УДК 332

Игорь ЩЕРБАК

ПАРТНЁРСТВО ЕС – ООН В УРЕГУЛИРОВАНИИ КРИЗИСОВ

Аннотация. В статье исследуется политика участия ЕС в операциях ООН по поддержанию мира и проблемы в развитии партнёрства с ООН в сфере предупреждения кризисных ситуаций и их урегулирования. Особое внимание уделяется анализу основных моделей участия ЕС в миротворчестве ООН в период после заключения Лиссабонского договора. Прогнозируется, что ЕС будет продолжать линию на развитие углублённого структурированного партнёрства с ООН в свете Плана действий по миротворчеству Генерального секретаря ООН (2018 г.) и Декларации о совместных обязательствах в отношении операций по поддержанию мира. Процесс поиска ЕС оптимальных форм партнёрства с ООН сопряжён с курсом европейского тандема (Франция – Германия) на укрепление “европейского суверенитета” и оборонных возможностей ЕС.

Ключевые слова: региональная безопасность, раннее предупреждение и урегулирование кризисных ситуаций, операции ООН по поддержанию мира, структурированное стратегическое партнёрство, Декларация о совместных обязательствах в отношении операций по поддержанию мира.

Дискуссии в ЕС по стратегии сотрудничества с ООН в управлении кризисами

Качественные изменения в стратегии партнёрства по линии ЕС – ООН сопровождаются оживлёнными дискуссиями в экспертном сообществе ЕС относительно её параметров. Можно уже говорить о том, что на сегодняшний день в дискуссии преобладает позиция сторонников концепции “институализированной многосторонности”, в которую органически вписывается традиционная линия на тесное взаимодействие ЕС с ООН в вопросах “кризисной дипломатии”. Этот подход отражён в исследовании группы ведущих экспертов ЕС в рамках проекта “Меркурий” под эгидой 7-й рамочной программы ЕС [Fioramonti, Schoemen, Olivier, 2012] “ЕС и многосторонняя система управления кризисами: анализ сотрудничества и координации с ООН”. Согласно взглядам этой группы специалистов, “многосторонность” в понимании ЕС реализуется на основе институализированного сотрудничества с ООН и признания ключевой роли Совета Безопасности ООН в вопросах поддержа-

© **Щербак Игорь Николаевич** – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН, в.н.с. ИМИ МГИМО МИД РФ. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com
DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520198999>

ния международного мира и безопасности. Это подтверждается практикой антикризисной деятельности Евросоюза – большинство миссий Союза по линии европейской политики безопасности и обороны (ESDP) осуществлялись в рамках Устава ООН. В поддержку продолжения линии на партнёрство ЕС с ООН авторы исследования используют тезис о том, что с учётом сложностей процесса принятия решений в ЕС “более удобным вариантом для ЕС остаётся осуществление антикризисной деятельности под юрисдикцией (и руководством) ООН, что позволит разделить бремя прямой ответственности и достигнуть хотя бы минимум согласия среди государств – членов союза” [Fioramonti, Schoemen, Olivier, 2012: 22].

Схожих позиций придерживаются эксперты Л.Н. Гонзалес Алонсо, М.Е. Смит, С. Бушард, Дж. Петерсон и др., считающие, что линия ЕС на углубление и совершенствование партнёрства с ООН должна продолжаться. И в этом плане лиссабонский договор открыл уникальные возможности для расширения взаимодействия ЕС с ООН в управлении кризисами путём реализации концепции эффективной многосторонности. По мнению Луиса Н. Гонзалеса Алонсо, целями ЕС в этом процессе должны стать реконфигурация сотрудничества с ООН и перевод его на рельсы всеобъемлющего подхода к вопросам безопасности и управления кризисами, который предусматривает комбинированную стратегию реагирования на кризисные ситуации. Речь идёт об интегрированном использовании гражданских и военных мер (операции по принуждению к миру) в целях антикризисного регулирования, программ по постконфликтному восстановлению и развитию, а также по оказанию гуманитарной помощи [Alonso, 2012: 6–7].

К этим взглядам примыкает позиция сторонников легитимизации ЕС в ООН в качестве коллективного игрока в сфере поддержания мира и управления кризисами. По мнению К.Е. Смита из Лондонской школы экономики и политических наук, а также других экспертов, ЕС и его государства-члены нуждаются в поддержке ООН для легитимизации своей внешнеполитической деятельности и антикризисной дипломатии. В свою очередь активное и масштабное участие Евросоюза в миротворчестве ООН содействуют процессу полноценной легитимности ЕС в ООН и её учреждениях [Smith, 2013: 63–80; Kennedy, 2006: 208–210].

