.)[353]. Мандат ПММУ продлевался пять раз, текущий истекает 30 ноября 2020 г.

Под наблюдением и при содействии миссии была унифицирована и улучшена работа таможенных, пограничных и правоохранительных служб Украины и Молдовы, внедрена система «интегрированного управления границей». ПММУ проводит тренинги по повышению квалификации, помогает с материально-техническими средствами, способствует противодействию коррупции через мониторинг работы погранично-таможенных органов и консультации по кадровым вопросам, поддерживает усилия по борьбе с контрабандой и иной преступной деятельностью, в том числе международной. В целом, эксперты положительно оценивают деятельность миссии, сотрудникам которой удалось добиться конкретных позитивных изменений.

Ключевая задача ПММУ – способствовать урегулированию конфликта в Приднестровье. По замыслу европейских стратегов, усиление контроля на молдавско-украинской границе (значительная часть которой приходится на приднестровский участок) как раз предназначено для продвижения к этой цели и позволяет уменьшить исходящие из региона угрозы безопасности. Фактически речь идёт об экономическом и политическом давлении на Тирасполь: экспортёров ПМР принуждают выполнять молдавские таможенные правила и вставать на учёт в соответствующих госструктурах Кишинёва – в противном случае республика может оказаться в состоянии блокады. Подобная тактика принесла определённые результаты, с каждым годом число регистрирующихся хозяйствующих субъектов из Приднестровья растёт (в 2017 г. – почти 2 000)[354]. Тем не менее на практике политический эффект от таких мер для урегулирования конфликта весьма неоднозначен, в значительной степени они лишь усилили зависимость руководства ПМР от поддержки со стороны России и не оказали принципиального воздействия

[352] European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. P.280-283.
[353] Официальный сайт Миссии Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM) [Электронный ресурс]. URL: http://eubam.org/ru/who-we-are/ (дата обращения: 11.03.2019).
[354] European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. Annual Report, 1.12.2016–30.11.2017. P.29.

на готовность Тирасполя идти на компромиссы. Таким образом, глубинные причины приднестровской проблемы остаются за пределами деятельности ПММУ.

В последние годы миссия делает акцент на укреплении доверия между «двумя берегами Днестра», однако работа сосредоточена в основном на хозяйственной сфере – «сближении законодательства и процедур в сферах таможни, торговли, транспорта и организации трансграничной деятельности»[355]. Вопросы, связанные с безопасностью, затрагиваются лишь косвенно.

В большей степени влиять на урегулирование конфликта позволила бы отправка военных ЕС в приднестровскую разграничительную зону. Подобная идея рассматривалась в европейских политических органах в 2005-2006 гг.: предлагалось оказать давление на Москву и добиться интернационализации трёхстороннего миротворческого контингента (российско-приднестровско-молдавского). Тем не менее уже на раннем этапе согласования инициатива была отвергнута целым рядом стран (в первую очередь Германией) которые не хотели идти на конфликт с Россией[356]. Кроме того, появление европейских военных не гарантировало скорого разрешения проблемы непризнанной республики. Другими словами, операция ОПБО могла затянуться на неопределённо долгое время.

3.3.3. Миссия по реформе сектора безопасности на Украине

Политические катаклизмы 2014 года на Украине требовали реакции не только отдельных членов Евросоюза, но и от всего интеграционного объединения. Одним из элементов ответа ЕС на украинские события стала его консультативная миссия по реформе сектора гражданской безопасности на Украине.

Изначально новые киевские власти рассчитывали на то, что Брюссель развернёт наблюдательную миссию ОПБО на административной границе между Украиной и Крымом (после проведения на полуострове референдума о воссоединении с Россией) и в Луганской и Донецкой областях. Однако на фоне разгоревшегося на востоке Украины конфликта ряд стран ЕС негативно отнеслись к идее широкого присутствия, которое предполагало повышенные риски и могло потенциально осложнить отношения с Москвой[357]. В итоге Великобритания, Швеция и Польша предложили компромиссный вариант – направить в Киев гражданских специалистов-консультантов для помощи в проведении реформы невоенных структур безопасности и правопорядка.

---

[355] Ibid., P.30.
[356] Михайлов, С.А. Политика Европейского союза в отношении Молдавии и приднестровского урегулирования: институциональный и национальный аспекты // Проблемы национальной стратегии. – № 2 (17) 2013. С.67.
[357] Zarembo, K. EUAM's First Year: Ambitions versus Reality // Institute of World Policy, Kyev. 2015. P.2.

Следует отметить, что с украинской стороны переговоры о миссии вело только Министерство иностранных дел без представителей органов, с которыми должны были в дальнейшем работать европейские специалисты. Кроме того, к консультациям не было должным образом привлечено представительство ЕС на Украине.

Проведение миссии

Решение о запуске «консультативной миссии ЕС по реформе сферы гражданской безопасности на Украине», КМЕС (EUAM Ukraine) было принято Советом ЕС 22 июля 2014 г. Её изначальный мандат был сформулирован весьма широко: создание «концептуальной рамки» для реформ служб безопасности и правопорядка с целью укрепления их легитимности и доверия к ним. Конкретно речь шла о консультировании высшего руководства ряда украинских ведомств[358], а также о координации различных донорских программ, партнёрских проектов и инструментов[359].

Развёртывание КМЕС оказалось весьма затруднительным и заняло почти год: первичная оперативная готовность была достигнута к 1 декабря 2014 г., а полная – только к середине лета 2015 г. В результате некоторые украинские министерства несколько месяцев ожидали прибытия экспертов из Евросоюза. Значительная часть проблем носила технический характер (размещение, транспорт, связь и т.п.). Одновременно представители ЕС отмечали медленную работу украинских бюрократических структур (например, по вопросу принятия в Верховной Раде закона о статусе миссии). Вызывала вопросы и сама деятельность европейских специалистов. Довольно быстро выяснилось, что их контрагенты в Киеве ожидали получить более практико-ориентированную помощь на разных уровнях (отчасти непонимание объяснялось тем, что они практически не участвовали в разработке концепции КМЕС). Ввиду расплывчатого мандата миссия в ряде случаев не могла оперативно отреагировать на поступавшие ей запросы и подолгу консультировалась с Брюсселем. Наконец, большинство экспертов КМЕС были из западноевропейских стран, тогда как представители вошедших в ЕС бывших социалистических государств, лучше понимающие постсоветские реалии, оказались в меньшинстве.

Все эти проблемы потребовали корректировки работы консультативной миссии ЕС. Для оценки ситуации в сентябре 2015 года в Киев прибыла делегация КПБ, у КМЕС сменился руководитель, её мандат был изменён. Следует отметить, что в случае других аналогичных миссий подобная ревизия происходила не раньше, чем через пару лет после их запуска, однако с учётом нестабильной ситуации на Украине в концепции КМЕС указывалось, что её задачи оценят и пересмотрят уже через год после старта[360]. С одной стороны, это можно рассматривать как

[358] МВД, Минюст, Генпрокуратура, Уголовно-исполнительная служба, Погранслужба, Налоговая служба, СБУ.
[359] Council of the European Union. Revised Crisis Management Concept for a civilian CSDP mission in support of Security Sector Reform in Ukraine. Doc. 10454/1/1. Brussels, 19 June 2014. P.16.
[360] Ibid., P.17.

признак гибкости работы гражданских антикризисных механизмов Евросоюза. С другой, оговорка о скором пересмотре мандата косвенно свидетельствует о неполном понимании обстановки и поспешности действий ЕС, демонстративность которых шла в ущерб реальным результатам.

Обновлённая миссия получила расширенный круг задач, к которым, в частности, добавилась практико-ориентированная помощь, проведение тренингов, проектная деятельность на разных уровнях. Были выделены приоритетные направления работы: управление кадрами, расследование преступлений, обеспечение общественного порядка, выстраивание отношений между правоохранительными органами и обществом, распределение полномочий. Миссия также обозначила для себя три «сквозных темы»: борьба с коррупцией, эффективное управление и соблюдение прав человека и гендерного равенства[361]. Изменился список ведомств, с которыми работали европейские эксперты[362]. Открылись региональные «присутствия» (presences) КМЕС: в мае 2016 г. – в Харькове и Львове, в марте 2018 г. – в Одессе (в каждом из них работает по 20 человек). Следует отметить, что выбор слова «присутствия» (вместо, например, «офисы») имел политическое значение: ряд стран ЕС скептически отнеслись к идее расширения географического охвата миссии, опасаясь за безопасность её сотрудников и, по всей видимости, излишнего «погружения» во внутреннюю политику Украины. Название «присутствия» должно было подчеркнуть, что эти пункты являются именно представительствами, а не органами с какими-либо исполнительными функциями[363]. Тем не менее в дальнейшем региональные команды КМЕС установили достаточно плотные контакты с местными отделениями гражданских служб безопасности.

