

ОТНОШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И НАТО В 1990—2000-е гг.

Денис Мельянецов

Европейский союз (ЕС) и Организация Североатлантического договора (НАТО) являются главными акторами в сфере европейской безопасности, эффективность которой во многом определяется балансом отношений этих двух организаций.

За время, прошедшее с момента распада биполярной системы, ЕС и НАТО претерпели существенную трансформацию, которая затронула не только институциональную сферу, но также и их цели и задачи. ЕС стал играть более заметную роль в обеспечении европейской безопасности, а НАТО начала преобразовываться из военно-политического блока в политико-военный.

Происходит постепенное сближение этих организаций по целому ряду направлений их деятельности. На этом фоне осуществляется поиск своих функциональных ниш и механизмов сотрудничества, в том числе и в сфере безопасности. В настоящее время мы имеем возможность наблюдать во многом уникальный процесс взаимодействия двух международных организаций в рамках более широких тенденций — глобализации и региональной интеграции.

Данные наблюдения могут оказаться полезными и в практическом, и в теоретическом отношении. Изучение механизмов взаимодействия ЕС и НАТО представляется исключительно важным для понимания формирующейся архитектуры безопасности в Европе, а также оценки баланса сил и угроз. Помимо этого, изучение отношений НАТО и ЕС позволило бы внести существенный вклад в создание теории, описывающей взаимодействие международных организаций и интеграционных объединений.

В настоящее время существует обширная англоязычная литература, затрагивающая вопросы развития и эволюции НАТО, ЕС, а также других организаций по безопасности. Вместе с тем, ощущается явный недостаток исследований, касающихся отношений НАТО и ЕС и механизмов их практического взаимодействия. Со времени установления официальных отношений между НАТО и ЕС в Америке и Европе было издано менее десятка монографий по данной проблематике. Среди них стоит упомянуть работу Р. Хантера, в которой рассматриваются проблемы создания Европейским союзом автономной от НАТО Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), вопросы дублирования сил и средств НАТО и ЕС и отношения между организациями [10]. Правовые и политические отношения между ЕС и НАТО, а также перспективы их сотрудничества рассматриваются в монографии М. Рэй-

чарда [15]. Теоретическим аспектам расширения ЕС и НАТО на восток посвящено исследование Ф. Шиммельфеннига [16]. Вопросы построения оборонной компоненты ЕС в контексте его отношений с НАТО, США и Россией проанализированы в работе П. ван Хама [9].

Проблемам взаимоотношений ЕС и НАТО посвящен также ряд исследований Корпорации «РЭНД», Института исследований безопасности ЕС (*EU ISS*), Вашингтонского Центра стратегических и международных отношений (*CSIS*) и других научных учреждений.

На постсоветском пространстве данная проблематика, к сожалению, представлена только в виде научных статей и текстов, входящих в более широкие по своему предмету монографии и исследования.

Сотрудничество НАТО—ЗЕС в 1992—2000 гг.

В начале 1990-х гг. после распада СССР и окончания биполярного противостояния актуализировался вопрос об усилении роли европейских государств и организаций в обеспечении безопасности в Европе.

Изменение баланса в отношениях между ЕС и США было необходимо для решения двух основных задач:

- 1) перераспределения экономического бремени обеспечения европейской безопасности,
- 2) отражения усиления европейской политической идентичности и желания ЕС развивать собственную оборонную компоненту.

Влияние на появление такого подхода оказали конфликты в Боснии и Герцеговине и Косово в 1990-е гг. Неспособность Европейского союза вмешаться для предотвращения и урегулирования этих конфликтов привела к осознанию того, что ЕС должен сгладить дисбаланс между своим экономическим и военно-политическим влиянием.

