



**Беата Гурка-Винтер, Эдита Посель-Ченсьцик**

**Общая европейская политика в области безопасности  
и обороны Европейского Союза  
Польская точка зрения**

**Общая европейская политика в области безопасности и  
обороны Европейского Союза (*Common European Security  
and Defence Policy, CESDP*) – генезис**

Изменение геополитической ситуации, существовавшей на рубеже 80–90-х гг., определило новое направление поиска форм институциональной европейской безопасности. В связи с распадом организации Варшавского договора неизбежным стало определение новых задач, стоящих перед Североатлантическим союзом, и обоснование дальнейшего военного присутствия США в Европе. Возникла также необходимость определения новой роли ранее созданных структур, ответственных за обеспечение безопасности, тем более что в начале 90-х гг. европейские государства оказались перед лицом новых испытаний и угроз (межэтнические конфликты, опасность распространения оружия массового поражения и т. д.).

Начало 90-х гг. было отмечено также ускорением темпов европейской интеграции. Выйдя за рамки исключительно экономической сферы, она распространилась и на область политических отношений. Часть стран Западной Европы (членов Европейского Союза) в этой ситуации начала требовать усиления своей роли в обеспечении безопасности на континенте. Отчасти это было продиктовано опасениями, связанными с уменьшением роли США в ситуации, когда начали проявляться уже упомянутые угрозы нового типа и стало очевидным, что с точки зрения интересов союзников по обе стороны Атлантического океана эти угрозы могут

оцениваться по-разному. Если задача защиты от противника, угрожающего глобальной безопасности, поставила всех союзников перед необходимостью приведения своих позиций к общему знаменателю и коллективного участия в решении проблем безопасности, то локальные конфликты нового типа на европейском континенте не должны были больше представлять интереса для Соединенных Штатов.

Активное участие стран-членов Европейского Союза в обеспечении безопасности в рассматриваемом регионе должно было также повлиять на повышение политического престижа этой организации. В то время как Соединенные Штаты — лидер в данной системе — говорили о руководстве партнерством, объединяющаяся и располагающая сопоставимым с США экономическим потенциалом Западная Европа требовала партнерства в руководстве, желая участвовать наравне с Соединенными Штатами в создании нового международного порядка, не одно-, а многополярного. В этом отношении особую активность проявила, в частности, Франция, которая никогда не отказывалась от великодержавных амбиций, ее энергично поддержала объединенная Германия, ставящая перед собой все более смелые задачи.

Все перечисленные факторы оказали влияние на формирование у европейских членов НАТО, являющихся одновременно членами ЕС, убежденности в своеобразии стоящих перед ними задач в сфере безопасности и в том, что западноевропейские государства обязаны взять на себя повышенную ответственность за решение этих задач. Данная концепция получила название Европейской идентичности в области безопасности и обороны<sup>1</sup> (*European Security and Defence Identity* — ESDI).

В документах Североатлантического союза термин ESDI (в первоначальной расшифровке *European Security Identity and Defence Role*) впервые появился в Римской декларации от 8 ноября 1991 г., согласно которой усиление ответственности европейских членов НАТО было призвано оказать положительное влияние на единство Союза, способствовать

---

<sup>1</sup> В Польше принят дословный перевод английского названия *European Security and Defence Identity* или французского *Identité Européenne de Sécurité et de Défense* — Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (Европейская идентичность в области безопасности и обороны). Однако этот перевод не передает адекватно суть обозначаемого явления.

его укреплению, а тем самым увеличить его эффективность перед лицом новых угроз<sup>2</sup>. Понимаемая таким образом ESDI являлась составной частью реформы Североатлантического союза в условиях новой стратегической ситуации. На деле она предполагала обеспечение европейским союзникам возможности использовать военный потенциал НАТО при посредничестве Западноевропейского союза, если Соединенные Штаты (а тем самым НАТО в целом) откажутся от участия в планируемой акции. Речь идет, разумеется, о так называемых действиях *out of area*, то есть таких, которые не подпадают под действие обязательств, предусмотренных статьей 5 Вашингтонского договора<sup>3</sup>.

Эти задачи призваны осуществлять, в частности, многонациональные оперативные силы (*Combined Joint Task Forces*), действующие, в зависимости от того, принимают участие в акции США или нет, под стратегическим контролем Североатлантического совета или Совета Европы. Недовольство некоторых западноевропейских стран возбуждало то, что использование международных сил в любом случае зависело бы от согласия Соединенных Штатов. Кроме того, другие аспекты европеизации НАТО, в первую очередь жесткая позиция США по вопросу личного состава командования<sup>4</sup>, привели к тому, что основной центр развития ESDI к концу

---

<sup>2</sup> Аналогично определяется роль ESDI и в более поздних документах НАТО: Брюссельской декларации от 11 января 1994 г., заключительном коммюнике берлинской сессии Североатлантического совета от 3 июня 1996 г., Мадридской декларации от 8 июля 1997 г., а также в коммюнике *Союз на XXI век*, опубликованном после встречи в верхах в Вашингтоне в апреле 1999 г.

<sup>3</sup> 5 статья Вашингтонского договора (известного также под названием Североатлантического договора) от 4 апреля 1949 г. гласит, что вооруженное нападение на одну или несколько стран-участниц договора, осуществленное в Европе или Северной Америке, будет рассматриваться как нападение на всех членов Договора. Во исполнение права на индивидуальную или коллективную самооборону, в соответствии со статьей 51 Устава ООН все страны-участницы обязались оказать помощь, которая будет признана необходимой, стране, подвергшейся нападению, не исключая и применения военной силы. Данная статья до сих пор была применена лишь однажды, после террористической атаки на США в сентябре 2001 г.

<sup>4</sup> Часть европейских членов НАТО требовала, чтобы пост первого заместителя Верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе или один из региональных командных постов (речь шла прежде всего о командовании на южноевропейском театре) был предоставлен офицеру — представителю Европы.

десятилетия был перенесен из евроатлантических кругов в западноевропейские организации — ЗЕС и ЕС.

Здесь следует отметить бытование среди определенной части экспертов и политиков мнения, что концепция ESDI связана исключительно с Североатлантическим союзом. Однако Европейская идентичность в области безопасности и обороны представляет собой гораздо более масштабное явление, и важным элементом воплощения ее в жизнь является деятельность и Западноевропейского союза<sup>5</sup>, и ЕС. Этот факт имеет огромное значение, поскольку признание исключительной важности НАТО могло бы спровоцировать попытки маргинализации деятельности других организаций и даже привести к низведению их на уровень подчиненных, «вспомогательных». В то время как вклад Западноевропейского союза и ЕС следует рассматривать наравне с инициативами Североатлантического союза.

В заявлении, принятом Западноевропейским союзом в Маастрихте 10 декабря 1991 г., данная организация была провозглашена оборонной составляющей Европейского Союза и одновременно средством укрепления европейской опоры НАТО. Маастрихтский договор от 7 ноября 1992 г. вызвал к жизни концепцию Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*), охватывающую все вопросы, связанные с безопасностью ЕС, включая окончательную формулировку единой оборонной политики, которая в итоге могла бы стать основой совместной обороны. На Западноевропейский союз в этой связи возлагалась задача выработки и реализации целей и задач, связанных с обороноспособностью. Такой подход сделал Западноевропейский союз важным субъектом, участвующим в развитии ESDI, тем более что декларация, принятая Советом Западноевропейского союза 19 июня 1992 г. в Петербурге под Бонном, наделила эту организацию полномочиями по ведению спасательных и миротворческих операций, а также боевых действий в кризисных ситуациях, в том числе с целью обеспечения мира и спокойствия (так называемые петербургские полномочия). Это значит, что кроме классических

---

<sup>5</sup> Термин ESDI появился именно на форуме Западноевропейского союза и впервые был использован в Заявлении Совета Министров этой организации, озаглавленном *Роль и место Западноевропейского Союза в новой системе безопасности в Европе*, который ознаменовал завершение встречи в Париже 22 февраля 1991 г.