Действие миссии ОПБО на Украине продлено до 31 мая 2019 года. По состоянию на середину 2018 г. её персонал насчитывает 306 чел.: 153 международных эксперта и 153 гражданина Украины. В миссии участвуют 22 государства ЕС и две партнёрских страны (Канада и Норвегия)[364]. Её общий бюджет с 2014 по 2019 гг. составляет около 83 миллионов евро[365].

---

[361] Раздел «Наши приоритеты» // Официальный сайт Миссии Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM) [Электронный ресурс]. URL: http://www.euam-ukraine.eu/our-mission/our-priorities/ (дата обращения: 11.03.2019).

[362] К нему добавились новые органы, созданные в ходе проведения КМЕС, такие как Национальное антикоррупционное бюро, Специализированная антикоррупционная прокуратура, Национальная полиция. Некоторые другие, напротив, были исключены (Министерство юстиции, Уголовно-исполнительная служба). См.: Litra L., Medynskyi I., Zarembo K. Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Ukraine. / WOSCAP Project. Institute of World Policy. March 2017. P.36.

[363] Там же, С.36

[364] EUAM Ukraine Factsheet. 2 July 2018. EUAM official webpage [Electronic resource]. URL : http://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/files/Factsheet_ENG_2_06_18.pdf (accessed: 12.03.2019).

[365] Отношения ЕС-Украина. Справочный материал / Официальный сайт Европейской службы внешних действий [Электронный ресурс]. 17.12.2018. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/47943/отношения-ес-украина-справочный-материал_ru (дата обращения: 12.03.2019).

Результаты миссии

Оценивая текущие результаты КМЕС, следует отметить вклад европейских экспертов в разработку различных планов, стратегий и законопроектов в области гражданской безопасности, их работу по созданию новых ведомств (например, Национального антитеррористического бюро Украины, Национальной полиции), участие в качестве наблюдателей в переаттестации полицейских и прокуроров. Миссия осуществляет не только консультативную, но и техническую помощь. Под её руководством ежемесячно проводятся встречи украинской стороны с «донорами» и спонсорами различных программ и проектов, направленных на реформирование сферы гражданской безопасности.

В то же время консультативная миссия ОПБО на Украине столкнулась с рядом как внешних, так и внутренних проблем. Масштабы и мандат КМЕС оказались довольно ограниченными, прежде всего, ввиду политических причин: миссия стала компромиссом и максимально дистанцировалась от наиболее острых украинских вопросов, тем самым минимизируя риски осложнения отношений ЕС с Россией. Киеву не удалось реализовать планы по привлечению европейцев к работе в сфере не только гражданской, но и военной безопасности и, таким образом, получить символическую или прямую помощь в том, что украинское руководство называет «противодействие российской агрессии». Фактически КМЕС не участвует в урегулирование конфликта на востоке Украины: обозначенная в уставных документах миссии цель способствовать его разрешению через укрепление доверия к украинским правоохранительным органам вряд ли может повлиять на вооружённое противостояние между украинской армией и ополченцами-сепаратистами. Также следует отметить, что КМЕС никак не связана с Минским процессом.

Аналитики в области ОПБО подчёркивают, что КМЕС была недостаточно тщательно спланирована. Украинские ведомства – бенефициары помощи не привлекались к разработке концепции миссии, их потребности и местная специфика не были учтены в полной мере. Отмечается, что ЕСВД следовало в большей степени использовать различные исследования, проведённые в предыдущие годы работавшими на Украине европейскими инстанциями и организациями[366]. Последнее замечание указывает на сохраняющиеся проблемы координации действий и обмена информацией между подразделениями ЕС. Недостатки процесса планирования связаны, в частности, и с его ограничениями по времени – речь шла о скорейшем ответе Евросоюза на события вокруг и внутри Украины в 2014 г.

Корректировка мандата КМЕС в 2015 г. улучшила работу миссии, однако изменения не снимали ряда существенных вопросов. Главный из них – расхождение масштабов и статуса

[366] Shyamika J. From Revolution to Reform and Back: EU-Security Sector Reform in Ukraine. // European Security, Volume 27, 2018, Issue 4. P.15.

КМЕС с поставленными перед ней задачами. Консультативная миссия воспринимается украинской стороной, скорее, как одна из нескольких программ помощи ЕС. Миссия в значительной степени сосредоточена на «технической» помощи (тренинги, материальное обеспечение, проекты), тогда как консультирование на «стратегическом уровне» отходит на второй план. Во многом это связано с неприятием реформ со стороны старых руководящих кадров в украинских ведомствах.

Следует также отметить критику КМЕС за недостаточное освещение своей деятельности в медийном поле. По мнению экспертов, для достижения своих целей миссии следует больше способствовать созданию условий для общественного наблюдения за реформами органов невоенной безопасности, диалогу этих ведомств с гражданским обществом.

3.3.4. Оценка антикризисной деятельности ЕС на постсоветском пространстве

Проведённый анализ позволяет говорить о том, что антикризисная деятельность ЕС на постсоветском пространстве не оказывает определяющего влияния на процессы урегулирования региональных конфликтов (в отличие, например, от африканских стран). Евросоюз подключился к решению приднестровской проблемы спустя более чем десять лет после прекращения открытого противостояния Кишинёва и Тирасполя и пограничная миссия лишь косвенно воздействует на мирный процесс. Наблюдательная миссия в Грузии продолжает способствовать постконфликтной стабилизации, однако не может создать условий для изменения сложившейся в регионе ситуации[367]. Миссия ОПБО на Украине дистанцировалась от урегулирования проблем на востоке страны. Следует также отметить, что все миссии ЕС в бывших советских республиках имеют гражданский характер.

Ограниченное применение инструментария ОПБО обусловлено спецификой постсоветского пространства и отражают особенности «стратегической культуры» ЕС. Прежде всего, участники конфликтов на востоке являются или поддерживаются странами с развитой государственностью и значительными военными возможностями (в отличие, опять же, от “failed-states” Африканского континента). Вмешательство в подобные противостояния, тем более в их острую фазу, связано с неприемлемо высокими для ЕС рисками и фактически исключает использование военных возможностей ОПБО. Кроме того, подключение к урегулированию требует либо мандата ООН, либо согласования присутствия третьей силы с одной или несколькими противоборствующими сторонами. На постсоветском пространстве развёртывание миссии или операции ЕС автоматически становилось вопросом отношений с Россией, так или иначе вовлечённой во все процессы в области региональной безопасности. Попытка оказать

[367] Одна из задач миссии – способствовать укреплению доверия между бывшими сторонами конфликта с целью продвижения мирного процесса.

практическое воздействие на конфликт без консультаций или учёта мнения российской стороны грозит осложнением отношений с Москвой, на которое готовы не все страны ЕС. Это подтверждается отказом от инициативы по интернационализации миротворческого контингента в Приднестровье и участия в реформах военных структур Украины.

Несмотря на ограниченные и даже недостаточные масштабы применения возможностей ОПБО на постсоветском пространстве, миссии, которые удалось развернуть, в очередной раз демонстрируют определённые конкурентные преимущества ЕС как миротворца и актора международной безопасности. Так, наблюдательная миссия Евросоюза в Грузии фактически стала единственно возможным механизмом мониторинга постконфликтной обстановки, приемлемым для всех сторон военных действий 2008 г. (в аналогичной роли ЕС выступил, например, в ходе урегулирования ситуации в индонезийском Ачехе).

В организационно-техническом плане миссии ОПБО на постсоветском пространстве показали, что работа гражданских антикризисных структур Евросоюза требует дальнейшей отладки: зачастую профильным органам в Брюсселе не хватает мощностей для проведения полноценного планирования, недостаточно стандартизирован набора личного состава миссий, их материально-техническое обеспечение. Следует отметить, что на процессах планирования негативно сказывается и отсутствие чёткого понимания ряда концептуальных аспектов, связанных с гражданской безопасностью и её реформированием (само понятие “Security Sector Reform” так и не получило определения в документах ЕС). Кроме того, заметна нехватка координации действий различных акторов, представляющих ЕС в бывших странах бывшего СССР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За время своего существования Европейский союз накопил значительный опыт работы с региональными конфликтами. Проведённое исследование позволяет обозначить особенности эволюции и принципы функционирования антикризисной системы ЕС.

