

УДК 327

И.С. Годенов

ОПЕРАТИВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОБЩЕЙ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Рассматривается проблема формирования командных структур ЕС на оперативном уровне. Пока вместо них для проведения операций ЕС вынужден использовать внешние механизмы. В первом случае – это национальные штабы государств ЕС в рамках концепции лидирующей страны. Второй вариант – это опора на возможности и ресурсы НАТО в рамках так называемого механизма «Берлин-плюс». В свою очередь, прогрессивное развитие Союза, опыт проведенных операций и рост международных конфликтов ставят во главу повестки дня вопрос о создании оперативного штаба ЕС. Его формирование затрагивает проблемы дополнительных расходов для европейских стран и дублирования средств НАТО. Поэтому многие страны ЕС, например Великобритания, выступают против реализации европейского проекта.

Ключевые слова: Европейский союз, концепция лидирующей страны, механизм «Берлин плюс», оперативный штаб ЕС.

В XXI веке европейские страны по-прежнему находятся перед лицом множества угроз безопасности. В ответ на новые вызовы страны Европейского Союза выступили с Общей политикой безопасности и обороны (ОПБО) после призыва Великобритании и Франции, прозвучавшего в декабре 1998 г. на встрече в Сен-Мало. В принятой декларации говорилось, что «Союз должен обладать возможностями автономных действий, поддержанных достаточной военной силой, правом принимать решения об их использовании и быть готовым к тому, чтобы реагировать на возникающие международные кризисы» [1. Р. 8]. Однако это обращение имело и другой смысл – страны ЕС не отказывались от своих обязательств перед НАТО, а, наоборот, рассчитывали на средства и ресурсы альянса. Поэтому формирование стратегических возможностей ОПБО изначально протекало в условиях многовекторности.

Со времен Маастрихтского договора вопросы безопасности и обороны на стратегическом уровне были возложены странами ЕС на Западноевропейский союз (ЗЕС) [2. Р. 59], который после окончания холодной войны переживал свою политическую реставрацию. Приняв в 1992 г. Петерсбергскую декларацию, страны ЗЕС намеревались создать необходимый потенциал в области миротворчества. И лишь после Лиссабонской встречи министров обороны в 1995 г. впервые за долгую историю своего существования ЗЕС сформировал органы стратегического командования и планирования военными операциями [3. Р. 1].

Более того, инициативы стран ЕС и ЗЕС получили одобрение и со стороны НАТО. В январе 1994 г. на Брюссельском саммите Североатлантический альянс утвердил концепцию Многонациональных объединенных оперативно-тактических

групп (МООТГ), обеспечивающих развертываемые штабы, которые могут быть задействованы для операций под руководством ЗЕС [4]. В июне 1996 г. на Берлинской встрече министров иностранных дел стран НАТО было решено положить концепцию МООТГ в основу развития Европейской идентичности в области безопасности и обороны [5]. Впервые ЗЕС получил возможность непосредственного политического контроля и стратегического управления над силами альянса.

Таким образом, ЗЕС располагал двумя возможностями оперативного командования, опираясь либо на национальные штабы стран-членов, либо на Штаб Верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (ШЭЙП). При этом решение об использовании командных структур все еще оставалось за ЗЕС, а не ЕС. Поэтому одним из важнейших вопросов, стоявших на повестке дня саммита Совета ЕС в Амстердаме, была интеграция ЗЕС в ЕС. На встрече страны ЕС решили сохранить автономию ЗЕС, но предусмотрели перспективу слияния обеих организаций в будущем [6. Р. 12]. В специальном протоколе к Амстердамскому договору оговаривалось, что в течение года после его вступления в силу ЕС и ЗЕС предпримут меры по укреплению взаимного сотрудничества [6. Р. 92]. В то же время Амстердамский договор включил в себя пакет Петерсбергских задач, несмотря на то, что у ЕС не было необходимых ресурсов и инструментов для их успешной реализации. В связи с этим на Брюссельской сессии ЗЕС в июле 1997 г. было принято новое положение, позволяющее ЕС поручать ЗЕС вырабатывать и претворять в жизнь решения, имеющие оборонное значение [7. Р. 4].