миротворческих операций по поддержанию мира (*peace-keeping*) страны-участницы наделили ЗЕС полномочиями для ведения операций по восстановлению мирного порядка (*peace-making*) (в соответствии с формирующейся доктриной гуманитарного вмешательства и новым пониманием соотношения суверенитета государства и прав человека). Эти решения шли намного дальше, чем уже существующие заявления НАТО. Расширяя свои военные полномочия, весной 1992 г. ЗЕС провозгласил право исключительно на ведение спасательных и миротворческих операций по поддержанию мира, что дало очередной, после отсылок к сути обязательств Вашингтонского и новой версии Брюссельского договора<sup>6</sup>, аргумент сторонникам развития ESDI в Западноевропейском союзе.

Однако данные решения не нашли своего непосредственного воплощения в сфере оперативных возможностей; в этом отношении ЗЕС в значительной степени по-прежнему находился в зависимости от военного потенциала НАТО, использовать который можно было только с согласия Соединенных Штатов.

Однако к концу прошедшего десятилетия обнаружилась тенденция, направленная на расширение автономных возможностей Западной Европы в данной сфере. Европейский Союз принял решение об усилении своего влияния на формирование политики в сфере безопасности. До этого момента Европейскому Союзу удавалось лишь с определенными трудностями развивать свою деятельность во второй опоре, когда речь шла о согласованной внешней политике, тем самым вопросы политики в сфере безопасности оставались в компетенции Западноевропейского союза. Часть стран-членов ЕС высказывалась даже за передачу функций Западноевропейского союза ЕС, но вследствие несогласия Великобритании, поддержанной Данией и членами ЕС, не входящими в Западноевропейский союз (не связанными обязательствами коллективной обороны), этого не произошло. В Амстердамском договоре (2 октября 1997 г.), тем не менее, была оговорена такая

---

<sup>6</sup> Сторонники приоритета коллективной безопасности в рамках ЗЕС, а не НАТО, приводили тот аргумент, что обязательства, вытекающие из V статьи новой версии Брюссельского договора от 23 октября 1954 г., предполагают автоматическое оказание военной помощи стране, подвергшейся нападению, в то время как статья 5 Вашингтонского договора предусматривает оказание такой помощи, которая будет признана необходимой данным государством.

возможность при условии согласия Совета Европы. Важным шагом на пути сближения ЗЕС и ЕС стало также включение в Маастрихтский договор параграфов, касающихся петербургских полномочий.

По существу, к концу 90-х гг. (точнее — начиная с весны 1999 г.) основным центром развития ESDI стал Европейский Союз. Это произошло под влиянием нескольких факторов. Во-первых, здесь сыграло свою роль изменение остававшейся скептической до самого последнего времени позиции правительства Великобритании, когда речь заходила о независимой по отношению к НАТО западноевропейской политике в сфере безопасности; ярким свидетельством этого стало совместное заявление по итогам встречи французского и британского лидеров в Сан-Мало<sup>7</sup>.

Во-вторых, опыт косовского конфликта доказал, что без поддержки со стороны США европейцы не в состоянии противостоять конфликтам такого рода. Появились также противоречивые оценки операции союзнических сил, в частности, касающиеся адекватности примененных военных средств.

1999 год с введением общей валюты принес также рост доверия со стороны граждан ЕС к процессу объединения и оживил стремление лидеров к углублению политической интеграции и к отходу от стереотипа Европейского Союза как «экономического великана и политического карлика». Канцлер ФРГ открыто заявил, что «евро вынуждает нас к стремительному прогрессу на пути к политическому объединению»<sup>8</sup>.

### **Общая европейская политика безопасности и обороны (CESDP) — основные принципы**

Способом реализации концепции ESDI Европейским Союзом стала программа Общей европейской политики безопасности и обороны (*Common European Security and Defence Policy* —

---

<sup>7</sup> В совместном заявлении от 4 декабря 1998 г. со стороны обоих государств выражалась поддержка идеи развития оборонной составляющей Общей внешней политики и политики безопасности, проводимой с целью предоставления ЕС возможности ведения независимых операций, т. е. реализации петербургских полномочий. См. документы, касающиеся CESDP: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Dokumenty z lat 1998-2000* (cz. I, cz. II), PISM, Warszawa 2000, а также *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Dokumenty z lat 2000-2001*, PISM, Warszawa 2001.

<sup>8</sup> „Le Monde”, 3 апреля 1998 г.

CESDP) в рамках второй опоры (CFSP), конкретные формы которой уточнялись в ходе целого ряда заседаний Совета Европы: от Кёльна (3-4 июня 1999 г.) и Хельсинки (10-11 декабря 1999 г.) вплоть до Копенгагена (12-13 декабря 2002 г.)<sup>9</sup>. Из принятых в ходе этих встреч обязательств вытекает следующее.

1. Декларируемой целью CESDP является обеспечение возможности быстрого реагирования ЕС в кризисных ситуациях (напр., в локальных конфликтах, носящих этнический, расовый и под. характер), которые требуют применения как средств военного, так и гуманитарного характера. Такое вмешательство становится крайне необходимым в том случае, если Североатлантический союз в целом (и прежде всего американские союзники) откажется от участия в акции. Государства-члены ЕС едины в своем заявлении, что планируемые в рамках CESDP действия не ведут к коллективной обороне<sup>10</sup>, которая остается в компетенции НАТО и Западно-европейского союза<sup>11</sup>.

Европейский Союз выражает готовность усилить долю своего участия в реализации вышеупомянутой формулы петербургских полномочий, которые предусматривают следующие категории задач:

а) гуманитарные и спасательные операции (доставка продуктов питания, высококачественных лекарств и т. д.);

б) проведение миротворческих операций; здесь речь идет как об операциях типа *peace-keeping* (по поддержанию мира), так и *peace-making* (а следовательно, о возможности силового решения конфликта) и *peace-building* (по поддержанию мирного порядка после конфликта). Сущность последнего типа миротворческих операций состоит в широко понимаемом восстановлении экономики страны, обеспечении эффективной работы государственных органов, восстановлении школ,

---

<sup>9</sup> См. Maartje Rutten (ed.), *From St. Malo to Nice. European Defence: Core Documents*, ISS WEU, Paris 2001, а также Maartje Rutten (ed.), *From Nice to Laeken. European Defence: Core Documents*, ISS EU, Paris 2002.

<sup>10</sup> Впрочем, договор, подписанный в Ницце, такую возможность оставляет.

<sup>11</sup> Реализация обязательств по коллективной обороне в соответствии со статьей V новой версии Брюссельского договора остается прерогативой ЗЕС. Передавая большинство своих функций Европейскому Союзу, с 1 июля 2001 г. Западно-европейский Союз принципиально сократил свою институциональную структуру, как путем роспуска части органов, так и путем передачи их в ведение ЕС.