1) Развитие интеграции Евросоюза в области политики безопасности с начала 1990-х гг. позволило реализовать давнюю идею о создании коллективных европейских (без участия США) военно-политических структур. Антикризисная деятельность, при этом, стала главным стимулом продвижения в этом направлении: «благородная цель» – способность проводить операции по урегулированию конфликтов – легла в основу интеграции в этой сфере, что позволило продвигаться вперед, несмотря на сохраняющиеся до сих пор опасения по поводу создания некоего оборонительного союза, дублирующего НАТО.

Становление антикризисных структур Евросоюза также обусловил ряд исторических факторов, прежде всего окончание холодной войны и распад биполярной системы. Минимизация угрозы крупномасштабного конфликта в Европе позволяла западным государствам перераспределить ресурсы, а наметившаяся переориентация США со «Старого Света» на другие регионы и нарастание деструктивных процессов на Балканах и в ряде стран постсоветского пространства поставили вопрос об увеличении ответственности европейцев за обеспечение собственной безопасности и стабильности сопредельных территорий. Неразвитость оперативных возможностей стран Западной Европы (в том числе коллективных) продемонстрировал опыт их участия в «Войне в заливе». Кроме того, к началу 1990-х гг. формируется концепция «интервенционизма», в основе которой, в том числе, была идея ответственности западных демократий, считавших себя победителями в холодной войне, за обеспечение «мира во всём мире». Таким образом, появление оборонного и антикризисного направления интеграции у Евросоюза было в значительной степени обусловлено внешними факторами – изменениями международной среды.

За время своего существования ЕС использовал две системы реагирования на кризисы. Первая была представлена Западноевропейским союзом – отдельной организацией, которая исполняла как собственные решения, касавшиеся урегулирования конфликтов, так и решения Евросоюза. ЗЕС, несмотря на его реактивацию в начале 1990-х гг. (создан в 1954 г.) и укрепление, сохранял репутацию «слабой» структуры. Политические противоречия между «европеистами» и «атлантистами» не позволили достаточно модернизировать его для проведения полноценных антикризисных операций. Вторая система реагирования на конфликты – Общая политика безопасности и обороны – функционирует с начала 2000-х гг. Изменение отношения Лондона к военно-политической интеграции в конце 1990-х гг. стало во многом неожиданностью и

произошло с приходом нового «проевропейского» правительства во главе с Т.Блэром. Предыдущий британский кабмин неизменно блокировал предложения по развитию коллективных оборонных и антикризисных структур – даже после явного провала европейских миротворческих усилий на Балканах, что подтверждается отсутствием существенных подвижек в этой области в Амстердамском договоре 1997 г. (в частности, не было принято решение о включении ЗЕС в ЕС, а начавшееся укрепление структур Западноевропейского союза не дало значимых результатов). Югославские события, безусловно, продемонстрировали как новому британскому руководству, так и европейским элитам в целом необходимость переформатировать совместные антикризисные механизмы, однако даже такой стимул оказался недостаточным для принятия системных решений, который стали возможны благодаря, по сути, ситуативным факторам.

В процессе развития антикризисной системы ОПБО можно выделить три этапа: 1) 1999–2001 гг. – период её формирования; 2) 2002–2009 гг. – апробация новых структур и их доработка конституционным Конвентом и МПК; 3) 2009 г. – по настоящее время – современный период развития, начавшийся с вступлением в силу Лиссабонского договора.

Развитие механизма ЕС по урегулированию конфликтов проходило неравномерно: наиболее активная фаза пришлась на рубеж столетий; следующим «всплеском» стало создание Европейской службы внешних действий, заметно укрепившей институциональную структуру этого механизма. В остальное время он дополнялся и улучшался по большей части точечно и спорадически. В целом исторический анализ антикризисной деятельности ЕС показывает, что факторы внешней среды предопределили её генезис, но в дальнейшем оказывали незначительное воздействие на её развитие – не побуждали страны Евросоюза пойти дальше заявлений и внести соответствующие внешним вызовам практические изменения в механизмы по реагированию на конфликты. Эволюция этих механизмов на деле определялась тактическими компромиссами между «атлантистами» и «европеистами». Например, сотрудники ЕС и эксперты не один год говорили о желательности появления у ОПБО если не полноценного военного штаба, то хотя бы подразделения подобного ПВПУ, однако создать его удалось лишь в 2017 г. – после того, как начался процесс выхода Великобритании из ЕС, и Лондон уже не считал принципиальным противостоять попыткам укрепить антикризисные структуры, пусть даже и весьма скромным образом.

2) Антикризисный механизм ЕС получил в целом оптимальную структуру – достаточную для проведения разноплановых операций и миссий, пусть и ограниченных по своим масштабам. После вступления в силу Лиссабонского договора, органы осуществления ОПБО были собраны «под одной крышей» – в Европейской службе внешних действий, что повысило целостность процесса их работы.

Обращает на себя внимание наличие двух сопоставимо развитых цепочек управления внутри ОПБО – военной и гражданской. Гражданское направление антикризисной деятельности постепенно сравнялось по своей значимости с военным, что получило соответствующее институциональное отражение. Более того, для гражданского компонента ОПБО характерна более высокая интегрированность (так, руководитель Подразделения гражданского планирования и управления (ПВПУ) является единым командующим всеми гражданскими миссиями, что позволяет более централизовано управлять ими). Во многом это объясняется тем, что гражданские антикризисные акции ОПБО значительно меньше военных по затратности, масштабам, и не требуют передачи в распоряжение наднациональных структур серьёзных материально-технических активов.

Говоря об «институциональном дизайне» системы ОПБО по реагированию на конфликты, следует отметить, что её подразделения было решено создать «с нуля» внутри сильных в институциональном плане структур Евросоюза, а не на основе ЗЕС, имевшего репутацию «слабой» организации.

Прежде всего, принцип консенсуса при голосовании в Совете ЕС по вопросам ОПБО ослабляет эффективность и оперативность принятия решений, а возможности отхода от него сильно ограничены. В то же время этот принцип представляется единственно возможным способом функционирования ОПБО, учитывая то, что затрагиваемые в этой сфере аспекты суверенитета имеют высокую чувствительность для национальных правительств.

Главной институциональной проблемой остаётся отсутствие у Евросоюза постоянного центрального военного штаба. ВШЕС и ПВПУ (в общей сложности около 200 чел.) не располагают мощностями, сопоставимыми с командованиями НАТО в Европе (даже региональными) и достаточными для планирования и проведения крупных силовых операций (по числу персонала, системам связи, сбора и анализа разведданных и т.д.)[368]. Призывы создать усиленную структуру штабного типа звучали неоднократно, вопрос выносился на обсуждение в Совете ЕС, однако каждый раз «атлантисты» во главе с Великобританией блокировали инициативу, поскольку считали, что её реализация приведёт к дублированию НАТО. Использование потенциала альянса по формуле «Берлин-плюс» для проведения антикризисных операций ЕС на практике оказалось весьма проблематичным в силу как политических, так и технических причин. Без полнофункционального штаба и интегрированных командных структур возможности Евросоюза оперативно реагировать на конфликты ограничены. Это подтвердилось во время обострения ситуации в Мали в начале 2013 г.: страны ЕС располагали достаточными

[368] В ВГК НАТО в Европе работает около 2 000 чел., в региональных европейских командованиях – по несколько сотен чел. См.: NATO Headquarters // NATO Official Website. 14.06.2018. URL: https://www.nato.int/cps/su/natohq/topics_49287.htm (accessed: 14.06.2018).

военными средствами для того, чтобы купировать кризис, однако Франция была вынуждена действовать в одиночку, поскольку коллективные механизмы не могли обеспечить быстрый ответ на наступление исламистов-мятежников.