В практическом плане это означает, что с учётом официального признания со стороны ЕС центральной роли Совета Безопасности ООН в вопросах обеспечения международного мира и безопасности (The 2003 European Security Strategy), Евросоюз в юридическом плане руководствуется международно-правовыми нормами ООН. Отсюда вытекает, что при проведении операций по кризисному управлению по смыслу Главы VII Устава ООН ЕС вынужден получать одобрение со стороны СБ ООН в виде соответствующих резолюций.

В последнее время, на фоне появления в ЕС инициатив по созданию общеевропейской армии и новых планов оборонного сотрудничества (учреждение Совета Безопасности ЕС, “Постоянное структурированное сотрудничество” – PESCO и т.д.) и возросших амбиций Брюсселя в сфере управления глобальными и региональными кризисными ситуациями, более заметными стали взгляды экспертов, выступающих за большую автономию политики ЕС в сфере кризисного регулирования.

Согласно мнению сторонников концепции “автономии”, в нынешней сложной международной обстановке Евросоюз нуждается в большей самостоятельности в своих действиях по противодействию кризисам на глобальном и региональном

уровнях. Такой подход коррелируется с установками Общей политики ЕС в вопросах безопасности и обороны и отвечает амбициям ведущих государств-членов и их претензиям на ведущую роль “кризисного менеджера”.

Как следует из исследования бельгийского Королевского института международных отношений “Управление кризисами в военной области: вызовы для сообщества международных организаций”, к более автономной политике ЕС подталкивает наличие определённых ограничений, которые ставят под сомнение эффективность сотрудничества с ООН в сфере управления кризисами. Речь идёт прежде всего о серьёзных различиях в подходах двух организаций на организационном, политическом и стратегическом уровнях. Ставка Евросоюза на глобальную роль в кризисном управлении, как указывают эксперты, не стыкуется с необходимостью подчинения ООН при проведении ЕС как региональной организации операций по смыслу Главы VII Устава ООН. Значительные несовпадения имеются также в подходах двух организаций в сферах принятия решений, планирования, командования военными контингентами. Например, процесс принятия в ЕС решений о развёртывании операций во многом зависит от позиции всех 28 государств-членов и занимает большее время по сравнению с ООН. Такими же сложностями обставлен порядок управления военными контингентами. В ЕС эти вопросы решаются предельно централизованно – под политическим и операционным контролем Операционного Штаба и Комитета по политике и безопасности при минимальной автономии военного руководства “в поле”. На практике это делает практически невозможным подчинение операций, проводимых ЕС, командованию ООН. В то время как в ООН этот процесс предельно децентрализован – как военный штаб операций, так и командующий военным контингентом находятся в кризисных регионах и им делегированы штаб-квартирой ООН значительные полномочия. Как отмечают авторы исследования, сложившаяся модель сотрудничества между ЕС и ООН в управлении кризисами, при которой ЕС по сути представляет ключевые ресурсы для комплексных операций ООН, привела к формированию “двухскоростного управления кризисными ситуациями”. Это в свою очередь неблагоприятно сказывается на эффективности международной антикризисной дипломатии и побуждает Евросоюз к большей самостоятельности в этих вопросах [Koors, 2009: 45–52].

В последнее время в дискуссиях о перспективах сотрудничества ЕС и ООН в этой области всё больше прослеживается не только тенденция к большей автономии ЕС в “кризисной дипломатии”, но и делаются заходы на позиционировании ЕС как весомой альтернативы ООН в этих вопросах. В наиболее чёткой форме подобные взгляды представлены в недавнем исследовании А. Хамоник “Отношения ЕС – ООН в сфере управления кризисами”, в котором приводятся аргументы в обоснование претензий Евросоюза не только на роль глобального “кризисного менеджера”, но и в качестве “приёмника” (“successeur”) или “замены” (“substitut”) ООН в этой области [Hamonic, 2018: 317–333].

Положение дел стало меняться в период после 2006 г. и Лиссабонского договора, а также создания Внешнеполитической службы ЕС.