социальной защите пострадавших в результате войны и т. д. Разумеется, все эти действия имеют своей целью поддержание устойчивого мирного порядка и предотвращение повторения конфликта<sup>12</sup>.

Подобные задачи требуют соответствующего уровня институционализации такого сотрудничества (носящего как военный, так и гуманитарный характер). Поэтому с целью реализации CESDP, кроме уже существующего бюро Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и обороны<sup>13</sup>, были созданы такие органы: Комитет по вопросам политики и безопасности<sup>14</sup> (*Political-Security Committee – PSC*) и Военный комитет (*Military Committee*), а также Международный военный штаб (*Military Staff*), Отдел заблаговременного предупреждения и планирования политики и Комитет по гражданским аспектам решения кризисных ситуаций (*Committee for civilian aspects of crisis management*).

Параллельно продолжался процесс расширения оперативных возможностей ЕС (т. н. Ведущая цель - *Headline Goal*). К концу 2003 г. должны быть сформированы силы быстрого реагирования (насчитывающие 60 тыс. солдат<sup>15</sup>), способные к мобилизации в течение 60 дней, а также к ведению операций за

---

<sup>12</sup> Подробнее об этом см. В. В. Ghali, *Program dla pokoju. Dyplomacja prewencyjna, tworzenie pokoju i utrzymanie pokoju* (отчет Генерального секретаря, подготовленный в результате принятия на саммите Совета безопасности 31 января 1992 г. заявления) // A/47/277-S/24111 z 17 czerwca 1992 roku, PISM, Warszawa 1995, а также В. В. Ghali, *Załącznik do Programu dla pokoju* (документ, представляющий позицию Генерального секретаря в связи с пятидесятилетием ООН) // A/50/60 - S/1995/1 z 3 stycznia 1995 roku, PISM, Warszawa 1995.

<sup>13</sup> В соответствии со статьей 23 Договора в Ницце он избирается необходимым большинством голосов. В настоящий момент данный пост занимает Хавьер Солана.

<sup>14</sup> В его задачи входит осуществление политического контроля и стратегического руководства антикризисными операциями, проводимыми ЕС.

<sup>15</sup> Командование ими поручено немецкому генералу Клаусу Швувриту, а его заместителем стал британский генерал Грахам Мэссэрви-Уайтинг. Пост начальника Военного штаба занял финский вице-адмирал Эско Илли. Главнокомандование вооруженными силами в ходе военных операций ЕС находится в руках Заместителя Верховного главнокомандующего Объединенными вооруженными силами НАТО британского генерала Руперта Смита. Подробнее о трансформациях существующего Европейского контингента в силы быстрого реагирования и участия отдельных государств-членов ЕС в этом образовании см. *Rocznik Strategiczny 2000/2001*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001, S. 393-396.

границами ЕС в течение минимум одного года. Кроме того, страны-участницы ЕС приняли решение передать в их распоряжение в общей сложности ок. 400 боевых самолетов и 100 кораблей и других плавучих объектов<sup>16</sup>. В декабре 2001 г., во время саммита Европейского совета в Лаекене, была объявлена частичная оперативная готовность CESDP. Это значит, что до достижения полной реализации Ведущей цели ЕС способен предпринимать операции, требующие ограниченного военного вмешательства. Такой операцией является принятие от НАТО миссии в бывшей югославской республике Македонии, готовности к которой Европейский совет выразил уже в октябре 2002 г.<sup>17</sup>, а затем, вероятно, осуществление операции в Боснии и Герцоговине, заменяющей SFOR<sup>18</sup>.

Осуществление ряда важных функций, особенно это касается операций по поддержанию мира (напр., оказание поддержки при создании органов государственного управления на территориях, охваченных военными действиями), будет поручено иным службам — полиции (ок. 5 тыс.) и гражданским чиновникам. Проверкой целесообразности в этой сфере является Полицейская операция ЕС (*EU Police Mission – EUMP*) в Боснии и Герцоговине<sup>19</sup>.

Возможности ЕС по быстрому реагированию в условиях кризисных ситуаций зависят, в частности, от эффективной работы таких органов, как Космический центр или Институт изучения проблем безопасности, которые перешли в ведение ЕС от Западноевропейского союза в начале 2002 г. Кроме собственных средств, ЕС сможет на определенных условиях использовать также военный потенциал НАТО. Здесь следует подчеркнуть, что недостаточный уровень обеспечения европейских стран, напр., в сфере стратегического транспорта или

---

<sup>16</sup> См. *Military Capabilities Commitment Declaration* (Декларация военных возможностей) // *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Dokumenty z lat 2000-2001...*, s. 5-12.

<sup>17</sup> См. *Brussels European Council 24 and 25 October 2002. Presidency Conclusions*. Источник: [www.europa.eu.int/european\\_council/conclusion/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/european_council/conclusion/index_en.htm), 15.05.2003.

<sup>18</sup> См. *Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002. Presidency Conclusions*. Источник: [www.europa.eu.int/european\\_council/conclusion/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/european_council/conclusion/index_en.htm), 15.05.2003.

<sup>19</sup> Эта операция началась 1 января 2003 г., в ней принимает участие 500 полицейских из 33 стран (пятнадцати членов ЕС и 18 стран, не входящих в него).

космической разведки, еще долго будут вынуждать ЕС пользоваться теми ресурсами, которыми располагают Соединенные Штаты.

2. Сотрудничество в рамках CESDP не носит коллективного характера. Страны-члены ЕС, даже наиболее активно участвующие в интеграционных процессах на европейском континенте, возражают против того, чтобы столь важные вопросы, как безопасность, были переданы структурам ЕС. Сотрудничество в данной сфере должно носить межправительственный характер. Для облегчения реализации такого сотрудничества была определена следующая процедура принятия решений. При их принятии не действует принцип единомыслия. Государство ЕС, не желающее принимать участия в конкретной операции в рамках CESDP<sup>20</sup>, может, сохраняя конструктивную позицию, воздержаться от голосования, не блокируя тем самым всей инициативы. Кроме того, в ряде случаев возможно принятие решений большинством голосов (совместная акция или согласованная позиция).

Важным явлением, которое отмечается во всех опорах ЕС, является возможность более тесного сотрудничества государств, которые готовы к более плотным, чем это предусмотрено, контактам в конкретной сфере. Однако такое сотрудничество ни в коем случае не может входить в противоречие со статьями Североатлантического договора. Кооперация такого рода может осуществляться также в рамках второй опоры (по принципу *case-by-case*<sup>21</sup>), однако она может касаться только совместных действий и согласованной позиции за исключением вопросов, предполагающих военное вмешательство или носящих оборонный характер.

3. CESDP финансируется как из бюджета ЕС (деятельность различных органов и оперативные расходы), так и из бюджета отдельных государств, принимающих участие в данной операции, если принятое ими решение повлечет за собой последствия военного характера.

4. На развитие CESDP огромное влияние оказывают взаимоотношения с Североатлантическим союзом. Предоставление ЕС автономных возможностей по реагированию в условиях кризисных ситуаций должно происходить таким

---

<sup>20</sup> Напр., Дания отказывается от более широкого сотрудничества в рамках второй опоры.

<sup>21</sup> Т. е. каждый случай рассматривается отдельно.