Именно совместный призыв Великобритании и Франции на встрече в Сен-Мало ознаменовал

следующий шаг в процессе зарождения ОПБО и во многом предопределил ее дальнейшее развитие. Лидеры ЕС продемонстрировали преемственность политики ЗЕС, заявив цель – формирование автономных возможностей ЕС, но при этом поддерживая тесную связь с НАТО и даже опираясь на ее средства и ресурсы.

Однако вектор развития самого ЕС лежал в большей степени в наднациональной плоскости. Поэтому в вопросе о будущих оперативных возможностях ОПБО появился третий подход. Франция рассчитывала создать полноценный Оперативный Штаб, обеспечивающий планирование, командование и контроль, неотделимый от предоставляемых Советом ЕС возможностей урегулирования кризисов. В противоположность такому подходу выступила Великобритания, настаивавшая на варианте вспомогательного органа для Военного Штаба ЕС (ВШЕС), который бы обладал полномочиями стратегического планирования, но без оперативных возможностей, которые уже были у НАТО [8. Р. 20].

Результат дискуссии во многом зависел от позиции Германии, которая больше склонялась к развитию гражданской компоненты ОПБО и считала военное направление излишним для целей, отличных от территориальной защиты. По словам доктора Франца-Йозефа Майерса, немецкое общество с осторожностью относилось к инициативам использования бундесвера, особенно в операциях за границами континента [9. Р. 84]. Более того, для поддержки безопасности в Европе Германия по-прежнему предпочитала опираться на ресурсы НАТО [10. С. 55]. Немецкая позиция оказалась ближе к предложению Великобритании, поэтому возможности оперативного планирования, командования и контроля операций ВШЕС не получил. На первой встрече министров обороны ЕС в Синтре (февраль 2000 г.) за основу стратегического планирования и командования операциями ЕС была взята прежняя концепция ЗЕС с опорой на национальные ресурсы стран ЕС и возможности НАТО [11. Р. 98].

Позиция Германии и большинства малых стран ЕС определила и другую отличительную черту европейского подхода к урегулированию кризисов, а именно развитие его гражданской составляющей. Изначально проекты командных органов для гражданских операций, как и сами концепции для таких миссий, были слабо проработаны и подчинены приоритетам военного направления ОПБО. Например, созданный при Секретариате Совета ЕС Полицейский отдел по своим задачам сильно отличался от ВШЕС. Он отвечал толь-

ко за готовность персонала к операции и обеспечивал первоначальную оценку ситуации [12. Р. 3]. Вся остальная работа по планированию и командованию ложилась на политические органы Союза (Комитет по политике и безопасности, Военный Комитет ЕС и Комитет по гражданским аспектам управления кризисами).

Но в то же время гражданская составляющая ОПБО изначально создавалась на многонациональной базе, что обусловило характерную для нее модель формирования оперативных штабов от случая к случаю. Активное развитие гражданского аппарата привело к пересмотру военных концепций ОПБО. В 2001 г. на саммите в Гётеборге (Швеция) страны ЕС внесли предложения о модификации военного направления с учетом гражданского измерения [13]. Результатом этой инициативы стал проект по согласованию военно-гражданских действий ОПБО – основа для современного комплексного подхода ЕС к урегулированию кризисов.

Новый шаг в формировании оперативных возможностей ОПБО был сделан пятью лидерами ЕС. 24 июля 2002 г. Великобритания, Германия, Греция, Италия и Франция решили открыть доступ ЕС к их национальным штабам для проведения многонациональных операций. Выбор того или иного штаба (Нортвуд, Монт Валерии, Потсдам, Лариса и Рим) определялся на базе концепции лидирующей страны, что позволяло гарантировать их необходимую укомплектованность со стороны национальных органов и дополнительное оснащение за счет других стран ЕС [14. Р. 73].

