

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

И. Н. Щербак

РОЛЬ
ООН, ЕС И ОБСЕ
В КРИЗИСНОМ
УРЕГУЛИРОВАНИИ



МОСКВА
ИЕ РАН
2019

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

И.Н. Щербак

**РОЛЬ ООН, ЕС И ОБСЕ
В КРИЗИСНОМ УРЕГУЛИРОВАНИИ**

Монография

**Доклады Института Европы
№ 367**

**Москва
ИЕ РАН
2019**

УДК 327.7:327.56
ББК 66.4(0),30+66.4(0),6
Щ61

Редакционный совет:
Ал.А. Громыко (председатель),
Е.В. Ананьева (шеф-редактор), Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Ответственный редактор Е.В. Ананьева,
редактор Е.В. Дрожжина

Рецензенты:
Орлов Александр Арсентьевич, кандидат исторических наук
Лункин Роман Николаевич, доктор политических наук

Тема государственной регистрации:
«Трансформация европейской системы безопасности. Отношения
России с участниками европейской системы безопасности и евроат-
лантическими институтами (ЕС, НАТО, ОБСЕ, ОДКБ)»

Щербак И.Н. Роль ООН, ЕС и ОБСЕ в кризисном урегулировании – The role of the UN, EU and OSCE in crisis regulation : [монография] / И.Н. Щербак. – М. : Ин-т Европы РАН , 2019. – 126 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 367) – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-152-8.

Работа посвящена анализу и роли ведущих международных организаций – ООН, ЕС и ОБСЕ – в предотвращении и урегулировании кризисных ситуаций на глобальном и региональном уровнях. Исследование антикризисных механизмов этих организаций встроено в контекст современных процессов трансформации международных отношений, а также социально-экономических и информационно-технологических изменений, вызывающих масштабные межгосударственные и внутривнутриполитические конфликты. Показаны основные направления реформирования системы антикризисной дипломатии ООН, ЕС и ОБСЕ и её адаптации к новым вызовам международной безопасности.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-152-8

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2019

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

I.N. Shcherbak

**THE ROLE OF THE UN, EU AND OSCE
IN CRISIS REGULATION**

Monography

**Reports of the Institute of Europe
№ 367**

**Moscow
IE RAS
2019**

Аннотация

В монографии исследуется роль ведущей триады международных организаций – ООН, ЕС и ОБСЕ – в предотвращении и урегулировании кризисных ситуаций на глобальном и региональном уровнях. Анализ деятельности этих международных организаций встроено в контекст трансформации международных отношений, вызовов международной безопасности и социально-экономических причин, вызывающих внутривнутриполитические и межгосударственные конфликты. В работе рассмотрены механизмы и основные инструменты управления кризисами и осуществления ими посреднических функций. Показано использование информационно-коммуникационных технологий в прогнозировании, мониторинге и урегулировании кризисов. Значительное место уделено основным направлениям сотрудничества ООН, ЕС и ОБСЕ в коллективном антикризисном регулировании. Даны рекомендации по повышению эффективности этих организаций в управлении кризисами.

Annotation

The monograph analyses the role of the triad of leading international organizations – the United Nations, the European Union and the OSCE – in preventing and regulating of crises on global and regional levels. The research is embedded the context of transforming of international relations, challenges to global security and social-economic causes, provoking internal and interstate conflicts. The paper considers the mechanisms and instruments of international organizations of crisis management and mediation. Tendencies in application of information and communication technology in forecasting, monitoring and settlement of have been analyzed. Attention was devoted to basic directions of cooperation among the UN, the EU and OSCE in collective search of crises management. Recommendations for improving effectiveness of their performance in crises management are presented.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Глава 1. Глобальная ответственность ООН в управлении кризисами	10
1.1. Роль СБ ООН и Генерального секретаря ООН в формировании стратегии кризисного управления.....	10
1.2. Информационные технологии в операциях ООН.....	15
1.3. Проблемы эффективности антикризисных операций ООН.....	22
1.4. Место посредничества и операций ООН в антикризисной стратегии ООН в условиях внутренних конфликтов.....	39
Глава 2. Антикризисная стратегия ЕС на современном этапе	55
2.1. Глобальный контекст и основные направления антикризисной деятельности Евросоюза.....	55
2.2. Эволюция антикризисной стратегии ЕС в условиях новых вызовов внешней и внутренней стабильности союза.....	64
2.3. Кризисная стратегия ЕС в контексте новых вызовов безопасности.....	86
2.4. Эффективность механизмов ЕС в управлении кризисными ситуациями.....	89
2.5. Основные направления по реформированию кризисной дипломатии ЕС.....	93
2.6. Сотрудничество ЕС – ООН в глобальном управлении кризисами.....	99
2.7. Антикризисная стратегия ЕС в контексте борьбы с пиратством и противодействии терроризму.....	102
Глава 3. Кризисная дипломатия ОБСЕ на современном этапе	111
Заключение	119
Об авторе	123

CONTENTS

Introduction	7
Chapter 1. Global Responsibility of the UN for Crisis Management	10
1.1. The Role of the UN Security Council and the UN Secretary General in Elaborating the UN Strategy in Crisis Management.....	10
1.2. Information Technology Used in the UN Missions and Peace-Keeping Operations.....	15
1.3. Problems of Effectiveness of the UN Crisis Prevention Operations.....	22
1.4. Mediation and Peace-Keeping Operations in the UN Crisis Prevention Strategy.....	39
Chapter 2. Crisis Prevention Strategy of the EU	55
2.1. The Global Context and Basic Directions of the EU Crisis Prevention Activities.....	55
2.2. Evolution of the EU Crisis Prevention Strategy Under the Effects of Challenges to External and Internal Stability...	64
2.3. Modern Specifics of the EU Crisis Prevention Strategy.....	86
2.4. Effectiveness of the EU Activities in Crisis Management.....	89
2.5. Basic Directions of Modernization of the EU System of Crisis Management.....	93
2.6. EU-UN Cooperation in Global Crisis Management.....	99
2.7. The EU Crisis Prevention Strategy in Combatting Piracy and Terrorism.....	102
Chapter 3. Crisis Prevention Diplomacy of the OSCE	111
Conclusions	119
About the Author	123

ВВЕДЕНИЕ

Наблюдаемый в последнее время беспрецедентный рост кризисных ситуаций в мире всё более актуальным делает вопрос об эффективном использовании международными игроками (международные организации, государства и общественные организации) современных информационно-коммуникационных технологий в целях предотвращения и урегулирования кризисных ситуаций.

Предотвращение кризисов находится в фокусе приоритетного внимания ведущих государств, несущих прямую ответственность за поддержание международного мира и безопасности согласно Уставу ООН.

В результате усилий международного сообщества и значительных материальных и интеллектуальных инвестиций в механизмы по предотвращению международных и региональных кризисов пока удаётся избежать новой глобальной конфронтации, сопоставимой с «третьей мировой войной», и гасить полыхающие конфликты, переводя их в статус либо «замороженных», либо «квазиурегулированных». Однако, несмотря на периодические зачистки очагов конфликтов, потенциал кризисов продолжает существовать со всеми вытекающими негативными последствиями для международной стабильности. Основная причина такого положения заключается в том, что сохраняется разрыв между процессом принятия политических решений и их реализацией со стороны сложившейся системы превентивной дипломатии и её механизмов. Сюда можно также отнести слабую синхронизацию оперативных мер реагирования на кризисные ситуации (как правило, краткосрочного характера) с целью не допустить конфликта и т.н. структурных мер по предотвращению кризисных ситуаций, направленных в первую очередь, на устранение глубинных причин кризисов. Международной антикризисной дипломатии явно не хватает системного подхода к предотвращению конфликтов, который гармонично бы соединял краткосрочные и долговременные задачи кризисной дипломатии на основе комплексного подхода.

Иллюстрацией наличия серьёзных нерешённых проблем в

этой сфере может служить в целом слабо спрогнозированное появление на Ближнем Востоке фактора ИГИЛ (запрещён в Российской Федерации), который спровоцировал масштабный социально-политический кризис в регионе, дестабилизировал на долгие годы целый ряд государств (Сирия, Ирак, Турция, Йемен) и вызвал в итоге беспрецедентный поток беженцев в Европу. Был нанесён многомиллиардный ущерб экономике и инфраструктуре региона в результате военных действий по подавлению мусульманских экстремистов и гражданской войны в Сирии, а также масштабной миграции беженцев в Европу. Ущерб мог бы быть значительно ниже, если бы «западная коалиция» своевременно инвестировала достаточные ресурсы в устранение коренных социально-экономических проблем, создавших благоприятную почву для претензий мусульманских экстремистов на господство в регионе. Напомним, что первый звонок о нарастании внутренних социально-политических противоречий в регионе прозвенел несколько лет назад в связи с известными событиями «арабской весны».

В современных условиях кризисная дипломатия продолжает опираться на такие традиционные инструменты как раннее предупреждение, кризисное урегулирование, операции по поддержанию мира и постконфликтное восстановление. К этому разряду инструментов следует также отнести современные информационно-коммуникационные системы, кризисные центры, а также структуры командования и контроля, участвующие в разработке и принятии решений.

В качестве основной методологии, как правило, используются оценки рисков и угроз, которые не всегда точны в своих прогнозах. Наиболее уязвимое место прогнозов – отсутствие полной картины в отношении эволюции кризисной ситуации в зоне конфликта в режиме «on-line».

Существует также ряд дополнительных факторов, серьёзно сдерживающих эффективность нынешней системы кризисной дипломатии. С учётом того, что современные кризисные ситуации всё в большей степени носят трансграничный характер, национальные власти не в состоянии просчитать причины кризиса, в том числе в региональном контексте, и оперативно раз-

работать адекватные и оперативные меры по его урегулированию. Очевидные трудности возникают в силу того, что достоверную информацию трудно получить и проанализировать. Она носит фрагментарный характер, разбросана как в географическом плане, так и политическом (генерируется в условиях потери государственного управления и возникновения новых участников политического процесса с различными интересами – в основном неформальных и квазилегитимных). Её практически невозможно обобщить из-за нехватки соответствующих специалистов и тем более выработать на национальном уровне легитимные и скоординированные меры по предотвращению и дальнейшему урегулированию кризиса.

В сложившихся условиях национальные правительства большинства стран не в состоянии в одиночку эффективно заниматься кризисным урегулированием конфликтных ситуаций, отличающихся повышенной сложностью и многоплановостью.

Все эти факторы подталкивают к централизации антикризисных механизмов под эгидой крупных международных и региональных организаций. В первую очередь речь идёт об ООН и Европейском союзе, а также об ОБСЕ.

Принципиальной международно-правовой основой для обеспечения антикризисной деятельности ООН и её главного органа – Совета Безопасности – является Устав ООН, в частности, Главы VI (Мирное разрешение споров), VII (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии), VIII (Региональные соглашения).

ООН и СБ ООН можно с полным основанием причислить к международным организациям, играющим центральную роль в международной кризисной дипломатии.

В распоряжении СБ ООН, который в соответствии со ст. 24 Устава ООН несёт главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, находится солидный инструментарий превентивной дипломатии, который включает различные виды миротворческой деятельности. К ним относятся миротворческие операции ООН, операции ООН по поддержанию мира и принуждения к миру, миростроительство, политические миссии (по наблюдению, контрольные миссии, миссии

по восстановлению доверия, временные администрации и т.д.), которые могут быть успешно применены на различных стадиях – от предотвращения конфликта до его урегулирования.

