

Дифференциация в рамках ОВПБ/ЕПБО Евросоюза

Людмила Бабынина

Сотрудничество в области внешней политики, безопасности и обороны (ОВПБ/ЕПБО) – одно из самых «молодых» в ЕС. Специфика развития данного направления определяется сложным сплавом национальных интересов государств-членов ЕС и фактором НАТО, долгое время отвечавшим за безопасность в Европе.

Вопросы внешней политики и обороны составляют важнейшую и чувствительную часть национального суверенитета государств, поэтому выработка общеевропейских решений здесь идет достаточно сложно. Тем не менее после франко-британского саммита (Сен-Мало, 1998 г.) сотрудничество в области безопасности и обороны развивалось в ЕС быстрыми темпами. Его характерной особенностью является сложная внутренняя конфигурация и использование различных форм взаимодействия, которые ведут к значительной дифференциации в данной области.

Правовые рамки дифференциации в сфере ОВПБ/ЕПБО

В Амстердамском договоре (1997 г.) был создан механизм, позволяющий группе стран, желающих и имеющих возможность, продвигать интеграцию в отдельных областях и делать это без участия всех государств-членов Евросоюза.

Этот механизм получил название **продвинутого сотрудничества**.

При обсуждении текста Амстердамского договора выдвигались предположения, что именно в области внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) применение продвинутого со-

БАБЫНИНА Людмила Олеговна – научный сотрудник отдела изучения европейской интеграции Института Европы РАН. E-mail: l.babynina@rambler.ru

Ключевые слова: Европейский союз, дифференциация, Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО), продвинутое сотрудничество.

трудничества может быть достаточно частым. Однако в итоге переговоров ОВПБ была исключена из области применения продвинутого сотрудничества, одновременно там была предусмотрена возможность конструктивного воздержания. Кроме того, в данной сфере Амстердамский договор оставлял открытым значительное пространство для сотрудничества *ad hoc* вне институциональных рамок, как это было, например, реализовано при урегулировании кризисов на Балканах или производстве вооружений.

В Ницком договоре (2000 г.) применение продвинутого сотрудничества было распространено на сферу ОВПБ, но ограничено совместными действиями и общими позициями¹, области военного и оборонного сотрудничества также были исключены из сферы его применения.

Во время иракского кризиса в апреле 2003 г. Германия, Франция, Бельгия и Люксембург, не поддержавшие операцию США и Великобритании, выступили с предложением создать свои военные подразделения под эгидой ЕС. В декларации, подписанной главами четырех государств, предлагалось создать Европейский союз безопасности и обороны (ЕСБО), построенный на принципе продвинутого сотрудничества, в который войдут те государства, которые готовы продвигаться быстрее и дальше в укреплении взаимодействия в сфере обороны².

Поскольку данная идея не соответствовала положениям Ницкого договора, то главы четырех государств предложили внести соответствующие изменения в будущую Конституцию ЕС.

Следует отметить, что предложения Германии, Франции, Бельгии и Люксембурга вызвали бурную реакцию и в США, и внутри Евросоюза. Партнеры по ЕС не торопились выразить одобре-

ние новым инициативам, что было вполне естественно для стран, поддержавших военную операцию США. Однако и придерживающиеся нейтральных позиций страны ЕС (Австрия, Ирландия, Финляндия и Швеция), как ни странно, выступили против инициативы четырех государств. В первую очередь это было связано с нежеланием форсировать создание военных структур в ЕС и углублять существующие разногласия между государствами-членами³. Тем не менее компромиссное решение было найдено, что в значительной степени продвинуло формирование собственных оперативных сил ЕС и наладило устойчивое сотрудничество с НАТО в области обороны.

Предложения Германии, Франции, Бельгии и Люксембурга нашли свое отражение в тексте Лиссабонского договора. Для осуществления продвинутого взаимодействия в военной сфере и области обороны был создан механизм «**постоянного структурного сотрудничества**» (*permanent structured cooperation*).

Согласно новым положениям государства-члены ЕС, которые «имеют более высокий военный потенциал и приняли на себя более жесткие обязательства с целью выполнения максимально сложных миссий»⁴, могут организовать продвинутую группу в данной области. Указанные государства должны соответствовать необходимым критериям и взять на себя обязательства в сфере военных потенциалов, которые закреплены в Протоколе о постоянном структурном сотрудничестве⁵. Положения договора предусматривают возможность выхода и исключения из постоянного структурного сотрудничества. Данный инструмент может также рассматриваться как платформа для развития общих военных структур ЕС и для продвижения эффективных действий в области ОВПБ/ЕПБО в целом.