Это было связано с кардинально изменившейся природой кризисов и практическим доминированием в “кризисной повестке” ООН внутривнутриполитических конфликтов и проблем, связанных с деятельностью различного рода террористических

группировок. Под влиянием новых вызовов международной и региональной безопасности в рамках подготовленного по поручению генерального секретаря ООН К. Аннана т.н. “Доклада Брахими” был осуществлён кардинальный поворот в стратегии и доктрине операций ООН по поддержанию мира. С учётом негативного опыта операций в Руанде и Боснии (Серебряница) упор делался не столько на мониторинге соблюдения соглашений между противоборствующими сторонами (например, о прекращении огня), а на раннем задействовании военных подразделений ООН и их адекватном военно-техническом оснащении в целях недопущения актов насилия в отношении мирного населения со стороны вооружённых группировок. Как считают некоторые эксперты, начиная с 2000 г. СБ ООН стал наделять операции ООН полномочиями по “принуждению к миру”, которые предусматривали прямое использования оружия не только для самообороны, но и для подавления вооружённых группировок. Подтверждением этой тенденции стали миссии ООН в ЦАР, ДРК и Мали, в ходе которых миротворцы ООН осуществляли совместные с правительственными войсками операции против оппозиционных вооружённых группировок. Изменилась и направленность операций – упор в силу доминирования внутренних конфликтов в “кризисном меню” международного сообщества стал делаться не на прекращении межгосударственных конфликтов, а на урегулировании конфликтов внутри государств. Последние явно преобладают в миротворческой повестке ООН и ЕС – Сирия, Мали, Судан, Ливия, Йемен, ДРК, ЦАР и т.д. [Severine, 2019: 104–106].

Начатый в ООН процесс реформирования миротворчества полностью вписывался в представления ЕС о необходимости внесения серьёзных коррективов в кризисную дипломатию ООН. Логично предположить, что существенные изменения в миротворческой доктрине ООН и сотрудничестве ЕС – ООН в данной сфере произошли под влиянием ведущих государств – членов ЕС. Можно в этом контексте согласиться с мнением Т. Тарди, который утверждал, что “скорее ЕС, чем ООН формирует повестку и определяет условия сотрудничества по линии ЕС – ООН в этой области” [Tardy, 2005: 49].

Во многом это связано с тем, что ЕС политически автономен при принятии решений относительно целесообразности сотрудничества с ООН при проведении той или иной операции или предоставлении технической и военной поддержки для осуществления ОПМ ООН. Более того, принципиальным для ЕС является сохранение политического контроля над своим участием в ОПМ ООН. И если это условие не соблюдается, то ЕС, как правило, отказывается от сотрудничества с ООН в операциях по Главе VIII Устава ООН или ограничивается направлением сотрудников в гражданские компоненты миссий ООН. В среде экспертов существует мнение, что для ЕС предпочтительным вариантом в этом плане служат операции под командованием НАТО или собственные операции в рамках Общей политики безопасности и обороны ЕС (ОПБО). Брюссель, как показывает практика, охотней соглашается на подключение к миротворческим операциям ООН в рамках ОПБО, особенно в тех случаях, когда это касается кризисных регионов и стран, входящих в зону стратегических интересов Брюсселя. Показательно, что крупнейшие миротворческие операции ЕС, развёрнутые в рамках ОПБО и в которых были задействованы почти 8 тысяч военнослужащих, касались в основном Африки (Artemis ДРК – 2003 г.;

ЕUFOR ДРК – 2006 г.; EУFOR Чад/ЦАР – 2008–2009 гг.). В этих случаях ЕС практически моментально давал согласие на просьбу Генерального секретаря ООН оказать поддержку миротворческим миссиям ООН в этих странах.

Решение Брюсселя о сотрудничестве с ООН в определённой степени было также продиктовано необходимостью отработки новых моделей взаимодействия с ООН в кризисных регионах. Операция Artemis в ДРК в целом показала эффективность модели “передового развёртывания” (bridging model) в целях создания условий для подготовки основной операции сил ООН. В свою очередь, вторая операция сил ЕС в ДРК (EУFOR) в поддержку стабилизации страны и создания условий для проведения президентских выборов позволила проверить дееспособность модели “оперативной готовности к развёртыванию” (Standby model).

Важно также отметить, что, несмотря на “автономность” политики ЕС в этой области, она продолжает в силу установок на “международную многосторонность” быть ориентирована на сложившиеся рамки сотрудничества ООН с региональными организациями в практическом осуществлении миротворческих операций.