После окончательного решения об инкорпорировании ЗЕС в ЕС возник вопрос и о доступе Союза к ресурсам и командным структурам НАТО для выполнения пакета Петербургских задач. В связи с этим в ноябре 2002 г. наметилось сближение ЕС с НАТО по вопросу о развитии совместных механизмов в области урегулирования конфликтов. На Пражском саммите страны НАТО заявили о своей готовности предоставить ЕС доступ к силам и средствам альянса для проведения операций, в которых НАТО не задействована на военном уровне, и закрепили это в совместной декларации в декабре 2002 г. [15]. Этот шаг стал отправной точкой в создании так называемого механизма «Берлин плюс», который был окончательно оформлен после обмена письмами ЕС Хавьером Саланой и Генеральным секретарем НАТО лордом Джорджем Робертсоном. Механизмы «Берлин плюс» включили в себя четыре элемента: 1) гарантированный доступ ЕС к оперативному

планированию НАТО; 2) доступ к коллективным силам, возможностям и средствам альянса; 3) варианты участия Европейского командования НАТО в возглавляемых ЕС операциях; 4) адаптация системы оборонного планирования НАТО, учитывая возможность предоставления сил для операций ЕС [16].

Благодаря новому механизму ЕС получил прямой доступ не только к военным ресурсам альянса, но и его оперативному штабу в Европе (ШЭЙП). Однако для того чтобы стать активным политическим игроком на мировой арене, на чем делала акцент Европейская стратегия безопасности 2003 г., ЕС должен был обладать полноценным наднациональным оперативным штабом. Это позволило бы Союзу быстрее принимать решения и самостоятельно проводить военные и гражданские операции. Вопрос об автономности ЕС в области ОПБО особенно обострился на фоне начатой США военной кампании в Ираке 2003 г. Европа не смогла дать единый ответ США о своей позиции, продемонстрировав серьезный политический раскол между странами ЕС. Воспользовавшись этим, четыре европейских лидера – Франция, Германия, Бельгия и Люксембург – начали в апреле 2003 г. диалог об автономности Союза. Несмотря на то, что встреча в Тервюрене не закончилась решением создать полноценный оперативный штаб ЕС, она определила дальнейшее направление дискуссии по этому вопросу.

После «шоколадного саммита» Великобритания согласилась с предложениями четверки создать при ВШЕС особый гибридный орган – Военно-гражданскую ячейку (ВГЯ). Она не могла выступать в качестве постоянно действующего штаба, но служила для быстрой организации Оперативного Центра из национальных экспертов и служащих ВШЕС [17. Р. 283–284]. Между тем работа над концепцией согласования военно-гражданских действий, продолженная органами ЕС в 2004 г., позволила сформировать из ВГЯ структуру, которая впервые смогла объединить аппарат планирования ОПБО на стратегическом уровне. Отныне по решению стран ЕС ВГЯ могла быть использована как временный штаб ЕС (с этой целью задействовался ее Центр операций) для планирования миссий с привлечением военной и гражданской составляющей ОПБО [18. Р. 17–18].

Оглядываясь на процесс формирования стратегических возможностей ОПБО, можно заключить, что попытки стран ЕС расширить командные возможности Союза продемонстрировали их стремление к углублению внешнеполитической

интеграции. Однако прийти к общему мнению о будущей архитектуре командных органов странам ЕС в полной мере не удалось. На оперативном уровне в основе механизма ОПБО по-прежнему остается концепция лидирующей страны с основой на национальные штабы, которую дополняет пакет соглашений «Берлин плюс». Использование третьего варианта для автономных действий Союза представляется сильно ограниченным. Задействовать ВГЯ в качестве временного штаба возможно только для совместных военно-гражданских операций с опорой на боевые группы (не более 2000 военнослужащих), которые предназначены лишь для быстрого реагирования на кризисы. Полноценный вариант оперативного планирования на наднациональном уровне существует лишь у гражданского направления ОПБО, который осуществляется созданным в 2007 г. Штабом планирования и проведения гражданских операций.

