

Политика безопасности или безопасная политика?

Худоян Г. М.

*Кафедра уголовного процесса Образовательного комплекса полиции,
Отдел по сотрудничеству со странами СНГ управления международного сотрудничества
Штаба Полиции Республики Армения, (Армения, Ереван)
e-mail: khudoyan@police.am*

Ключевые слова: Общая внешняя политика и политика безопасности-ОВПБ, Европейская политика безопасности и обороны-ЕПБО, Общие стратегии, Совместные действия, Общие позиции, продвинутое сотрудничество, Верховный Представитель по ОВПБ.

Անվտանգության քաղաքականությունը թե՞ անվտանգ քաղաքականություն

Խուդոյան Գ. Մ.

*Հայաստանի Հանրապետության Ոստիկանության կրթական համալիրի
քրեական գործընթացի ամբիոն,
ՀՀ ոստիկանության շտաբի միջազգային համագործակցության վարչության ԱՊՀ երկրների հետ
համագործակցության բաժին /Հայաստան, Երևան/
khudoyan@police.am*

Ամփոփում Գիտական հոդվածը նվիրված է ԵՄ ընդհանուր արտաքին և անվտանգության քաղաքականության և ԵՄ պաշտպանական քաղաքականության ձևավորմանը, գործունեությանը, ԵՄ-ՆԱՏՕ փոխհարաբերություններին, ինչպես նաև ԵՄ կողմից իրականացված քաղաքացիական ու ռազմական առաքելություններին և օպերացիաներին: Ուսումնասիրված տվյալների հիման վրա, հեղինակի կողմից գնահատական է տրվել Եվրոպական անվտանգության քաղաքականության կայացման և գործունեության արդյունավետության վերաբերյալ:

Վճռորոշ բառեր ԵՄ ընդհանուր արտաքին և անվտանգության քաղաքականության, ԵՄ պաշտպանական քաղաքականության, Ընդհանուր ռազմավարություններ, համատեղ գործողություններ, Ընդհանուր դիրքորոշումներ, Խորացված համագործակցություն, ընդհանուր արտաքին և անվտանգության քաղաքականության Բարձր ներկայացուցիչ:

Security Policy or Secured Policy?

Khudoyan G. M.

*Department of Criminal Procedure of Educational Complex of Police of the Republic of Armenia,
CIS cooperation division of International Cooperation Department of the Headquarters of Police of the
Republic of Armenia
(Armenia, Yerevan)
khudoyan@edupolice.am*

Absrtact: The scientific article is on the formation and operation of the EU common foreign and security policy and the EU defense policy, EU-NATO relations as well as civil and military missions and operations carried out by the EU. Based on the studied data, the author has evaluated the European security policy making and its efficiency.

Keywords: Common Foreign and Security Policy-CFSP, European Security and Defence Policy-ESDP, Common Strategies, Joint Actions, Common Positions, Enhanced cooperation, High Representative for Common Foreign and Security Policy.

*Европа - это экономический гигант,
политический карлик и, что ещё хуже,
просто червяк до тех пор, пока она
не займётся формированием своего
оборонного потенциала.*

Марк Эйскенс, премьер-министр Бельгии, 1981 г.

На Европейском континенте в рамках Европейского Союза сформирована и действует Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ, Common Foreign and Security Policy, CFSP) - Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО, European Security and Defence

Policy, ESDP)¹. Но какова истинная цель её формирования, является ли она самодостаточной и серьёзной составляющей на арене мировой политики? Каковы её достижения в сфере безопасности? Какую надежду с ней связывают европейцы?

Рассматривая ОВПБ Европейского Союза как краеугольный аспект реализации общеевропейской обороноспособности и гарантии защищённости народов Европы, необходимо проанализировать реальную составляющую этой политики, её становление, формирование органов, структур и наконец, оценить эффективность деятельности этой самой политики в реалиях современных вызовов и угроз.

Первая попытка интеграции Европейской составляющей политики безопасности была предпринята 27 мая 1952 года, когда Франция, ФРГ, Италия и Бельгия, Нидерланды, Люксембург подписали договор об учреждении Европейского Оборонительного сообщества (ЕОС). Однако 30 августа 1954 г. парламент Франции 319 голосами против 264 заблокировал создание ЕОС и интеграция стала развиваться в направлении от экономики к политике². Взамен провалившегося ЕОС Парижским соглашением от 23 октября 1954 года был создан Западноевропейский Союз (ЗЕС)³, который стремился наладить военное сотрудничество европейских стран, и углублял взаимодействие с НАТО и ЕС. В момент своего расцвета (конец 1990-х годов) ЗЕС включал 28 стран с различными формами членства (члены, ассоциированные члены, наблюдатели, ассоциированные партнёры), в том числе всех тогдашних 15 членов ЕС. На практике же союз стал подчинённой структурой НАТО.