Проведённое исследование показывает, что ЕС не обладает оптимальными механизмами распределения издержек, возникающих при осуществлении коллективной антикризисной деятельности. В первую очередь это касается её финансирования. Во многом проблема обусловлена спецификой институционального строения ОПБО. Так, расходы на гражданские миссии покрываются из бюджета ЕС, но объёмы этих средств сильно ограничены, а их увеличение требует пройти сложную процедуру внесения поправок в бюджет ЕС через Европейский парламент. Непосредственным распределением этих ресурсов занимается Еврокомиссия, тогда как руководство миссиями осуществляет ЕСВД. На практике такое разделение приводит к межинституциональным коллизиям и негативно сказывается на ходе гражданских миротворческих акций. Ещё более остро проблема финансирования стоит для военных операций – гораздо более затратных, чем гражданские миссии. Объём расходов, которые могут быть покрыты с помощью фонда «Афина», обычно не превышает 10-15% от общих затрат на проведение операции, основная нагрузка ложится на отдельные страны ЕС. В ряде случаев потенциальные издержки были основной причиной неучастия членов Евросоюза в совместных операциях. Перспективы «коллективизации» расходов на антикризисные нужды наталкиваются на политические препятствия. Увеличение совместного финансирования внешних акций ОПБО так или иначе предполагает передачу части распределительных функций наднациональным органам, а европейские правительства вряд ли согласятся на то, чтобы их «взносы» автоматически тратились на операции, которые не представляют для них значительного интереса и в которых они не планируют полноценно участвовать.

В целом, масштабы и функционал структур ОПБО отражают политический компромисс между «европеистами» и «атлантистами» и не в полной мере соответствуют уровню амбиций в сфере миротворчества, заявленных Евросоюзом. Институциональная модель антикризисной системы показывает те «границы», до которых страны ЕС готовы пойти в вопросе передачи полномочий в сфере «жёсткой безопасности» наднациональным органам.

3) Проведённый анализ позволил выявить специфику практической антикризисной деятельности ЕС. В области военного миротворчества Евросоюз избегает вмешательства в конфликты, имеющие высокую интенсивность или находящиеся на стадии значительного обострения (исключением можно считать операцию в ДРК в 2003 г.). В большинстве случаев действия ЕС направлены на предотвращение перехода конфликта в острую фазу либо на стабилизацию ситуации для последующей передачи полномочий миротворцам от других организаций (“bridging operations”). Более активно Евросоюз использует свой широкий

гражданский антикризисный инструментарий. Невоенные миссии обычно нацелены на долгосрочную стабилизацию проблемных зон.

Практическая деятельность в рамках ОПБО отражает эволюцию подхода ЕС к урегулированию конфликтов. Изначально антикризисный механизм задумывался как средство масштабного военного вмешательства – прежде всего, с целью урегулирования «горячей» фазы конфликтов. Провал «Главной цели-2003», нежелание усиливать наднациональные командные структуры и брать на себя более жёсткие обязательства по участию в коллективных миротворческих акциях, а также ресурсные ограничения побудили страны ЕС сфокусироваться на менее затратных и рискованных гражданских антикризисных миссиях. Обоснованием изменения приоритетов стала, в частности, концепция комплексного реагирования на конфликты, предполагающая сочетание военных и невоенных средств.

Следует отметить, что страны Евросоюза обладают достаточными военными потенциалами для проведения операций и быстрого ответа на обострение конфликтов, в том числе в индивидуальном порядке (наиболее красноречивым примером является вмешательство Франции в ситуацию в Мали в 2013–2014 гг.). Это в очередной раз говорит о том, что трудности использования коллективных антикризисных механизмов имеют политические причины.

Рассмотрение миссий и операций ОПБО демонстрирует, что ЕС как субъект миротворческой деятельности обладает рядом преимуществ по сравнению с другими акторами в этой сфере. Во-первых, операции и миссии ОПБО стали фактически единственной альтернативой в случаях, когда организации, в большей степени специализирующиеся на урегулировании кризисов (такие как ООН или Африканский Союз), не могли в силу обстоятельств действовать или сохранять присутствие в зоне конфликта (например, ЕС стал преемником полицейской миссии ООН в БиГ, был одним из немногих подходящих международных посредников для контроля за выполнением мирных договорённостей в Ачехе и в Грузии). Во-вторых, Евросоюз обладает ресурсами, недоступными многим другим субъектам миротворчества (например, смог развернуть морскую операцию «Аталанта», запустил ряд гражданских миссий по реформе государственных институтов). Все эти особенности позволяют считать ЕС одной из ведущих международных организаций в области урегулирования конфликтов.

4) В целом Европейскому союзу удалось создать дееспособный механизм для работы по урегулированию конфликтов (что подтверждается запущенными и реализованными 35-ю миссиями и операциями). Тем не менее страны ЕС зачастую используют его для организации антикризисных действий вспомогательного характера, дополняющих основные усилия по урегулированию, которые должны предпринимать либо отдельные государства, либо коалиции или организации. Практика показывает, что масштабы антикризисной деятельности Евросоюза

не соответствуют уровню амбиций в сфере безопасности, заявленному, в частности, в «петерсбергских задачах».

Участие стран ЕС в коллективной антикризисной деятельности является добровольным. Фактически операции и миссии ОПБО представляют собой «коалиции желающих» под «звёздным флагом». С одной стороны, в этом нет ничего необычного: даже члены НАТО самостоятельно определяют степень своего вовлечения во внешние акции альянса – Североатлантический договор содержит лишь строгое обязательство о коллективной обороне в случае агрессии. С другой, «добровольная модель» предполагает, что один из инициаторов действий (наиболее заинтересованный или с соответствующими возможностями) берёт на себя ведущую роль, либо несколько участников объединяют свои усилия, компенсируя таким образом нехватку ресурсов. Операции НАТО проводятся под лидерством США – военной супердержавы. Лидером и основным «донором» миротворческих акций ЕС традиционно выступает Франция, обладающая наиболее развитой армией в «объединённой Европе»[369]. Тем не менее положение Франции в Евросоюзе очевидно отличается от роли США в НАТО – разрыв в военных возможностях Парижа и Вашингтона огромен.

Чтобы повысить эффективность антикризисной деятельности ЕС, её участники должны проявлять больше сплочённости, готовности коллективно нести расходы и разделять риски. История ОПБО, однако, показывает, что, несмотря на официальную риторику, интересы стран ЕС в сфере военно-политической безопасности недостаточно близки для активных коллективных действий по урегулированию конфликтов. Члены Евросоюза не хотят брать на себя чёткие обязательства по поддержке совместных миротворческих акций (для сравнения в экономической сфере им удалось согласовать гораздо более строгие правила). Можно сказать, что, создавая ОПБО и ОВПБ, европейские стратеги переоценили единство стран «Старого Света».

Для Российской Федерации наибольший интерес представляет применение инструментов ОПБО на постсоветском пространстве. Здесь антикризисная деятельность ЕС зачастую приобретает политизированный характер, так как в силу множества причин её партнёрами («визави») становятся политические силы, имеющие непростые отношения с Москвой. Обострившийся после 2014 года конфликт между Россией и западными странами не способствует развитию двустороннего взаимодействия в миротворческой сфере (единственным примером сотрудничества остаётся участие группы вертолётчиков российских ВС в операции ЕС в Чаде в 2008–2009 гг.). Таким образом, совместная деятельность по урегулированию конфликтов потенциально возможна, однако требует разрешения значительной доли политических

[369] На одном уровне с ней находится Великобритания, которая, однако, выходит из ЕС, а ранее, как известно, занимала специфическую позицию по поводу своего участия в европейских операциях.

противоречий. Следует отдельно подчеркнуть, что ОПБО в целом не представляет угрозы для России и не направлена против неё.

Последние тенденции и события в сфере военно-политической интеграции в ЕС (в частности, «Европейская инициатива по вмешательству», в которой участвуют 10 членов ЕС, а также ряд франко-германских инициатив) указывают на то, что руководители западноевропейских стран рассматривают возможности укрепления коллективного потенциала в сфере безопасности, который может быть использован, в том числе, для антикризисных операций и миссий. За озвучиваемыми предложениями просматривается идея «разноскоростной» интеграции, реализация которой возможна и вне институциональных рамок Евросоюза. Более тесная координация действий на межправительственном уровне потенциально способна повысить эффективность антикризисного механизма ОПБО.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ИСТОЧНИКИ

Международные договоры, законы:

1. Agreement between the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation on the Security of Information. Official Journal of the European Union. L 080, 27.03.2003. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22003A0327(01) (accessed: 14.06.2018).
2. Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement. URL: http://www.acehpeaceprocess.net/pdf/mou_final.pdf (accessed: 14.06.2018).
3. Treaty of Amsterdam // Official Journal of the European Union, C340, Vol.40. – 10.11.1997.
4. Treaty of Lisbon // Official Journal of the European Union, C306, Vol.50. – 17.12.2007.
5. Treaty of Maastricht. Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
6. Treaty of Nice // Official Journal of the European Union, C80, Vol.44. – 10 March 2001.
7. Конституция Федерации Боснии и Герцеговины. Электронная версия: https://advokat-prnjavorac.com/legislation/constitution_fbih.pdf (дата обращения: 14.06.2018).