ГЛАВА 1. ГЛОБАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ООН В УПРАВЛЕНИИ КРИЗИСАМИ

1.1. Роль СБ ООН и Генерального секретаря ООН в формировании стратегии кризисного управления

ООН играет ключевую роль в структурировании глобальных и региональных механизмов кризисного управления и формировании концептуальной основы международно-правовых принципов «антикризисной дипломатии».

Основополагающие положения и функции Совета Безопасности ООН (СБ ООН) и Генерального секретаря ООН, вытекающие из них, были зафиксированы в известной резолюции СБ ООН 1366(2001), а также в одобренных в 2016 г. Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности ООН резолюциях A/70/262 и S/2282. Последние резолюции охватывали ключевые вопросы превентивной дипломатии ООН, связанные с предотвращением эскалации и возобновления конфликта, оценкой потенциальных рисков возникновения кризисной ситуации, содействием переговорным процессам сторон с целью завершить конфликт, а также оказать помощь странам в достижении примирения.

В оперативной части резолюции 1366 указано, что СБ ООН намерен проводить стратегию предотвращения конфликтов как составную часть своей главной ответственности за поддержание мира и международной безопасности. Там же содержится важное положение о том, что национальные правительства несут свою долю ответственности за действия по предотвращению конфликтов, а ООН и международное сообщество могут оказывать поддержку национальным усилиям в этом направлении и содействовать созданию соответствующих национальных потенциалов. В свою очередь Совет обязуется принять эффективные меры по раннему предотвращению конфликтов и использовать все имеющиеся возможности, включая направление своих миссий в кризисные регионы с согласия принимающих государств-

членов. Совет намерен держать в поле пристального внимания все конфликтные ситуации, которые предлагает для рассмотрения любое государство. Это относится как к членам ООН, так и не членам, а также к Генеральной Ассамблее ООН и Экономическому и Социальному Совету ООН (ЭКОСОС).

Примечательно, что Генеральный секретарь ООН, а не СБ ООН несёт основную функциональную нагрузку в реализации превентивной дипломатии. Во многом это объясняется тем, что на деятельность СБ ООН в сфере кризисной дипломатии определяющее влияние оказывают постоянные члены Совета, обладающие правом вето. Отсюда большей автономией и самостоятельностью пользуется Генеральный секретарь и политические подразделения секретариата ООН. Неслучайно в резолюции упор сделан на максимальном расширении полномочий Генерального секретаря в соответствии со ст. 99 Устава ООН. В частности, он может направлять миссии по установлению фактов в кризисные регионы, разрабатывать региональные стратегии по предотвращению конфликтов совместно с региональными организациями и другими заинтересованными органами и агентствами ООН, а также принимать меры по укреплению материально-технической базы подразделений секретариата ООН. Кроме того, Совет ожидает, что Генеральный секретарь будет предоставлять информацию и аналитические материалы, имеющиеся в системе ООН и поднимающие вопрос о серьёзных нарушениях международного и гуманитарного права, прав человека, а также потенциальных кризисных ситуаций, которые возникают в результате этнических, религиозных и территориальных споров. Совет должен предпринять меры по реализации рекомендаций Генерального секретаря, касающиеся кризисных ситуаций, которые представляют угрозу международному миру и безопасности. Такая ситуация может указывать на то, что в целом Генеральному секретарю принадлежит важная роль в формировании «антикризисной» повестки дня СБ ООН по конкретным конфликтным ситуациям.

Однако ключевая роль Генерального секретаря, прежде всего состоит в концептуальном обрамлении стратегии всемирной Организации в сфере превентивной дипломатии, а также в си-

стематической модернизации антикризисных механизмов и инструментов ООН в соответствии с современными требованиями и меняющейся международной обстановкой.

Важно отметить, что в своей деятельности он опирается на целый набор политических инструментов «мирного посредничества», которые охватывают различные причины возникновения кризисных ситуаций. Речь идёт о том, что «спусковым механизмом «кризиса может быть различного рода разногласия в позициях сторон, начиная от территориальных и конституционных споров, результатов выборов, нарушений прав человека, резкого ухудшения социально-экономического положения населения, чрезвычайных ситуаций и заканчивая борьбой за доступ к природным ресурсам (вода, продовольствие, полезные ископаемые и т.д.). Для урегулирования подобных конфликтных ситуаций в распоряжении Генерального секретаря имеются институты специальных представителей и специальных политических миссий. Посредническую деятельность эти институты координируют с национальными органами, а также с другими международными и региональными организациями и финансовыми институтами.

После создания ООН практически каждый из руководителей ООН (Д. Хаммаршельд, К. Вальдхайм, У Тан, Перес де Куэльяр) внёс свой вклад в формирование концепции и стратегии ООН в сфере управления кризисами. Однако наиболее заметный след в этом плане оставил Бутрос Гали, который предложил обновлённую стратегию для ООН в своём известном докладе «Повестка дня для мира» (1992 г.). Этот документ систематизировал цели, основные принципы и подходы всей системы ООН (агентства, фонды и специализированные учреждения) к превентивной дипломатии и урегулированию международных конфликтов. В частности, в документе указано, что цель превентивной дипломатии – принять меры по раннему обнаружению конфликтных ситуаций и устранению их причин путём дипломатических усилий. Кроме того, в нём содержался свод принципов превентивной дипломатии для эффективного поддержания международной безопасности. Согласно этим принципам, превентивную дипломатию следует использовать для снижения напряжённости

и таким образом оперативно предотвращать потенциальный конфликт. Конкретные меры должны предпринимать Генеральный секретарь ООН и руководство специализированных учреждений и агентств системы ООН по решению Совета Безопасности ООН или Генеральной Ассамблеи ООН, а также региональных организаций в сотрудничестве с ООН. Составной частью превентивной дипломатии должны стать меры доверия, раннее предупреждение, основанное на сборе необходимой информации и результатах миссий по установлению фактов. Важно, что документ допускает использование в этом контексте упреждительного развёртывания сил ООН по поддержанию мира и создание демилитаризованных зон для разведения сторон в конфликте с согласия заинтересованных правительств.

Основной упор в докладе сделан на необходимости сбора детальной и достоверной информации для принятия эффективных мер по предотвращению конфликтов. Подчёркнуто, что в этих целях важно более активно использовать миссии по установлению фактов, учреждаемые СБ ООН, Генеральной Ассамблеей ООН и Генеральным секретарём, а также контакты с правительствами заинтересованных стран. Выдвигалась также идея проводить в чрезвычайных обстоятельствах выездные заседания СБ ООН в кризисных регионах для ознакомления с ситуацией на месте.

К новаторским инициативам следует отнести выдвижение в докладе идеи операций по принуждению к миру в случаях, когда одна из сторон отказывается от сотрудничества с международным сообществом в деле предотвращения вооружённого конфликта.

Совет Безопасности ООН и Генеральная Ассамблея ООН оказали весомую поддержку докладу и содержащемуся в нём пакету важнейших инициатив по раннему предотвращению конфликтов. Оба руководящих органа ООН рекомендовали региональным организациям в рамках Главы VIII Устава ООН предпринять возможные меры по укреплению их функций в сфере превентивной дипломатии.

В развитие доклада Генеральный секретарь ООН реформировал структуры секретариата ООН и значительно укрепил роль

департамента по политическим вопросам (Department for Political Affairs) в сфере превентивной дипломатии, создав там шесть региональных подразделений для политического мониторинга ситуаций в потенциально кризисных регионах. В рамках политического департамента функционирует специальная группа превентивных мер.

Создание Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) в 1993 г. серьёзно расширило возможности ООН в сфере превентивной дипломатии, поскольку эта структура обеспечила выполнение превентивных мер через полевые миссии ООН, их материально-техническое и кадровое обеспечение, планирование и финансирование всей инфраструктуры превентивного потенциала ООН. Технические возможности департамента в области раннего прогнозирования кризисных ситуаций и их мониторинга были усилены за счёт включения в его состав Ситуационного центра, на который и были возложены эти важные задачи.

В плане дальнейшей концептуальной проработки основных направлений возможной модернизации миротворческого потенциала ООН важная роль принадлежит Группе экспертов по операциям ООН в пользу мира во главе с Л. Брахими (бывший министр иностранных дел Алжира).

Из рекомендаций Группы можно выделить предложения, касающиеся улучшения сбора информации и стратегического анализа в целях раннего обнаружения и предотвращения кризисных ситуаций. Речь идёт о создании в рамках Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности секретариата по информационно-стратегическому анализу (СИСА), который занимался бы обновлением комплексных баз данных по ситуации в потенциально кризисных регионах, а также выработкой краткосрочных и долгосрочных стратегий в отношении кризисных ситуаций. Предлагалось создать СИСА, объединив Оперативный центр Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) и ряд информационных подразделений Секретариата ООН, а также включить в его состав военных аналитиков, специалистов по информационным технологиям.

В упреждающем плане Группа обозначила необходимость

опоры в превентивной дипломатии на применение современных информационных технологий и учреждение «глобальной информационной сети по операциям по поддержанию мира», которая бы связывала бы штаб-квартиру ООН и полевые миссии ОПМ ООН через базу данных СИСА. Применению новейших информационных технологий в интересах раннего предупреждения кризисов содействовало бы введение в штат соответствующих подразделений секретариата ООН и полевых миссий старших должностных лиц, специализирующихся на этих вопросах.

Секретариат ИКМБ по информационно-стратегическому анализу должен представлять Генеральному секретарю и членам ИКМБ обобщённые оценки усилий ООН и других учреждений системы ООН по устранению источников и симптомов потенциальных конфликтов. Планировалось, что СИСА в функциональном плане будет подчиняться главам Департамента по политическим вопросам и Департамента по операциям по поддержанию мира.

К сожалению, адаптированные к современным реалиям рекомендации Группы Брахими по созданию в Секретариате ООН подразделения по информационно-стратегическому анализу не были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН из-за сопротивления ряда развивающихся, усмотревших в этих предложениях попытку создания разведывательной службы ООН. В результате это в целом оказало сдерживающее воздействие на создание в ООН современной информационной системы, играющей ключевую роль в оперативном сборе данных о зарождающихся кризисных ситуациях и выработке рекомендаций по стратегии и тактике ООН по реагированию на них¹.

1.2. Информационные технологии в операциях ООН

В последнее время ряд экспертов не без оснований утверждают, что современные информационные и цифровые технологии способствуют повышению эффективности операций ООН по поддержанию мира в развивающихся странах по аналогии с феноменом «промышленной революции 4.0» (применительно к

¹ См.: Заемский В.Ф. Кому нужна реформа ООН. М., Международные отношения, 2011. С. 104.

ООН – «Операции по поддержанию мира 4.0». Речь идёт о том, что в контексте ОПМ ООН даже простые информационные технологии (гаджеты и социальные сети) могут служить мостом для связи миссий с местным населением и обеспечивать координацию действий ООН и различных местных политических сил по предотвращению эскалации конфликта или его урегулирования.