Уже к началу 1990-х возросшая экономическая мощь Европы требовала соответствующего усиления политического и оборонного потенциала, что выразилось в необходимости подписания нового учредительного договора включающего эти сферы, и им стал Договор о Европейском Союзе 1993 г. именуемый также – Маастрихт-

ский договор⁴. Так, по Маастрихтскому договору впервые понятие Общей внешней политики и политики безопасности получило правовое подкрепление, сформировав структуру из трёх опор: Европейские сообщества; **Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС (ОВПБ)**; Полицейское и судебное сотрудничество по уголовным делам. Положения, касающиеся ОВПБ (вторая опора) были изложены в главе V Договора, а статья J.1 устанавливала, что Союз и его государства-члены определяют и осуществляют общую внешнюю политику и политику безопасности, регулируемую положениями данного раздела и охватывающую все области внешней политики и политики безопасности, а **целями** общей внешней политики и политики безопасности являются: защита общих ценностей, основных интересов и независимости Союза; укрепление безопасности Союза и его государств-членов всеми способами; сохранение мира и укрепление международной безопасности, в соответствии с принципами Устава Организации Объединённых Наций, так же, как и с принципами Хельсинкского Заключительного акта и целями Парижской хартии; содействие международному сотрудничеству; развитие и консолидация демократии и законности, и уважение прав человека и основных свобод⁵. Предусматривалось введение поста Верховного представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности, и создание Подразделения по планированию новой политики и раннему предупреждению, с целью анализа международных событий, а также выработке решений и представления их Совету. Договор также предусматривал общие позиции (common positions) и совместные действия (joint actions)⁶. По Маастрихтскому договору делалось различие в вопросах безопасности и обороны, и дальнейшая практика покажет, что Оборона станет рассматриваться как вопрос связанный с развертыванием войск, и за ОПБО будут отвечать министерства обороны, в то время как другие вопросы, такие как нераспространение, подпадают под определение безопасности, и ОВПБ будет приписана «Иностранному делу». Это также приведет к относительно четкой линии разделения между «военной безопасностью» (ОПБО) и другими формами безопасности (ОВПБ)⁷. Также,

¹ См. Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 2, см. также https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en; <https://textbooks.studio/uchebnik-geopolitika/obschaya-vneshnyaya-politika-politika-22749.html>; https://ru.wikipedia.org/wiki/Общая_внешняя_политика_и_политика_безопасности; <http://eulaw.edu.ru/old/documents/articles/eu8.htm>.

² См. https://ru.wikipedia.org/wiki/Общая_внешняя_политика_и_политика_безопасности, см. также <https://textbooks.studio/uchebnik-geopolitika/stanovlenie-politicheskogo-oboronnogo-22750.html>

³ См. https://ru.wikipedia.org/wiki/Западноевропейский_союз; см. также <http://chvk.info/file/sozдание-evropejskoj-armii-istoriya-voprosa/>

⁴ См. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>

⁵ См. Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 3-4.

⁶ См. См. Буторина О. В., Европейская интеграция (М.: «Деловая Литература» 2011), стр. 233.

⁷ См. Ramses A. Wessel. Common Foreign, Security and Defence Policy (Oxford/Malden: Wiley-Blackwell, 2016), стр. 407.

ОВПБ признает обязательства своих членов в отношении НАТО и объявляет, что ОВПБ будет совместима с общей политикой безопасности и обороны, созданной в этих рамках. Действия в области обороны должны решаться европейской опорой НАТО и ЗЕС, а не через Совет⁸.

Необходимо подчеркнуть, что 19 июня 1992 года на совещании в Бонне страны ЗЕС приняли «Петерсбергскую декларацию»⁹, касающуюся отношений между ЗЕС, ЕС и НАТО. Декларация предусматривала расширение функций ЗЕС и включала: гуманитарные и спасательные задачи; поддержание мира; задачи боевых сил в управлении кризисами, включая миротворчество. С октября 1993 года начал функционировать Еврокорпус¹⁰ (достиг полной оперативной готовности в 1995 году). Уже в ноябре 1995 года были созданы силы быстрого реагирования ЕС (European Rapid Operational Force (EUROFOR)) численностью 12000 человек, и Европейские морские силы (EUROMARFOR) состоящие из военнослужащих Италии, Франции, Португалии и Испании, со штаб-квартирой во Флоренции (Италия)¹¹.

Рассматривая взаимодействие НАТО с ЗЕС, необходимо подчеркнуть, что США, не желая потери своего влияния в Европейском регионе, поощрили развитие союза на основе военной инфраструктуры Северного альянса, при их тесном взаимодействии¹². Однако натовское доминирование не устраивало сторонников исконно европейской политической и военной системы, и в 1999 г. они добились того, что Амстердамский договор узаконил роспуск ЗЕС с поглощением его структур Евросоюзом. Всё же, фактор евроатлантического пространства, наличие НАТО и

гарантий безопасности, предоставляемых США, вынуждают оценивать её выгоды и преимущества гораздо более критично, нежели в случае с региональной экономической интеграцией¹³. Отсюда отставание с юридическим и институциональным оформлением ОВПБ и ЕПБО от прогресса в области создания единого рынка, Экономического и Валютного Союза, предпочтение, отдаваемое межправительственному, а не наднациональному инструментарию выработки, принятия и реализации решений.

В сфере ОВПБ наметились и проблемы, в числе которых можно отметить желание государства-участника Союза придерживаться национальных интересов своей страны, порой идущих в разрез с предложенной и одобренной позицией другой или нескольких государств-участниц, и из-за процедуры анонимного голосования и применения права вето, тормозящих принятие решения Советом. Наглядно это выразилось в период Балканского кризиса (1995г.) - демонстрируя слабость **общей** европейской позиции¹⁴. К тому же, отсутствие военного потенциала для поддержки собственной общей политики привело к спотыканию ЕС в бывшей Югославии, и заставило его положиться на НАТО (и, следовательно, Соединенные Штаты) в качестве силового механизма принуждения¹⁵.