Нормативно-правовые акты ЕС:

8. Council of the European Union. Decision 2004/803/CFSP of 25 November 2004 on the launching of the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina // Official Journal of the European Union. – L 353/21. 27.11.2004.
9. Council of the European Union. Decision setting up a Committee for civilian aspects of crisis management, 22 May 2000. Official Journal of the European Union. L 127/1. 27 May 2000.
10. Council of the European Union. Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO. Doc. 6393/18. Brussels, 1 March 2018.
11. Council of the European Union. Revised Crisis Management Concept for a civilian CSDP mission in support of Security Sector Reform in Ukraine. Doc. 10454/1/1. Brussels, 19 June 2014. 24 p.
12. Council Regulation (EC) No 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism. Official Journal of the European Communities, L 057, 27.02.2001.
13. Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 // Official Journal of the European Union. –L 249. 1.10.2003. – pp.66-70.
14. Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 // Official Journal of the European Union. –L 112. 3.5.2005. – pp.20-24.
15. Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 // Official Journal of the European Union. – L 188. 20.7.2005 – pp.46-51.
16. Council Joint Action 2005/582/CFSP of 28 July 2005 // Official Journal of the European Union. – L199. 29.7.2005. – pp.92-94.
17. Council Joint Action 2007/245/CFSP of 23 April 2007 // Official Journal of the European Union. – L 106. 24.4.2007 – pp.65-66.
18. Council Joint Action 2008/112/CFSP of 12 February 2008 // Official Journal of the European Union. –L 40. 14.2.2008. – pp.11-15.
19. Council Joint Action 2008/749/CFSP of 19 September 2008 // Official Journal of the European Union. –L 252. 20.9.2008. – pp.39-42.

20. Council Decision 2010/96/CFSP of 15 February 2010 // Official Journal of the European Union. – L 44. 19.2.2010. – pp.16-20.
21. Council Decision 2012/312/CFSP of 18 June 2012 // Official Journal of the European Union. –L 158. 19.6.2012. – pp.17-21.
22. Council Decision 2012/389/CFSP of 16 July 2012 // Official Journal of the European Union. –L 187. 17.7.2012. – pp.40-44.
23. Council Decision 2012/392/CFSP of 16 July 2012 // Official Journal of the European Union. –L 187. 17.7.2012. – pp.48-52.
24. Council Decision 2013/34/CFSP of 17 January 2013 // Official Journal of the European Union. –L 14. 18.1.2013. – pp.19-22.
25. Council Decision 2013/233/CFSP of 22 May 2013 // Official Journal of the European Union. –L 138. 25.5.2013. – pp.15-19.
26. Council Decision 2014/73/CFSP of 10 February 2014 // Official Journal of the European Union. – L 40. 11.2.2014. – pp.59-63.
27. Council Joint Action 2014/219/CFSP of 15 April 2014 // Official Journal of the European Union. – L 113. 16.4.2014 – pp.21-26.
28. Council Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 // Official Journal of the European Union. – L 217. 23.7.2014. – pp.42-47.
29. Council Decision (CFSP) 2015/76 of 19 January 2015 // Official Journal of the European Union. – L 13. 20.1.2015. – pp.5-6.
30. Council Decision (CFSP) 2015/78 of 19 January 2015 // Official Journal of the European Union. – L 13. 20.1.2015. – pp.8-13.
31. EUMS. EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level//Council of the EU. – Doc. 10687/08. – Brussels, 16 June 2008. – 12 p.

Политические документы ЕС, ЗЕС и НАТО:

32. Agreement on Mostar. The Rome Statement reflecting the work of the Joint Civilian Commission Sarajevo Compliance Conference. 18.02.1996. URL: https://www.nato.int/ifor/general/d960218d.htm (accessed: 14.06.2018).
33. Assembly of the Western European Union. Doc. 1421. The WEU Planning Cell. Report. 19.05.1994.
34. Council of the European Union. Civilian Headline Goal 2008. Civilian Response Teams. Doc. 10462/05. Brussels, 23 June 2005. URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010462%202005%20INIT (accessed: 14.06.2018).
35. Council of the European Union. Common Criteria on Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management. Doc. 15310/03. Brussels, 25.11.2003. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15310-2003-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).
36. Council of the European Union. Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime. Doc. ST 10769/06. 21 June 2006.
37. Council of the European Union. Concept for EU Monitoring missions. Doc.14536/03. Brussels, 28.10.2003. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14536-2003-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

38. Council of the European Union. Conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence. Doc. 14149/16. Brussels, 14.11.2016. URL: http://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf (accessed: 14.06.2018).

39. Council of the European Union. Defining the EU Capability Development Mechanism. Doc. 6805/03, 26.02.2003. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6805-2003-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

40. Council of the European Union. Operation ALTHEA in Bosnia and Herzegovina: EU confirms decision on transition, Council doc. 6896/07 (Presse 43), Brussels, 28 February 2007. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6896-2007-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).

41. Council of the European Union. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. – 12.12.2003.

42. Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance ("The London Declaration"). London, 5-6.07.1990. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm (accessed: 14.06.2018).

43. Declaration of Western European Union on the Role of Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance. Adopted by the WEU Council of Ministers on 22 July 1997 and attached to the Final Act of the Intergovernmental Conference concluded with the signature of the Amsterdam Treaty on 2 October 1997. URL http://www.weu.int/documents/970722en.pdf (accessed: 14.06.2018).

44. European Commission. Proposal for a Council Regulation creating the Rapid Reaction Facility. Official Journal of the European Communities, (2000/C 311 E/14). URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2000.311.01.0213.01.ENG&toc=OJ:C:2000:311E:TOC (accessed: 14.06.2016).

45. European Council Conclusions. EUCO 205/12. Brussels, 14.12.2012. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf (accessed: 14.06.2018).

46. EU selection criteria for police officers, their equipment, and requirements for their training in the context of civilian crisis management. Doc. 5038/3/01 ENFOPOL 1 REV 3 COR 1, 2 of 7 May 2001.

47. European Union. Promoting Synergies between EU civil and Military Capability Development – Establishment of a Shared Civilian and Military Lessons Database. Doc. ST 9592/11. 02.05.2018.

48. European Union. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, – 2016. – 60 p. – URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf (accessed 14.06.2018)

49. Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session. Final Communiqué. Press Release M-NAC-D-1(97)71. Brussels, 12 June 1997. – URL: https://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-071e.htm (accessed: 14.06.2018).

50. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Final Communiqué. Berlin, 3 June 1996. URL: https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm (accessed: 14.06.2018).

51. Official Journal of the European Communities. C340/132. 10.11.1997. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN (accessed: 14.06.2018).

52. Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, December 12-13, 2002. European Council Press Release No. 15917/02, January 29, 2003.

53. Rome Declaration on Peace and Cooperation // NATO Press Communiqué S-1(91)86, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome 8th Nov. 1991. – URL: https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm (accessed 10.02.2018).
54. Washington Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999. URL: https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm (accessed: 14.06.2018).
55. WEU Council of Ministers Declaration. Luxembourg, 22 November 1993. URL: http://www.weu.int/documents/931122en.pdf (accessed: 14.06.2018).
56. Пресс-брифинг госсекретаря США Н.Бёрнса, 7 апреля 1997 г. URL: https://1997-2001.state.gov/briefings/9704/970407.html (дата обращения: 14.06.2018).