Речь идёт о трёх основных моделях такого сотрудничества:

- Проведение региональными организациями начальных стабилизационных операций с последующей передачей полномочий операциям ООН (примеры – операция Африканского союза в Бурунди и ЕС в Чаде) или продолжение ООН операций после завершения региональными организациями своих миссий (пример – операция ЕС в Косово и Боснии);

- Параллельное развёртывание миссий региональных организаций и ООН (пример – миссии ЕС Artemis и EУFOR в ДРК в поддержку ОПМ ООН);

- Гибридная модель, подразумевающая осуществление региональными организациями совместных миссий с ООН под общим командованием (пример – совместная операция Африканского союза и ООН UNAMID в Дарфуре – Судан).

Из этого набора вариантов сотрудничества ООН и региональных организаций наиболее проблемной для ЕС является гибридная модель под общим командованием в силу того, что она расходится с установками ЕС на осуществление политического контроля над всеми операциями и миссиями ЕС.

Современный опыт взаимодействия ЕС с ООН в сфере миротворческих операций показывает, что приоритеты и подходы ЕС к нему определяются прежде всего геополитическими интересами отдельных стран – членов Союза, а также в отдельных случаях блоковыми предпочтениями. Несмотря на риторику ЕС о стремлении к углублению структурного сотрудничества с ООН в сфере управления кризисами, в практической политике Брюсселя в этой сфере преобладают прагматические соображения и селективный подход в зависимости от консенсуса внутри самого Союза.

В свою очередь ООН, испытывающая хронический недостаток в материальных и финансовых ресурсах, а также практически не обладающая современным военнотехническим мобильным потенциалом, вынуждена принимать помощь от ЕС и сотрудничать с ЕС в управлении кризисами даже на условиях, диктуемых ЕС. В нынешней ситуации у ООН диапазон выбора партнёров крайне ограничен. Более того, ЕС является практически единственным поставщиком современных мобильных сил, способных к эффективному партнёрству с ООН в осуществлении комплексных миротворческих операций и программах по постконфликтному восстановлению. Таким образом, можно говорить о том, что, несмотря на новые возможности

и потенциал сотрудничества по линии ЕС – ООН, оно по-прежнему остаётся по сути своей зависимым от политических приоритетов ЕС [Denis M. Tull, 2012: 137–139].

Стратегическое партнёрство с ООН на современном этапе

Лиссабонский договор стал важной вехой на пути модернизации стратегии ЕС в сфере миротворчества и управления кризисами.

Положения договора стимулировали ЕС к адаптации своей стратегии кризисного управления к современным вызовам путём совершенствования механизмов координации, планирования, финансирования и принятия решений по этим вопросам внутри самого Союза. Важным аспектом модернизации подходов ЕС к кризисному управлению стала линия на интеграцию миротворческих операций и миссий по постконфликтному восстановлению в рамках т.н. “комплексной” стратегии по кризисному управлению, которая позволяет более эффективно решать взаимосвязанные задачи политической стабилизации в постконфликтных странах и их социально-экономического возрождения, в том числе в сотрудничестве с ООН и другими международными организациями.

Параллельно было осуществлено реформирование механизмов ЕС, обеспечивающих реализацию новых подходов и концепций. В рамках ОПБО был создан директорат по планированию и кризисному управлению (Crisis Management and Planning Directorate), на который возложены задачи планирования гражданско-военных операций. Одновременно была разработана концепция гражданско-военной координации и процедуры управления кризисами (Crisis Management Procedures), а также укреплена роль высокого представителя по вопросам ОПБО в сфере координации гражданских и военных аспектов операций ЕС. Улучшению процесса принятия решений и их реализации на уровне Совет ЕС – Европейская комиссия в вопросах управления кризисами и миротворчества содействовало создание поста Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности и учреждение Европейской службы внешних связей.

Значительное внимание в ходе модернизации стратегии ЕС было уделено поискам новых подходов к повышению эффективности как самостоятельных миротворческих операций Союза, так и в сотрудничестве с ООН и другими партнёрами из числа международных региональных организаций. Одним из важных шагов в этом направлении стала разработка т.н. “регионального подхода” к проведению комплексных миротворческих операций в рамках ОПБО во взаимодействии с ООН. Логика такого подхода объяснялась тем, что, например, в кризисных районах Африки (Великие Озера, Сахара – Сахель, Африканский Рог) конфликты не ограничиваются национальными границами государств и распространяются на весь регион. Соответственно, оптимальной формой миротворческих операций должно стать региональное измерение, а не распыление ресурсов ЕС и ОПБО на отдельные “кризисные” страны.