образом, чтобы не было излишнего дублирования (*non-duplikation*) структур, уже действующих в рамках НАТО; кроме того, к деятельности по развитию таких возможностей должны также привлекаться европейские члены НАТО, не являющиеся членами ЕС (*non-discrimination*)<sup>22</sup>. В противном случае это могло бы закончиться ослаблением трансатлантических связей и в результате вызвать снижение чувства безопасности у всех заинтересованных сторон. Данный аспект развития CESDP вызывает много возражений. ЕС очень неохотно соглашается на допуск к принятию решений кого бы то ни было за пределами союза. Среди нескольких причин такого положения дел можно назвать две самые важные: во-первых, принятие решений в кругу большего количества государств может вызвать серьезные трудности, особенно потому, что в рамках самого ЕС нет единства в вопросе окончательной формы и цели CESDP. Во-вторых, согласие на участие в принятии решений в рамках второй опоры государств, претендующих на членство в ЕС (напр., Турции), могло бы привести к образному блокированию «двери ногой» и использованию своей позиции для оказания давления с целью сокращения срока ожидания членства.

Решению этой проблемы призваны способствовать соглашения, предоставляющие возможность участия в операциях, проводимых Европейским Союзом, странам-кандидатам на вступление в ЕС, а также государствам Европы, подписавшим Вашингтонский договор, но не являющимся членами ЕС (по формуле соответственно 15+15 и 15+6<sup>23</sup>). Вскоре после заседания Совета Европы в Ницце (декабрь 2000 г.) были начаты собеседования между обеими организациями по вопросу о постоянных консультациях и проблеме доступа ЕС к средствам и возможностям союза. Первая из регулярных встреч представителей обеих организаций состоялась уже 5 февраля 2001 г., но соглашение по поводу последней проблемы

---

<sup>22</sup> Это Чехия, Исландия, Норвегия, Польша, Турция, Венгрия.

<sup>23</sup> Формула 15+15 предусматривает сотрудничество государств ЕС со странами-кандидатами в члены ЕС, а также с теми европейскими членами НАТО, которые не претендуют на вступление в Европейский Союз (Болгария, Кипр, Чехия, Эстония, Исландия, Литва, Латвия, Мальта, Норвегия, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Турция и Венгрия). В свою очередь, формула 15+6 предусматривает сотрудничество государств ЕС с шестью европейскими членами НАТО, не входящими в ЕС, т. е. с Чехией, Исландией, Норвегией, Польшей, Турцией и Венгрией.

на протяжении многих месяцев блокировалось Турцией, которая противилась постоянному и гарантированному доступу ЕС к потенциалу НАТО, а затем Грецией, для которой такое сопротивление было необходимо в деле переговоров о вступлении в ЕС Кипра. В мае 2002 г. важной платформой консультаций стал форум НАТО-ЕС по вопросам обороны (*The New Defence Agenda*), в рамках которого было создано пять рабочих групп, а подписание Постоянного соглашения НАТО-ЕС стало возможно лишь в декабре 2002 г. В ноябре 2003 г. состоятся первые совместные маневры сил обеих организаций.

5. Развитие CESDP предусматривает, в частности, также кооперацию в сфере вооружения (планы образования Европейского агентства по делам вооружения и пополнения Общего рынка за счет включения продукции военной промышленности). Это должно способствовать более рациональному распределению средств, прежде всего в сфере исследований и внедрения новых технологий. Однако развитие данного элемента CESDP до сих пор происходит медленнее других.

Многие эксперты, наблюдающие за инициативами ЕС в сфере оборонной политики, тем не менее, до сих пор подвергают сомнению наличие достаточных предпосылок для развития ESDI в Европейском Союзе и задаются вопросом: не будет ли более обоснованным участие в инициативах, которые были ранее выдвинуты на форумах Североатлантического союза и прочих, уже существующих организаций, ответственных за поддержание мира и международной безопасности?

### **Предпосылки осуществления политики Европейского Союза в сфере безопасности и обороны**

Анализ предпосылок развития CESDP следует производить с учетом двух возможных подходов. Первый — это подход государств-членов ЕС. Второй учитывает мнение остальных европейских стран, которые проявляют серьезную заинтересованность в возможности модификации системы безопасности в рассматриваемом регионе. В настоящий момент она базируется на ряде взаимодополняющих друг друга структур (т. н. *interlocking institutions*). На деле это означает, что механизмы действия НАТО, ЗЕС, ОБСЕ или субрегиональных организаций определенным образом накладываются друг на

друга, «приходят в соприкосновение» таким образом, чтобы сфера их действия охватила как можно более обширную сферу и обеспечила рациональное использование сил и средств, находящихся в распоряжении названных организаций.

Процесс распада восточного блока, а также дестабилизация на территории бывшей Югославии, начиная с войны 1991-1995 гг. и заканчивая косовским конфликтом, утвердили государства-члены ЕС в убеждении, что, кроме НАТО, в Европе *de facto* не существует организации (или организаций), которая смогла бы эффективно противостоять угрозам такого рода. Последние годы показали, что многие из уже упомянутых «взаимодополняющих друг друга структур» плохо справляются с новыми вызовами и угрозами, которые возникли в последнее десятилетие.

Обеспечение международной безопасности не является основной целью ЕС, данная организация формально не обязана участвовать в предотвращении или разрешении конфликтов. Государства ЕС могут это делать в индивидуальном порядке под патронажем организаций, статус которых налагает на них обязательства по поддержанию мира и международной безопасности. Представляется, однако, что у ЕС есть серьезные шансы превратиться в одну из наиболее эффективных организаций на международной арене, действующих в указанном секторе. Передача ЕС ответственности за реализацию петербургских полномочий на основании Амстердамского договора превращает его, по крайней мере теоретически, во второй после Организации Объединенных Наций институт с таким широким спектром возможностей влияния (начиная с миссий гуманитарного характера и заканчивая операциями типа *peace-making* и *peace-enforcement*) на сохранение мира и международной безопасности. Активность ЕС в сфере превентивной дипломатии (в частности, за счет развития системы предупреждения конфликта на ранних стадиях — появление Комитета политического планирования и превентивного реагирования), а также в сфере восстановления мира после конфликтов (*post-conflict peace-building*) еще больше расширила эти возможности.

Существует также реальная перспектива того, что Европейский Союз сможет преодолеть те трудности, с которыми постоянно сталкиваются другие организации. Механизм принятия решений в узком кругу государств, декларирующих признание идентичных ценностей (права человека, демокра-

тическую форму правления и т. д.) наверняка окажется намного более эффективным, чем в организациях с большим числом членов (ООН или ОБСЕ).

По очевидным причинам облегчен будет также процесс принятия решений по использованию соответствующих финансовых инструментов. В настоящее время возрастает значение невоенных средств безопасности. В привилегированном положении оказались превентивная дипломатия, а также операции по восстановлению мира после конфликтов. В их ходе используются прежде всего инструменты экономического характера. Преимущество ЕС перед организациями, не располагающими возможностями финансирования столь широкого спектра действий, которые предусмотрены, в частности, в рамках операций по восстановлению мира, вырисовывается весьма отчетливо<sup>24</sup>.

