

Козубенко Ирина Ивановна

д-р ист. наук, канд. филол. наук, доцент, профессор
Филиал ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет им. М.В. Ломоносова» в г. Севастополе
г. Севастополь

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СТРУКТУР ЕС И НАТО

Аннотация: в статье анализируется система отношений ЕС и НАТО, базирующаяся на основе соглашения о сотрудничестве, и строящаяся на консультативном, экспертном, совещательном и других уровнях. Характеризуется особая организация двустороннего сотрудничества на основе документооборота.

Ключевые слова: сотрудничество, НАТО, европейская безопасность.

Основопологающими принципами сотрудничества и взаимодействия ЕС и НАТО, сформулированными в Декларации НАТО-ЕС о европейской политике в области безопасности и обороны, являются партнерство, неделимость безопасности, эффективные совместные консультации, равенство и право на самостоятельность в принятии решений, уважение интересов всех членов ЕС и НАТО, согласованная и транспарентная разработка общих для обеих организаций требований к военным силам и средствам при взаимной поддержке.

Сотрудничество и взаимодействие НАТО и ЕС в сфере европейской безопасности осуществляется на различных уровнях. Так, на основе обмена письмами между Генсеком НАТО и Председателем Евросоюза в январе 2001 г. были определены масштабы сотрудничества и механизмы консультаций по вопросам безопасности, в том числе европейской, между обеими организациями. Декларация НАТО-ЕС о ЕПБО от 16 декабря 2002 г. и рамочное соглашение о сотрудничестве – «Берлин Плюс», подписанное 17 марта 2003 г. положили начало систематическому тесному взаимодействию различных структур ЕС и НАТО.

На институциональном уровне сотрудничество и взаимодействие осуществляется на консультативном, экспертном уровне, на уровне политического и военно-политического диалога в форме совещаний Североатлантического Совета и Комитета по политике и безопасности ЕС. Первое такое совещание, положившее начало встречам на постоянной основе, состоялось 5 февраля 2001 г. С этого времени совещания проводятся регулярно от 4 до 10 раз в год. В первые два года активного взаимодействия с 2001 по 2003 гг. на встречах рассматривался широкий круг общих для двух организаций вопросов. Обсуждались проблемы влияния на ситуации в Косово, Молдове, Афганистане, вопросы распространения оружия, терроризма, проблемы энергетической безопасности. С 2004 г. активность встреч уменьшилась. Причина была отмечена на итоговом совещании Совета ЕС в Копенгагене в 2002 г.: «Берлинское соглашение будет применяться к тем странам ЕС, кто одновременно является членом НАТО или участником программы «Партнерство ради мира» – то есть к подтвердившим свою готовность сотрудничать с НАТО в двустороннем режиме по вопросам безопасности» [6]. Таким образом, Берлинское соглашение ограничило активизацию сотрудничества ЕС и НАТО: с одной стороны, ЕС не участвует в формальных переговорах с НАТО по вопросам, не входящим в Берлинское соглашение, в тех случаях, когда получает отказ от встреч от одной из 27 европейских союзников; НАТО, в свою очередь, не проводит переговоры со странами ЕС, не являющимися членами организации или не входящими в программу «Партнерство ради мира». Это касается, прежде всего, Турции – члена НАТО, но не члена ЕС и Кипра – члена ЕС, но не члена НАТО. «Проблема участия» отражается в действиях Турции по воспрепятствованию Кипру стать участником программы «Партнерство ради мира» и возможностях Кипра блокировать обсуждение вопросов, не входящих в Берлинское соглашение, на уровне Североатлантического Совета и Комитета по политике и безопасности. Кипрская территориальная проблема стала основой ограничения взаимодействия ЕС и НАТО, как и срывом Плана К. Аннана 2004 г. по проведению референдума о кипрской проблеме.