Решающее событие в европейской политике безопасности и обороны (с 1 декабря 2009 г. - Общей политике безопасности и обороны)¹⁶ произошло 4-5 декабря 1998 г. во французском курортном городке Сен-Мало¹⁷, где на проходящем Саммите, Президент Франции Жак Ширак и Премьер-министр Великобритании Тони Блэр, приняли совместную декларацию с призывом к ЕС начать формирование ОПБО, включающую Европейские военные подразделения способные на самостоятельные действия¹⁸. С этих дней в

⁸ См. John J. Kavanagh, *Attempting to Run Before Learning to Walk: Problems of the EU's Common Foreign and Security Policy* (Boston College International & Comparative Law Review, Volume 20, Issu 2, 1997) стр. 364.

⁹ См. <http://chvk.info/file/sozдание-evropejskoj-armii-istoriya-voprosa/>, см. также https://ru.wikipedia.org/wiki/Общая_внешняя_политика_и_политика_безопасности

¹⁰ Его штаб-квартира дислоцируется в Страсбурге (Франция) и насчитывает около 1000 военнослужащих. Странами-участниками корпуса являются Бельгия, Германия, Испания, Люксембург и Франция. Ассоциированные нации – Греция, Италия, Польша и Турция (в их число ранее входили также Австрия (2002-2011 гг), Канада (2003-2007 гг) и Финляндия (2002-2006 гг). Единственным воинским формированием, постоянно находящимся под командованием Еврокорпуса, стала сформированная в 1989 году франко-германская бригада (5000 человек личного состава) со штабом в Мюльхайме (Германия). Корпус принимал участие в миротворческих миссиях в Косово (2000 год) и Афганистане (2004-2005 гг).

¹¹ 2 июля 2012 года EUROFOR были расформированы.

¹² См. John J. Kavanagh, *Attempting to Run Before Learning to Walk: Problems of the EU's Common Foreign and Security Policy* (Boston College International & Comparative Law Review, Volume 20, Issu 2, 1997) стр. 357.

¹³ См. Европейское Право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / рук. авт. кол. и отв. Ред. Л. М. Энтин. - 3-е издание, пересмотренное и дополненное – М.: НОРМА : ИНФРА-М, 2012. – стр. 428:

¹⁴ См. John J. Kavanagh, *Attempting to Run Before Learning to Walk: Problems of the EU's Common Foreign and Security Policy* (Boston College International & Comparative Law Review, Volume 20, Issu 2, 1997), стр. 360. В пример можно привести предотвращение Грецией создания тесных связей между ЕС и Македонией, из-за названия экс Югославской Республики «Македония», подразумевающей наличие видов на Греческую территорию.

¹⁵ См. Там же стр. 364.

¹⁶ ЕПБО Лиссабонским договором переименована в ОПБО.

¹⁷ См. https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html; см. также <http://uchebnik-online.com/131/1050.html>

¹⁸ См. Шереметьев Д.В. Особенности формирования общей политики безопасности и обороны ЕС на современном

Европе принято начинать отсчет ЕПБО/ОПБО¹⁹. Хотя декларация позитивно воспринимала статью 5 Вашингтонского договора, предусматривающую коллективную защиту, всё же она замалчивала о (явном) первенстве НАТО в Соглашении Берлин-Брюссель, и определении, что не должно быть «двух НАТО»: одной для статьи 5 Североатлантического договора, другой для задач, не относящихся к этой статье. Явным было также отсутствие определения об идентичности европейской обороны и безопасности в рамках НАТО, которое могло бы использовать понятие «разделяемые, но не отдельные «военные возможности»²⁰.

Последующим учредительным договором регламентирующим сферы Европейской политики безопасности и обороны является Амстердамский договор²¹, который вступил в силу в 1999 г. Амстердамский договор впервые определил четыре основных **инструмента** ОВПБ: *Принципы и рекомендации* (Principles and Guidelines), которые обеспечивают общее политическое направление; *Общие стратегии* (Common strategies)²², в которых изложены цели и средства; *Совместные действия* (Joint Actions), направленные на конкретные ситуации; и *Общие позиции* (Common Positions), которые определяют подход к конкретному вопросу²³. В договоре было пересмотрено положение о должности Верховного Представителя по ОВПБ (High Representative for Common Foreign and Security Policy)²⁴, который должен был координировать проведение согласованной ОВПБ, с назначением на эту должность 18 октября 1999 г. Хавьера Соланы²⁵. Предусматривалось создание дополнительного аппарата внешнеполитического пла-

этапе (№ 2 (14) «Геополитический журнал», 2016г.), стр. 48; см. также https://en.wikipedia.org/wiki/Saint-Malo_declaration

¹⁹ См. <https://textbooks.studio/uchebnik-geopolitika/obschaya-politika-bezopasnosti-22752.html>

²⁰ См. Robert E. Hunter, The European Security and Defense Policy: NATO's Companion- or Competitor? (RAND 2002), стр.30.

²¹ См. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>

²² См. Буторина О. В. Европейская интеграция (М.: «Деловая Литература» 2011), стр. 233.

²³ См. Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 6.

²⁴ Сейчас эта должность именуется Верховный представитель Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy). С 1 ноября 2014 года ее занимает Фредерика Могерини.