Введение механизма структурного сотрудничества направлено, в первую очередь, на то, чтобы в расширившемся Евросоюзе существовала законодательно оформленная возможность избегать возможных тупиковых ситуаций в области военного сотрудничества. Следует отметить несколько принципиальных особенностей положений о структурном сотрудничестве:

– *Во-первых*, нет четкого ограничения числа участников, которое может быть минимальным;

– *Во-вторых*, чтобы участвовать в структурном сотрудничестве, государствам-членам недостаточно заявить о своем желании, они должны соответствовать установленным критериям;

– *В-третьих*, существует возможность выхода из структурного сотрудничества (например, если со сменой правительства изменился внешнеполитический курс государства).

В Лиссабонском договоре прописаны также положения, фиксирующие существование значительной дифференциации в области обороны.

В частности, Европейское оборонное агентство «открыто для всех государств-членов, которые желают в нем участвовать», а «внутри Агентства образуются специальные группы, которые объединяют государства-члены, реализующие совместные проекты»⁶.

Сотрудничество государств-членов ЕС в военной сфере

Расширение возможности применения гибких подходов в области ОВПБ/ЕПБО в Лиссабонском договоре стало ответом на реально существовавшую проблему развития сотрудничества между государствами-членами ЕС в данной сфере вне институциональных рамок ЕС, которое началось значительно раньше, чем были приняты соответствующие положения законодательства ЕС.

На базе положений о Европейском оборонном агентстве государства-члены ЕС могут создавать продвинутые группы для реализации различных проектов в области развития военных потенциалов.

Осуществление миссий и операций ЕС возможно не полным составом государств-членов, а только теми, которые желают принять в них участие и располагают необходимым потенциалом.

Таким образом, Союз может поручить осуществление задач в области обороны ограниченной группе государств.

В рамках ОВПБ в Лиссабонском договоре был сохранен принцип конструктивного воздержания, дающий государствам-членам возможность не участвовать в голосовании, обосновав свою позицию. В таком случае решение считается принятым, но воздержавшееся государство не обязано принимать его к исполнению, и в то же время не будет препятствовать его реализации «в духе взаимной солидарности»⁷. В реалиях сегодняшнего дня при усилении роли общей внешней политики ЕС применение данного принципа означает, что Европейски союз может выступать на международной арене от имени всех государств-членов, но без явного согласия каждого из них⁸.

Начало взаимодействия в военной сфере было положено в 1954 г. с созданием Западноевропейского союза (ЗЕС), который всю свою историю был тесно связан с НАТО и долгое время рассматривался как возможная альтернатива развитию собственно структур Евросоюза в сфере безопасности и обороны.

Согласно неофициальной «Доктрине Каше» членами Западноевропейско-

го союза могли стать только участники НАТО или ЕЭС/ЕС⁹. К моменту принятия Амстердамского договора, который предусматривал возможность слияния ЗЕС со структурами ОВПБ, Западноевропейский союз имел достаточно сложную конфигурацию. Не все государства-члены ЕС сразу поддержали идею о слиянии ЗЕС и ЕС. Тем не менее согласие в этом вопросе было достигнуто. Государства-члены одобрили решение саммита в Кельне (июнь 1999 г.) о слиянии этих организаций и усилении европейского военного потенциала¹⁰.

В 90-е годы некоторые страны, входящие в ЕС, создали на межправительственной основе несколько оперативных соединений, которые впоследствии вошли в рамки ЕПБО.

В 1991 г. президент Франции Ф.Миттеран и канцлер Германии Г.Коль заявили о намерении продвигать идею общей европейской обороны как подтверждения окончательного примирения и доверия между странами¹¹.

В 1992 г. был создан франко-германский корпус со штаб-квартирой в Страсбурге. Командование и обязанности были распределены в равных частях между представителями обоих государств.

Подразделение получило название Еврокорпус и было открыто для вступления всех европейских стран.

В 1993 г. к Еврокорпусу присоединилась Бельгия, в 1994 г. – Испания, в 1996 г. – Люксембург.

Все вновь присоединившиеся страны имеют такие же права, как и основательницы – Германия и Франция.

В рамках Еврокорпуса пять стран имеют статус основных.

Позже к Еврокорпусу присоединились военные подразделения Польши, Австрии, Греции и Турции, получившие статус ассоциированных членов.