Должностные лица НАТО и ЕС встречаются на регулярной основе на уровнях глав МИД, послов, военных представителей и советников по вопросам обороны. В 2001 г. по инициативе руководства ЕС и Генерального секретаря НАТО активизировалось сотрудничество на уровне глав правительств, нацеленных на обсуждение актуальных проблем. Но подобная последняя встреча была проведена в декабре 2003 г. Такие совещания продолжились в рамках «Трансатлантических мероприятий» с сентября 2005 г. Преодолеть политические разногласия попыталась с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН бывшая в то время Госсекретарем США Кондолиза Райс, которая призвала министров иностранных дел стран-участников НАТО и ЕС, включая Турцию и Кипр, к неформальному обсуждению отношений двух организаций. Ее предложение получило продолжение в организации встреч на уровне глав МИД в одной из европейских столиц или в Нью-Йорке в среднем дважды в год. Основой повестки дня подобных переговоров являются проблемы нераспространения ядерного оружия, борьбы с международным терроризмом, обсуждение ситуации на Ближнем Востоке, в Иране и т. д. Исследователи отмечают, вопросы взаимодействия ЕС и НАТО в сфере европейской безопасности на этих встречах минимизированы [1].

Любое двустороннее сотрудничество базируется на непосредственной связи сотрудников и руководителей и на организации эффективного документооборота. Однако секретные документы НАТО могут получать только те страны ЕС, которые подписали с НАТО соглашения в сфере обеспечения безопасности [5]. По этой причине Берлинскому соглашению был присвоен гриф секретности. Таким образом, между ЕС и НАТО осуществляется обмен только документами, относящимися к конкретным операциям и вопросам мобилизационной готовности. Расширение ЕС в 2004 г. дало толчок к активизации контактов между сотрудниками низшего и среднего исполнительского звена на неформальном уровне взаимодействия. Однако, как отмечают западные исследователи, это не решает проблему борьбы за сферы политического влияния между различными бюрократическими структурами обеих организаций [9]. В основе компетенции ЕС лежит «Европейская политика обороны и безопасности», которая по ст. 18.4 Ниццкого

договора «полностью соответствует» положениям «Общей внешней политике и политике безопасности», но Лиссабонский договор эту роль уменьшил [10].

До 2004 г. между НАТО, Советом ЕС и Еврокомиссией проходили регулярные семинары по вопросам борьбы с терроризмом. Делегаты от комиссии присутствовали на совещаниях Североатлантического Совета и Комитета по политике и безопасности. Члены Комиссии участвуют в работе общих структурных подразделений. Еврокомиссия и НАТО настроены на развитие сотрудничества и более тесного взаимодействия, но сближению препятствуют Турция, Кипр и Греция. Также после 2004 г. объем документов, которые передаются Комиссии структурами НАТО, был сокращен, так как были актуализированы только материалы, относящиеся к Берлинскому соглашению. Проблемы оптимизации взаимодействия двух организаций решаются на разных уровнях: у сотрудников происходит обмен информацией, многие вопросы решаются неформально.

Одним из важных аспектов институционального взаимодействия ЕС и НАТО в сфере европейской безопасности являются личные контакты Генсека НАТО и Верховного представителя ЕС. На совещаниях Североатлантического Совета и Комитета по политике и безопасности ЕС руководители организаций выполняют обязанности сопредседателей. Верховный представитель ЕС приглашается на все встречи Североатлантического Совета на уровне глав МИД и министров обороны. Генсек НАТО участвует во встречах министров обороны ЕС. Генсек НАТО и Верховный представитель ЕС проводят встречи на регулярной основе. Понимание ими стратегического характера деятельности возглавляемых ими организаций в большой степени являются ключевыми факторами развития взаимодействия. Так, на встречах Х. Соланы и Я. де Хооп Схеффера неоднократно звучали предложения по расширению сотрудничества ЕС и НАТО, в том числе и в сфере европейской безопасности. Переговоры руководителей организаций проводятся как в открытом формате, так и в закрытом режиме. Так, одной из последних закрытых встреч были, по сообщению на сайте Североатлантического альянса, переговоры между Генсеком НАТО Йенсом Столтенбергом и Верховным представителем ЕС Федерикой Могерини 26 января 2015 г. [2].