²⁵ См. <http://eulaw.edu.ru/old/documents/articles/eu8.htm>, см. также Гороховская Е.В. Лиссабонский договор государств-членов Европейского Союза в свете реформирования системы управления ЕС: общая характеристика (Альманах Международного Права, Выпуск 2) стр. 180-181.

нирования в составе Генерального Секретариата Совета ЕС, а также положение о постепенном включении Западноевропейского союза и подчинённых ему органов в общую систему институтов ЕС. При выборе стратегии всякий раз уточняются ее цель, сроки действия, а также средства, которые со своей стороны должны предоставить Союз и отдельные государства-члены. Совет проводит стратегии в жизнь, определяя в частности совместные действия и общую позицию. Он может рекомендовать Европейскому Совету ту или иную Общую стратегию²⁶. Амстердамским договором предусматривалось также продвинутое сотрудничество (enhanced cooperation)²⁷ той или иной группы членов ЕС в ОВПБ.

В декабре 1999 года, уже на Хельсинской конференции²⁸, было решено создать новые политические и военные структуры ЕС, для принятия решений в области внешней политики, политики безопасности и обороны, а также повысить к 2003 г. военный потенциал ЕС, позволяющий в двухмесячный срок развернуть военный контингент численностью 60 тыс. человек («корпус быстрого развертывания»), способный к самостоятельным действиям по выполнению всего спектра «Петерсбергских миссий». На основании этих и последующих решений с 2001 года в ЕС начали действовать Комитет по политике и безопасности (The Political and Security Committee, PSC) для согласований по внешней политике и военным вопросам, а также Военный комитет (The European Union Military Committee, EUMC) в составе начальников генеральных штабов вооруженных сил государств ЕС, и подчиняющийся ему Военный штаб (The European Union Military Staff, EUMS). Задачи последнего - военная экспертиза, стратегическое планирование, организации сотрудничества между многонациональными штабами и внутри них²⁹.

Другим краеугольным аспектом формирования и деятельности ОПБО является взаимодействие с НАТО. В течении 2002 года между ЕС и НАТО было подписано большое количество секретных соглашений по формуле «Берлин - плюс». В итоге объем принятых документов оказался настолько большим, что обе организации приняли решение объединить всю эту документальную массу в единое Рамочное соглашение

²⁶ См. <http://n-europe.eu/glossary/term/666>.

²⁷ См. Marise Cremona, Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU (EUI Working Paper LAW 2009/21), стр. 1, 8-9.

²⁸ См. <https://textbooks.studio/uchebnik-geopolitika/obschaya-politika-bezopasnosti-22752.html>; см. также <http://uchebnik-online.com/131/1050.html>

²⁹ См. <http://chvk.info/file/sozdanie-evropejskoj-armii-istoriya-voprosa/>

«Берлин - плюс», которое было окончательно утверждено 17 марта 2003 года³⁰. Американский исследователь данной сферы Роберт Хантер, к формулировке «гарантированный доступ» и «допущение оговоренного потенциала, общих сил и средств» составляющих «суть формулы Берлин-плюс» относится скептически, считая, что поощрение полной независимости оборонных действий Европы «может украсть ресурсы у НАТО, и вместе с тем, способность к политической и военной эффективности»³¹. Так или иначе, в указанный период сложилась неоднозначная ситуация в отношениях ЕС (некоторых государств-членов) - НАТО, с учётом предпринятых военных действий США и некоторых их партнёров по НАТО в Ираке³². Существуют разногласия между Турцией (членом НАТО, но не ЕС) и Кипром (членом ЕС, но не НАТО), что часто упоминаются как основное препятствие для более глубокого сотрудничества и обмена информацией. Некоторые наблюдатели также указывают на бюрократическое соперничество и конкуренцию между этими двумя институтами и противоречивые взгляды на их роли³³.

Далее в рамках формирования Ниццкого договора³⁴ углублённое сотрудничество в сфере ОПБО предусмотрено в двух положениях, это статьи 43-45 Договора о ЕС, формирующие общие положения, и относящиеся ко все трём опорам, и статьи 27а-27е Договора о ЕС содержащие специальные положения относящиеся к углублённому сотрудничеству в сфере ОПБО³⁵.

³⁰ См. Шереметьев Д. В. Особенности формирования общей политики безопасности и обороны ЕС на современном этапе (№ 2 (14) «Геополитический журнал», 2016г.), стр. 53; см. также https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm?selectedLocale=en; <http://www.eufp.eu/eeas-berlin-plus-agreement>; <https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-en>; <https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf>; Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 23.

³¹ См. Robert E. Hunter, The European Security and Defense Policy: NATO's Companion- or Competitor? (RAND 2002), стр. 55-56.

³² См. Худоян Г. М. Несоответствие правового статуса и фактической деятельности Организации Объединенных Наций (Регион и мир, 2017, № 2), стр. 92, см. также Gerrard Quille. The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? (International Peacekeeping, Vol.11, No.3, 2004), стр. 431; Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 8.

³³ См. Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 24.

³⁴ См. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>

³⁵ См. Marise Cremona, Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU (EUI Working Paper LAW 2009/21), стр. 2.