Важный шаг в этом направлении был сделан еще в 1992 г. с подписанием Маастрихтского договора, включавшего положение о развитии Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), которая должна со временем привести к развитию общей оборонной политики, а впоследствии — и общей обороне ЕС [1]. Инициатива развития оборонных возможностей ЕС через Западно-европейский союз (ЗЕС) получила дальнейшее развитие в Амстердамском договоре 1997 г., в который, в частности, были включены «Петербургские задачи» ЗЕС, а именно гуманитарные, спаса-

Автор: Мельянецов Денис Анатольевич — аспирант кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты: Шадурский Виктор Геннадьевич — доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета
Марзалюк Игорь Александрович — доктор исторических наук, доцент, заведующий кафедрой археологии и специальных исторических дисциплин Могилевского государственного университета им. А. А. Кулешова

тельные и миротворческие миссии, задачи кризисного урегулирования, включающие принуждение к миру.

В то же время на саммите НАТО в Брюсселе в 1994 г. было принято решение развить в рамках НАТО Европейскую составляющую безопасности и обороны (ЕСБО). Это решение привело к заключению ряда практических соглашений (известных как Берлинские соглашения) о поддержке НАТО военных операций, предпринимаемых ЗЕС. Эти соглашения включали:

- содействие НАТО в процедурах военного планирования;

- введение процедур по определению сил, средств и ресурсов НАТО, которые могли быть использованы ЗЕС с согласия Североатлантического совета НАТО;

- создание многонациональных механизмов командования в рамках НАТО для подготовки, поддержки, проведения операции и управления ею под политическим контролем и стратегическим управлением ЗЕС;

- делегирование заместителю Верховного главнокомандующего Объединенных вооруженных сил НАТО в Европе особых функций в отношении формирований, подлежащих передаче в распоряжение ЗЕС, как в обычное время, так и при операциях под руководством ЗЕС;

- разработку механизмов консультаций и обмена информацией для обеспечения координации операций ЗЕС, проводимых при поддержке НАТО;

- подготовку военных планов и учений для типовых операций ЗЕС.

Соответствующие решения были приняты НАТО на последующих встречах министров иностранных дел и министров обороны в Берлине и Брюсселе в июне 1996 г. и на саммите НАТО в Мадриде в 1997 г. [7; 8; 12].

В этом направлении ЗЕС развивался одновременно в качестве оборонного компонента Европейского союза и как инструмент усиления европейской «опоры» НАТО. Европейские государства — члены НАТО признали, что в процессе создания собственных военных «возможностей» не должно быть допущено дублирование командных структур, штабов планирования и военных сил и средств, уже имеющих в рамках НАТО. Более того, такой подход должен усиливать вклад ЗЕС и Евросоюза в миссии и мероприятия НАТО, что также отвечает цели ЕС, направленной на развитие ОВПБ, как и общей потребности в более сбалансированных трансатлантических отношениях.

Договоренности, достигнутые в рамках сотрудничества НАТО—ЗЕС в 1990-е гг., заложили фундамент для последующего развития отношений по линии НАТО—ЕС. На практике эти договоренности были созданы на тот случай, если в рамках НАТО будут приняты решения не участвовать в том или ином конфликте, а ЗЕС решит вмешаться. В таких условиях Западноевропейский союз мог рассчитывать на выделение сил и средств НАТО для проведения операции под собственным командованием.

На саммите Франции и Великобритании в Сен-Мало в декабре 1998 г. были достигнуты соглашения о том, что Европейский союз должен иметь возможности для проведения самостоятель-

ных акций, подкрепляемых существенными вооруженными силами, средствами их использования. Саммит отразил также изменение позиции Великобритании по данному вопросу — от активного противодействия формированию ЕПБО как фактора подрыва трансатлантических отношений и ослабления роли НАТО к ее конструктивной поддержке [2].

Передача функций ЗЕС Европейскому союзу

Начало формированию ЕПБО было положено на юбилейном Вашингтонском саммите НАТО (23—24 апреля 1999 г.), на котором была выражена поддержка «решимости ЕС обладать способностью к самостоятельным действиям, предполагающим принятие решений и утверждение военных акций тогда, когда альянс как таковой не задействован» [13]. Лидеры НАТО также отметили, что по мере расширения этого процесса НАТО и ЕС должны обеспечить развитие эффективных взаимных консультаций, сотрудничества и транспарентности, основанных на существующих механизмах между НАТО и ЗЕС [13].