Верховным военным органом в ЕС является Военный Комитет Европейского Союза. Он, по мнению Д. Ховорта, открыт к диалогу, так как большинство начальников штабов стран-участниц являются военными представителями в военном комитет НАТО. Начальники штабов дважды в год встречаются для обсуждения проблем ЕС и три раза в год – для обсуждения проблем НАТО. Военный комитет Евросоюза собирается на уровне военных представителей, которые также участвуют в совещаниях НАТО [6, р. 74]. Систематически с 2003 г. в рамках стратегического военного диалога между НАТО и ЕС проводят неформальные переговоры Международный военный штаб НАТО и Военный штаб ЕС. Так, 5 декабря 2014 г. прошла третья за год встреча ВШ ЕС и МВШ НАТО в Брюсселе [3]. Председатель Военного Комитета ЕС также принимает участие в работе Североатлантического Совета и Комитета по политике и безопасности, Совета ЕС и военного комитета НАТО.

Сотрудничество ЕС и НАТО в сфере европейской безопасности фиксируется также на уровне гражданского и военного Директоратов, секретариата Совета ЕС, трансформировавшихся на современном этапе в Директорат по планированию и управлению кризисными ситуациями. Постоянные механизмы взаимодействия на уровне военных были созданы в целях действенного сотрудничества на оперативном уровне. С ноября 2005 г. при Военном штабе ЕС функционирует Постоянная группа связи взаимодействия НАТО. В марте 2006 г. при штабе главкома ОВС НАТО в Европе – стратегическое оперативное командование НАТО в г. Монсе, Бельгия начал действовать Отдел ЕС.

В рамках соглашения «Берлин Плюс» проблемы возможного распределения обязанностей между НАТО и ЕС остались нерешенными.

На уровне глав МО и военных представителей официальные встречи проходят в формате 28–26 (Турция отказывается от участия).

Образцом полноценного сотрудничества ЕС и НАТО является деятельность аппарата заместителя Верховного союзного главнокомандующего в Европе. В соответствии с Берлинским соглашением кандидатура заместителя Верховного союзного главнокомандующего в Европе является исходной в тех случаях, когда

ЕС оставляет НАТО право назначать руководителя силами альянса в Европе операциями под эгидой ЕС [4], что должно содействовать эффективной и полномочной роли заместителя главнокомандующего. НАТО и ЕС выработали логичный порядок организации военной операции в соответствии с положениями Берлинского соглашения. Руководством операций ЕС и НАТО занимается Совет, под управлением которого находятся Штаб заместителя Верховного союзного главнокомандующего в Европе, Верховный штаб объединенных сил НАТО в Европе, Командование объединенными силами НАТО в Неаполе (при операции «Алтея»), Командование на местах в Сараево. Эти структуры формируют Коллегиальные органы командования. Данный механизм был использован при реализации операции «Алтея»: это «облегчает делегирование полномочий», «оптимизирует» использование сил и не допускает «дублирования функций» [8]. Такой порядок был отработан при проведении операции в Македонии. Но, например, в Косово, ЕС действовало на той же территории, что и НАТО, без предварительных договоренностей. В течение первых операций по Берлинскому соглашению систематически осуществлялась связь между секретариатом Евросоюза и штабом заместителя Верховного союзного главнокомандующего в Европе, в том числе в ходе личных встреч. Такой механизм взаимодействия продолжился и в рамках всех других операций, не относящихся к Берлинскому соглашению.

Список литературы

1. Старкин С.В. Анализ разведывательной информации по трансатлантическому терроризму в современных внешнеполитических условиях: подходы американских теоретиков // Гуманитарные исследования. – 2011. – №1. – С. 6–12.
2. НАТО. Организация Североатлантического договора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nato.int/cps/en/natohq/news_116853.htm
3. НАТО. Организация Североатлантического договора. Военный штаб ЕС и Международный штаб НАТО – сотрудничество для взаимодополняемости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nato.int/cps/ru/SID-2F582B0B2F3C3858/natohq/news_115923.htm

4. EU-NATO: the framework for permanent cooperation and Berlin Plus [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%press%20note%20BL.pdf>

5. Final Communique of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. – Berlin, 3 June 1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

6. From Laeken to Copenhagen European defense: core documents [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/chai57e.pdf>

7. Novorth J. Security and defense policy in the European Union. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007. – 336 p.

8. NATO handbook, 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/HMYT-6R8PNL/\\$file/nato-handbook-jub2006.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/HMYT-6R8PNL/$file/nato-handbook-jub2006.pdf?openelement)

9. Smith S.J. EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue? // European Security. – 2011. – Vol. 20. – №2. – P. 243–264.

10. Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union. – 2007. – Vol. 50. – C. 306.