Разработка новых подходов на основе региональных приоритетов и диверсификации сотрудничества с ООН содействовала повышению интереса к концепции совместных (ЕС – ООН) миротворческих операций. По мнению ряда экспертов, совместные с ООН операции при должном учёте интересов ЕС в вопросах управления силами ЕС могут стать более эффективной формой сотрудничества с ООН, по-

скольку такой подход принесёт очевидные преимущества в контексте сотрудничества с ООН и долговременных геополитических интересов ЕС.

Среди этих преимуществ выделяются следующие:

- взаимная поддержка и коллективное управление проблемами с обеспечением безопасности в кризисных регионах;
- проведение “полевых испытаний” военно-технического потенциала и операционных возможностей ОПБО;
- возможность использования потенциала вооружённых сил европейских стран через процедуры ОПБО под флагом ООН в местах, где прямое вмешательство ЕС нежелательно;
- укрепление имиджа ЕС как региональной организации, придерживающейся в своей деятельности принципов международной многосторонности;
- повышение авторитета постоянных и непостоянных членов СБ ООН из числа стран ЕС и общего веса Союза в СБ ООН [Michel Liegeois, 2018: 266–268].

В пользу выбора ЕС в перспективе модели совместных с ООН миротворческих операций и миссий работают также такие факторы, как возможность для ЕС сохранить в своих руках политический контроль и командование силами ЕС при соответствующих договорённостях с ООН. Кроме того, модель совместных операций с ООН позволяет избежать излишних политических, технических и финансовых сложностей, связанных с использованием ЕС традиционных моделей “передового развёртывания” (передача функций ООН после завершения операций ЕС).

Проведённая ЕС модернизация своих подходов к сотрудничеству с ООН в сфере миротворческих операций и управления кризисами создала необходимые условия для нового этапа в развитии взаимодействия с ООН.

Началу этого этапа положила инициатива Генерального секретаря ООН о принятии Декларации о совместных обязательствах в отношении операций ООН по поддержанию мира. Документ, который был представлен на заседании СБ ООН в сентябре 2018 г., содержит ряд важных стратегических ориентиров по повышению эффективности ОПМ ООН как ключевого фактора предотвращения, сдерживания и урегулирования конфликтов в зонах проведения операций ООН (приоритет политического урегулирования; проведение ОПМ на основе выполнимых мандатов, подкрепляемых адекватными ресурсами; совершенствование партнёрства с региональными организациями; улучшение подготовки, обучения и оснащения военного и полицейского персонала на основе новаторских подходов – создание координационного механизма по вопросам учебной подготовки; обеспечение эффективной полевой поддержки ОПМ; разработка современных требований к оценке результативности и отчётности по операциям; обеспечение адекватной защиты и безопасности персонала ОПМ; усиление процесса планирования, в том числе в чрезвычайных ситуациях и т.д.).

Важным для ЕС стал сделанный в Декларации упор на модернизацию партнёрства ООН с региональными организациями в урегулировании конфликтов и признании в этом контексте важной роли стратегического сотрудничества с ЕС. В принципе это говорит о серьёзном обновлении стратегического взаимодействия ЕС и ООН в сфере кризисного управления и более того – о фактическом оформлении привилегированного партнёрства между ООН и ЕС на основе взаимных интересов. Для ООН ЕС востребован как единственный на данный момент эффективный поставщик современных технологий, вооружений и военных подразделений,

необходимых для результативного осуществления ОПМ ООН. Бренд и флаг ООН привлекателен для ЕС, поскольку участие в совместных с ООН ОПМ и последующих усилиях по постконфликтному восстановлению в кризисных странах расширяют возможности для оказания политического и экономического влияния на процессы в регионах, представляющих особый интерес для ЕС. Совпадающие идеологические установки и концепции в сфере кризисной дипломатии и ОПМ (приоритет политического урегулирования, интегрированный подход к политическому урегулированию и постконфликтному восстановлению, вовлечение в политический и переговорный процесс гражданского общества, верховенство закона и реформирование сектора безопасности, защита гражданского населения, прав женщин и детей и т.д.) также содействуют закреплению партнёрских отношений между ЕС и ООН.