На Вашингтонском саммите были также сформулированы принципы будущего сотрудничества с ЕС, среди которых необходимо отметить следующие:

- обеспечение эффективных взаимных консультаций, сотрудничества и транспарентности между ЕС и НАТО, основанных на механизмах, которые были установлены между НАТО и ЗЕС;

- участие членов НАТО, не являющихся одновременно членами ЕС, в принятии решений и операциях, которые будет проводить ЕС;

- практические договоренности для обеспечения доступа ЕС к возможностям планирования, силам и средствам НАТО [17].

На саммите ЕС в Кельне в июне 1999 г. была высказана поддержка решению франко-британского саммита в Сен-Мало. Принимая во внимание Амстердамский договор, в который были включены «Петербургские задачи» ЗЕС, участники пришли к согласию по поводу концепции и целей Европейской политики безопасности и обороны для ЕС (было решено «наделить ЕС средствами и возможностями для принятия на себя ответственности относительно общей европейской политики в области безопасности и обороны») и дали обещание обеспечить развитие эффективных взаимных консультаций, сотрудничества и транспарентности с НАТО [14]. Эти обязательства были подтверждены и на последующих заседаниях Европейского совета, в частности в Хельсинки (декабрь 1999 г.) и Ницце (декабрь 2000 г.) [5].

На встрече в Хельсинки Европейский совет принял «основополагающую цель» (*headline goal*) по развитию военных возможностей для проведения операций ЕС по управлению кризисами. Данная цель предполагала создание к 2003 г. собственных сил на базе Еврокорпуса — Европейских сил быстрого реагирования (ЕСБР) численностью 50—60 тыс. человек, способных к развертыванию в двухмесячный срок и готовых к оперативной переброске в зоны локальных конфликтов для осуществления миротворческих миссий [11].

На саммите ЕС в Ницце было положено начало формированию механизмов принятия решений в области ЕПБО, создан ряд постоянных руководящих политических и военных органов, действующих на временной основе с середины 2000 г. и выполняющих следующие функции:

– Комитет по политическим вопросам и безопасности (КПВБ) состоит из представителей высокого уровня и послов, рассматривает все вопросы ОВПБ, включая ЕПБО, под эгидой Совета ЕС осуществляет политический контроль и стратегическое руководство военной операцией в случае ее проведения;

– Военный комитет собирается на уровне руководителей генштабов или их представителей, высказывает рекомендации КПВБ и руководит общим Генштабом;

– Штаб ЕС занимается военной проблематикой, в частности проведением операций по урегулированию кризисов [5].

Таким образом, саммит в Ницце заложил основу формирования институциональной структуры ЕПБО. Однако не были определены сроки и формы наполнения этой структуры практическим содержанием. В связи с этим возник вопрос об эффективности ЕПБО и автономности Европейского союза при решении вопросов безопасности. Одним из решений этой проблемы стала постепенная интеграция ЗЕС в структуру ЕС.

На саммите ЕС в Хельсинки (1999 г.) Европейскому союзу была передана роль ЗЕС в управлении конфликтами: в итоговом коммюнике встречи министров иностранных дел стран – членов ЗЕС в Порту (май 2000 г.) декларируется «начало процесса передачи структур и функций» этой военно-политической организации Евросоюзу [5].

Таким образом, ЗЕС, созданный в 1954 г., вошел в финальную фазу своего существования, однако он до сих пор остается единственной европейской автономной структурой обороны. В конце 2000 г. с формальной передачей функций ЗЕС Европейскому союзу отношения между НАТО и ЕС перешли на качественно иной уровень.

Эволюция взаимоотношений ЕС и НАТО в 2000-е гг.