В контексте создания ЕС сил быстрого реагирования, а также полицейских формирований, которые должны быть готовы к оперативному развертыванию к концу 2003 г., можно ожидать также устранения столь существенного препятствия, каковым является невозможность требования неукоснительного исполнения принятых политических решений. Следует здесь добавить, что, хотя события 11 сентября 2001 г. существенно не повлияли до сих пор на развитие CESDP<sup>25</sup>, в ответе на них Европейский Союз очевидным образом развил свои возможности в рамках третьей опоры<sup>26</sup>.

Существенным фактором является также наличие в Восточной и Центральной Европе целого ряда государств, готовящихся к вступлению в ЕС. Сам по себе факт глубоких системных трансформаций, через стадию которых должны пройти страны бывшего восточного блока, чтобы соответ-

---

<sup>24</sup> План административного управления в Косово Генерального секретаря ООН возлагает на ЕС основную ответственность за восстановление Косово.

<sup>25</sup> Во время встречи министров обороны ЕС в Сарагоссе (март 2002 г.) было, однако, установлено, что угроза терроризма будет иметь влияние на дальнейшее развитие CESDP (речь идет, главным образом, об обмене разведывательной информацией и координации политики государств в сфере недопущения распространения оружия массового поражения).

<sup>26</sup> См. *The Impact of the Events of 11 September* // M. Rutten, From Nice..., а также J. Chodor, K. Chudy, J. Dołęga, E. Posel-Częścik, *Zwalczanie terroryzmu w krajach Unii Europejskiej (RFN, Wielka Brytania, Hiszpania, Francja)* // „Biuletyn” (PISM), Seria Z, nr 24 - 2001.

ствовать предъявляемым к ним требованиям, способствует стабилизации региона в целом и поддерживает их стремление к использованию мирных средств разрешения конфликтов<sup>27</sup>. Подобные механизмы касаются в первую очередь государств, стремящихся получить от ЕС существенную помощь для дальнейшего развития. Упомянутая возможность воздействия на ситуацию внутри названных государств имеет исключительно важное значение в свете общего изменения характера конфликтов: конфликты утратили международный характер. Однако их разрешение ставит международную общественность перед трудным выбором, касающимся уважения суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела. В этом свете представляется, что превращение стабильности в условие выделения Европейским Союзом финансовой помощи может во многих случаях предотвратить возникновение подобной дилеммы.

Необычайно существенным при рассмотрении предпосылок реализации ЕС внешней и оборонной политики является уже упомянутый выше фактор престижа. Возможность выработки единой стратегии и осуществления конкретных эффективных действий в сфере международной безопасности могут предоставить Европейскому Союзу возможность выступать на международной арене в качестве важного политического партнера, в первую очередь для Соединенных Штатов. Поскольку очевидно, что созданная Европейским Союзом экономическая мощь непосредственно не предполагает возможности политического и военного воздействия даже на те регионы, которые находятся в непосредственной близости от ЕС (напр., бассейн Средиземного моря). Европейский Союз в настоящий момент предоставляет больше половины всех средств, направляемых на развитие беднейших стран, а также для оказания гуманитарной помощи. За счет ЕС финансируется также треть всей помощи странам Ближнего Востока (в том числе 50% Палестине), предоставляются огромные средства на восстановление Боснии и Герцеговины. Роль щедрого спонсора не предполагает, однако, лидерства в

---

<sup>27</sup> Критерии, которым должны соответствовать страны, претендующие на вступление в ЕС, были определены на заседании Совета Европы в Копенгагене (21-22.06.1993). Среди них, в частности, стабильность институтов, гарантирующих демократию, обеспечение прав национальных меньшинств, правопрядок.

мировой политике. Такое положение вещей ущемляет амбиции некоторых из стран ЕС.

Для большинства экспертов в сфере европейской безопасности перечисленные аргументы не являются, однако, достаточным обоснованием участия ЕС в инициативах, требующих столь существенных финансовых вложений, новых институциональных решений и прежде всего проявления реальной, а не декларативной политической воли. Многие аналитики по вопросам безопасности утверждают, что, если бы энергия, с которой ЕС взялся за реализацию CESDP, была направлена на повышение эффективности НАТО, это привело бы к гораздо большему результату. Умножение структур, ответственных за поддержание мира и международной безопасности, может в результате привести к тому, что иронически определяют как *interblocking institutions*. Это приведет также к борьбе НАТО и ЕС за и без того весьма ограниченные средства.

Такой подход не представляется, однако, адекватным. Операция в Косово и последние дискуссии на тему интервенции в Ираке продемонстрировали различие позиций США и их европейских партнеров. В случае отказа со стороны Соединенных Штатов предоставить Европе доступ к военному арсеналу НАТО американского производства (прежде всего к средствам стратегического транспорта) или возникновения разногласий по вопросу личного состава общих командных структур, лишенный собственного военного потенциала Европейский Союз будет вынужден отказаться от участия в планируемой операции. Следует также упомянуть решения, содержащиеся в документах Вашингтонского саммита НАТО (23-25 апреля 1999 г.). Новая стратегическая доктрина Североатлантического союза исключает любой автоматизм в сфере урегулирования конфликтов. Каждый случай должен рассматриваться отдельно. Таким образом, если бы создалась ситуация, в которой Соединенные Штаты отказались бы от участия в операции в случае возникновения угрозы безопасности для членов ЕС<sup>28</sup>, у них не было бы (даже при использовании потенциала находящегося по сути на стадии ликвидации ЗЕС) шансов предотвратить такую угрозу. Кроме

---

<sup>28</sup> Североатлантический договор налагает на подписавшие его страны обязательства по началу военных действий только в случае нападения на какую-либо из сторон Договора. Если же речь идет о предотвращении кризисной ситуации (то есть о действиях, выходящих за рамки Договора), участие носит добровольный характер.

того, подчеркивается, что, если бы одновременно в разных регионах мира вспыхнуло два конфликта, в которых не совпадали бы стратегические интересы ЕС и США, ввиду отсутствия необходимых средств Европейский Союз вынужден был бы отказаться от защиты собственных интересов. С этой точки зрения часто упоминаемый аргумент об излишнем дублировании структур НАТО предстает в совершенно ином свете.

Немаловажным является также тот факт, что государства Западной Европы все более тесно взаимодействуют друг с другом в сфере вооружения. Действия в этой области приобретают более отчетливые формы в ЗЕС и ЕС (планы образования Европейского агентства по вопросам вооружений и пополнения Общего рынка продукцией военной промышленности), чем на евроатлантическом уровне. Это способствует более рациональному использованию средств, в первую очередь тех, которые направляются на исследовательские цели и внедрение новых технологий, и приводит к созданию современного оборонного сектора. Без такой базы осуществление реальной политики в сфере безопасности было бы невозможным.

Из всего вышесказанного следует, что существуют мощные предпосылки для воплощения в жизнь Общей политики в области безопасности и обороны ЕС. В том случае, если данной концепции удастся достичь планируемого уровня эффективности, то она станет весьма ценным дополнением системы европейской безопасности и даже одним из ее оснований.

### **Перспективы развития концепции Общей политики в области безопасности и обороны Европейского Союза**

Формулируя концепцию CESDP, государства-члены Европейского Союза ставили перед собой высокие цели. Их реализация потребует серьезных финансовых затрат, что предполагает увеличение оборонных статей бюджетов и создание более рациональной схемы военных расходов.