Буквально по следам инициативы Генерального секретаря ООН и Декларации ЕС и ООН выступили в ООН с совместным заявлением о дальнейшем укреплении стратегического партнёрства в сфере операций по поддержанию мира, в котором были определены приоритеты партнёрства на 2019–2021 гг. Поэтому было бы преждевременно делать выводы о том, что ЕС теряет интерес к сотрудничеству с ООН в полевых миссиях, отходит от практики координации своих действий в стратегии безопасности с ООН и всё больше ориентируется на продвижение своих региональных интересов и приоритетов Общей политики безопасности и обороны¹. В частности, это опровергается совместным определением в Декларации приоритетных долгосрочных задач ООН и ЕС в сфере кризисного управления².

Однако при всём том, что ЕС играет важную роль как партнёр ООН в сфере кризисной дипломатии, его влияние на управление глобальными и региональными конфликтами может быть значительно ослаблено в результате предстоящего выхода Великобритании из Европейского союза.

Не следует забывать, что эта страна в силу своего статуса ядерной державы, а также накопленных знаний и опыта в сфере операций ООН по поддержанию мира, применения санкций и политического посредничества играла одну из ключевых ролей в неформальном консультативном процессе в рамках тройки постоянных членов СБ ООН от западных стран (США – Великобритания – Франция). Именно в ходе таких консультаций согласовывалась интегрированная позиция ЕС и США по важнейшим резолюциям СБ ООН по кризисным ситуациям. Западные эксперты прогнозируют, что выход Лондона из структур ЕС может разбалансировать важнейший консультативный механизм ЕС в ООН – т.н. “тройку ЕС” (Великобритания – Франция – Германия), что окажет прямое воздействие на сотрудничество между ЕС и ООН в сфере управления кризисными ситуациями. Они также не исключают сближения Великобритании с США и обострения противоречий между Францией и Великобританией в том, что касается поддержки интересов Франции в Совете Безопасности ООН применительно к операциям по поддержанию мира в кризисных регионах Африки (Сахель). Брекзит может сказаться и на общем политическом влиянии ЕС на работу СБ ООН по кризисным ситуациям – ведь к 2021 г. ЕС будет представлена в Совете на постоянной основе только Францией. [Govan, 2018: 6–7]. С допол-

¹ См. Anna Yamchuk, The EU- UN cooperation for maintaining international peace and security, Eastern Journal of European Studies, Volume 5, Issue 1, June 2014, pp. 124–125.

² <https://www.un.org>, Joint UN-EU press Statement, Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019–2021, 25 September 2018.

нительными сложностями может также столкнуться реализация совместного проекта Франции и Великобритании (одобрен Советом ЕС в декабре 2003 г.) по созданию боевых соединений быстрого развёртывания (battle groups), который мог бы стать составной частью модернизации совместных операций ЕС и ООН по поддержанию мира в целях повышения их эффективности в современных условиях.

Обозначенные потенциальные проблемы для ЕС в контексте выхода Великобритании подталкивают Брюссель к поиску компенсационных мер, которые могли бы сохранить возможность эффективной координации между ЕС и Великобританией в ООН, прежде всего по вопросам кризисной дипломатии. В подготовленном близким к структурам ЕС Европейским советом по международным отношениям исследовании предлагаются следующие варианты действий с опорой на активное задействование неформальных консультативных механизмов в рамках различных “групп друзей”:

- Регулярный обмен важной информацией по кризисным ситуациям между ЕС и Великобританией в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке и региональном отделении ООН в Женеве, а также в Брюсселе;

- Совместные сессии для обсуждения планирования стратегических операций и их приоритетов, в том числе в сфере кризисного урегулирования;

- Продолжение политического сотрудничества в рамках “тройки” ЕС (Великобритания – Франция – Германия), включая согласование совместных заявлений ЕС и Великобритании по управлению кризисными процессами и повышению эффективности совместных с ООН операций по поддержанию мира;

- Совместная разработка инициатив, включая меры по их лоббированию, и анализ вызовов в контексте предотвращения кризисных ситуаций и их урегулирования.

В исследовании проводится тезис о необходимости продолжения тесного сотрудничества между Брюсселем и Лондоном по этому кругу проблем даже после брекзита во имя демонстрации солидарности западных стран в отстаивании их ценностных ориентиров. Желательным видится также усиление сотрудничества между Францией и Германией в СБ ООН в целях формирования инициативной стратегии в ООН по повышению эффективности управления кризисами [Govan, 2018].