Переговоры между ЕС и НАТО, инициированные в сентябре 2000 г., привели к обмену письмами между Генеральным секретарем НАТО и Президентом Совета ЕС в январе 2001 г. с целью определения области сотрудничества и модальности «консультаций и сотрудничества в вопросах безопасности, обороны и управления кризисами» [13, р. 247–248]. Обмен письмами обеспечил условия для совместных встреч на различных уровнях. В частности, речь шла о двух ежегодных совместных встречах министров иностранных дел ЕС и НАТО и, как минимум, трех совместных встречах Североатлантического совета и Комитета по политике и безопасности ЕС (встречи САС–ПКБ) каждые полгода на уровне послов. Предполагалось также каждые полгода проводить два совместных заседания Военного комитета и заседания между подчиненными комитетами (субкомитетами) и договориться о регулярных встречах на уровне шта-

бов. С этого момента встречи в формате САС–ПКБ стали обычной процедурой сотрудничества двух организаций.

Террористические атаки на США в сентябре 2001 г. явились дальнейшим стимулом для развития сотрудничества. На следующий день после терактов Генеральный секретарь НАТО принял участие в консультациях в Совете по общим делам ЕС с целью анализа международной ситуации. Институциональные контакты и взаимное участие в совещаниях существенно расширились.

На Пражском саммите НАТО в ноябре 2002 г. лидеры стран-участниц подтвердили свое обязательство усилить сотрудничество между НАТО и ЕС, эффективность которого уже стала очевидной в совместных действиях на Балканах.

В декларации ЕС и НАТО по ЕПБО, распространенной в декабре 2002 г., организации «приветствуют стратегическое партнерство, установленное между ЕС и НАТО в области кризисного регулирования и основанное на разделяемых ценностях, неделимости безопасности и решимости отвечать на вызовы нового столетия» [6]. Несколькими месяцами позднее НАТО и ЕС наполнили содержанием это стратегическое партнерство, подписав серию документов, которые призваны обеспечить обмен секретной информацией и сотрудничество в кризисном регулировании, в том числе и через договоренности «Берлин Плюс» [4].

Договоренности «Берлин Плюс» базируются на признании того, что члены обеих организаций имеют один и тот же набор сил и ограниченные оборонные ресурсы, которые они могут выделять для проведения операций. В этих условиях, а также для того чтобы избежать дублирования ресурсов, было договорено, что в операциях, проводимых под эгидой ЕС, могут использоваться силы и средства НАТО. Реально эти договоренности позволяют НАТО поддерживать операции, проводимые Европейским союзом, в которых Альянс в целом не задействован. Договоренности прошли первичную апробацию во время передачи ответственности от НАТО к ЕС в военной операции в Македонии (2003 г.) и в Боснии и Герцеговине (2004 г.). Кроме этого, с 19 по 25 ноября 2003 г. состоялась первые совместные учения по урегулированию конфликтов (СМЕ/СМХ 03), основанные на механизме, предусмотренном договоренностями «Берлин Плюс».

Механизм договоренностей «Берлин Плюс» состоит из следующих основных элементов:

- гарантии доступа ЕС к возможностям планирования НАТО, что позволяет планировать военные операции под командованием ЕС;
- презумпции доступности для ЕС заранее определенных сил и средств НАТО для использования в операциях под командованием ЕС;
- определения диапазона европейских командных возможностей для операций под эгидой ЕС, дальнейшее развитие роли заместителя главнокомандующего ОВС НАТО в Европе;
- дальнейшей адаптации системы оборонного планирования НАТО с тем, чтобы упростить доступ к силам, выделяемым для проведения операций под командованием ЕС;

— соглашения между ЕС и НАТО, охватывающего обмен секретной информацией на основе взаимных правил безопасности;

— процедуры для выделения, мониторинга, возврата и отзыва сил и средств НАТО;

— договоренности о консультациях между НАТО и ЕС в контексте операций ЕС по урегулированию конфликтов, которые предполагают использование сил и средств НАТО [4].