Среди условий успешной реализации CESDP вторым по важности после проблемы финансирования является связь данной концепции с евроатлантическим направлением развития ESDI на основе сотрудничества с Североатлантическим союзом. Участие в создании европейских сил быстрого

реагирования не должно негативно сказаться на состоянии дел в НАТО. Это тем более важно, что Североатлантический союз после событий 11 сентября 2001 г. и являющихся их результатом решений Пражского саммита в ноябре 2002 г. в настоящее время подлежит трансформации<sup>29</sup>. Ее элементом является также создание сил быстрого реагирования (*NATO Response Force – NRF*). Каждое из государств, однако, располагает ограниченными средствами, и речь идет о том, чтобы избежать ненужного увеличения расходов и разумно распорядиться уже имеющимися средствами. Только в этом случае создание *CESDP* поможет укрепить позиции европейских союзников и будет способствовать удовлетворению их требований реального партнерства с США.

То, каким образом ЕС будет развивать концепцию *CESDP*, существенным образом повлияет на конфигурацию системы европейской безопасности в целом. Реалистический подход и последовательная реализация поставленных задач, как и сотрудничество с НАТО (а также, в частности, с ОБСЕ), несомненно, укрепит безопасность в Европе. Это также будет способствовать росту значения ЕС в международных политических контактах и усилению роли европейских стран в НАТО и приведет к переосмыслению сути трансатлантических отношений в направлении «партнерства в руководстве». Таким образом, концепция *ESDI* может быть реализована в полном объеме только в том случае, если ее развитие будет протекать одновременно в обеих сотрудничающих друг с другом организациях.

Если же упор будет сделан исключительно на реализации *CESDP* на фоне пренебрежительного отношения к европейскому партнерству в рамках Североатлантического союза, то это может привести к весьма нежелательным последствиям. Члены ЕС многократно подчеркивали, что в их задачи не входит создание объединенных вооруженных сил, в настоящий момент не предполагается также, несмотря на наличие такой возможности по Договору в Ницце от 26 февраля 2001 г., создание системы коллективной обороны. Хотя ЗЕС не был ликвидирован, положения V статьи новой версии Брюссель-

---

<sup>29</sup> См. Е. Posel-Częściak, *Spotkanie ministrów obrony państw Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie* // „Biuletyn” (PISM), Seria Z, nr 88 - 2002, а также В. Górka-Winter, *Praski szczyt NATO (21-22 listopada 2002r.)* // „Biuletyn” (PISM), nr 102 - 2002.

ского договора, не поддерживаемые интегрированной военной структурой, не имеют достаточной реальной силы. В этой ситуации НАТО остается единственным органом, ответственным за коллективную оборону в североатлантическом регионе, что после событий 11 сентября 2001 г. приобрело новое значение. Несмотря на изменение характера угроз и отсутствие четко определенного стратегического противника, ослабление Североатлантического союза могло бы повлечь за собой весьма нежелательные последствия, симптомы которых уже проявились в способе участия НАТО в антитеррористической коалиции<sup>30</sup>. Это привело бы также к падению престижа европейских союзников в глазах Соединенных Штатов, что наверняка надолго перечеркнуло бы возможность реального евроатлантического партнерства.

Столь же неблагоприятным является сценарий развития CESDP исключительно в сфере умножения структур — от чего предостерегает часть экспертов — без предоставления ей декларированных оперативных возможностей. Это могло бы на долгое время задержать рост значения Европейского Союза как политического организма и означало бы возврат к ситуации, в которой в случае кризиса эффективным оказывается только вмешательство НАТО, что предполагает участие США. Если же Соединенные Штаты не сочтут вмешательство соответствующим своим интересам, что не исключено, учитывая факт роста заинтересованности этого государства неевропейскими регионами — Ближним Востоком, азиатско-тихоокеанским регионом или Латинской Америкой, Европа самостоятельно не сможет справиться с дестабилизацией ситуации.

Развитие ситуации зависит от отдельных западноевропейских государств, это их воля формирует направление эволюции ЕС и, отчасти, НАТО. Некоторые из государств ЕС все еще подходят к CESDP с осторожностью; проявление этого, в частности, — неполное принятие на себя функций ЗЕС. Австрия, Финляндия, Ирландия и Швеция, не входящие ни в ЗЕС, ни в НАТО, не желают принимать на себя обязательства, касающиеся коллективной обороны. Позиция Дании также остается скептической. Это грозит появлением границ внутри ЕС и возникновением «Европы разных скоростей» в сфере безопасности, по аналогии с ситуацией, создавшейся в сфере

---

<sup>30</sup> B. Górka-Winter, *NATO w koalicji antyterrorystycznej* // „Biuletyn”, PISM, Seria Z, nr 87 - 2002.

экономической и валютной интеграции. В этой ситуации особая роль отводится Франции, Германии и Великобритании — отсутствие инициативы с их стороны может парализовать CESDP; их активное участие повлечет за собой действия более мелких государств и обеспечит успех предприятия. Следует подчеркнуть, предприятия беспрецедентного, поскольку она способна привести к наделению политическими и военными инструментами организации, выросшей из экономической интеграции, что будет способствовать постепенному уподоблению ее функций функциям, свойственным в настоящий момент государствам.

Существенное значение будет иметь также позиция американской администрации и ее способность к компромиссу в переговорах с европейскими союзниками, напр., по вопросу способа интервенции в Ираке (а также общего подхода к проблеме т. н. превентивных акций<sup>31</sup>) или все еще такой неоднозначной проблеме, как Национальная противоракетная оборона (*National Missile Defense*)<sup>32</sup>. Способность к компромиссу пригодится также тогда, когда уравнивание расходов на функционирование союза потребует изменений в его функционировании, в частности, изменений в составе (т. е. европеизации) командования.

Возникновение многополярной системы и предположительный конец гегемонии США согласуется с точкой зрения части европейцев, однако речь идет о том, чтобы неумелая постановка этого вопроса (как, напр., во время последней избирательной кампании в ФРГ) не повлияла отрицательным образом на отношения между союзниками.

## Позиция Польши

---

<sup>31</sup> В Национальной стратегии безопасности США, принятой в сентябре 2002 г., допускается возможность превентивных военных акций, направленных против угрожающих Соединенным Штатам террористов, а также государств, признанных поддерживающими терроризм.

<sup>32</sup> Система ПРО призвана защищать территорию США и, очевидно, всех или некоторых их союзников от нападения со стороны одного из государств, признанных опасными (Иран, Ирак или Северная Корея), в случае применения оружия массового поражения, переносимого при помощи ракетных систем. Возражения вызывает возможное влияние создающейся системы ПРО на стратегическое равновесие в мире.

Развитие CESDP является одним из важных факторов, оказывающих влияние на безопасность Польши. Для РП сотрудничество ЕС и НАТО имеет особое значение. С марта 1999 г., став членом Североатлантического союза и ассоциированным членом ЗЕС, мы имеем возможность более успешного влияния на развитие концепции Европейской идентичности в области безопасности и обороны. В то же время программа CESDP напрямую связана с Европейским Союзом, членом которого мы еще не являемся и станем таковым, по всей вероятности, в мае 2004 г.

Именно приближающаяся перспектива вступления в Европейский Союз, а также стремление к непосредственному участию в формировании системы европейской безопасности заставляет правительство РП определить собственную позицию по проблеме Общей европейской политики в области безопасности и обороны ЕС.