Как представляется, указанные соображения говорят о том, что ЕС будет стремиться сохранить тесное сотрудничество с Великобританией после её ухода из структур Союза в целях недопущения ослабления влияния Союза на работу СБ ООН, а также других ключевых органов и изменения баланса сил в пользу США, Китая, России при принятии решений СБ ООН по вопросам глобальной и региональной безопасности.

Однако потенциальные проблемы внутри ЕС, связанные со сложностями выработки единой позиции Союза по миротворчеству и управлению кризисами, не ограничиваются только брекзитом. В последнее время обострилось соперничество Франции и Италии за пальму первенства в выработке внешней политики Евросоюза в Африке, включая вопросы безопасности, миграции и постконфликтного восстановления. Именно там сосредоточены основные операции ООН и ЕС по поддержанию мира при ведущей роли Франции. Новое руководство Италии не разделяет претензии Парижа на лидерство в реализации “африканской стратегии” ЕС и открыто конкурирует с Парижем в попытках занять доминирующие позиции в процессе урегулирования внутривосточного кризиса в Ливии (в итоге противоречия между Италией и Францией вылились в 2018 г. в настоящую “войну конференций”,

призванных обозначить перспективы урегулирования ливийского кризиса – первая прошла в Париже, вторая в Палермо) [Алексеевкова, 2019: 39–42].

Выводы

Принятие ЕС приоритетных ориентиров сотрудничества с ООН указывает на последовательную линию Брюсселя на углубленное структурированное партнёрство с ООН в “кризисной дипломатии”. Вместе с тем Европейский союз скорее всего будет делать ставку в своей стратегии на сочетание операций ООН и силовых операций ЕС либо в дополнение к ОПМ ООН (операции ООН в ДРК, Мали, Кот-д’Ивуар, ЦАР), либо полностью автономных акций на основе сил быстрого реагирования ЕС. При этом окончательный выбор ЕС модели миротворческих операций – с ООН или без – будет зависеть от степени их эффективности с точки зрения реализации геополитических интересов Союза. Очевидно, что Франция после выхода Великобритании из ЕС и предстоящего ухода канцлера Германии А. Меркель будет оказывать значительное влияние на дальнейшее формирование стратегии партнёрства ЕС с ООН в сфере кризисного управления. Уже на данном этапе это влияние является более чем весомым. Франция – шестое государство по размеру взносов в бюджет ОПМ ООН и первое в ЕС (почти 400 млн долл. США). Из пяти постоянных членов СБ ООН только французские военнослужащие и контингенты задействованы напрямую в ОПМ ООН (735 человек преимущественно в ОПМ ООН в Мали, ЦАР, Ливане и ДРК).

Озвученные недавно президентом Франции Э. Макроном идеи учреждения Европейского оборонного фонда, Европейского совета безопасности и формирования боеспособных сил быстрого реагирования значительно расширяют возможности по наращиванию потенциала участия ЕС в ОПМ ООН в различных формах в сочетании с проведением самостоятельных силовых операций. Операции ООН становятся ещё более привлекательными для ЕС в качестве “испытательного полигона” для использования сил быстрого реагирования в кризисных регионах, в том числе под флагом ООН. Участие ЕС в ОПМ ООН предоставляет также тактические преимущества ЕС с точки зрения планирования выхода из долгосрочных операций ООН по завершению фазы реализации собственных задач в кризисных регионах и тем самым позволяет экономить финансовые и материальные ресурсы Союза. Можно ожидать, что ЕС продолжит линию на дальнейшее реформирование миротворчества ООН в своих интересах и модернизацию ооновского присутствия в кризисных зонах Африки и Ближнего Востока при участии мобильных военных подразделений ЕС. Реализация такого подхода может стать эффективной мерой по предупреждению кризисных ситуаций в этих регионах и предотвращению миграционных потоков в Европу и роста террористических угроз вследствие затяжных гражданских войн.

Список литературы

Громыко Ал.А. и Носов М.Г. (ред.) (2015) Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность, ИЕ РАН, Изд-во “Весь Мир”, Москва, Россия.

Федоров С.М. (2018) Российско-французские отношения сегодня, *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 3.

Громыко Ал.А. (2018) Глобальный мир: риски и возможности, *Современная Европа*, 2018, № 1.