Тем временем, 12 декабря 2003г. Европейский совет принял решение о создании Гражданско-военной ячейки, а внутри неё образовали Оперативный центр ЕС (EU Operation Centre) для руководства конкретными операциями ЕС. Гражданско-военная ячейка в составе Военного штаба ЕС начала функционировать к лету 2005 г. Оперативный центр был официально активирован 7-15 июня 2007 г., а 12 июля 2004 года, в соответствии с решением ЕС, принятым в июне 2003 года, в Брюсселе было образовано Европейское оборонное агентство (European Defence Agency (EDA)³⁶). В его деятельности участвуют все страны-члены ЕС, за исключением Дании. Кроме того, право участия без права голоса получили Норвегия, Швейцария, Сербия и Украина, не входящие в Евросоюз. Основные направления деятельности Агентства - развитие оборонного потенциала, содействие европейскому сотрудничеству в области вооружения, создание конкурентоспособного европейского рынка военного оборудования, повышение эффективности европейских оборонных исследований и технологий³⁷. Договор наделяет EDA полномочиями применять любые средства, которое оно посчитает необходимым для «усиления промышленной и технологической базы» европейской системы обороны. Кроме того, EDA будет наблюдать за тем, насколько старательно государства-члены ЕС будут наращивать объёмы закупок вооружений³⁸.

Последующим основополагающим учредительным документом Европейского Союза стал Лиссабонский договор³⁹, вступивший в силу 01.12. 2009 года. Лиссабонский Договор по сути является Договором поправкой; он вносит поправки в существующий Договор о Европейском Союзе, и в Договор о Европейских Сообществах, переименовывая последний в Договор о функционировании ЕС (TFEU)⁴⁰. Как и ожидалось, ОВПБ сохранилась в своем нынешнем виде - как форма межправительственного сотрудничества. Но все же в ней произошли серьезные изменения. Не только повторена фраза о возможности превращения ЕПБО в общую оборону, но и поя-

³⁶ См. там же стр. 12.

³⁷ См. Буторина О. В. Европейская интеграция (М.: «Деловая Литература» 2011), стр. 239-240., см. также <http://chvk.info/file/sozdanie-evropejskoj-armii-istoriya-voprosa/>

³⁸ См. Гороховская Е.В. Лиссабонский договор государств-членов Европейского Союза в свете реформирования системы управления ЕС: общая характеристика (Альманах Международного Права, Выпуск 2) стр. 182.

³⁹ См. http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-ab3-8972d8445325.0007.01/DOC_19

⁴⁰ См. Marise Cremona, Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU (EUI Working Paper LAW 2009/21), стр. 6.

вилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии против одного из государств-членов⁴¹. Лиссабонский договор расширил список задач ОПБО, в который входят: 1. Совместные операции по разоружению, 2. Гуманитарные и спасательные задачи, 3. Предоставление военных советов и помощи, 4. Предотвращение конфликтов и поддержание мира, 5. Задачи боевых сил в управлении кризисами, включая миротворчество и постконфликтную стабилизацию⁴². При этом все они могут быть также нацелены на противодействие транснациональному терроризму, в том числе посредством поддержки усилий руководства третьих стран в данной сфере⁴³. В Лиссабонском договоре общие позиции и совместные действия переименованы в «позиции и действия Союза» (Union position and action)⁴⁴, не меняя их существа. Элементы инструментария ОВПБ после 2009 года официально стали именоваться **Решениями**⁴⁵. Основные функции ОВПБ были поделены между Европейским советом и Советом. **Общие функции** (определение принципов и выработку общей стратегии) передали Европейскому совету. **Конкретные функции** (решения о позициях и действиях) Союза достались Совету. Лиссабонским договором предусматривается «постоянное структурированное сотрудничество» (permanent structured cooperation) отдельных групп членов ЕС в военной сфере. Также в ходе работ над Лиссабонским договором, началось создание единого центра стратегического планирования и руководства - Директората управления кризисами и планирования (Crisis Management and Planning Directorate), решение о котором было принято Европейским советом в декабре 2008г.

Для рассмотрения ЕС в качестве глобального игрока безопасности, и полного анализа функциональности ОВПБ/О ЕС, необходимо рассмот-

реть ещё и практические шаги, проделанные в сфере обеспечения безопасности, и в целях становления, укрепления Европейской оборонной, военной составляющей. В этой связи, деятельным механизмом формирования и укрепления военного потенциала ЕС в обозначенный период, становятся реализованные им разнообразные операции и миссии⁴⁶. Характер и география проводимых Европейским Союзом операций и миссий кризисного урегулирования конфликтов, свидетельствуют о нацеленности руководства ЕС на широкое использование такого элемента реализации политики безопасности, в целях внесения вклада в обеспечение глобальной и региональной стабильности, и **укрепления своих позиций** в стратегически важных для её интересов регионах мира. В настоящее время ЕС проводит операции и миссии в различных регионах мира, в которых задействовано около 7 тыс. человек. В зависимости от привлекаемых сил и средств они делятся на военные и гражданские (смешанные) в числе которых: Операция многонациональной группировки войск (сил) государств ЕС в Боснии и Герцеговине "Алтея" (EUFORALTHEA) началась 2 декабря 2004 года на основании решения Совета ЕС по иностранным делам от 12 июля 2004 года и резолюции Совета Безопасности ООН №1575 от 22 ноября 2004-го.; Операция ВМС стран ЕС "Аталанта" по борьбе с пиратством в северо-западной части Индийского океана (EUNAVFOR SOMALIA ATALANTA) проводится с 8 декабря 2008 года по решению Совета ЕС по иностранным делам и на основании резолюции Совета Безопасности ООН с задействованием военного потенциала стран - членов ЕС. 21 декабря 2014 года ее мандат был продлен до декабря 2016-го.; Операция ВМС стран ЕС "София" по борьбе с незаконной миграцией в южной части Средиземного моря EUNAVFOR MED (SOPHIA), проводится с 22 июня 2015 года на основании решения Совета Евросоюза по иностранным делам от 18 мая 2015-го с задействованием военного потенциала 22 стран-участниц. Мандат рассчитан на один год. Общее руководство осуществляет контр-адмирал Э. Кредендино (Италия), непосредственное - командующий группировкой контр-адмирал А. Гуэльо (Италия).; Миссия ЕС по подготовке сил безопасности Сомали (EUTM SOMALIA) развернута 10 апреля 2010 года на основании решения Совета Евросоюза по иностранным делам от 15 февраля 2010-го с задейст-