Первоначально существовало две основные модели развития взаимодействия НАТО и ЕС: либо проводить целиком самостоятельные операции, изначально предполагающие ограниченный спектр задач и используемых сил, либо — более сложные под эгидой ЕС, но с опорой на силы и средства НАТО. Если первая модель закрепляет за ЕС определенную миротворческую нишу, то вторая не позволяет говорить о реальной самостоятельности ЕС. Принимая участие в реализации договоренностей «Берлин Плюс», Европейский союз делает выбор в пользу второй модели. Однако картина усложняется тем, что обе организации реализуют практически идентичные по смыслу и целям программы создания сил быстрого реагирования, что в недалеком будущем может привести к ситуации соперничества между ЕС, НАТО и США за проведение той или иной операции в Европе.

Одним из путей выхода из такой сложной ситуации может быть расширение зоны ответственности НАТО, в то время как усилия ЕС сосредоточатся на обеспечении безопасности на европейском континенте. Возможно также «разделение труда» в зависимости от степени интенсивности конфликта. К примеру, формирующиеся боевые группы ЕС могли бы в будущем участвовать в решении нижнего спектра «Петербургских задач», а участие в конфликтах высочайшей интенсивности осталось бы за НАТО.

Существует также проблема релевантности НАТО современным вызовам и угрозам, которая связана с изменением характера внешнеполитических действий США. Многие исследователи отмечают потерю значимости НАТО в глазах Соединенных Штатов. Это, в частности, явилось следствием оценки американской стороной операции в Косово в 1999 г., которая проводилась многосторонними силами НАТО и выявила огромный диспаритет между США и Европой. Так, 80% всех боевых вылетов было осуществлено американцами. У европейских союзников по НАТО наблюдается серьезный недостаток в транспортной авиации, ограничены возможности коммуникации, отсутствуют необходимые силы и средства для тылового обеспечения военной операции [3, p. 122–129].

Осознавая невозможность быстрого и эффективного проведения военных операций в рамках многосторонних процедур НАТО, США приняли на вооружение новую доктрину, согласно которой «цель определяет коалицию». В таких условиях опасность самоустранения США от решения проблем европейской безопасности должна подтолкнуть ЕС к осознанию необходимости совершенствования своего военного потенциала, независимо от ниши, занимаемой в системе НАТО—ЕС. Европейский союз уже достиг глобального масштаба во многих областях деятельности. Для повышения эффективности своих действий ему необходимо повысить свои военные возможности.

Вместе с тем, возрастание оборонного потенциала ЕС не обязательно должно вести к конфликту и соперничеству с США, которые уже в течение многих лет призывают европейских союзников увеличить ассигнования на оборону и повысить эффективность их использования. Это может изменить цели и задачи трансатлантического партнерства, которое будет, возможно, основываться не на НАТО, а на двусторонних отношениях между ЕС и США, охватывающих все аспекты обеспечения безопасности.

Несмотря на ряд нерешенных вопросов, взаимоотношения НАТО и ЕС в 2000-е гг. достигли заметного прогресса и продолжают развиваться. Установленное между двумя организациями стратегическое партнерство способствует более активному участию европейских государств в обеспечении безопасности на европейском континенте, а также позволяет выровнять дисбаланс трансатлантического партнерства.

Во взаимоотношениях НАТО и ЕС можно выделить два этапа, первый из которых характеризуется посредничеством Западноевропейского союза; второй — развитием непосредственных двусторонних отношений и разработкой механизмов взаимодействия в сфере кризисного урегулирования, которые были закреплены в договоренностях «Берлин Плюс», открывших для Европейского союза доступ к планированию, силам и средствам НАТО.