- *Национальная стратегия интеграции (Narodowa strategia integracji)*, разработанная Комитетом европейской интеграции и одобренная Советом Министров в январе 1997 г., гласит, что Польша “уже сегодня отвечает всем требованиям для участия в Общей европейской внешней и оборонной политике”<sup>33</sup>. Разумеется, там не упоминается CESDP, поскольку данная концепция была выработана лишь в конце 1998 г.
- Соответственно *Позиция Польши в переговорах по проблеме Общей европейской внешней и оборонной политики*, принятая Советом Министров 27 августа 1998 г., гласит, что “вступление Польши в Европейский Союз предполагает ее готовность к полномасштабному участию в CESDP, одобрение всех политических задач, обозначенных в договорах и в приложениях к ним, а также участие в любых действиях, необходимых для защиты общих интересов стран-участниц”<sup>34</sup>.
- Обращает на себя внимание некоторая неопределенность позиции по данному вопросу в *Стратегии безопасности РП*<sup>35</sup>, одобренной Советом Министров 4 января 2000 г., т. е. уже

---

<sup>33</sup> См. *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s. 194.

<sup>34</sup> Текст документа см.: <http://www.ukie.gov.pl/cona/sn/sn.htm>

<sup>35</sup> Ср. *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (принята на заседании Совета Министров 4 января 2000 г.), пункты 3.2.3. и 3.2.4; текст документа см.: [http://www.mon.gov.pl/bezpieczenstwo/1\\_1\\_1.html](http://www.mon.gov.pl/bezpieczenstwo/1_1_1.html)

после решений ЕС, принятых в Кёльне и Хельсинки. В ней было заявлено, что «система, формирующаяся в отношениях Европейский Союз/Западноевропейский союз – НАТО», является для Польши второй (после НАТО) опорой безопасности, и – с учетом более отдаленной перспективы – участие Польши в формирующейся системе будет иметь столь же существенное значение, как и участие в НАТО. Это значит, что РП будет стремиться к сотрудничеству в рамках общей политики в области безопасности и обороны еще до своего вступления в ЕС, в частности, за счет участия в создании эффективной системы быстрого реагирования в кризисных ситуациях. Одновременно подчеркнута важность единства интересов стран евроатлантической зоны в сфере безопасности, формирующегося на основе постоянного диалога и при условии прозрачной системы консультаций.

Ряд деклараций, содержащихся в *Стратегии*, может вызвать определенные сомнения. Заявление о том, что «Польша в полной мере поддерживает развитие Европейской идентичности в области безопасности и обороны в рамках Североатлантического союза, что служит укреплению европейской опоры НАТО», может привести к выводу, что авторы *Стратегии* не проводят различия между понятием ESDI (Европейская идентичность в области безопасности и обороны – *European Security and Defence Identity*) и понятием CESDP, хотя они не идентичны.

Слишком далеко идет формулировка Стратегии, гарантирующая поддержку со стороны РП формирующейся в рамках Общей европейской внешней и оборонной политики согласованной оборонной политики и коллективной обороны, хотя члены ЕС четко заявили, что коллективная оборона остается в компетенции Североатлантического союза.

Здесь следует также упомянуть тот пункт Стратегии, который касается оборонной промышленности. Он предусматривает «включение польской оборонной промышленности в процесс консолидации оборонной промышленности в евроатлантическом регионе, а также участие в реализации европейской стратегии и плана развития европейской оборонной промышленности до вступления в Европейский Союз» с целью обеспечения ей возможностей развития. Средством реализации данной цели призвано стать «участие Польши в работе Западноевропейской группы по вопросам вооружения (WEAG) в Западноевропейском союзе, а также стремление к

членству в Международной организации по сотрудничеству в сфере вооружения (OSCAR)».

- Весьма лаконично изложена позиция по проблеме CESDP в *Оборонной стратегии РП*<sup>36</sup>, принятой на заседании Совета Министров 23 мая 2000 г. Она лишь констатирует факт активного участия Польши в Общей европейской политике в области безопасности и обороны, а также в операциях по урегулированию кризисов, проводимых Европейским Союзом.
- В то же время заслуживает внимания документ польского МИДа, озаглавленный *Предложения по практической реализации решений, принятых в Фейра в сфере сотрудничества стран-членов ЕС и европейских стран-членов НАТО, не входящих в ЕС (2000 г.)*<sup>37</sup>. Предложения касались в первую очередь сотрудничества стран-членов ЕС с «шестеркой» европейских членов НАТО, не входящих в Европейский Союз<sup>38</sup>. Были выделены два аспекта такого сотрудничества – политический и военный. Выдвинутые ЕС на встрече в Фейра предложения по налаживанию диалога, консультаций и сотрудничества были интерпретированы польским правительством довольно широко. Предполагалось, что министры иностранных дел и министры национальной обороны «шестерки» получат возможность (по формуле 15+6) принимать участие в заседаниях Комитета по вопросам политики и безопасности, а в дальнейшем и Совета по общим вопросам с участием министров обороны государств-членов ЕС, непосредственно перед встречей на высшем уровне Совета ЕС. Задача подготовки таких встреч возлагалась на рабочую группу, которая получила бы тем самым доступ к информации и необходимым документам. Кроме того, постоянный представитель «шестерки» получал возможность участвовать в работе Комитета по вопросам политики и безопасности.

Что касается военного аспекта сотрудничества, здесь было предложено участие офицеров «шестерки» во встречах начальников генеральных штабов, Постоянного военного

---

<sup>36</sup> Текст документа см.: [http://www.mon.gov.pl/bezpieczenstwo/1\\_1\\_2.html](http://www.mon.gov.pl/bezpieczenstwo/1_1_2.html)

<sup>37</sup> *Propozycje praktycznego rozwinięcia postanowień z Feira w zakresie współpracy UE i non-EU European Allies*; текст документа см.: [http://www.msz.gov.pl/uniaeu/position\\_18082k\\_pol.html](http://www.msz.gov.pl/uniaeu/position_18082k_pol.html)

<sup>38</sup> См. примечание 22.

комитета и Международного военного штаба. В случае начала операции эти государства получают возможность принимать участие в формулировке предложений в Совете ЕС и *de facto* участвовать на равных в принятии решений. Если бы операция проводилась с использованием военного потенциала НАТО, европейские члены союза, не входящие в ЕС, имели бы полное право на совместное определение плана операции и участие в командных структурах. Предусматривалось также использование уже имеющихся наработок в сфере оперативного сотрудничества ЗЕС – НАТО.

- Предложение, касающееся использования опыта сотрудничества в рамках ЗЕС, в частности, в концептуальной сфере (широкое понимание проблемы безопасности), нашло свое отражение в документе *Договор в Ницце – польская точка зрения*<sup>39</sup> (Варшава, 15 февраля 2001 г.), где в очередной раз было выдвинуто предложение по налаживанию сотрудничества в сфере безопасности между ЕС и всеми государствами, стремящимися к этому. На форуме Западно-европейского союза сотрудничали между собой в разной степени почти 30 государств<sup>40</sup>. После будущего сокращения полномочий ЗЕС страны, не входящие в ЕС (в том числе Польша), потеряют эту столь важную основу для проведения консультаций и сотрудничества.
- Анализ документов показывает, что наиболее отчетливо позиция Польши по проблеме CESDP была сформулирована лишь 11 мая 2001 г., в выступлении министра иностранных дел РП, озаглавленном *Европейская политика безопасности – позиция Польши*<sup>41</sup>. Из него следует, что отношение правительства РП к CESDP характеризуется как позитивное, а Польша – учитывая тот факт, что она является членом НАТО и ассоциированным членом ЗЕС, а также пытается внести реальный вклад в формирование военного потенциала ЕС (в форме так называемого ограни-

---

<sup>39</sup> *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*; текст документа см.: <http://www.ms.gov.pl/uniaeu/traktat- stanowisko.html>

<sup>40</sup> В качестве членов, ассоциированных членов, ассоциированных партнеров и наблюдателей.