Новые подходы ООН к миротворчеству были официально зафиксированы в выпущенном в 2015 г. отчёте Департамента полевой поддержки ООН «О миротворчестве ООН», в котором указано, что информационные и цифровые технологии играют всё более возрастающую роль в ОПМ ООН не только в контексте сбора и мониторинга информации о внутривнутриполитической ситуации в «уязвимых странах», но и в постконфликтном восстановлении экономики и инфраструктуры в этих странах².

В докладе также утверждается, что сам факт развёртывания больших по численности миротворческих миссий ООН, оснащённых значительным количеством современного информационного оборудования, может создать предпосылки для потенциального экономического развития в разрушенных конфликтами странах и в том числе для формирования рынка информационных услуг (интернет) на основе современных технических стандартов. Практика показывает, что, как правило, крупные миротворческие миссии инвестируют значительные средства в закупку соответствующего технологического оборудования (его импортируют либо закупают на месте). Сам факт развёртывания миссией информационной инфраструктуры автоматически генерирует спрос на современные технологические услуги и содействует привлечению местных инвестиций в создание базовых информационных сетей.

По мнению некоторых исследователей, миротворческие миссии реально способны создавать экономические стимулы для создания в «кризисных зонах» начальных элементов ИТ ин-

² Lute Holl, Bager Johannes, Dorn A. Walter, Fryer Michael, Guha Abhijit and McDougall Stacy. Performance Peacekeeping Final Report of the Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peace – Keeping 2015. URL: www.performanacepeacekeeping.org/offline/download.pdf (дата обращения: 25.01.2020).

фраструктуры (особенно в тех странах, где нет условий для инвестиций со стороны международных IT компаний). Как правило, это достигается прямыми поставками или закупками оборудования и созданием коммерческого спроса на информационные услуги. Кроме того, крупные миссии, используя свой административный аппарат и связи с местными правящими кругами, создают стабильные условия для распространения информационных технологий на основе современных стандартов и вносят вклад в преодоление «технологического разрыва» и подключение постконфликтных стран к международным информационно-коммуникационным системам³.

Наглядным подтверждением тезиса о влиянии крупных миротворческих миссий на состояние информационных технологий в постконфликтных странах может служить пример миссии ООН в Центральной Африканской Республике (MINUSCA). Её бюджет на информационные технологии на 2015–2016 гг. составил 354 млн долл. США (это примерно равно 2,3% ВВП ЦАР)⁴.

Понятно, что при таких соотношениях бюджета миссии и национального бюджета страны можно говорить о том, что крупные миротворческие миссии ООН оказывают значительное влияние на макроэкономику постконфликтных стран, в том числе на развитие рынка информационных услуг и привлечение местных инвестиций в эту сферу.

Однако приоритетным направлением в деятельности информационно-коммуникационного сегмента миссий ООН остаётся их использование в целях мониторинга за развитием внутривойсковой ситуации и раннего предупреждения конфликтных ситуаций. В этом контексте важнейшая функция IT подразделений миссий ООН – структурировать с использованием средств связи (социальные сети, гаджеты) контакты с ключевыми парт-

³ Carnahan Michael, Gilmore Scott and Durch William. New Data on the economic impact of the UN Peacekeeping. *International Peacekeeping* 14, №3, 2007. P. 384-402.

⁴ Avgerou , Chrisanthi. The Link between ICT and Economic Growth in the Discourse of Development. In: *Organizational Information Systems in the Context of Globalization*, ed. Mikko Korpela and Ramiro Montealerge. New-York, Springer, 2003. P. 373.

нёрами (на государственном и общественном уровнях) в стране для получения информации в реальном времени о развитии ситуации в наиболее отдалённых и нестабильных районах. Параллельная задача – обеспечить полномасштабную информацию о потенциальных угрозах безопасности персонала миротворческих миссий.

Данный круг задач успешно решался на примере миссий ООН в Демократической Республике Конго (MONUC), Либерии (UNMIL) и в Сирии (UNSMIS), которые делали ставку не только на техническое оснащение своих подразделений современным оборудованием, но и распространяли его среди партнёрских организаций и контактов для передачи информации о потенциальных угрозах и конфликтных ситуациях. В частности, миротворческие силы активно использовали современные информационные технологии (собственные каналы YouTube, дроны, отображения с открытым исходным кодом (open source mapping), программы визуализации данных (data visualization programmes) для обмена информацией между миротворцами и их местными партнёрами в режиме on-line о соблюдении соглашений о прекращении огня, мониторинга за выборами и т.д.⁵

В принципе можно говорить о том, что ООН и организации системы ООН (специализированные учреждения, агентства и фонды), имеющие прямое отношение к миротворческим миссиям, в последнее время уделяли значительное внимание интеграции информационных систем в операции по поддержанию мира в целях повышения их эффективности. Это позволило ООН решить сразу несколько взаимосвязанных важных задач. Во-первых, миротворческие миссии установили системные контакты с различными политическим партнёрами на местах, вовлечёнными в процесс переговоров. Повысилась оперативность получения критически важной информации об обстановке в регионах страны и степень прогнозирования потенциальных угроз стабильности и безопасности, в том числе и персонала самих миротворческих миссий.

⁵ Charles P. Martin – Shields and Bodanac Nickolas, Peacekeeping 's Digital Economy: The Role of Communication Technologies in Post-conflict Economic Growth, *International Peacekeeping*, vol.25, №3, 2018. P. 418-431.

Во-вторых, распространение информационных технологий и формирование соответствующего рынка коммерческих услуг в стране дислокации миссии приносят определённые экономические выгоды для заинтересованных местных деловых кругов и позволяют нейтрализовать негативные политические последствия пребывания миротворцев в глазах общественного мнения.

В-третьих, создаётся информационно-коммуникационная база на долговременной основе, которая может быть задействована структурами ООН, чтобы продолжить мониторинг за развитием ситуации в стране либо после завершения активной фазы деятельности миротворцев ООН, либо вывода миссии и перехода к этапу постконфликтного восстановления. Это особо важно, чтобы не допустить возобновления конфликта в странах уже переживших затяжные кризисные ситуации.

Речь идёт об обострившейся в последнее время проблеме возобновления погасших конфликтов, которые происходят там, где сторонам в конфликте при первоначальном урегулировании не удалось до конца прийти к взаимоприемлемым договорённостям. Неутешительная статистика подтверждает, что в 75% случаев участия ООН в операциях по прекращению гражданских войн конфликты возобновлялись с новой силой и интервалом в 10 лет⁶. Таким образом, кризисы могут с повторяться на регулярной основе и по своим негативным разрушительным последствиям намного превосходить предыдущие. Своевременные и масштабные инвестиции ООН в распространение информационных технологий в «кризисных странах» могут сдерживать воздействие на дальнейшую эволюцию конфликтной ситуации и предотвращение повторения конфликта в ещё более острой фазе. По мнению ряда исследователей, у миротворческого сегмента ООН в этом плане есть неоспоримые преимущества – информационные сетевые связи с различными кругами общественного мнения, включая оппозицию, в кризисных странах (в первую очередь тех игроков, которые уже участвовали в достижении первоначального урегулирования); переговорный опыт урегулирования разногласий и выход с помощью посредничества

⁶ Autesserre Severine. The Crisis of Peacekeeping. Why the UN Can't End Wars. Foreign Affairs, vol.98, №1, 2019.

ва ооновских структур и непосредственного взаимодействия основных игроков на определённые договорённости по стабилизации ситуации, что в принципе снижает риск повторного обострения обстановки; выработанное в ходе конфликта и преодоления его последствий представление в различных кругах о реальной цене конфликта и необходимости мирного урегулирования разногласий и недопущения повторения прежних ошибок и скачивания в новый виток конфликта⁷.

Как представляется, ключевую роль в задействовании арсенала мер по предотвращению повторных конфликтов в кризисных регионах играют привнесённые миротворческими миссиями информационно-коммуникационные технологии, которые целенаправленно участвуют в формировании общественного мнения в этих странах, утверждая приоритетность ценностей мирного урегулирования разногласий на основе взаимного учёта позиций друг друга.

Следует отметить, что информационные технологии в силу того, что они обеспечивают действительную связь между миротворческими миссиями ООН и местным населением, могут сыграть важную роль в переориентации модели урегулирования внутренних конфликтов с традиционного подхода (договорённости с национальными элитами) на низовой уровень (решение конкретных спорных вопросов с привлечением местного населения) с последующей проекцией позитивных результатов на национальный уровень. Не секрет, что в настоящее время кризисная дипломатия ООН приоритет отдаёт договорённостям с национальными политическими элитами. Окончание конфликта (гражданские войны или военные перевороты) обычно закрепляются мирными международными конференциями и последующими выборами. Такая привычная схема в условиях новых вызовов стабильности (а они всё больше перемещаются на местный уровень – доступ населения к воде, продовольствию, электричеству, природным ресурсам, местная экология, пастбища, состояние инфраструктуры и т.д.) перестаёт эффективно ра-

⁷ Bakaki Zorzeta. International Organizations Reduce the Risk of Crisis Recurrence. *Journal of Global Security Studies*, №3(3), 2018. Oxford University Press. P. 359-369.

ботать для мирного урегулирования конфликтов. Наглядным примером является ставка ООН на урегулирование многолетнего конфликта в ДРК с помощью укрепления власти центрального правительства (президент Дж. Кабила) и национальной армии в надежде на прекращение гражданского конфликта в стране. Однако, несмотря на колоссальные затраты ООН на содержание самой большой по численности миссии (MONUC) в стране, поставленные СБ ООН задачи по урегулированию вооружённого конфликта в ДРК не были достигнуты, поскольку локальные проблемы и их решение считались второстепенными и поэтому были отложены в «долгий ящик». В свою очередь нерешённость местных проблем на уровне отдельных регионов ДРК, подпитывающих кризис центральной власти, серьёзно осложняла поиск компромиссных подходов к мирному урегулированию ситуации в целом на национальном уровне.

Можно предположить, что целенаправленное использование миссией ООН современных информационных систем для вовлечения в процесс национального урегулирования местных политических кругов и общественных организаций (диалоговые платформы на основе аудио и видеоконференций и т.д.) могло бы оказать значительную поддержку мирному урегулированию на национальном уровне.

Вместе с тем не следует преувеличивать значение информационных систем в принятии решений миротворческими силами ООН по тем или иным аспектам мирного урегулирования. В этой связи исследования указывают на наличия «подводных камней» при сборе информации с применением информационных технологий и последующего процесса принятия решений об оптимальной модели урегулирования той или иной кризисной ситуации. В частности, аналитики обращают внимание на то, что поскольку ооновские миротворцы в большей степени полагаются в специфических условиях кризисных стран на получение информации через медиа платформы социальных сетей и персональные гаджеты, то получаемая информация в основном носит неструктурированный и фрагментарный характер. Соответственно, возникают дополнительные риски принятия ошибочных решений или рекомендаций в силу того, что передаваем-

мая информация может быть неполной, недостоверной или служить объектом манипуляций со стороны соперничающих политических группировок. В свою очередь снижение вышеупомянутых рисков потребует значительных инвестиций в обработку и анализ «больших данных» и наличия квалифицированных специалистов. Особые требования должны предъявляться к подготовке персонала, на который будет возложена задача корреляции получаемой информации с мест и переговорного процесса по урегулированию локальных проблем, и чтобы не допустить усугубления кризисной ситуации на национальном уровне⁸.