После вступления в силу положений Лиссабонского договора страны ЕС неоднократно возобновляли диалог о дальнейшем развитии стратегических возможностей. Прежде всего, усилия стран направлены на решение вопроса о создании полноценного оперативного штаба ЕС. Его появление аналогично учреждению Европейской внешнеполитической службы, оно должно укрепить европейское единство через более тесную политическую интеграцию. Формирование оперативного штаба ЕС на базе ВГЯ отвечает задачам, обозначенным в обновленной концепции согласования военно-гражданских действий 2007 г. Его размещение непосредственно рядом с политическими органами ЕС в отличие от национальных штабов представляется неоспоримым преимуществом для лучшего согласования их действий.

Однако вопрос создания оперативного штаба ЕС вызывает строгую критику у многих политиков, экспертов и некоторых стран ЕС (преимущественно Великобритании). Их антагонизм объясняется нежеланием дублирования уже существующих командных структур стран ЕС и НАТО. К тому же новый штаб ЕС потребует дополнительных финансовых расходов и человеческих ресурсов. Примером может служить предложение Высокого представителя ЕС баронессы Кэтрин Эштон о формировании оперативного штаба ЕС, сделанное в июле 2011 г. Поддержанное Германией и Францией, оно встретило традиционный отпор со стороны британского министра иностранных дел Уильяма Хейга. Отказ Великобритании был обоснован излишним и дорогостоящим дублированием национальных ресурсов и аппарата НАТО взамен развития уже имеющихся у ЕС структур [19].

Тем не менее критика даже самых ярких противников создания оперативного штаба ЕС постепенно ослабевает на фоне крупных международных кризисов. События в Северной Африке и на Ближнем Востоке в 2011 г., получившие название «арабской весны», и в особенности гражданская война в Ливии, в очередной раз продемонстрировали слабость стратегических возможностей ОПБО. ЕС не смог самостоятельно быстро ответить на внезапную цепь кризисов и снова был вынужден решать вопросы через НАТО и отдельно европейскими странами.

Впрочем, и сама критика антагонистов все чаще признается несостоятельной. Во-первых, увеличение командной структуры ОПБО на 250 служащих представляется не столь существенным дублированием по сравнению с аналогичными органами НАТО (около 11000 служащих) [20]. В то же время все страны ЕС содержат национальные штабы, многие из которых в отдельности не обладают достаточным потенциалом для современных операций. Разобщенность между ними не позволяет также проводить сильные многонациональные акции. Поэтому создание оперативного штаба ЕС могло бы, наоборот, решить проблему объединения ресурсов. Во-вторых, механизму «Берлин плюс» присущи свои проблемы. В частности, его нормальное функционирование требует выделения странами ЕС дополнительных офицеров для координации действий с НАТО, а конфликт между Турцией и Кипром мешает задействовать ресурсы альянса. В-третьих, передавая миссию под руководство НАТО, для ЕС становится сложнее ее интегрировать в свою общую концепцию урегулирования кризисов, затрудняется процесс согласования с другими инструментами, например программами помощи Европейской Комиссии.