<sup>41</sup> *Europejska polityka bezpieczeństwa – polski punkt widzenia*; текст доклада см.: <http://www.ms.gov.pl/indexpl.html>

ченного контингента<sup>42</sup>), — стремится к более полному участию в формировании CESDP. Однако, по мнению министра, имеющиеся на сегодняшний день предложения по формам сотрудничества (консультации и диалог) не являются удовлетворительными (до сих пор Польшу информируют о деятельности Постоянного военного комитета, но не включают в его работу). Кроме того, важным для нас является участие в консолидации европейской военной промышленности. В очередной раз было высказано мнение, что концепция CESDP ни в коем случае не должна ослабить эффективность действий НАТО (в данной сфере постулируется создание единой системы планирования, в которой должны принимать участие все члены НАТО и ЗЕС) и негативным образом повлиять на отношения Европы и Соединенных Штатов (напр., в случае возникновения разногласий в оценке степени угрозы для безопасности)<sup>43</sup>.

Выраженная в названных документах позиция Польши относительно CESDP демонстрирует, что ее развитие, особенно на начальном этапе, вызывало у польской стороны ряд сомнений и опасений, связанных с возможным влиянием данной инициативы на безопасность Польши. Следует отметить, что перед польскими экспертами в сфере безопасности стоит довольно сложная задача. Собственно, в ЕС и НАТО до сих пор ведутся дебаты относительно связи между CESDP и развитием Европейской идентичности в области

---

<sup>42</sup> Польша, не будучи членом союза, может внести свой вклад в пополнение сил быстрого реагирования ЕС. Министерство национальной обороны РП заявило, что численность польского ограниченного контингента будет составлять, в зависимости от конкретных задач, от 1 500 до 2 500 военнослужащих, тем самым предложение Польши сопоставимо с аналогичными предложениями, выдвинутыми Бельгией, Ирландией и Португалией. В шестерке стран, не входящих в ЕС, Польшу опережают Чехия и Турция (декларированное участие — 5 тыс. военнослужащих), в то же время вклад Венгрии более скромный — всего 350 военнослужащих.

<sup>43</sup> Польская позиция по проблеме CESDP была затронута также в *Сообщении министра иностранных дел об основных направлениях внешней политики Польши (Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski)* от 6 июня 2001 г., *Сообщении министра иностранных дел РП Владзишежа Тимошевича об основных направлениях внешней политики (Informacja Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej)* от 14 марта 2002 г., а также *Сообщении Правительства по вопросу польской внешней политики в 2003 г. (Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku)*, представленной министром иностранных дел на заседании Сейма 22 января 2003 г. Источник: <http://www.msz.gov.pl>.

безопасности и обороны. Примечательно, что при всей сложности данной проблемы концепция CESDP не стала, по крайней мере до сих пор, предметом широкого обсуждения в Сейме.

Заявления правительства весьма отчетливо демонстрируют, что в Польше довольно сильны опасения, связанные с возможным воздействием CESDP на ослабление контактов в евроатлантической зоне и, как следствие, на ослабление НАТО. Подчеркивается, что важнейшей гарантией безопасности для Польши являются обязательства, вытекающие из статьи 5 Вашингтонского договора (понимаемые как «твердые гарантии безопасности»). Беспокойство вызывает также возможность ослабления роли США в создании системы европейской безопасности. Опыт и предшествующих 50-ти лет, и новейшего времени, в частности, опыт военной операции в Косово и операции *Enduring Freedom*, утвердили Польшу во мнении, что без США современные кризисы не могут разрешаться эффективно.

Кроме того, существовали опасения, что в результате ограничения полномочий Западноевропейского союза роль Польши — ассоциированного члена ЗЕС — в формировании концепции европейской безопасности может подвергнуться маргинализации. ЕС, принимая на себя функции ЗЕС, не гарантирует государствам, принимавшим активное участие в форумах последней организации, возможности продолжения сотрудничества на тех же основаниях.

Представляется (хотя правительственные документы не содержат прямых указаний на это), что на опасения Польши оказывают влияние также факторы финансового характера. Вторая опора (за некоторыми исключениями) финансируется из бюджета Европейских сообществ, а следовательно, после вступления Польши в ЕС тяжесть финансирования сотрудничества в данной области ляжет также на плечи польского налогоплательщика. Кроме того, Польша, не обладая в настоящий момент возможностью влиять на решения в данной сфере, будет, тем не менее, вынуждена принять их. Весьма существенным представляется также тот факт, что, будучи пограничной страной НАТО, Польша будет обязана усилить свои пограничные войска; дабы остаться достойным доверия союзником, мы должны также соответствовать требованиям, поставленным пражскими решениями по трансформации

НАТО<sup>44</sup>. Расходы на реструктуризацию вооруженных сил РП огромны, и если окажется, что планируемые преобразования не соответствуют в равной мере требованиям ЕС, то в ближайшее время Польша будет лишена возможности финансирования своего будущего участия в CESDP.

Формирование позиции Польши относительно CESDP требует также учета потенциального положительного влияния, которое данная инициатива может оказать на безопасность РП. Уже упоминалось о планах широкомасштабного участия ЕС в операциях типа *peace-building* (в которых не участвует НАТО), что может, в частности, избавить от проблем, связанных с приемом (а затем высылкой на родину) массы беженцев с территорий, охваченных конфликтом (как известно, одной из основных задач укрепления мира является реинтеграция). Кроме того, предпринятый в рамках CESDP диалог с Российской Федерацией и Украиной может также иметь положительные последствия для безопасности РП<sup>45</sup>. В связи со все более близкой перспективой вступления в Европейский Союз польская дискуссия по вопросу о CESDP в большей степени должна сосредоточиться не на угрозе маргинализации, а на выработке ясной стратегии на будущее. Ибо это единственная возможность, чтобы с самого начала строить сильную позицию РП в рамках второй опоры ЕС<sup>46</sup>. Здесь следовало бы выразить надежду, что ключевым элементом станет новая, разрабатываемая ныне стратегия безопасности РП.

С полского перевела О. Остапчук

---

<sup>44</sup> См. примечание 29.

<sup>45</sup> Подробнее об этом см.: A. Rotfeld (red.), *The New Security Dimensions, Europe after the NATO and EU Enlargements*, Report of the Frösunda Conference, organized by the Stockholm International Peace Research Institute in cooperation with the Swedish National Defence College and the Warsaw Center for International Relations, Frösunda, 20-21 April 2001.

<sup>46</sup> См. Beata Górka-Winter, Edyta Posel-Częścik, *Jak będą ewoluowały instytucjonalne aspekty bezpieczeństwa w związku z integracją Polski z Unią Europejską?* // U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Pierwsze problemy i kryzysy?*, PISM, Warszawa 2002.

**Приложение:**