References

Alekseenkova E. (2019) Italia i Franzia: konflikt po voproc budushhego Evrosousa, *Naychno-Analiticheskey Vestnic Instituta Evropy Rociiiskoy Akademii Nayk*, no. 1, pp. 39–42.

Современная Европа, 2019, №5

- Alonso L.N.G. (2012) Rethinking EU- UN cooperation in international crisis management: Lisbon and beyond, *Maastricht University, Policy Paper 9*, February 2012, pp. 6–7.
- Denis M. Tull (2012) UN Peacekeeping Missions During the Past Decades, The EU, the UN and Collective Security, Making Multilateralism Effective, Routledge, London, N-Y, pp. 137–139.
- Fioramonti L., Schoeman M., and Olivier G. (2012) The EU and Multilateral Crisis Management: Assessing Cooperation and Coordination with the UN Mercury E-paper no. 19, April 2012, p. 22, available at: <http://www.mercury-fp7.net/>.
- Gowan R. (2018) Separation anxiety: influence at the UN after Brexit, 8 May 2018, European Council on Foreign Relations, pp. 6–7, available at: www.ecfr.eu.
- Hamonic A. (2018) *Les relations entre l'Union Européenne et L'ONU dans les domaine de gestion des crise*, Bruylant, Belgium, pp. 317–333.
- Hummel W. and Pietz T. (2015) Partnering for Peace: Lessons and Next Steps for EU–UN Cooperation on Peace Operations, Center for International Peace Operations, available at: [ZIF_Policy Briefing_Hummel_Pietz_EU- UN- Partnerships_ENG_Feb2015.pdf](http://www.zif-berlin.org/Policy_Briefing_Hummel_Pietz_EU-UN-Partnerships_ENG_Feb2015.pdf) (accessed: 21.02.2019).
- Kennedy P. (2006) *The Parliament of Man: the UN and the Quest for world Government*, Allen Lane, pp. 208–210.
- Koops J. (ed.) (2009) *Military Crisis Management: The Challenge of Inter-Organizationalism*, Egmont, The Royal Institute for International Relations, pp. 45–52.
- Liegeois M. (2018) EU – UN Cooperation in Regional Conflict Management: Beyond the Horizon, *Handbook on Missions and Operations: the Common Security and Defense Policy of the European Union*, Luxemburg Publishing Office, pp. 266–268.
- Severine A. (2019) The Crisis of Peacekeeping, Why the UN can't end wars, *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 1, pp. 104–106.
- Sherman J. (2018) Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice, International Peace Institute, September 2018, pp. 3–5, available at: [https:// www.ipinst.org 1809_ Action-for-Peacekeeping.pdf](https://www.ipinst.org/1809_Action-for-Peacekeeping.pdf) (accessed: 22.02.2019).
- Smith Karen E. (2013) The European Union and the Politics of Legitimization at the United Nations, *European Foreign Affairs*, Review 18, no. 1, pp. 63–80.
- Tardy T. (2005) EU – UN Cooperation in Peacekeeping: a Promising Relationship in a Constrained Environment, *The European Union and the United Nations – Partners in Effective Multilateralism*, p. 49, available at: ftp://budgie3.ethz.ch/gcsp/e_tilljune06.
- Yamchuk A. (2014) The EU – UN Cooperation for Maintaining International Peace and Security, *Eastern Journal of European Studies*, volume 5, issue 1, June 2014, pp. 124–125.

EU – UN Partnership in Crisis Management

Author. Shcherbak I., Candidate of Sciences (History), Leading Research Associate, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Leading Research Associate, IMI MGIMO. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com

Abstract. The author studies the EU policy on the UN peacekeeping operations and problems of development of partnership with the UN in crisis prevention and crisis management. Special attention is paid to the analysis of the basic models of the EU participation in the UN peacekeeping after The Treaty of Lisbon. The author expects that the EU would continue to develop the structural strategic partnership with the UN in light of the recent Action for Peacekeeping (A4P) and the UN Declaration on the mutual commitments on peacekeeping (September 2018). The search by the EU of the optimal models of its partnership with the UN is linked to the policy of the EU tandem (France – Germany) on the strengthening of the European sovereignty and its defense capabilities.

Key words: regional security, crisis prevention, crisis management, the UN peacekeeping operations, structural strategic partnership, Declaration on the mutual commitments on peacekeeping.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520198999>