Из этого следует, что создание полноценного оперативного штаба ЕС для военных и совместных военно-гражданских миссий является одной из приоритетных задач Союза. Возможно, для ее решения потребуется новая встреча в Сен-Мало, которая примирит позиции Великобритании и Франции и станет новым призывом к более глубокой политической интеграции. Будущее диалога также зависит от участия в нем Германии. По сравнению с 1998 г. теперь Германия обладает большими военными возможностями и готова не только реагировать на решения других лидеров ЕС, но и действовать инициативно [21. С. 324]. Определяющую роль в вопросе создания оперативного штаба приобретают и молодые участники Союза, которые все чаще находят в ОПБО альтернативу НАТО. Так, развитие европейского обо-

ронного потенциала было объявлено председательством Польши во второй половине 2011 г. приоритетной задачей Союза. Вслед за этим предложение Кэтрин Эштон в июле 2011 г. было поддержано 26 странами ЕС. Создание полноценного оперативного штаба ЕС также в полной мере согласуется с идеями всестороннего планирования и комплексного ответа на кризисы, предусмотренными корректировками Европейской стратегии безопасности в 2008 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. *British-French Summit St-Malo*, 3–4 December 1998. Joint Declaration // From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents. Chaillot Papers № 47. Paris: EUISS, 2001.
2. *Treaty on European Union* // Official Journal of the European Communities. 1992. Vol. 35. № C 191.
3. *Lisbon Declaration of Western European Union*. 15 May 1995.
4. *Declaration of the Heads of State and Government*. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/NATO Headquarters. Brussels. January 1994. URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940111a.htm> (дата обращения: 18.12.2011).
5. *Final Communiqué*. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Berlin. June 1996. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm> (дата обращения: 18.12.2011).
6. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, as signed in Amsterdam on 2 October 1997. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
7. *Declaration of Western European Union on the Role of Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance*. Brussels. 22.07.1997.
8. *Simón Luis*. Command and control? Planning for EU military operations. Occasional Paper № 81. Paris: EUISS, 2010.
9. *Meiers Franz-Josef*. Germany: The Reluctant Power // *Survival*. 1995. Vol. 37. № 3.
10. *Maïers Франц-Йозеф*. Опора европейской безопасности // *Interationale Politik*. 2000. № 3.
11. *Meeting of European Union defence ministers*. Sintra, 28 February 2000 // From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents. Chaillot Papers № 47. Paris: EUISS, 2001.
12. *Guidelines for Command and Control structure for EU Police Operations in civilian aspects of crisis management*. 13306/01. Council of the European Union. Brussels, 26 October 2001.
13. *Khol Radek*. Civil-Military Co-ordination in EU crisis management // *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Papers № 90 / ed. by Nowak, Agnieszka. Paris: EUISS, 2006. P. 123–138.
14. *Grevi G., Keohane D.* ESDP resources // *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* / Ed. by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. Paris: EUISS, 2009.
15. *EU-NATO Declaration on ESDP*. December 2002. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm> (дата обращения: 18.12.2011).
16. *NATO-EU cooperation taken to a new level*. URL: <http://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/e0317a.htm> (дата обращения: 22.12.2011).
17. *Joint Paper by France, Germany and the United Kingdom* // From Copenhagen to Brussels. European defence: core docu-

ments. Chaillot Papers № 67 / Ed. by Antonio Missiroly. Paris: EUISS, 2003.

18. *European Defence* NATO/EU Consultation, Planning and Operations. 13990/04 EXT 1. Council of the European Union. Brussels. 28 January 2005.

19. *Waterfield Bruno*. Britain blocks EU plans for “operational military headquarters” // The Telegraph. 18 July 2011. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8645749/B>

ritain-blocks-EU-plans-for-operational-military-headquarters.html (дата обращения: 18.12.2011).

20. *Dijkstra Hylke*. Why the EU needs a military headquarters // Public Service Europe. 12 September 2011. URL: [http:// www. publicserviceeurope.com/article/833/why-the-eu-needs-a-military-headquarters](http://www.publicserviceeurope.com/article/833/why-the-eu-needs-a-military-headquarters) (дата обращения: 18.12.2011).

21. *Пархитько Н.П.* Эволюция военной политики ФРГ после объединения // Вестник МГИМО(У). М., 2010. № 5(14)