1.3. Проблемы эффективности антикризисных операций ООН

Важно также иметь в виду, что разработка рекомендаций Группы Брахими совпала по времени с расширением масштабов операций ООН по поддержанию мира и возрастанием роли ООН в обеспечении международной безопасности, особенно применительно к кризисным ситуациям, возникшим в результате затяжных гражданских войн и дестабилизации системы государственного управления (т.н. феномен «несостоявшихся государств»). Отличительной чертой этих операций ООН было то, что они затрагивали исключительно периферийные интересы великих держав и проводились на территориях, не входивших в зоны их стратегической ответственности. Это во многом объясняет консенсусное принятие СБ ООН соответствующих мандатов и решений по этим операциям. В 2000–2010 гг. СБ ООН начал целый ряд комплексных операций по поддержанию мира в нестабильных регионах мира – в Африке (ОПМ в Либерии, Сьерра–Леоне, ДРК, Судане, Бурунди), в Азии (Восточный Тимор), на Ближнем Востоке (Ливан). При этом численность военного персонала ОПМ ООН достигла к 2010 г. рекордного уровня в 102 тыс. человек⁹.

⁸ Damien van Puyvelde, Stephan Coulthart and M. Shahriar Hossain. Beyond the buzzword: big data and national security decision-making. *International Affairs*, vol.93, №6, November 2017. Oxford University Press. P. 32–40. URL: www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly06.pdf (дата обращения: 25.01.2020).

⁹ Ibid.

Параллельно была усилена роль Генерального секретаря в антикризисной дипломатии за счёт активизации посреднических инструментов по раннему предупреждению конфликтов, находящихся в его непосредственном распоряжении – речь идёт о личных и специальных представителях, советниках по особым поручениям, специальных посланниках, миссиях с особыми заданиями, посредничестве, добрых услугах.

Вместе с тем некоторые эксперты отмечают, что приоритетная роль Генерального секретаря ООН в инициировании мер по раннему предупреждению конфликтов может быть существенно ограничена в силу ряда организационно-технических и финансовых проблем. В частности, речь идёт о трудностях с подбором высококвалифицированных дипломатов на посты специальных представителей Генерального секретаря ООН и глав миссий по установлению фактов в «горячих точках» мира. Имеются и проблемы с финансированием миссий по установлению фактов, поскольку их успешное функционирование зависит от технического оснащения и наличия профильных экспертов. Увеличение бюджета на финансирование миссий упирается в способность государств – членов ООН в условиях кризисного состояния их экономик повышать уровень своих взносов в регулярный бюджет ООН¹⁰.

Значительные трудности возникли также с реализацией идеи о получении Генеральным секретарём от заинтересованных государств-членов масштабной и достоверной информации о ситуации в потенциальных кризисных регионах в целях своевременного принятия мер по раннему купированию конфликтных ситуаций. Как показывает практика, постоянные члены СБ ООН (т.н. «пятёрка» СБ ООН – США, КНР, Россия, Франция и Великобритания), как правило, избегают обмена с ООН «чувствительной «информацией в силу её конфиденциального характера, от отсутствия отработанных каналов передачи информации и гарантий сохранности передаваемых сведений.

Эффективность превентивной дипломатии ООН упирается также в проблему получения согласия на отправку миссий ООН

¹⁰ Ramcharan Bertrand G. Preventive diplomacy at the UN. Indiana University Press, 2008. P. 43-48.

по установлению фактов или политических миссий спецпредставителей Генерального секретаря ООН от сторон в конфликте или правительствах стран, в которых назревает конфликтная ситуация, создающая угрозу международной или региональной безопасности.

Следует отметить, что переход ОПМ ООН к применению силы для реализации мандатов, утверждённых СБ ООН, стал возможным, прежде всего, потому, что в середине 1990-х гг. сложился консенсус в «пятёрке» постоянных членов СБ ООН относительно силовых мандатов миротворческих сил ООН в духе ст. VII Устава ООН. Россия и Китай на протяжении практически всего послевоенного времени придерживались принципиальной позиции о том, миротворческие операции ООН должны быть основаны на известных принципах – это уважение государственного суверенитета, согласие принимающей стороны и невмешательство во внутренние дела. На практике отчасти такая позиция объяснялась негативным прецедентом агрессии США против Северной Кореи в 1950 г. и использованием Вашингтоном в качестве прикрытия санкционированной СБ ООН резолюции о силовой операции в Северной Корее¹¹.

Однако после того как НАТО начала в 1999 г. вооружённую операцию в Косово в обход позиции СБ ООН и, прежде всего, вопреки возражениям России и КНР, произошли кардинальные подвижки в подходах этих двух постоянных членов СБ ООН в сторону положительного отношения к принятию ОПМ с силовым мандатом.

Это подтверждает тот факт, что уже в период с 1995 по 1999 гг. СБ ООН при поддержке со стороны КНР и России одобрил мандаты силовых операций в Боснии, Сьерра-Леоне и Восточном Тиморе.

Такой резкий поворот некоторые эксперты склонны объяснять тем, что для России и КНР участие в консенсусе по ОПМ с силовыми мандатами мотивировалось их стремлением участ-

¹¹ 25 июня 1950 г. СБ ООН принял резолюцию 82, давшую санкцию на силовую операцию ООН против КНДР. Данная резолюция, принятая СБ ООН без участия СССР (представитель СССР бойкотировал голосование по этой резолюции), послужила прологом к масштабной агрессии США против КНДР (США и другие 15 государств составили костяк «войск» ООН).

воват наравне с другими постоянными членами СБ ООН в глобальном управлении кризисными ситуациями и тем самым претендовать на статус великих держав, мнение которых учитывается при принятии важнейших решений мирового сообщества по ключевым вопросам международной безопасности и кризисного регулирования¹².

Что касается Российской Федерации, то, как представляется, поддержка ею силовых мандатов ОПМ может объясняться тем, что Россия придаёт особое значение единству постоянных членов СБ ООН при принятии решений о силовых миротворческих операциях. Она видит в этом способ предотвратить действия США и их союзников в обход СБ ООН и проведение ими самостоятельных операций исключительно в своих геополитических интересах.

Интерес Франции и Великобритании, архитекторов концепции «принуждения к миру» по главе VI Устава ООН, к такого рода ОПМ также продиктован задачей укрепить свой международный статус и придать международную легитимность решениям СБ ООН по таким операциям. Показательны в этом плане высказывания известного французского эксперта Т. Тарди, который полагает, что «место Франции как постоянного члена СБ ООН даёт Франции незаменимую платформу для французской внешней политики и международный статус, который страна никогда бы не имела»¹³.

Важно также учитывать, что представитель Франции на протяжении многих лет занимает пост заместителя Генерального секретаря ООН по операциям по поддержанию мира (в настоящее время – Эрве Ладсус), который курирует Департамент операций по поддержанию мира. Отсюда Франция может оказывать определённое влияние на подготовку и осуществление силовых ОПМ. В любом случае Франция стала инициатором целого ряда ОПМ с силовым мандатом – в Центральной Африканской Республике (ЦАР), Кот-д’Ивуаре, Демократической

¹² Lise Morje Howard and Anjali Kaushlesh Dayal. The use of Force in UN Peacekeeping. *International Organizations* 72, Winter 2018. P. 91-93.

¹³ Thierry Tardy. 2011, A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations. *International Peacekeeping*, 18, (2). P. 152-167.

Республике Конго (ДРК), Ливии, Мали. Можно предположить, что миротворческие операции в африканских странах под флагом ООН, входящих в зону стратегических интересов Парижа – оптимальное решение для него, поскольку позволяет Франции выполнять взаимосвязанные задачи политического урегулирования и постконфликтного восстановления в рамках международного вмешательства и тем самым избежать упреков в прямом проецировании своего влияния на эти страны.

Поддержка силовых мандатов ОПМ ООН со стороны США и Англии также объясняется как соображениями международного престижа, так и декларированной линией этих стран на обеспечение защиты гражданских лиц в ходе внутренних конфликтов.

Представляется исключительно важной наметившаяся тенденция к консенсусу в «пятерке» постоянных членов СБ ООН относительно силовых миротворческих операций с мандатом по главе VII Устава ООН. В основе этого консенсуса лежит понимание практически всеми странами «пятерки» постоянных членов того, что ООН в большей степени, чем другие организации, адаптирована к современным вызовам, связанным с масштабными кризисными ситуациями и гражданскими войнами. В пользу выбора ООН как главного международного инструмента кризисного регулирования говорят объективные факторы, показывающие, что миротворческие операции ООН и её антикризисная дипломатия более эффективны, чем односторонние меры как в краткосрочном, так и в долгосрочном планах. Автономные акции, в том числе силовые, в обход СБ ООН могут дать кратковременный эффект и притушить на какое-то время вооружённый конфликт или гражданскую войну. Однако они не способны решать задачи постконфликтного восстановления и не допустить возобновления конфликтной ситуации в будущем в силу их масштабности и финансовых затрат. Поэтому в нынешних условиях весомая альтернатива коллективным действиям международного сообщества в рамках ООН и в соответствии с решениями СБ ООН не просматривается.

Центральным и наиболее важным элементом реформирования деятельности ООН по предотвращению и урегулированию

конфликтов является повышение эффективности операций ООН по поддержанию мира (ОПМ). Во многих случаях операции по поддержанию мира – единственный инструмент в руках международного сообщества, который способен принести мир в разрушенные в результате вооружённого конфликта страны.

Повышению эффективности ОПМ ООН мешает ряд факторов и противоречий в самой концепции миротворчества и взаимоисключающих целей, закреплённых в мандатах миссий ООН.

Прежде всего, речь идёт о том, что миротворчество ООН базируется на трёх основных принципах – согласие принимающей страны или соперничающих группировок на ОПМ ООН; политический нейтралитет и неприменение миротворцами ООН силы. Однако практика показывает, что на деле затруднительно обеспечить совместимость мандата миротворческой миссии, основанного на вышеперечисленных принципах, с обстановкой в местах развёртывания миротворцев.

Например, согласие сторон в конфликте или политический нейтралитет миротворческой миссии в ситуации затяжного конфликта и отсутствие политического урегулирования не являются величинами постоянными – они могут быть подвергнуты серьёзной эрозии в ходе конфликта.

На это указывают недавние примеры ОПМ ООН в Дарфуре (UNAMID), Чаде (MINURCAT), Бурунди (ONUB) и ДРК (MONUC). В их ходе согласие сторон либо было условным из-за невозможности достичь консенсуса, либо его вообще отзывали или представляли после неоднократных демаршей со стороны ООН и «пятёрки» постоянных членов СБ ООН.

Схожие проблемы возникают и с соблюдением принципа политического нейтралитета миротворцев ООН. В обстановке динамичных вооружённых конфликтов практически невозможно обеспечить среди соперничающих сторон консенсус относительно их восприятия миссий ООН как имеющих нейтральный характер. Как правило, оппозиционные группировки склонны считать, что миссия ООН поддерживает правительство. В ряде случаев (например, ОПМ ООН в Судане – Дарфур) происходит наоборот – центральное правительство ассоциирует миссию ООН с поддержкой «сепаратистов» в Дарфуре.

Следует признать, что специфика современных кризисных ситуаций оказывает значительное влияние на правовую целостность основополагающих принципов ОПМ ООН и, в частности, на принцип политического нейтралитета. В последнее время в практике миссий ООН обозначилась новая тенденция к отходу от пассивной концепции нейтралитета к «усиленной» в случаях, когда этого требуют интересы защиты гражданских лиц, соблюдения прав человека, предотвращения масштабного насилия, восстановления демократического управления и т.д.