Эволюция отношений ЕС и НАТО демонстрирует разделение ролей в обеспечении европейской (и не только европейской) безопасности, где Европейскому союзу отводится роль миротворца в рамках решения «Петербургских задач», а за НАТО остается право на ведение боевых действий высокой интенсивности. Такое разделение функций представляется оправданным до тех пор, пока ЕС не повысит свой военный и оборонный потенциал.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дагавор аб Еўрапейскім саюзе. Мінск: БелФранс, 2002.
2. British-French summit St-Malo, 3–4 December 1998. Joint declaration [Electronic resource] // European Union: Institute for Security Studies. Mode of access: <<http://www.iss-eu.org/chaillot/chaif47e.html#3>>. Date of access: 04.04.2007.
3. EU Security and Defence Policy: The first five years (1999–2004) / ed. by N. Gnesotto. Paris: EU Institute for Security Studies, 2004.
4. EU–NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus [Electronic resource] // Council of the European Union. Mode of access: <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BLL.pdf>>. Date of access: 04.04.2007.
5. From St-Malo to Nice. European defense: core documents 2001 [Electronic resource] // European Union: Institute for Security Studies. Mode of access: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chaif47e.pdf>. – Date of access: 07.05.2007.
6. From Laeken to Copenhagen European defence core documents 2003 [Electronic resource] // Ibid. Mode of access: <<http://www.iss-eu.org/chaillot/chaif57e.pdf>>. Date of access: 07.05.2007.

7. Final Communiqué. North Atlantic Council in Berlin. June 1996 [Electronic resource] // Official homepage of the North Atlantic Treaty Organization. Mode of access: <<http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>>. Date of access: 04.04.2007.
8. Final Communiqué, North Atlantic Council in Brussels, June 1996 [Electronic resource] // Ibid. Mode of access: <<http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-089e.htm>>. Date of access: 04.04.2007.
9. Ham, P. van Europe's New Defense Ambitions: Implications for NATO, the US, and Russia // The Marshall Center Papers. 2000. N 1.
10. Hunter, R. E. The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor? Washington: Rand Corporation, 2002.
11. Lindstrom, G. The Headline Goal. Paris: EU Institute for Security Studies, 2001.
12. Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation [Electronic resource] // Official homepage of the North Atlantic Treaty Organization. Mode of access: <<http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>>. Date of access: 04.04.2007.
13. NATO Handbook. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2006.
14. Presidency Conclusions. Cologne European Council. 3 and 4 June 1999 [Electronic resource] // The European Union Online. Mode of access: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_en.htm>. Date of access: 04.04.2007.
15. Reichard, M. The EU-NATO Relationship: a legal and political perspective. London: Ashgate Publishing, Ltd., 2006.
16. Schimmelfennig, F. The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
17. The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington 23–25 April 1999. Brussels: NATO Office of Information and Press, 1999.

«Отношения Европейского союза и НАТО в 1990–2000-е гг.» (Денис Мельянцеv)

Статья посвящена отношениям Европейского союза и Организации Североатлантического договора в контексте трансформации обеих организаций в 1990–2000-е гг. В статье анализируется эволюция отношений между ЕС и НАТО, предлагается периодизация их взаимоотношений. Особое место занимает рассмотрение роли Западноевропейского союза как посредника в отношениях между НАТО и ЕС.

В статье делается заключение о разделении ролей в обеспечении европейской безопасности: Европейский союз отвечает за миротворческие функции, а НАТО берет на себя ответственность за проведение полномасштабных военных операций. Вместе с тем, делается вывод о значительном прогрессе Европейского союза в построении собственной политики безопасности и обороны, что способствует установлению баланса в трансатлантических отношениях.

«Relationship between the European Union and the NATO in 1990s–2000s» (Denis Melyantsov)

The article is focused on relationship between the European Union and the North Atlantic Treaty Organization under conditions of transformation of both organizations in the 1990s–2000s. The evolution of relationship between the EU and NATO is analyzed in the article and division of their interaction into periods is presented. Special attention is devoted to the study of the Western European Union's role as a mediator in the NATO–EU relations.

The author makes a conclusion about the division of roles in ensuring of European security where the European Union is responsible for peacekeeping functions, whereas NATO assumes responsibility for full-scale military operations. An the same time, the author argues that the European Union has achieved substantial progress in framing its security and defence policy and this contributes to establishing a balance in transatlantic partnership.