Еврокорпус имеет тесные связи со структурами ЕС и НАТО.

На Совете министров стран ЗЕС (май 1995 г.) четыре государства – Франция, Италия, Испания и Португалия – приняли декларацию о создании объединенных сухопутных и морских военных подразделений: Еврофор и Евроморфор. Практически с момента основания подразделения имеют тесные связи с НАТО, позже они стали рассматриваться как составная часть европейской системы безопасности и обороны. С 1998 г. военные Еврофор и Евроморфор участвовали в различных миссиях и операциях как под эгидой НАТО, так и ЕС.

В 2003 г. пять государств – Франция, Италия, Испания, Португалия и Нидерланды – подписали декларацию о создании подразделений Европейской жандармерии. Эта структура не является составной частью Евросоюза, однако участвовать в ней могут только государства-члены ЕС или кандидаты на вступление. Работает Европейская жандармерия в тесной связи с институтами ОВПБ/ЕПБО и сотрудничает с ООН, ОБСЕ и НАТО.

Все упомянутые, а также ряд других военных образований учреждены вне институциональных рамок ЕС и не базируются на положениях основополагающих договоров Союза.

В 2004 г. было принято решение о создании общеевропейских многонациональных мобильных боевых соединений (*Battlegroups*), которые могут быть использованы для разрешения кризисных ситуаций. Государства-члены ЕС и Норвегия договорились сформировать 13 таких соединений. В состав мобильных боевых соединений могут входить военные подразделения одного государства-члена ЕС, или они могут формироваться как коалиционные силы нескольких государств-членов, европейских стран НАТО, не входящих в ЕС и стран кандидатов на вступление в ЕС¹². В частности, в *Nordic Battlegroup*

входят военные подразделения Швеции, Финляндии, Норвегии, Эстонии и Ирландии, в *HELBROC Battlegroup* – Греции, Болгарии, Румынии и Кипра.

Большие перспективы имеет развитие сотрудничества в сфере военно-промышленного производства. Из всех стран, входящих в состав ЕС, только Британия, Франция, Германия, Италия, Испания и Швеция имеют серьезно развитую военную промышленность.

В 2000 г. эти страны подписали Рамочное соглашение, которое определяло правила по экспортному контролю и классификации в поставках вооружений, защите информации, совместным исследованиям и развитию технологий в области вооружений. Еще до подписания указанного соглашения в 1996 г. Британия, Франция, Германия и Италия учредили Организацию по сотрудничеству в области вооружений, имеющую целью контролировать и координировать осуществление совместных программ. Организация получила официальный статус после вступления в силу одноименной Конвенции (январь 2001 г.)¹³.

Еще одним примером применения гибкого подхода в рамках ЕПБО может служить организация миссии и операций ЕС, состав участников которых различается в каждом конкретном случае. Как правило, в миссиях и операциях ЕС принимают участие не все государства-члены, кроме того, часто их участниками становятся третьи страны. Однако решения о начале таких мероприятий принимаются Советом ЕС, и, соответственно, они находятся в правовом поле Европейского союза. Часто операции и миссии ЕС подкреплены соответствующими резолюциями ООН.

Можно привести несколько примеров операций и миссий ЕС, состав участников которых существенно отличается.

В частности, в операции «Конкордия», проводимой под эгидой ЕС в Македонии по формуле «Берлин Плюс»* в 2003 г., приняли участие 13 государств-членов ЕС (от участия в ней воздержались Дания и Ирландия) и 14 государств, не входящих в ЕС.

Операция «Артемис», проводимая в 2003 г. в Демократической Республике Конго, была осуществлена в основном силами французских военных. Вместе с Францией участвовали Бельгия, Великобритания, Германия и Греция. Прислала свой контингент и нейтральная Швеция.

В крупной операции «Алтея», проводимой в Боснии и Герцеговине с 2004 г. по формуле «Берлин Плюс», в настоящее время участвуют контингенты из 26 государств, в числе которых 21 – члены ЕС.

За время проведения операции состав ее участников менялся. Из европейских стран, не входящих в ЕС, свои контингенты отправили Норвегия и Швейцария, а также Албания и Турция. Участвуют в операции нейтральные государства-члены ЕС – Ирландия, Финляндия и Австрия. На настоящий момент не принимают участия в операции «Алтея» Бельгия, Дания, Швеция, Чехия, Мальта и Кипр.