Во многом это объясняется тем, что миротворческие силы в реалиях современных конфликтов не могут выполнить утверждённые цели в мандатах их ОПМ, оставаясь в жёстких рамках традиционного толкования политической нейтралитета. Для решения этих задач они должны опираться на конкретные политические силы в стране и неизбежно делать выбор между правительством или оппозицией. Расширенная интерпретация политического нейтралитета по сути дела оправдывает использование миротворцами ООН силы для выполнения закреплённых в мандатах ОПМ задач, оставаясь как бы в рамках традиционного нейтралитета.

В этом контексте можно согласиться с мнением некоторых экспертов, которые не без оснований считают, что подобная практика размывает нормативную базу ОПМ ООН, носит «интрузивный и идеологически мотивированный характер» и не сочетается с фундаментальным принципом политической нейтральности миротворческих операций. Наглядным примером перехода к «усиленной формуле» нейтралитета явилась ОПМ ООН в ДРК (MONUC–MONUSCO), в ходе которой миротворцы ООН проводили прицельные наступательные операции против не участвующей в мирном соглашении оппозиции на стороне правительственных войск ДРК. Миссия ООН В ДРК также поддерживала центральное правительство при реализации программ по постконфликтному восстановлению и укреплению системы управления, проведении выборов и осуществлении реформы сектора безопасности¹⁴.

¹⁴ Laurence Manon. An Impartial Force? Normative Ambiguity and Practice Change in UN Peace Operations. *International Peacekeeping*, 2019, vol.26, №3. P. 265-

Одним из самых сложных вопросов, связанных с современными ОПМ ООН, стала совместимость миротворческих операций с принципом неприменения силы. В период холодной войны традиционные миротворческие операции сводились в основном к мониторингу за прекращением огня между сторонами в конфликте и к поддержке политического процесса по мирному урегулированию конфликта.

Положение стало меняться с наступлением 1990-х гг., когда резко возросло количество кризисных ситуаций и серьёзно усложнился их характер.

Стало ясно, что содержащиеся в мандатах ОПМ ООН положения о применении силы миротворцами ООН только в целях самообороны серьёзно ограничивают возможности сил ООН по ускорению политического урегулирования. В целях адаптации ОПМ к новым вызовам в сфере кризисного регулирования появилась концепция «принуждения к миру», которая содержалась в докладе Генерального секретаря ООН Б. Бутроса-Гали «Повестка дня для мира» (17 июня 1992 г.). При этом подразумевалось, что «принуждение к миру» осуществляется на основе Главы VII Устава ООН и преследует цель не столько урегулировать кризисную ситуацию с помощью силы, сколько создать условия для мирного исхода конфликта. Ряд экспертов полагают, что не следует ассоциировать операции ООН по «принуждению к миру» с боевыми действиями против противостоящих вооружённых сил конфликтующих сторон. По их мнению, «принуждение к миру» преследует цель не нанести военное поражение, а навязать «мирное урегулирование» даже в отсутствии согласия всех сторон в конфликте¹⁵.

Российские эксперты также относят операции по принуждению к миру к совершенно особой категории миротворческих операций, связанных с превентивной дипломатией ООН и усилиями международного сообщества по предотвращению и пресечению конфликтов и войн¹⁶.

280.

¹⁵ Berdal Mats. *Lessons not Learned: The use of force in Peace Operations in the 1990's*. International Peacekeeping, vol.74, 2007, P. 55.

¹⁶ Заемский В.Ф. Кому нужна реформа ООН. М., Международные отношения, 2011. С. 152.

Наиболее наглядными примерами операций ООН в 1990-х гг. по «принуждению к миру» были ОПМ в Сомали (UNOSOM II) и в Боснии (UNPROFOR), в ходе которых силам ООН пришлось вступать в боевые действия, но в рамках утверждённых СБ ООН мандатов по обеспечению безопасности гуманитарной помощи, восстановления мира, стабильности и верховенства закона. Секретариат ООН, курировавший эти операции, придерживался принципиальной позиции, что силы ООН при их осуществлении не являлись стороной в вооружённом конфликте. Мотивировалось это тем, что если СБ ООН в ряде случаев и допускает применение силы с целью «принуждения к миру», то применение силы не осуществляется на постоянной основе, что можно было бы приравнять к боевым действиям против конкретного противника.

Качественно новым этапом в эволюции подхода СБ ООН к операциям по «принуждению к миру» стала ОПМ ООН в Демократической Республике Конго (MONUSCO). В соответствии с резолюциями СБ ООН 1565 и 2098 силам ООН в ДРК (the Intervention Brigade) поручалось осуществлять «прицельные наступательные операции» с целью «нейтрализации вооружённых групп»¹⁷.

По сути дела, впервые в истории миротворчества ООН был создан прецедент, когда Совет Безопасности ООН в чёткой форме наделил силы ООН правом применять силу с целью положить конец вооружённому конфликту в стране. Более того, для осуществления силового мандата силам ООН было придано боеспособное подразделение в виде усиленной бригады оперативного реагирования (the Intervention Brigade), которое реально изменило военный баланс на театре военных действий в пользу сил ООН.

Следует отметить, что закрепление в мандате ОПМ ООН в ДРК и в «правилах участия» (Rules of engagement) бригады оперативного реагирования права на применение силы позволило значительно повысить эффективность миротворческих сил ООН в этой стране. В частности, силы ООН оказали поддержку правительственной армии при проведении совместных наступа-

¹⁷ S/RES/2098.n 21. P. 16.

тельных операций в восточной части ДРК против т.н. «армии демократических сил освобождения Руанды», ответственной за геноцид против мирного населения (1994 г.). В 2006 г. миротворцы ООН участвовали в принудительном разоружении повстанцев под угрозой использования силы. В этом же году вооружённые подразделения ООН в координации с правительственными войсками и с использованием средств воздушной поддержки (боевые вертолёты) остановили наступление «повстанцев» на Гому (их потери составили от 200 до 400 убитых)¹⁸.

Осенью 2013 г. после провала мирных переговоров между правительством ДРК и повстанцами (т.н. «движение 23 марта») вооружённые силы ДРК при непосредственном участии сил ООН (в составе 2000 военнослужащих, подразделений боевых вертолётов и артиллерии) провели наступательные операции в Северном Киву и нанесли военное поражение «движению 23 марта», полностью ликвидировав их очаги сопротивления. В результате «повстанцы» были вынуждены начать переговоры и подписать совместную декларацию с центральным правительством о прекращении боевых действий. Таким образом, миссия ООН в ДРК внесла решающую роль в прекращение вооружённого конфликта в ДРК.

Вместе с тем, по мнению ряда экспертов, активное участие сил ООН в вооружённом конфликте с юридической точки зрения ставит ООН в положение стороны в вооружённом конфликте со всеми вытекающими последствиями с точки зрения Женевских конвенций¹⁹.

Из этого следует, что их могут рассматривать международные судебные инстанции как комбатантов наравне с военнослужащими и могут лишить статуса неприкосновенности, каким они пользуются в качестве миротворцев ООН при проведении операций по защите гражданского населения. Данная ситуация может в будущем серьёзно осложнить использование ООН апробированной в ДРК модели активного участия сил ООН в дей-

¹⁸ Janik Ralf. Putting Security Council Resolution 2098 on the Democratic Republic of Congo in Context: the Long Way of Peacekeeping. Human Security Perspectives, vol.10, 2014. P. 174.

¹⁹ Damian Lilly. The United Nations as a Party to Armed Conflict. Journal of International Peacekeeping, 20 (2016). P. 340-341.

ствиях по принуждению к миру с использованием силы.

Операция миротворцев ООН в ДРК высветила ещё одну важную проблему – как выполнить закреплённое в мандатах миссий ООН в «кризисных странах» положение о содействии правительственным структурам в «укреплении института государственности». Наличие такой задачи в мандатах миссий ООН диктуется тем, что ООН не располагает достаточными ресурсами решать эту задачу самостоятельно без опоры на существующие в стране государственные структуры. Тем более что этот вопрос приобретает особую остроту при переходе к задачам постконфликтного социально-экономического возрождения страны и восстановления системы государственного строительства и управления.

С другой стороны, ориентация ООН на всемерную поддержку государственных структур проецируется и на содействие со стороны миссий ООН правительственной армии в ходе внутреннего вооружённого конфликта. Конфликт в ДРК показал, что миротворцы ООН вынуждены были занять сторону центрального правительства в конфликте с повстанцами за восстановление контроля на территории, которая де-факто была отвоевана у повстанцев с применением силы. В этом плане можно согласиться с утверждением ряда экспертов, что пример операции в Конго подтверждает: использование ООН силы для укрепления власти государства может создавать дополнительные риски для ООН с точки зрения имиджа, особенно в случаях, когда действия правительственных войск против повстанцев сопровождаются значительными жертвами среди гражданского населения и масштабными нарушениями прав человека. В частности, в Конго миротворцы были вынуждены обусловить дальнейшую военную поддержку правительственным войскам президента Кабилы строгим соблюдением его армией норм международного права и прав человека²⁰.

Предотвращение конфликтов и поддержание международ-

²⁰ Tull Denis M. UN peacekeeping missions during the past decades. How effective have they been? In: The EU, the UN and collective security. Making Multilateralism effective. Ed. by Krause L. and Ponritti N. Routledge, London, 2012. P. 134-135.

ного мира и безопасности является центральным элементом мандата Совета Безопасности согласно главе II Устава ООН. Главы VI и VII Устава ООН, по сути дела, определяют приоритеты СБ ООН в сфере управления кризисами. В частности, Глава VI (ст. 33) уполномочивает СБ ООН призывать стороны в конфликте принимать меры к его урегулированию путём переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашения или иными мирными средствами по своему выбору. Глава VII (ст. 41 и 42) наделяет СБ ООН правом подкреплять «мирную дипломатию» квазисиловыми, санкционными мерами (полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений) или применением силы в интересах поддержания или восстановления международного мира и безопасности (демонстрации, блокада и другие операции воздушных, морских и сухопутных сил членов ООН).

Важную роль в концептуальном оформлении стратегии ООН в сфере управления кризисами сыграла резолюция СБ ООН 1366 (2001) о роли Совета Безопасности ООН в предотвращении конфликтов и их урегулировании.

Можно выделить следующие ключевые элементы этой стратегии:

- раннее предупреждение, превентивная дипломатия, превентивное развёртывание, практические меры по разоружению и постконфликтное восстановление являются взаимодополняющими компонентами всеобъемлющей стратегии предотвращения конфликтов;

- основная ответственность за предотвращение конфликтов лежит на национальных правительствах; роль ООН и международного сообщества состоит в поддержке национальных усилий по предотвращению конфликтов и оказании содействия в создании национального потенциала в этой области;

- важность включения в рамках стратегии предотвращения конфликтов компонентов миростроительства в операции по поддержанию мира с целью содействовать плавному переходу

к этапу постконфликтного миростроительства;

– масштабное использование междисциплинарных миссий ООН по установлению фактов и укреплению доверия в регионах с напряжённой обстановкой; разработка региональных превентивных стратегий с региональными партнёрами и учреждениями ООН;

– обязательство государств – членов ООН содействовать укреплению потенциала ООН в области поддержания международного мира и безопасности и предоставлять необходимые людские, материальные и финансовые ресурсы для принятия превентивных мер, включая раннее предупреждение, превентивную дипломатию, превентивное развёртывание;

– готовность СБ ООН рассматривать вопросы превентивного развёртывания по рекомендации Генерального секретаря ООН и с согласия соответствующих государств-членов²¹.