⁴¹ См. Н.Ю. Кавешников, Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС, стр. 64.; или <http://www.ieras-library.ru/doc/liss1.pdf>; или http://www.perspektivy.info/rus/gos/lissabonskij_dogovor_kak_menajetsa_jevropejskij_sojuz_2009-12-22.htm; См. также Н.П. Лёвина, Лиссабонский договор - новый основополагающий документ Европейского Союза, стр. 101.

⁴² В Лиссабонском договоре указано, что все эти задачи связаны и с борьбой против терроризма. См. Буторина О. В. Европейская интеграция (М.: «Деловая Литература» 2011), стр. 248.

⁴³ См.

http://factmil.com/publ/strana/evrosojuz/operacii_i_missii_evropejskogo_sojuza_2016/125-1-0-1041

⁴⁴ См. Буторина О. В. Европейская интеграция (М.: «Деловая Литература» 2011), стр. 233.

⁴⁵ См. Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 7.

⁴⁶ См. Ramses A. Wessel. Common Foreign, Security and Defence Policy (Oxford/Malden: Wiley-Blackwell, 2016), стр. 408; см. также Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 11-17.

вованим сил и средств 11 государств ЕС, а также Сербии. В октябре 2014 года ее мандат был продлен до декабря 2016-го.; Миссия ЕС по подготовке личного состава вооруженных сил Мали (EUTM MALI) развернута в феврале 2013 года на основании решения Совета Евросоюза по иностранным делам от 17 января 2013-го и резолюции СБ ООН от 2012-го с задействованием сил и средств 24 государств, два из которых не являются членами организации.; Военная миссия ЕС в Центральноафриканской Республике - ЦАР (EU-MAMRCA) проводится с июля 2016 года на основании решения Совета Евросоюза по иностранным делам от 14 марта 2016 года группировкой EUFOR RCA стран-участниц. Мандат рассчитан на два года.; Полицейская миссия ЕС в Афганистане (EUPOL AFGHANISTAN) развернута 15 июня 2007 года на основании решения Совета Евросоюза по иностранным делам от 30 мая 2007-го с задействованием сил и средств 23 стран-участниц организации. Мандат продлен до 31 декабря 2016 года.; полицейская миссия ЕС на Палестинских территориях (EUPOL COPPS) проводится с января 2006 года по решению Совета Евросоюза по иностранным делам от 14 ноября 2005 года с задействованием сил и средств 24 государств, три из которых не являются членами ЕС. Мандат продлен до 30 июня 2017 года.; Миссия ЕС по обеспечению верховенства закона в Косово (EULEXKOSOVO) развернута 16 февраля 2008 года по решению Совета Евросоюза по иностранным делам от 4 февраля 2008-го с задействованием сил и средств стран-участниц, а также других государств Европы и Северной Америки. Мандат продлен до 14 июня 2018 года.; наблюдательная миссия ЕС на молдавско-украинской границе (EUBAM MOLDOVA AND UKRAINE) развернута 30 ноября 2005 года (на основании официального запроса Киева и Кишинева в Брюссель) после подписания между Еврокомиссией и правительствами обеих стран трехстороннего меморандума о взаимопонимании. Мандат продлен до 30 ноября 2017 года.; Наблюдательная миссия ЕС по контролю за деятельностью международного пограничного контрольно-пропускного пункта (КПП) Рафah (EUBAM RAFAH), развернута 30 ноября 2005 года на основании подписанного 15 ноября между Израилем и Палестинской автономией соглашения об открытии КПП, предусматривающего наблюдение за его деятельностью со стороны международных посредников. Мандат продлен до 30 июня 2017 года.; Мониторинговая миссия ЕС в Грузии (EUMM GEORGIA) с октября 2008 года; Миссия ЕС по содействию в подготовке региональных сил береговой охраны