В операции, проходившей под эгидой ЕС в Центрально-Африканской Республике и Чаде в 2008–2009 гг., принимали участие российские военные. В многонациональных операциях участвуют 24 страны ЕС, в том числе 14 – непосредственно войсками.

Отказались направить свои подразделения Дания, Эстония и Латвия.

Кроме того, свои контингенты направили три страны, не входящие в ЕС – Россия, Хорватия и Албания. Россия направила в регион четыре транспортных вертолета МИ-8МТ и около 200 военнослужащих. Операция ЕС стала подготовительным этапом для более широкой и долговременной миссии ООН. В настоящее время руководство вооруженными силами передано ООН.

* В сотрудничестве НАТО.

Особенности участия стран ЕС в сотрудничестве в сфере ОВПБ/ЕПБО

Особое положение в рамках ЕПБО занимает **Дания**. Страна не принимает участия в подготовке и осуществлении мероприятий, связанных с обороной, а при принятии решений в рамках ОВПБ фактически воздерживается от голосования¹⁵. На конференции (ноябрь 2000 г.) государства-члены ЕС определили национальные контингенты, которые должны были войти в состав европейских войск. Дания в соответствии с имеющимися исключениями не направила в общеевропейские формирования свой контингент, но она принимает весьма активное участие в военных операциях под эгидой ООН и НАТО. В частности, Дания поддержала начатую США и Великобританией операцию против Аль-Каиды в Афганистане и направила туда свой военный контингент, причем в одну из неспокойных территорий. Дания принимала участие в операции Сил стабилизации НАТО в Боснии и Герцеговине, но вывела свой контингент перед переходом операции под эгиду ЕС.

Для проводящих политику нейтралитета государств-членов ЕС, большинство из которых относятся к категории малых стран, вопросы развития сотрудничества в рамках ОВПБ/ЕПБО приобретают особое значение. «Невоенная» природа ЕС долгое время позволяла этим государствам, избегая маргинализации, сохранять традиционные позиции в вопросах безопасности¹⁶.

Развитие сотрудничества в области безопасности и обороны поставило перед нейтральными государствами-членами ЕС сложные вопросы участия в военных программах Евросоюза. Участие в военных операциях ЕС для этих стран является избирательным. Особенно важным для придерживающихся

нейтралитета государств-членов ЕС представляется соблюдение баланса в рамках ОВПБ/ЕПБО между применением военных и невоенных инструментов.

Необходимо отметить, что нейтральные государства-члены ЕС проводят неодинаковую политику в рамках сотрудничества в области безопасности и обороны.

Швеция и Финляндия внесли значительный вклад в усиление роли ЕС в управлении кризисами. Шведские и финские военные принимали активное участие во всех гражданских и полицейских операциях в области ЕПБО.

В целом правительства этих стран достаточно быстро признали, что они будут активными и полноценными членами формирующейся общей европейской политики в области безопасности и обороны, поскольку ее реализация в основном проходит на межправительственном уровне. Оба государства не препятствуют развитию военной составляющей ЕПБО, однако продолжают придерживаться политики неучастия в коллективных обязательствах в области безопасности и обороны. Нейтралитет Швеции и Финляндии в настоящее время можно охарактеризовать как «неучастие в военных альянсах».

Интересы **Ирландии** в области безопасности и обороны лежат в стороне от широко обсуждаемых в ЕС проблем. Страна жестко придерживается позиции нейтралитета и связанных с этим статусом ограничений. В то же время Ирландия использует ЕС как площадку для продвижения инициатив в области ядерного разоружения и контроля за обычными вооружениями.

Австрия, со своей стороны, также провозглашает приверженность ценностям нейтралитета и неактивна в со-

трудничестве в области ЕПБО. Однако австрийские подразделения принимали участие в ряде миссий ЕС.

Следует отметить, что Австрия, Финляндия и Швеция активно участвуют в миротворческих миссиях и операциях под флагом ООН. В то же время нейтральные страны оставляют за собой право иметь особую позицию в ряде других случаев. Например, во время конфликта в Косово Австрия отказала НАТО в использовании воздушного пространства страны, поскольку бомбардировки не были санкционированы Советом Безопасности ООН.

Развитие Общей внешней политики в большей степени поддерживают государства Восточной Европы (за исключением Чехии и Румынии). Наименьшим уровнем поддержки идея усиления общей внешней политики пользуется среди жителей Соединенного Королев-

ства и Швеции, также ниже среднего уровня по ЕС-27 данный показатель у других нейтральных стран и Дании.