Как представляется, важное значение в плане профилактики конфликтов имеют также положения Глав II, VI и VII, обязывающие СБ ООН держать в поле зрения ситуации потенциальных конфликтов как часть превентивной стратегии ООН и рассматривать в неотложном порядке информацию о таких событиях. Такая информация может быть доведена до сведения Совета Генеральным секретарём ООН, любым государством-членом или не членом ООН, Генеральной Ассамблеей ООН и ЭКОСОС (ст. 99 Устава ООН).

В принципе можно говорить о том, что эти положения Устава ООН в совокупности с ослаблением международной напряжённости и созданием более продуктивной атмосферы для взаимодействия постоянных членов Совета (Р 5) в вопросах международной безопасности сыграли важную роль в активизации деятельности СБ ООН в управлении и урегулировании конфликтов в период окончания холодной войны. В результате в течение десятилетия с 1992 по 2002 гг. количество вооружённых конфликтов в мире снизилось на 40% и стало возможным завершить ряд конфликтов с косвенным участием великих держав – т.н. «проху conflicts» (Намибия, Сальвадор, Никарагуа, Гватема-

²¹ ООН, Совет Безопасности, Резолюция 1366(2001) от 30 августа 2001, S/RES/1366 (2001). URL: <http://NO.152450.DOC.documents-dds-ny.un.org>.

ла, Мозамбик, Камбоджа). Этому в немалой степени способствовали и такие факторы как «периферийность» их геостратегического положения с точки зрения великих держав и начавшиеся в этих странах внутренние процессы поиска путей урегулирования. В этих условиях даже символическое вовлечение антикризисной дипломатии ООН и контингентов сил ООН по поддержанию мира серьёзно меняло баланс в сторону ускорения процесса урегулирования конфликта. Вышеперечисленные факторы также содействовали относительному успеху проводимых на основании мандатов СБ ООН операций по урегулированию в Восточном Тиморе, Сьерра-Леоне, Либерии и Восточной Славонии (Хорватия).

В условиях значительного роста количества кризисных ситуаций важное значение приобретает проблема эффективности операций ООН по поддержанию мира.

С учётом сложности современных кризисных ситуаций затруднительно определить критерии для оценки эффективности ОПМ ООН. В принципе можно утверждать, что есть ряд факторов, которые могут служить ориентиром для определения успешности той или иной операции ООН. Приблизительными критериями могут быть степень выполнения мандата операции, прекращение вооружённого конфликта и переход к внутреннему мирному урегулированию с последующим завершением ОПМ ООН и выводом подразделений миротворцев из зоны конфликта. В контексте эффективности важно также учитывать, насколько операция ООН заложила прочную политическую основу для жизнестойкости внутреннего политического урегулирования с тем, чтобы избежать возобновления конфликта в этой стране в отдалённой перспективе и поставить её на рельсы постконфликтного восстановления.

В последнее время в экспертном сообществе идёт активная дискуссия о взаимосвязи эффективности миротворческих операций ООН в странах находящихся в состоянии внутреннего конфликта, с прогрессом в урегулировании политических проблем на местном, субнациональном и национальном уровнях. Некоторые специалисты вообще полагают, что миротворчество ООН переживает серьёзный кризис из-за неспособности решить

задачу гармонизации политического урегулирования и кризисного управления на национальном уровне с аналогичными процессами на местах. Они утверждают, что причины провалов некоторых миротворческих операций ООН, несмотря на вложенные в них международным сообществом значительные ресурсы, кроются в том, что не была решена приоритетная задача – вовлечь в процесс политического урегулирования и постконфликтное восстановление не только национальную элиту, но и местные власти и сообщества граждан. Наглядным примером в этом отношении служит ситуация в ДРК. Усилия миротворческих сил ООН в Конго по достижению прекращения военных действий со стороны правительства и местных повстанцев столкнулись с серьёзными трудностями в силу того, что первоочередные задачи миссии были сфокусированы на политическом урегулировании на национальном уровне и проведении выборов в ущерб незамедлительного решения проблем на местном уровне. В результате нерешённость местного конфликта в Восточном Конго вокруг владения землёй, права на добычу полезных ископаемых и вопросов гражданства продолжает дестабилизировать ситуацию на национальном уровне даже после проведения выборов и прихода к власти легитимного президента.

Позиция экспертов, считающих, что ООН и миротворческие операции под эгидой СБ ООН должны быть переориентированы на первоочередное решение местных проблем, сводится к следующим положениям:

- ООН ошибочно полагает, что нынешняя стратегия урегулирования конфликтов, делающая ставку на договорённости с национальными элитами о прекращении конфликта и достижении соответствующего соглашения с последующим закреплением результатов на международной конференции, является наиболее оптимальной на современном этапе;

- неоправданные надежды также возлагаются на демократические выборы как на инструмент стабилизации обстановки в постконфликтный период – выборы должны быть подготовлены с учётом реальной ситуации в стране (поспешные выборы в Анголе в 1992 г. спровоцировали возобновление вооружённых столкновений с ещё большей интенсивностью и огромными жертва-

ми среди мирного населения; а выборы в Конго в 2016 г. также не оправдали надежд и вооружённые столкновения в Восточном Конго продолжились);

– при планировании миротворческих операций не учитывается, что природа конфликтов в развивающихся странах, как правило, определяется доминированием местных проблем (конкуренции за обладание землёй, водными и минеральными ресурсами, борьба за лидерство и власть в местном самоуправлении и т.д.); в силу этих причин упор в миротворческих операциях должен быть перенесён на решение проблем на местном уровне и в этом – ключ к эффективному политическому урегулированию на национальном уровне);

– соответственно должна быть перестроена разработка мандатов миротворческих операций ООН, принимаемых СБ ООН; урегулирование местных проблем должно быть составной и важнейшей частью мандатов ОПМ ООН с выделением соответствующего финансирования программ, материальных и кадровых ресурсов;

– необходимо также изменить подходы миссий ООН к приоритетному решению проблем на местном уровне путём поощрения местной общественности и властных структур на инициативное развитие местных проектов при технической и финансовой помощи со стороны специализированных программ и специализированных организаций системы ООН; очевидно, что это потребует наличия в миссиях ООН квалифицированных кадров, как на международном, так и на местном уровнях, знающих специфику конкретных стран²².

Вместе с тем, надо отдать должное руководству секретариата ООН и соответствующих его департаментов, которые признают необходимость интегрированного подхода к кризисному регулированию и постконфликтному восстановлению с включением в него местных инициатив. Считается, что стратегия ООН с упором на участие политических сил на национальном и местном уровнях в восстановлении экономики и строитель-

²² Autesserre Severine. The Crisis of Peacekeeping Why the UN Can't End Wars. Foreign Affairs, vol.98, №1, 2019. P. 101-115; Kalyvas Stathis N. The Logic of Violence in Civil War. Cambridge University Press, N.-Y., 2006.

стве институтов управления может быть более эффективной в плане предотвращения возобновления конфликтов в будущем. Показательным в этом плане стал доклад Генерального секретаря ООН А. Гутеероша, в котором подтверждалось намерение ООН поддерживать местные инициативы и политические силы на уровне гражданского сообщества и местных общин при разработке и адаптации проектов миростроительства в постконфликтных странах. Отмечалось, что ООН и её учреждения уже проводят такую линию на практике, но ей важно придать более системный характер.

Желательность придания этой линии системного подхода поддерживается рядом исследователей, которые утверждают, что, несмотря на обозначенный консенсус в ООН по этому вопросу, в среде международных организаций по-прежнему нет чёткого понимания, каким образом можно интегрировать концепцию «местного уровня» в стратегию международных организаций по миростроительству в процессы восстановления управления государств и различные программы ООН и специальных учреждений и фондов в постконфликтных странах.

В среде экспертов высказывается также не лишённое оснований предположение о том, что основной проблемой, подрывающей усилия системы ООН на этом направлении является ориентация ООН на главенствующую роль государства и правящих элит, мнение которых учитывается в первую очередь при реализации проектов восстановления и миростроительства. В свою очередь отождествление правящих элит с «местным уровнем» зачастую ведёт к тому, что представители на «местном уровне» не имеют адекватного консультативного участия в проектах по миростроительству и практически лишены надежд на политическое лидерство в этих процессах. В итоге такое положение дел снижает эффективность ставки на фактор «местного уровня»²³.

С другой стороны, в исследовании института мира ООН проводится тезис о том, что международным организациям необходимо не только взаимодействовать в сфере миростроительства с местными сетевыми неправительственными организация-

²³ Suilleabhain Andrea O. (ed.). Leveraging Local Knowledge for Peacebuilding and Statebuilding in Africa. International Peace Institute, March 2015.

ми, но и стремиться обеспечить партнёрские отношения между ними и правительствами стран, где осуществляются проекты ООН. Отсутствие рабочих отношений между правительством и местными общественными организациями по этим вопросам негативно сказывается на консолидации постконфликтной ситуации и связанных с ней проектами, утверждается в исследовании²⁴.

Концепция т.н. «местного уровня» в антикризисной дипломатии преподносится рядом экспертов как универсальный инструмент в плане повышения эффективности миротворческих операций ООН. Более того, в ряде случаев она рассматривается как весомый, альтернативный вариант классическим моделям политического урегулирования, основанных на диалоге по линии ООН-национальная элита²⁵.

Но как представляется, оптимальный подход к миротворческим операциям в современных условиях должен соединить обе модели в интегрированной форме – как на национальном, так и на местном уровнях. Несмотря на кажущуюся перспективность усилий на местном уровне в плане стабилизации обстановки и политического урегулирования, замкнутость на «местной повестке» не всегда приносит ожидаемый результат. Тот же пример с Конго показывает, что даже в отдельных случаях значительного прогресса в урегулировании местных проблем в Восточном Конго он не проецировался в такой же степени на политический процесс на национальном уровне. Схожие проблемы наблюдались в Сомали, Сирии, Судане и Ливии.

1.4. Место посредничества и операций ООН в антикризисной стратегии ООН

Важно отдавать отчёт в том, что на проблему соотношения местного и национального уровней следует смотреть шире. Процесс политического урегулирования в странах, переживающих внутривнутриполитический конфликт, прежде всего, зависит от способ-

²⁴ Local Networks for Peace: Lessons from Community – Led Peacebuilding. Ed. by Lesley Connaly and Laura Powers, International Peace Institute, N.-Y., 2018. P. 19.

²⁵ Piccolino Giulia. Local Peace building in Victor's Peace. Why local Peace Fails Without National Reconciliation. International Peacekeeping, vol.26, №3, 2019. P. 156-157.

ности конфликтующих сторон создать эффективные механизмы и платформы политического диалога, позволяющие интегрировать все аспекты политического процесса как на местном так и на национальном уровнях. Пример кризиса в Венесуэле показывает, что усилий международных посредников, в частности Европейского союза, явно недостаточно для достижения прогресса в урегулировании внутривосточного конфликта без задействования национальной платформы для политического диалога между правительством президента Мадуро и оппозиции.