Заявления, выступления:

57. Contribution by Mr Dominique de Villepin and Mr Joschka Fischer, members of the Convention, presenting joint Franco-German proposals for the European Convention in the field of European security and defence policy. – Brussels, 22 November 2002. – The European Convention Secretariat. CONV 422/02. URL: http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00422.en02.pdf (accessed: 14.06.2018).
58. François Mitterrand, Helmut Kohl. Lettre au président du Conseil européen sur l'Union politique. 6 décembre 1990 // [Electronic source] Institut François Mitterand. Archives, le 19 juin 2017. URL : http://www.mitterrand.org/Lettre-au-president-du-Conseil-europeen-sur-l-Union-politique-6-decembre-1990.html (accessed 14.06.2018).
59. Franco-German Initiative on Foreign Security and Defence Policy, 11 October 1991.
60. A Partnership of Nations – The British Approach to the 1996 Intergovernmental Conference. London, 12 March 1996.
61. Permanent Structured Cooperation (PESCO). FR/DE/ES/IT Proposals on the necessary commitments and elements for an inclusive and ambitious PESCO. Supported by BE, CZ, FI and NL. 20.07.2017. URL: http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/08/principescommuns-pesco-propfrallespita@ue170721.pdf (accessed: 14.06.2018).
62. Pooling and sharing, German-Swedish initiative. Food for Thought Paper. Berlin and Stockholm, November 2010 [Electronic source]. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf (accessed: 14.06.2018).

Официальные доклады, справки, пресс-релизы:

63. Assemblée Nationale Française. Rapport d'information № 911 déposé par la commission des affaires européennes sur la relance de l'Europe de la défense, présenté par Mm. Joaquim Pueyo et Yves Fromion, Députés. – 09.04.2013.
64. Assemblée Nationale Française. Rapport d'information No. 1288 déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'opération Serval au Mali, présenté par Mm. Christophe Guilloteau et Philippe Nauche, députés. 18.07.2013. – 128 p.
65. Assemblée Nationale Française. Rapport d'information No. 2114 déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours, présenté par Mm. Yves Fromion et Gwendal Rouillard, députés. 9.07.2014. – 297 p.
66. Bulletin Européen Quotidien. Agence Europe. N 6942. 26.03.1997.

67. Council of the European Union. Final Report on the Civilian Headline Goal 2010. Doc. 16817/10. Brussels, 01.12.2010. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16817-2010-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).
68. Council of the European Union. Final Report of the Head of Mission European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina. Doc. 10762/12. Brussels, 27.10.2014. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10762-2012-EXT-1/en/pdf (accessed: 14.06.2018).
69. Council of the European Union, Foreign Affairs Meeting. Press Release No. 5686/10. Brussels, 25 January 2010. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5686-2010-INIT/en/pdf (accessed: 14.06.2018).
70. Council of the European Union. Reflection Group's Report. Brussels, 5.12.1995. – Part III. URL: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm (accessed: 14.06.2018).
71. EUAM Ukraine Factsheet. 2 July 2018. URL: http://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/files/Factsheet_ENG_2_06_18.pdf (accessed: 12.03.2019).
72. European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. Annual Report, 1.12.2016–30.11.2017. 33 p.
73. EU Training Mission Mali. EEAS Factsheet. 22.04.2018. URL: http://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2018/04/EUTM_Mission_Factsheet_APR18_EN.pdf (accessed: 14.06.2018).
74. HRVP/Head of the EEAS report ahead of the June 2015 European Council. – 19 p. – URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/documents/pdf/report-ahead_european-defence-agency.pdf (accessed 14.06.2018)
75. Joint session of the North Atlantic Council and the Council of the Western European Union at NATO. 08.06.1993. Press Release (1993) 041. URL: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/news_24064.htm?selectedLocale=en (accessed: 14.06.2018).
76. NATO/WEU Operation Sharp Guard. IFOR Final Factsheet. 2.10.1996. URL: https://www.nato.int/ifor/general/shrp-grd.htm (accessed: 14.06.2018).
77. Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy. [Electronic source] – Brussels, 15.10.2013. – 27 p. URL: https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/csdp_final-report_eda-20131015.pdf (accessed: 14.06.2018).
78. Summary of the Report by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, on a Possible EU Deployment in BiH. Presented to the EU Council of Foreign Ministers on 23 February 2004.

ЛИТЕРАТУРА

Монографии, сборники научных трудов и диссертации на русском языке:

79. Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 31 с.
80. Годенов И.С. Формирование институтов и механизма Общей политики безопасности и обороны Европейского союза (1998 – 2012 гг.): дис. … канд. ист. наук: 07.00.03 – ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский государственный университет». – Томск, 2012. – 233 с.
81. Гуськова Е.Ю. История Югославского кризиса (1990-2000). – М.: Русское право/Русский Национальный Фонд, 2001, – 720 с.

82. Европейский Союз и региональные конфликты / Отв. ред. – Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 143 с.

83. Европейская интеграция: Учебник для вузов / Под ред. О.В. Буториной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова. – 2-е изд., испр. и доп. – М6 Издательство «Аспект Пресс», 2016. – 736 с.

84. Журкин В.В. Военная политика Евросоюза. – М.: Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014. – 256 с.

85. Журкин В.В. Европейская армия: поражения и победы. Общая политика безопасности и обороны Европейского Союза. – М.: Международные отношения, 2012. – 192 с.

86. Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. – М.: Навона, 2010. – 480 с.

87. Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. – М. Наука. – 1987 г.

88. Никитин А.И. Вооруженные конфликты и миротворчество // Современные международные отношения: Учебник / Отв. ред. А.В. Торкунов – МГИМО (У) МИД России. – М.: Издательство «Аспект-Пресс», 2018. – С.48-62.

89. Никитин А.И. Международные конфликты: вмешательство, миротворчество, урегулирование: Учебник / А.И. Никитин. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. – 384 с.

90. Новикова Д.О. Новые инструменты международного кризисного урегулирования: опыт Европейского Союза // Институт международных исследований – М.: МГИМО – Университет, 2009. – 112 с.

91. Подходы ЕС и его стран-членов к созданию автономного оборонного потенциала. Аналитический доклад / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 31 с.

92. Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 135 с.

93. Тузовская Н.Ю. Отношения ЕС и НАТО в процессе трансформации европейской системы безопасности: дис. … канд. полит. наук: 23.00.02 / Тузовская Наталья Юрьевна, науч.рук. Д.А. Данилов – ИЕ РАН. – Москва, 2009. – 247 с.

94. Фененко А.В. Современная история международных отношений: 1991-2015: Учеб. пособие / А.В. Фененко. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2016. – 384 с.

Статьи и главы в научных изданиях на русском языке:

95. Арбатова Н.К. Роль ЕС в системе европейской безопасности после Лиссабонского договора / Н.К. Арбатова // Европейский союз в XXI веке: время испытаний. – М.: Издательство «Новый Мир», 2012. – С.10-46.

96. Барабанов О.Н. Общая политика Европейского Союза в области обороны и безопасности: этапы становления и перспективы развития / О.Н Барабанов // Европейские страны СНГ: место в «Большой Европе» / Под ред. М.М. Наринского и др. – М.: Межд. отношения, 2005. – С.166-195.

97. Барановский В.Г. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа // Евроатлантической пространство безопасности / Под ред. А.А. Дынкина, И.С. Иванова. – М.: ЛЕНАНД, 2011. – С.29-87.

98. Данилов Д.А. Европейская система безопасности: дилемма партнёрства и соперничества/ Д.А. Данилов // Выстраивая добрососедство. Россия на пространствах Европы. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2013. – С.113-134.

99. Данилов Д.А. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны / Д.А. Данилов // Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой – М.: Издательство «Весь Мир», 2012. – С.252-280.
100. Данилов Д.А. Формирование системы европейской безопасности// Безопасность Европы /под ред. В.В. Журкина. – М.: ИЕ РАН, Изд-во «Весь Мир», 2011. – С.11-70.
101. Михайлов, С.А. Политика Европейского союза в отношении Молдавии и приднестровского урегулирования: институциональный и национальный аспекты // Проблемы национальной стратегии. – № 2 (17) 2013. – С.60-67.
102. Уткин С.В. Развитие политики ЕС в области безопасности и обороны и проблема эффективности военного вмешательства// Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 2) / Отв. ред. – Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2007. – С.187-193.
103. Шамаров П.В., Лавренов С.Я. Международное миротворчество: содержание понятия // Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». – 2016, №10 (321). – С.97-114.