в районе Африканского Рога и западной части Индийского океана (EUCAPNESTOR) развернута 1 августа 2012 года по решению Совета Евросоюза по иностранным делам от 16 июля 2012-го с задействованием представителей 15 государств этой организации, а также Австралии и Норвегии.; Миссия ЕС по оказанию помощи в реформировании сил обеспечения безопасности в Сахаро-Сахельской зоне Африки (EUCAP SAHEL NIGER) развернута 17 июля 2012 года по решению Совета Евросоюза по иностранным делам от 16 июля 2012-го и соответствующего запроса руководства Нигера с участием представителей 11 государств. Срок действия мандата продлен до 15 июля 2017 года.; Миссия ЕС по оказанию содействия правительству Ливии в обустройстве и охране границ (EUBAM LIBYA) развернута в июне 2013 года по решению Совета Евросоюза по иностранным делам от 22 мая с задействованием представителей членов организации.; Миссия ЕС по содействию в реформировании сектора безопасности Мали (EUCAP SAHEL MALI) развернута 10 июня 2014 года на основании решения Совета Евросоюза по иностранным делам от 15 апреля 2014 года с участием представителей 13 стран ЕС. Мандат действует до января 2017 года.; Миссия ЕС по оказанию содействия в реформировании "гражданского сектора безопасности" Украины (EUAM UKRAINE) развернута 1 декабря 2014 года по решению Совета Евросоюза по иностранным делам от 22 июля 2014-го. Мандат был рассчитан на два года, а 3 декабря 2015-го он был продлен до 30 ноября 2017-го⁴⁷.

Оценка проводимых ЕС миссий неоднозначна, но главной заслугой можно назвать распределение бремени по обеспечению безопасности с мировыми международными организациями и альянсами, а также самоутверждение на мировой арене, как нового гаранта безопасности.

С научной же точки зрения, по структурно-реалистическому подходу, ОПБО рассматривается в трёх направлениях: ОПБО как баланс американской власти; ОПБО как инструмент привлечения США к европейскому региональному раскладу безопасности; и ОПБО в качестве баланса германского влияния, в котором Соединённые Штаты будут играть ограниченную роль⁴⁸. Тем не менее реалистический подход

⁴⁷ См. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_ru#collapse-6a1302f909f114940bdeac437fd87191, см. также http://factmil.com/publ/strana/evrosojuz/operacii_i_missii_evropejskogo_sojuza_2016/125-1-0-1041; <http://ru.knowledgr.com/18320970/ВоенныеОперацииЕвропейскогоСоюза>

⁴⁸ См. Sten Rynning, *Realism and the Common Security and Defence Policy (JCMS 2011 Volume 49. Number 1, Blackwell Publishing Ltd, 2010)*, стр. 27.

содержит отличительные взгляды на ОПБО и разделяет мнение о том, что ОПБО является попыткой борьбы за власть, и не рассматривает её в качестве окончательного шага в деле создания Европейского игрока безопасности. Ближе всего к рассмотрению такого игрока безопасности, является государство-центрический подход, где неоклассическая интерпретация ОПБО проявляется как политико-институциональная реакция на растущую экономическую мощь ЕС⁴⁹.

И всё же, в последнее время, осознание необходимости создания собственных дееспособных вооружённых сил наращивает обороты. Последним действенным шагом в этом направлении стало подписание 13 ноября 2017 года со стороны 23-х стран Европейского союза соглашения о военном сотрудничестве - программа Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (Permanent Structured Cooperation on Security and Defence, PESCO)⁵⁰. В связи с этим событием министр обороны Германии Урсула фон дер Ляйен заявила: "Сегодня особенный день для Европы, сегодня мы официально создаем оборонительный и военный союз ЕС... Это особый день, он знаменует еще один шаг к созданию европейской армии"⁵¹.

В то же время очевидно, что противником создания европейских вооружённых сил прежде всего выступают США. Американцы боятся, что создание Европейцами своих собственных вооружённых сил может ослабить альянс в военном смысле, удалить европейских союзников с орбиты влияния США, а также ослабить его политическое влияние на европейском континенте. Многие проблемы Европы не представляют интереса и не вызывают озабоченности у США⁵². Это подтверждается последними шагами руководства США в направлении увеличения финансирования европейцами расходов на содержание НАТО⁵³, в целях соразмерного вклада в обеспечение совместной (собственной) безопасности. Весь этот процесс, ещё более подталкивает европейцев к ускорению и усилению действий в направлении создания собственных самодостаточных вооружённых сил, для решения своих и международных вопросов безопас-

ности, с учётом собственной, Европейской идентичности.

И всё же, несмотря на длительный период формирования Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, говорить о становлении в лице ЕС состоявшегося внешнеполитического игрока с полностью дееспособными вооружёнными силами, пока не приходится. Сказанное обосновывается с учётом следующих факторов.

➤ Во-первых, проблемой является согласование интересов в области внешней политики⁵⁴, и как результат медлительность в принятии решений, и не однозначность от намеченных и достигнутых результатов. Возможность применения права вето и т. д.

➤ Во-вторых, в рамках ЕС всё ещё сильны противоречия между "сторонниками независимой и сильной Европы" с одной стороны, и "сторонниками Европы под патронажем океанского большого брата" с другой. Первые выступают за повышение самостоятельности ОВПБ/ОЕПБО, в то время как вторые опасаются ослабления военно-политического сотрудничества в рамках НАТО вследствие укрепления институтов ЕС, ответственных за общую внешнюю политику и политику безопасности. Это в конечном счёте тормозит развитие всего оборонного сектора ЕС.

➤ В-третьих, наличие острых разногласий в подходах на методы решения глобальных и региональных проблем.

➤ И наконец, в контексте появления новых угроз, таких как международный терроризм, цветные революции, распространение оружия массового поражения и тому подобных, неспособность объективного, оперативного и согласованного противодействия им, а также своевременного объединения усилий, сил и средств в целях преодоления перечисленных вызовов.