Особое значение ООН придаёт институту мирного посредничества в предотвращении и урегулировании конфликтов. Эта тема является одной из приоритетных для всемирной организации. На это указывает тот факт, что на протяжении последних лет Генеральным секретарём ООН по просьбе Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности ООН было подготовлено три доклада по ключевым проблемам мирного посредничества (апрель 2009 г. – по итогам заседания СБ ООН высокого уровня по посредничеству; июнь 2009 г. – по руководящим указаниям по посредничеству и в августе 2015 г. – по сотрудничеству ООН с региональными организациями в сфере посредничества).

За последнее десятилетие руководство секретариата ООН создало разветвлённую инфраструктуру подразделений в сфере посредничества.

В сентябре 2017 г. решением Генерального секретаря ООН был создан консультативный совет высокого уровня по посредничеству, в который вошли известные политики и эксперты, представляющие различные регионы мира. Эта структура дополняет существующую ещё с 2006 г. Группу поддержки посредничества в рамках Департамента секретариата ООН по политическим вопросам. Данная группа является центральной структурой секретариата, оказывающей посреднические услуги в рамках системы ООН и содействующей миротворческим усилиям ООН, государств-членов и региональных организаций.

Важно отметить, что созданная в ООН инфраструктура посредничества совмещает несколько ключевых функций – оперативное развёртывание посреднических миссий, разработка методологии и концепций посредничества применительно к кон-

критическим ситуациям, подготовка специалистов по посредничеству, информационно-техническое сопровождение миссий по посредничеству, содействие странам и региональным организациям в создании национальных и региональных посреднических механизмов и структур.

Значительным потенциалом оперативного реагирования наделена также учреждённая под эгидой Департамента по политическим вопросам Резервная группа экспертов по вопросам посредничества, которая обладает реальной возможностью направлять специалистов «в поле» по посредничеству в течение 72 часов после поступления просьбы о предоставлении посреднических услуг в самых различных их сферах. Потребность в квалифицированных экспертах объясняется тем, что в последнее время серьёзно изменилась природа современных кризисных ситуаций и конфликтов. Практически полностью исчезла традиционная идеологическая составляющая конфликтов. На передний план вышли конфликты вокруг вопросов контроля за органами государственного управления, раздела власти, природных и экономических ресурсов. К этому разряду т.н. «новых конфликтов» следует отнести торгово-экономические, финансовые и территориальные споры, чрезвычайные ситуации, связанные с климатическими изменениями (например, загрязнение окружающей среды, вызванное ненадлежащим содержанием защитных сооружений и объектов, представляющих потенциальную опасность для окружающей среды соседних стран и т.д.), права человека, религиозные междоусобицы, масштабную и неуправляемую миграцию, геноцид в отношении меньшинств. Последствия подобного рода конфликтов могут ещё больше усугубляться на фоне таких факторов внутренней повестки, как экономический кризис, массовая безработица, неэффективное управление, межобщинное насилие, беспорядки, связанные с результатами выборов. Хорошей иллюстрацией многоплановости ситуаций, которые становятся объектом посреднической деятельности экспертов ООН, являются посреднические усилия регионального центра ООН в Центральной Азии по оказанию содействия в организации ответственного распределения и регулирования водоснабжения среди пяти государств Центральноазиатского регио-

на. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) также выполняла роль посредника в переговорах по природным ресурсам на центральном нагорье Афганистана, в Систанской впадине (Афганистан и Иран) и Месопотамских болотах (Иран–Ирак)²⁶.

В свою очередь многообразие причин, провоцирующих возникновение современных конфликтных ситуаций, выдвигает особые требования к квалификации экспертов, предоставляющих посреднические услуги по линии ООН. В этих целях Департамент ООН по политическим вопросам ведёт реестр, в который уже включено около 240 экспертов по тематическим вопросам и оперативной деятельности, а также специалистов, имеющих практический опыт посредничества, из 70 стран мира. Помимо этого, секретариат в поисках экспертов может опираться на реестры специализированных учреждений ООН. Например, ЮНЕП обладает реестром технических специалистов по вопросам рационального использования природных ресурсов в нестабильных и постконфликтных регионах. В него включены 150 экспертов по вопросам посредничества, подготовки соответствующих специалистов по раннему прогнозированию конфликтов и их предотвращению.

Что касается подготовки специалистов в сфере посредничества, то эта важная задача возложена на Департамент ООН по политическим вопросам. За последние годы департамент подготовил пакет материалов, включающих Руководство для посредников ООН и Руководящие принципы по посреднической деятельности (подготовлено совместно с Исследовательским институтом ООН). Дополнительно к этим материалам секретариатом ООН были разработаны типовые рекомендации по таким важным сферам посреднической деятельности, как переговоры о прекращении огня и обеспечении соблюдения его режима, а также о справедливом распределении водных ресурсов и участии женщин в посредничестве в целях урегулирования конфликтов.

Подготовкой кадров из числа сотрудников ООН младшего и среднего звена и специальных посланников и специальных

²⁶ Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution. Report of the Secretary – General, UN General Assembly, 25 June 2012, A/66/881. P. 8-11.

представителей Генерального секретаря ООН также занимается Департамент по политическим вопросам, который на регулярной основе проводит учебные курсы по методам посредничества и разрабатывает учебные модули по различным аспектам посредничества. Учебный процесс также периодически дополняется международными курсами по посредничеству в партнёрстве с ведущими исследовательскими центрами Западной Европы, а также с рядом региональных организаций (Африканский союз, АСЕАН, Организация Исламская конференция (ОИК), ЕС, ОБСЕ).

Особое внимание секретариат ООН уделяет развитию партнёрских отношений с ведущими региональными организациями. Взаимодействие с ними фокусируется на нескольких ключевых направлениях. Прежде всего, на укреплении посреднического потенциала этих организаций, передаче опыта, создании реестров экспертов по посредничеству, проведении совместных миссий посредничества и подготовке учебных пособий по методике посредничества. Наиболее продвинутым в этом плане представляется взаимодействие с Африканским союзом. При поддержке ООН Африканский союз создал специальную структуру по посредничеству («группа мудрецов») и реестр экспертов, начата работа по формированию двухлетней программы действий Африканского союза в области посредничества. ООН также будет оказывать содействие африканским странам в разработке руководящих принципов партнёрства между ООН и Африканским союзом в области посредничества и ведении реестра посредников Африканского союза (АС). Параллельно в процесс усиления потенциала АС в области миротворчества активно вовлекаются влиятельные африканские неправительственные организации (Африканский центр по вопросам конструктивного урегулирования споров, Центр по вопросам посреднической деятельности в Африке при университете Претории)²⁷.

Несмотря на то что Европейский союз сам активно занимается посреднической деятельностью, существуют специальные программы по сотрудничеству между ООН и ЕС по тематическим вопросам, касающиеся процессов посредничества и диа-

²⁷ Ibid. P. 14.

лога по раннему предупреждению конфликтов с участием экспертов обеих организаций. Однако главным образом взаимодействие этих организаций идёт по линии обмена информацией и координации усилий посреднических механизмов, существующих под их эгидой (в рамках Европейской службы внешнеполитической деятельности также, как и в ООН, создан механизм поддержки посредничества).

В последние годы расширяется сотрудничество ООН с ОБСЕ в этой области. Во многом этому способствует принятое в декабре 2011 г. Советом министров ОБСЕ Решение №3/11 об элементах конфликтного цикла, включающее в качестве составной части положения о посредничестве. На этой основе происходит регулярный обмен опытом в планировании стратегий диалога и посредничества, осуществлении практических шагов в сфере превентивной дипломатии, предотвращения конфликтов и урегулирования споров.

В своём сотрудничестве с Организацией американских государств (ОАГ) ООН делает упор на разработке программ и методологии посредничества в целях повышения уровня национального диалога и предотвращения роста внутривластной напряжённости и её перехода в горячую фазу противостояния между правящими элитами и оппозицией. Однако, как показал затянувшийся кризис в Венесуэле и недавние события в Боливии, Латинская Америка остаётся регионом с повышенным потенциалом конфликтности и высоким уровнем социальной напряжённости. Передача ООН международного опыта посредничества в современных политико-экономических условиях Латинской Америки пока не даёт ожидаемой отдачи и перспектив быстрого урегулирования внутренних проблем в странах региона. Причины этого феномена, скорее всего, кроются в специфических социально-экономических факторах, определяющих политическое развитие современных латиноамериканских государств. Высокая степень коррупции, чудовищный разрыв между процветающей элитой и неимущими слоями населения, отсутствие опыта демократической смены власти и традиций политического диалога между правящей верхушкой и оппозицией – всё это серьёзно осложняет возможность раннего предотвращения внут-

риполитических кризисов в регионе и тормозит создание диалоговых платформ и механизмов для поиска эффективных путей мирного урегулирования споров. Свою негативную лепту вносит также недостаточная развитость местных инициатив по установлению диалога на национальном уровне в рамках национальной ответственности за мирное урегулирование конфликтов, что значительно облегчало бы усилия международных посредников. В свою очередь это объясняется слабым вовлечением широких общественных кругов и неправительственных организаций в процессы диалога и поиск путей мирного урегулирования споров.

Нужно также признать, что модернизация современного общества и бурное развитие современных технических средств коммуникаций ввела в повестку современной конфликтологии новый пласт кризисных ситуаций, причины которых связаны с глубинной трансформацией общественных отношений и выходом на передний план проблем идентичности и возросших запросов со стороны различных общественных организаций и на равноправие, справедливость и уважение. Появление такого рода конфликтов явилось неожиданным для правящих элит различных стран по своему уровню социально-экономического развития (от Венесуэлы до Франции) и в силу этого традиционные механизмы и инструменты кризисного регулирования и посредничества перестали срабатывать. Достаточно в этом плане сослаться на кризисы в Венесуэле, Боливии и движение «жёлтых жилетов» во Франции. В основном эта «антикризисная инфраструктура» была адаптирована к урегулированию кризисных ситуаций через взаимодействие по привычной схеме – «правительство – парламент – политические партии». Индивидуальные акторы и небольшие, но влиятельные и подчас маргинальные группы людей в результате остались за периметром этого треугольника и не принимались в расчёт при принятии политических решений по кризисному регулированию. Между тем именно они в силу своей активности определяли динамику конфликтов. Более того, как показало посредничество Европейского союза в венесуэльском кризисе, международные посредники в основном делали упор на установлении диалога между правитель-

ством и оппозиций-ведущими сторонами в конфликте. В то же время широкий спектр общественных организаций и объединений остался вне поля международного посредничества и поэтому оно оказалось в конечном итоге неэффективным, а кризисная ситуация приобрела затяжной характер.

В силу этого современные методы посредничества должны учитывать идущую трансформацию общества под влиянием модернизации, разрушения или изменения традиционных форм и связей между гражданами. В результате этого процесса доминирующими в обществе могут стать тенденции к повышению роли компактных, но влиятельных групп населения в посредничестве и вытеснению сложившихся институтов управления кризисами на основе традиционной модели: правительство – политические партии – оппозиция.