Общую политику в области безопасности и обороны в наименьшей степени поддерживают нейтральные страны и Великобритания¹⁷. Однако, несмотря на мнение населения, в данной сфере сотрудничества ЕС Великобритания проводит весьма активную политику.

Часто крупные государства-члены ЕС сотрудничают в области внешней политики вне рамок Евросоюза. В частности, Франция, Германия, Великобритания и присоединившаяся позже Италия совместно с Россией и США сформировали контактную группу по бывшей Югославии. Сотрудничество без учета правил ЕС удобно для крупных государств, например, Франции и Великобритании, но проблематично для малых стран ЕС.

Широкий спектр разнообразных видов сотрудничества в области ОВПБ/ЕПБО делает актуальной задачу увязать все уже существующие структуры в единое целое, избегая существования и активности параллельных объединений, которые и в финансовом, и в политическом плане снижают эффективность деятельности ЕС¹⁸. В таких условиях использование механизма продвинутого или структурного сотрудничества чревато усилением уже существующей в данной сфере неоднородности.

Наличие различных интересов у государств-членов ЕС делает осуществление общей внешней политики Евросоюза достаточно сложной. Отсутствие единой официальной позиции ЕС по многим внешнеполитическим вопросам является для него проблемой, но гораздо большей проблемой может стать наличие двух или более официальных позиций, представленных разными группами государств-членов. При применении продвинутого сотрудничества в области внешней политики существует опасность создания нескольких продвинутых проектов, имеющих несовпадающие цели.

Вероятность такого сценария была проиллюстрирована отношением к войне в Ираке, когда страны ЕС заняли различные позиции по данной проблеме.

Разногласия внутри ЕС по проблеме ввода войск в Ирак наглядно показали, что влияние трансатлантических связей может быть значительнее, чем необходимость проведения солидарной политики странами ЕС.

Страны ЕС демонстрируют также различное отношение и к России.

Тем не менее в ЕС вряд ли смогут одновременно существовать две различные политики в отношении России, обусловленные разницей во взглядах государств-членов.

В целом организация продвинутых групп государств Европейского союза в области внешней политики вызывает большие опасения, связанные с сохранением

внутреннего единства Союза. В то же время использование структурного сотрудничества в военной сфере кажется вполне возможным.

Однако при учреждении любого вида продвинутого сотрудничества в области ОВПБ/ЕПБО особое внимание необходимо уделять соответствию каждого конкретного проекта общим целям ЕС. В такой ситуации значительная ответственность ложится на Совет и Верховного представителя по внешней политике и политике безопасности, чья должность по Лиссабонскому договору приобрела новое звучание.

Примечания

- ¹ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty Establishing the European Community. 2002. TEU. Art.27b.
- ² Conclusions of the Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence. Brussels, 23 April 2003.
- ³ *Журкин В.В.* Европейский союз в XXI веке: европейская политика безопасности и обороны // Доклады Института Европы РАН. 2005. № 170. С. 53–63.
- ⁴ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TEU. Art. 42.6, 42.3; 45.
- ⁵ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TEU. Art. 46 and Protocol on permanent structured cooperation established by Article 42 of the TEU; Art. 31.
- ⁶ *Törö C.* The Latest Example of Enhanced Cooperation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation // European Law Journal. 2005. Vol. 11. No. 5. September. P. 649.
- ⁷ *Missiroli A.* CFSP, Defense and Flexibility. Chaillot Papers 38. 2000. February. The Institute of Security Studies of Western European Union. P. 17.
- ⁸ Cologne European Council. Presidency Conclusions. 4 June 1999. Annex III. Declaration on the European Council and Presidency report on strengthening of the European common policy on security and defense.
- ⁹ Europe de la Defense – Eurocorps // www.defense.gouv.fr
- ¹⁰ Declaration, Military Capability Commitment Conference. Brussels. 2004. 22 November. P. 3-5; Factsheet: EU Battlegroups. P.2//<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1349&lang=EN>
- ¹¹ Convention on the Establishment of the Organization for Joint Armament Cooperation (Organisation Conjointe de Coopération en matière de Défense) OCCAR. Farnborough. 1998. 9 September.
- ¹² European Union. Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of Denmark. 1997.
- ¹³ *Wivel A.* The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor // JCMS 2005. June. Volume 43. No 2. P. 397.
- ¹⁴ Eurobarometer Standard 69.
- ¹⁵ *Dierrichs U., Jopp M.* Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work // The International Spectator. 3/2003. P. 17.