С учётом вышеизложенного, можно констатировать, что ОПБО, предлагаемая и проводимая нынешним руководством ЕС, в контексте глобальной мировой безопасности, лишь полумера, констатирующая неспособность европейцев к самостоятельным действиям (в пределах ОПБО) и формированию собственного геополитического полюса со всеобъемлющей политикой безопасности и обороны в существующем однопо-

⁴⁹ См. там же стр. 36.

⁵⁰ См. <http://www.federicamogherini.net/historic-day-pesco/?lang=en>

⁵¹ См. <http://chvk.info/file/sozdanie-evropejskoj-armii-istoriya-voprosa/>

⁵² Например, массовый и неконтролируемый наплыв беженцев с Ближнего Востока, Северной Африки и других горячих точек.

⁵³ См. <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/25/trump-demands-europe-pay-toward-nato-excoriating-speech-brussels/>

⁵⁴ Внешнеполитическая координация ЕС осуществляется посредством межгосударственного сотрудничества: роль наднациональных органов в осуществлении ОВПБ незначительна, а принятие решений в области внешней политики, а также по вопросам обороны происходит в подавляющем большинстве случаев на основе консенсуса, и в силу различного состава участников ЕС, а также с учётом национальных интересов, подобная структура может оказаться неработающей и не эффективной.

лярном миропорядке⁵⁵, и скорее характерна **проведению безопасной политики** нежели политики безопасности.

Ссылки на источники

1. Sten Rynning. Realism and the Common Security and Defence Policy (JCMS 2011 Volume 49. Number 1, Blackwell Publishing Ltd, 2010), стр. 23–42.
2. Marise Cremona, Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU (EUI Working Paper LAW 2009/21), 17 стр.
3. Буторина О. В. Европейская интеграция (М.: «Деловая Литература» 2011), 720 стр.
4. Robert E. Hunter, The European Security and Defense Policy: RAND's Companion- or Competitor? (RAND 2002), 179 p.
5. Шереметьев Д. В. Особенности формирования общей политики безопасности и обороны ЕС на современном этапе (№ 2 (14) «Геополитический журнал», 2016г.), стр. 47-58.
6. Гороховская Е. В. Лиссабонский договор государств-членов Европейского Союза в свете реформирования системы управления ЕС: общая характеристика (Альманах Международного Права, Выпуск 2) стр. 176-183.
7. Худоян Г. М. Несоответствие правового статуса и фактической деятельности Организации Объединенных Наций (Регион и мир, 2017, № 2), стр. 87-95.
8. Ramses A. Wessel. Common Foreign, Security and Defence Policy (Oxford/Malden: Wiley-Blackwell, 2016), стр. 394-412.
9. Gerrard Quille. The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? (International Peacekeeping, Vol.11, No.3, 2004), стр. 422–438.
10. John J. Kavanagh, Attempting to Run Before Learning to Walk: Problems of the EU's Common Foreign and Security Policy (Boston College International & Comparative Law Review, Volume 20, Issu 2, 1997) стр. 353-367.
11. Derek E. Mix, The European Union: Foreign and Security Policy (CRS Report for Congress, 2013), стр. 1-25.
12. Кавешников Н. Ю., Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС, стр. 54-76 или <http://www.ieras-library.ru/doc/liss1.pdf>; или http://www.perspektivy.info/rus/gos/lissabonskij_dogovor_kak_menajetsa_jevropskij_sojuz_2009-12-22.htm
13. Лёвина Н. П., Лиссабонский договор - новый основополагающий документ Европейского Союза, стр. 98-104.
14. https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en
15. <https://textbooks.studio/uchebnik-geopolitika/obschaya-vneshnyaya-politika-politika-22749.html>
16. https://ru.wikipedia.org/wiki/Общая_внешняя_политика_и_политика_безопасности
17. <http://eulaw.edu.ru/old/documents/articles/eu8.htm>
18. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>
19. <https://textbooks.studio/uchebnik-geopolitika/stanovlenie-politicheskogo-oboronogo-22750.html>
20. <http://n-europe.eu/glossary/term/666>
21. <http://eulaw.edu.ru/old/documents/articles/eu8.htm>
22. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 - Лиссабонский договор](http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19_-_Лиссабонский_договор)
23. <http://chvk.info/file/sozдание-evropejskoj-armii-istoriya-voprosa/>
24. https://en.wikipedia.org/wiki/Saint-Malo_declaration
25. https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html
26. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>
27. <http://uchebnik-online.com/131/1050.html>
28. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>
29. http://factmil.com/publ/strana/evrosojuz/operacii_i_missii_evropejskogo_sozuza_2016/125-1-0-1041
30. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_ru#collapse-6a1302f909f114940bdeac437fd87191
31. <http://ru.knowledgr.com/18320970/ВоенныеОперац ииЕвропейскогоСоюза>
32. <http://www.federicamogherini.net/historic-day-pesco/?lang=en>
33. <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/25/trump-demands-europe-pay-toward-nato-excoriating-speech-brussels/>
34. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm?selectedLocale=en
35. <http://www.eufp.eu/eeas-berlin-plus-agreement>
36. https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en
37. <https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf>

⁵⁵ Необходимо подчеркнуть, что в последнее десятилетие намечается тенденция к образованию биполярного миропорядка, с центром Москва-Пекин.