Монографии и сборники научных трудов на английском языке:

104. Adams G., Ben-Ari G. Transforming European Militaries: Coalition Operations and the Technology Gap. – Routledge, 2006. – 192 p.
105. Aspinall E. The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh? / Managing Internal Conflicts in Asia // East-West Center Washington, 2005. – 104 p.
106. Braud P.-A., Gervi G. The EU mission in Aceh: implementing peace // ISS, Occasional Paper No. 61 – December 2005. – 41 p.
107. Bremberg N. Diplomacy and Security Community-Building: EU Crisis Management in the Western Mediterranea. – Routledge, 2015. – 200 p.
108. Brzoska M., Law D. Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations – Routledge, 2013. – 142 p.
109. Cakir A.E. The United States and Turkey's Path to Europe: Hands across the Table – Routledge, 2015. – 290 p.
110. Chivvis C.-S. EU Civilian Crisis Management. The Record So Far – National Defense Research Institute. RAND Corporation. – 2010. – 52 p.
111. Dijkstra H. Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective – Springer, 2013. – 228 p.
112. Drent M., Zandee D. Breaking pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union // Netherlands Institute of International Relations “Clingendel”. – January 2010. – 93 p.
113. The EU as a Global Conflict Manager / Whitman R.-G., Wolff S. (eds.). – Routledge, 2012. – 253 p.
114. EU Conflict Prevention and Crisis Management Roles, Institutions, and Policies / Eva Gross, Ana E. Juncos (eds.). – Routledge, 2010. – 192 p.
115. European security and defence: core documents 2004 // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No.75, Vol. V. – Paris, February 2005. – 416 p.
116. EU security and defence. Core documents 2007 / Compiled by Catherine Glière // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 112, Vol.VIII. – Paris, October 2008. – 498 p.
117. EU security and defence. Core documents 2008 / Compiled by Catherine Glière // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 117, Vol. IX. – Paris, July 2009. – P.464.

118. EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004) – Ed. by Nicole Gnesotto. – ISS, European Union. Paris, 2004. – 294 p.
119. European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. – Paris: EUISS, 2009. – 448 p.
120. Fiott, D. The Common Security and Defence Policy: National Perspectives. 2015 – 115 p.
121. Foreign and Security Policy in the European Union / Ed. Kjell A.Eliassen. – SAGE, 1998. – 256 p.
122. From Copenhagen to Brussels. European defense: core documents / Compiled by Antonio Missiroli // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 67. – Paris, December 2003. – 454 p.
123. From Laeken to Copenhagen. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No. 57 – Paris, February 2003. – 280 p.
124. From Nice to Laeken. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, EU. – Chaillot Paper No.51. – Paris, April 2002. – 198 p.
125. From Saint-Malo to Nice. European Defense: core documents / Compiled by Maartje Rutten // Institute for Security Studies, WEU. – Chaillot Papers No.47. – Paris, May 2001. – 225 p.
126. Giegerich B., Mölling C. The United Kingdom's contribution to European security and defence. The International Institute for Strategic Studies. February 2018. – 16 p.
127. Ginsberg R., Penksa S. The European Union in Global Security: The Politics of Impact. 2012. Springer. 270 p.
128. Gänzle S., Sens A. The Changing Politics of European Security: Europe Alone? – Springer, 2007. – 242 p.
129. Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union – Macmillan International Higher Education, 2014. – 320 p.
130. Hunter R.-E. The European Security and Defence Policy: NATO's Companion or Competitor? – RAND Corporation, 2002. – 206 p.
131. Improving the Effectiveness of Capabilities (ICE) in EU Conflict Prevention. D3.3 The Central African Republic (CAR) Review – CSA project. – 14.02.2017. – 135 p.
132. Institute of Europe RAS, The EU Global Strategy. A View from Russia, – 2017. – 38 p.
133. Juncos A.-E. EU Foreign and Security Policy in Bosnia: The politics of coherence and effectiveness – Oxford University Press, 2015. – 218 p.
134. Jones P.-L. NATO's Combined Joint Task Force Concept: Viable Tiger or Paper Dragon? – School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas. – May 1999. – 73 p.
135. Klemenčić M. Territorial Proposals for the Settlement of the War in Bosnia-Hercegovina – IBRU, 1994. – 74 p.
136. Laursen F., Vanhoonacker S. The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, new policies and international identity of the European Community: professional research paper – Martinus Nijhoff Publishers, June 1992.
137. Litra L., Medynskyi I., Zarembo K. Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Ukraine. / WOSCAP Project. Institute of World Policy. March 2017. 77 p.
138. Macharashvili N., Basilaia E., Samkharade N. Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia / WOSCAP Project. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University. 24 March 2017. 58 p.
139. Merlingen M., Ostrauskaite R. European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective – Routledge, 2008. – 248 p.

140. Oakes M. European Defence: From Pörtschach to Helsinki – House of Commons. Research paper No.00/20. – 21.02.2000. – 64 p
141. Palm T. The changing character of EUFOR Althea: power politics or learning? // Cambridge Review of International Affairs, 2017, Vol. 30, No. 1. – P. 67-86.
142. Peters D. Constrained Balancing: The EU's Security Policy – Palgrave Macmillan, 2010. – 264 p.
143. Reichard M. The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective – Routledge, 2016. – 428 p.
144. Rohan, S. The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration – Routledge, 2014. – 422 p.
145. Stahn C. The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond – Cambridge University Press. – 2008. – 828 p.
146. Shurkin M., Pezard S., Zimmerman R.-S. Mali's Next Battle: Improving Counterterrorism Capabilities – Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017. – 125 p.
147. Tardy, T. CSDP in action. What contribution to international security? – European Union Institute for Security Studies, 2015, 54 p.
148. Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 / Ed. by Tobias Flessenkemper and Damien Helly. – ISS Joint Report. January 2013. – 88 p.
149. Thatcher M. Statecraft: Strategies for a Changing World – HarperCollins, 2003. – 486 p.
150. Winn N., Lord C. EU Foreign Policy Beyond the Nation State: Joint Action and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy. – Springer, 2001. – 192 p.
151. Yearbook of European Security 2013 – EU Institute for Security Studies. – 2013. – 363 p.
152. Yearbook of European Security 2014 – EU Institute for Security Studies. – 2014. – 333 p.
153. Yearbook of European Security 2015 – EU Institute for Security Studies. – 2015. – 237 p.
154. Yearbook of European Security 2016 – EU Institute for Security Studies. – 2016. – 232 p.
155. Yearbook of European Security 2017 – EU Institute for Security Studies. – 2017. – 163 p.
156. Yearbook of European Security 2018 – EU Institute for Security Studies. – 2018. – 221 p.

Статьи и главы в научных изданиях на английском языке:

157. Biscop S. All or nothing? European and British strategic autonomy after the Brexit // Egmont Paper No.87. September 2016. – 32 p.
158. Biscop S., Coelmont J. Defence: The European Council Matters // Security Policy Brief. – Egmont, The Royal Institute for International Relations, Brussels. – No. 51, December 2013. – 4 p.
159. Bailesand A., Messervy-Whiting G. Death of an Institution. The end for Western European Union, a future for European defence? – Egmont Paper No. 46. – May 2011. – 83 p.
160. Blair A. Swimming with the tide? Britain and the Maastricht Treaty negotiations on common foreign and security policy. – Contemporary British History. September 1998. – 21 p.
161. Christian M. State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry – European Parliament. Directorate-general for external policies. Policy department. – June 2015. – 53 p.
162. Delpech T. International terrorism and Europe. // EU Institute for Security Studies – Chaillot Papers No. 56, December 2002. – 55 p.
163. Dupuy K., Rustad S.A. Trends in Armed Conflict, 1946–2017. // Conflict Trends 05.2018. Peace Research Institute Oslo (PRIO). – 4.p.

164. Faleg G. Castles in the Sand: Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy // CEPS Commentary. 28.01.2013. – 3 p.

165. Gegout, C. Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist explanation. – European Foreign Affairs Review, 2005, No.10, pp.427-443.

166. Gourlay C., Helly D., Ioannides I. Civil crisis management: the EU way / ed. Agnieszka Nowak. // Chaillot Papers No.90. – Institute for Security Studies, European Union. – Paris, June 2006. – 146 p.

167. Hansen A., Security and Defence: The EU Police Mission Bosnia-Herzegovina // Contemporary European Foreign Policy / W. Carlsnaes, H.Sjursen and B.White (eds). – London: Sage Publications, 2004. – 288 p.

168. Juncos A. Police Mission in Bosnia and Herzegovina. // Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans / Michael Emerson, Eva Gross (eds.) – Centre for European Policy Studies, 2007. – 156 p.

169. Jopp M. European Defence Policy: The Debate on the Institutional Aspects – Bonn: Institut für Europäische Politik, June-July 1999. – P.4.

170. Knauer J. EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina – College of Europe. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. – EU Diplomacy Papers, No. 7, 2011. – 32 p.

171. Kupferschmidt F. Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation Between NATO and the EU in Operation Althea // SWP Research Paper. Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. – Berlin, April 2006. – 29 p.

172. Mai'a K. Davis Cross. Cooperation by committee: the EU military committee and the committee for civilian crisis management // EU Institute for Security Studies. – Occasional paper No. 82. – February 2010.

173. Marchio R. "Operation Alba". A European Approach to Peace Support in the Balkans – US Army War College, 2000. – 18 p.

174. Menon A. Empowering paradise? The ESDP at ten // International Affairs. – 2009, No.85, – P. 227–246.

175. The Myth about the Closure of OHR. – Foreign Policy Initiative BH – Analysis Paper No. 4, 2011. – 10 p.

176. Moens A. The European Security and Defence Identity and the Non-Concert of Europe // European Security, Volume 2, 1993. Issue 4.

177. Padurariu A. The Implementation of Police Reform in Bosnia and Herzegovina: Analysing UN and EU Efforts // Stability: International Journal of Security & Development – No. 4, 2014. – P. 1-18.

178. Penksa S.-E. Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions – CEPS Working Document No. 255, December 2006. – 30 p.

179. Pirozzi, N. The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management, DCAF Brussels. EU Crisis Management Papers Series, 2013, 24 p.

180. Popescu N. The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighborhood // ISS Occasional Paper No.60. October 2005. 46 p.

181. Reykers Y. EU Battlegroups: High costs, no benefits // Contemporary Security Policy, – July 2017. – P. 457-470.

182. Reykers Y. No supply without demand: explaining the absence of the EU Battlegroups in Libya, Mali and the Central African Republic // European Security. – 19 July 2016. – P. 346-365.

183. Schmitt B. European Capabilities Action Plan (ECAP) [Electronic source]// ISS, EU, 2003. 3 p.

184. Schulze K.-E. Mission Not So Impossible. The Aceh Monitoring Mission and Lessons learned for the EU // Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis. – July 2007. 15 p.

185. Simón L. Command and control? Planning for EU military operations/ Luis Simón // EU ISS, Occasional Paper. –January 2010, No. 81. – 48 p.

186. Simón, L; Mattelaer A. EUnity of Command – the Planning and Conduct of CSDP Operations / Egmont Paper 41. – Egmont, Royal Institute for International Relations. – Netherlands, January 2011. 26 p.

187. Sloan S.-R. The United States and European defence // Chaillot Paper №39. – Institute for Security Studies, WEU. – Paris, April 2000. – 54 p.

188. Shyamika J. From Revolution to Reform and Back: EU-Security Sector Reform in Ukraine. // European Security, Volume 27, 2018, Issue 4. P. 453-468.

189. Tardy T. MPCC: towards an EU military command? – EU Institute for Security Studies. – June 2017. – Brief No. 17. – 4 p.

190. Tardy, T. Civilian crisis management: Towards a new paradigm. – EU ISS Brief Issue, 2016, No.23, 4 p.

191. Tardy, T. The EU: from comprehensive vision to integrated action. – EU ISS Brief Issue, 2017, No.5, 4 p.

192. Tomolya J. Operation “Artemis”: The First Autonomous EU-led Operation // AARMS. Vol.14, No.1, 2015. – P. 121-132.

193. Van der Lijn J. For the long run. A mapping of migration-related activities in the wider Sahel region // Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations. – January 2017. – 25 p.

194. Watson F., Ware R. Bosnia, the UN and the NATO Ultimatum – Research Paper 94/33. International Affairs and Defence Section. House of Commons Library. – 17 February 1994. – 27 p.

195. Whitman R.-G. Amsterdam's unfinished business? The Blair government's initiative and the future of the Western European Union – Institute for Security Studies, Western European Union. – Occasional Paper No. 7, January 1999. – 29 p.

196. Vanaga N. Challenges and Solutions for EU Battlegroup Deployment within the Existing Legal Framework – Policy brief. The Centre for Security and Strategic Research, The National Defence Academy of Latvia – 2015. – 5 p.

197. Wisler, Dominique, The Police Reform in Bosnia and Herzegovina // After Intervention: Public Security Management in Post-conflict Societies from Intervention to Sustainable Local Ownership / Anja H. Ebnother and Philip Fluri (eds.) – Columbia International Affairs Online, New York, 2005. – P.139-160.

Электронные ресурсы, публикации СМИ:

198. Европейский союз. Факты и комментарии. – ИЕ РАН. Ассоциация европейских исследований (АЕВИС). URL: http://www.edc-aes.ru/ru/union/archive/ (дата обращения: 14.06.2018).

199. Отношения ЕС-Украина. Справочный материал / Официальный сайт Европейской службы внешних действий [Электронный ресурс]. 17.12.2018. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/47943/отношения-ес-украина-справочный-материал_ru (дата обращения: 12.03.2019).

200. Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the 10 years anniversary of the conflict between Russia and Georgia / Delegation of the European Union to Georgia [Electronic

resource]. 7.8.2018. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/49171/node/49171_me (accessed: 11.03.2019).

201. European Council, Council of the European Union. Official Website. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/ (accessed: 14.06.2018).
202. International Organization for Migration. Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. URL: http://migration.iom.int/europe/ (accessed 14.06.2018)
203. NATO Official Website. URL: https://www.nato.int/ (accessed: 14.06.2018).
204. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze [Electronic source]. URL: http://www.zif-berlin.org/en.html (accessed: 14.06.2018).
205. Baig R. The interests behind France's intervention in Mali // DW. 16.01.2013. URL: http://www.dw.com/en/the-interests-behind-frances-intervention-in-mali/a-16523792 (accessed: 14.06.2018).
206. Eilstrup-Sangiovanni M. The EU's Common Security and Defense Policy and the Mali Crisis // E-international relations. 16 August 2013. URL: http://www.e-ir.info/2013/08/16/the-eus-common-security-and-defense-policy-and-the-mali-crisis/#_ftnref3 (accessed: 14.06.2018).
207. Europe in a foreign field. The Europeans' ability to deploy force abroad is falling, but Mali shows it is still needed. // The Economist. 19.01.2013. URL: https://www.economist.com/europe/2013/01/19/europe-in-a-foreign-field (accessed: 14.06.2018).
208. Gros-Verheyde N. Pas de Turc à la tête d'EUFOR Althea // Brussels 2, 3 Juin 2010. URL: https://www.bruxelles2.eu/2010/06/03/pasdeturcalatetedeuforalthea/ (accessed: 14.06.2018).
209. Jonh I. France says Central African Republic on verge of genocide // Reuters. Wold News. November 21, 2013. URL: https://uk.reuters.com/article/uk-centralafrica-france/france-says-central-african-republic-on-verge-of-genocide-idUKBRE9AK0WU20131121 (accessed: 14.06.2018).
210. Korski D. Learning from the EU's Georgia success / European Council on Foreign Relations [Electronic resource]. 10.10.2008. URL: https://www.ecfr.eu/article/eu_georgia_eumm_esdp (accessed: 11.03.2019).
211. Lazareva I. "Now we're back it's even worse": the Bangui residents who preferred a refugee camp to their home city // The Guardian, Wed 5 Jul 2017. URL: https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/05/mpoko-airport-bangui-residents-return-city-worse-refugee-camp-internally-displaced-central-african-republic (accessed: 14.06.2018).
212. Mali crisis: EU troops begin training mission // BBC News. 2 April 2013. URL: http://www.bbc.com/news/world-africa-21998398 (accessed: 14.06.2018).
213. Mali: Tuareg rebels "defeat government army in Kidal" // BBC News. 22.05.2014. URL: http://www.bbc.com/news/world-africa-27511448 (accessed: 14.06.2018).
214. Paris accueille avec perplexité l'initiative de Tony Blair sur la défense européenne // Le Monde, 23.10.1998.
215. Turkey resists demands for EU deal with Nato // The Guardian. 16.12.2000. URL: https://www.theguardian.com/world/2000/dec/16/eu.politics (accessed:14.06.2018).
216. Une mise en garde de la présidence néerlandaise de la CEE L'Europe " ne doit pas être soumise au consensus franco-allemand " déclare M. Van den Broek. // Le Monde, 18.10.1991.
217. Whitney C.-R. War in the Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity [Electronic resource] // Special to The New York Times. – January 25, 1991. – Mode of access: http://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html (accessed: 12.11.2017).