Вместе с тем ориентация посредничества на групповую идентичность новых игроков может привести к утрате эффективности посредничества, поскольку при этом сценарии падает роль государства и существенно замедляется процесс реализации договорённостей по управлению кризисными ситуациями. Ведь в этом случае посредникам придётся иметь дело с децентрализованной моделью согласования договорённостей с множеством игроков.

Очевидно, что интересам эффективности посредничества в большей степени отвечала бы обновлённая модель национальных платформ посредничества, вокруг которой объединялись бы различные групповые и индивидуальные интересы, но при условии создания действенного механизма учёта и координации интересов всех участников процесса – на местном, региональном и национальном уровнях.

Соответственно проблема становления и развития национальных механизмов для внутреннего мирного урегулирования конфликтов на основе диалога и посредничества становится одним из важнейших глобальных и региональных приоритетов в дальнейшем успешном развитии институтов посредничества. Без эффективного решения национального аспекта посредничества практически невозможно справиться с задачей снижения уровня и масштабов кризисных ситуаций.

В этой связи логичным представляется линия ООН на укрепление потенциала национального и местного потенциала в сфере посредничества и содействия в создании и развитии национальных механизмов в целях внутреннего урегулирования путём посредничества. Однако в основном данные усилия концентрируются на помощи странам «третьего мира», хотя потребность в создании эффективных диалоговых платформ для урегулирования внутренних конфликтов ощущается и в развитых странах (это показывают затянувшиеся кризисы в Испании (Каталония) и на Украине).

В докладе Генерального секретаря ООН «Укрепление роли посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов» от 25 июля 2012 г., в частности, упоминаются прецеденты целевого содействия по линии ПРООН и ЮНЕП в организации ряда встреч в 2010–2011 гг. 14 африканских стран, а также ряда азиатских (Непал, Тимор-Лешти, Кыргызстана) и латиноамериканских стран (Колумбия, Коста-Рика) для обмена опытом и передовыми методами по созданию национальных механизмов для урегулирования споров и конфликтов при участии международных посредников.

С точки зрения понимания роли посреднических усилий в разрешении внутрисударственных споров и межгосударственных конфликтов, интерес представляет разработанное в Департаменте руководство ООН Руководство по вопросам эффективной посреднической деятельности. Оно было подготовлено по запросу Генерального секретаря ООН для планирования посреднических процессов и управления ими.

Интерес представляет определение посредничества, приведённое в Руководстве. В соответствии с ним посредничество – это процесс, посредством которого третья сторона оказывает помощь двум или более сторонам, с согласия последних, в деле прекращения, регулирования или разрешения конфликта, помогая им с этой целью разработать взаимоприемлемые соглашения. При этом подчёркивается, что посредничество – это деятельность добровольного характера, и поэтому согласие сторон имеет ключевое значение для достижения надёжных результатов. Эффективный посреднический процесс, согласно Руковод-

ству, должен учитывать особенности конкретного конфликта, его причины и динамику, а также позиции, интересы и степень внутренней сплочённости сторон, нужды широких слоёв населения, региональные и международные условия²⁸.

Из перечня критериев эффективности ОПМ ООН важное значение имеет уровень реализации её мандата. Однако здесь важно понимать, что в силу подвижности современных кризисных ситуаций приоритеты мандатов часто меняются в зависимости от динамики кризисной ситуации. Особенно это относится к ОПМ в странах, где имеют место хронически затяжные кризисные ситуации. Прежде всего, речь идёт об операциях в ДРК (MONUC) и Дарфуре (UNAMID). В таких ситуациях мандаты могут постоянно адаптироваться к меняющейся обстановке. Вот почему в настоящее время СБ ООН всё больше уделяет внимание проблеме гибкости принимаемых СБ ООН мандатов.

Кроме того, мандаты становятся всё более трудновыполнимыми, поскольку они включают множество задач – стабилизацию обстановки в стране, обеспечение защиты мирного населения, мониторинг за соглашениями о перемирии или прекращении огня, проведение реформ сектора безопасности, интеграция комбатантов, проведение выборов и обеспечение верховенства закона, постконфликтное восстановление т.д.

Вместе с тем в последнее время наблюдается снижение уровня вовлечения СБ ООН в урегулирование вооружённых конфликтов, которые имеют статус «внутренних гражданских войн». В ряде случаев это связано с кардинально изменившейся природой такого рода конфликтов. На современном этапе они стали менее предсказуемы с точки зрения возможностей их быстрого и эффективного завершения, поскольку сопровождаются, как правило, распадом управления со стороны центральных властей и участием в них соперничающих за ресурсы и влияние группировок и кланов, которые отнюдь не заинтересованы в реальном урегулировании конфликта. Дестабилизация и хаос-идеальная среда для такого рода группировок. Ситуация усугубляется не-

²⁸ Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution. Report of the Secretary – General, UN General Assembly, 25 June 2012, A/66/881. P. 8-27.

давним появлением фактора экстремистских религиозных группировок, проводящих политику терроризма, с которыми невозможно вести какой-либо диалог и цели которых совершенно не вписываются в традиционные схемы и модели мирного политического процесса. В этих условиях «интернационализация» гражданских войн путём вмешательства в них миротворческих сил ООН и косвенно великих держав не дает гарантии успешного и скорейшего перехода вооружённого гражданского противостояния в плоскость политического урегулирования. Более того, может возникнуть опасность втягивания ООН и ведущих государств-членов в «гражданские междоусобицы» без чёткой перспективы почётного выхода из них без серьёзных потерь и ущерба для своей репутации.

Наблюдаемый в последние десятилетия рост и масштабы гражданских вооружённых конфликтов (в период с 2007 по 2013 гг. количество внутренних конфликтов возросло с четырёх до одиннадцати и соответственно 79% резолюций СБ ООН было принято по этой категории конфликтов) ставят серьёзные вопросы о выработке продуманной и эффективной стратегии СБ ООН по купированию кризисных ситуаций этого рода²⁹.

Однако сложная природа внутренних конфликтов и тот факт, что бездействие СБ ООН может создать угрозу распространения нестабильности на соседние регионы, вынуждает Совет, и прежде всего его постоянных членов, тщательно взвешивать как необходимость вмешательства международного сообщества во внутренние конфликты, так и его возможные параметры.

При этом принятие решения Советом об отправке контингентов сил ООН по поддержанию мира или политических миссий в ту или страну для урегулирования конфликтов зависит не столько от масштабов вооружённого конфликта и его последствий для гражданского населения сколько от консенсуса «пятерки» постоянных членов СБ ООН, согласия принимающей стороны и желания стран-поставщиков воинских контингентов для миротворческих сил ООН направить своих военнослужащих в

²⁹ Lotta Themner and Peter Wallensteen. Armed Conflicts, 1946-2013. In: Journal of Peace Research, vol.51(4), July 2014. P. 541-554.

те или иные «горячие точки». В силу этих факторов Совет не всегда может дать «зелёный свет» на начало миротворческой операции ООН (ОПМ ООН), особенно в тех случаях, когда вышеречисленные условия для консенсусного принятия соответствующей резолюции СБ ООН не могут быть соблюдены в силу действия различного рода факторов.

Такое положение дел подаётся некоторыми экспертами как проведением СБ ООН политики «выборочной безопасности» при принятии решений по задействованию миротворческого потенциала ООН. Под «выборочной безопасностью» подразумевается ситуация, когда СБ ООН принимает решение о вмешательстве во внутренний конфликт не на основе объективных критериев, а с учётом баланса интересов постоянных членов и их предпочтений. В подтверждение этого они ссылаются на то, что СБ ООН не смог принять в период после окончания «холодной войны» решения по 10 из 25 наиболее опасных внутренних конфликтов. Как правило, СБ ООН более оперативно принимает решения о начале миротворческой операции в зоне конфликта, когда вмешательство ООН не противоречит национальным интересам ни одной из стран, входящих в «пятерку постоянных членов ООН»³⁰.

Вместе с тем, на процесс принятия СБ ООН решений (резолюций) по ОПМ ООН оказывают влияние и другие факторы. Особую роль в этом плане играет концепция т.н. «миротворчества в горячих точках». Согласно этой концепции, решению СБ ООН о направлении миротворцев в кризисные точки должен предшествовать тщательный анализ ситуации в зоне предстоящего развёртывания сил ООН. Соответствующие подразделения секретариата ООН (в первую очередь Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по политическим вопросам) должны обладать полной картиной параметров внутрисостоятельного конфликта – районы боевых действий, зоны повышенной интенсивности вооружённого противостояния, численность вооружённых сил правительства и противостоящих ему группировок, базы развёртывания, склады боеприпасов и воору-

³⁰ Sebastian von Einsiedel. Major Recent Trends in Violent Conflicts. UN University Occasional Paper, December 2014.

жений, наличие реально действующих локальных или национальных соглашений о прекращении огня или перемирии, дислокация гражданского населения и т.д.). На основе анализа собранной информации разрабатываются сценарии для определения мест оптимального развёртывания сил ООН в зоне конфликта и делаются прогнозы относительно перспектив прекращения конфликта или его сдерживания в плане предотвращения его расползания на сопредельные регионы.

Концепция «миротворчества в горячих точках» предполагает, что миротворческие силы ООН оптимально развёртывать в ключевых зонах конфликта (с точки зрения масштабов вооружённого противостояния) с тем, чтобы добиться максимального эффекта от присутствия сил ООН. ООН в силу ограниченности ресурсов не может позволить значимого военного присутствия на всей территории страны в конфликте и поэтому вынуждена не расплывать, а наоборот фокусировать своё присутствие на приоритетных направлениях.

Следует отметить, что поиск ключевых районов для развёртывания может быть серьёзно затруднён в силу подвижности современных конфликтов и непредсказуемости их динамики. Более предсказуема ситуация, когда противостояние идёт по линии центральное правительство – оппозиция. В этом случае имеется больше информации о географических зонах влияния сторон и масштабах боевых действий, структуре их вооружённых сил. Как правило, такой тип гражданского конфликта носит более статичный характер, поскольку борьба ведётся за обладание стратегической гражданской и военной инфраструктурой (города, аэропорты и железнодорожные станции, военные базы и т.д.).

Труднее сделать прогноз, когда военные действия ведутся между соперничающими группировками при отсутствии действующих центральных властей (т.н. феномен несостоявшегося государства). Ещё сложнее определить места развёртывания миротворческих сил, когда речь идёт об обеспечении силами ООН безопасности гражданского населения. Предугадать направления миграции беженцев и места их концентрации в ходе гражданской войны практически невозможно – миграционные потоки отличаются высоко степенью мобильности и хаотичности и

затрагивают практически всю территорию страны в конфликте.

Практика показывает, что окончательная конфигурация присутствия миротворческих сил ООН и места их развёртывания в странах, затронутых гражданскими войнами, более или менее становятся понятными только когда миротворческие силы ООН реально находятся в зоне конфликта и могут внести коррективы в структуру, численность и места последующей их передислокации в целях более эффективного урегулирования кризисной ситуации.

Однако было бы преувеличением считать, что миротворческие силы ООН способны изменить ход внутрисоюзного конфликта даже с помощью прямого применения силы или принуждения воюющих сторон к миру путём угрозы применения силы. Такое положение вещей объясняется тем, что СБ ООН в редких случаях соглашается на включение в мандат операций сил ООН права на применение силы за исключением чрезвычайных случаев, когда миротворцы вынуждены применять силу для самообороны. Исключением в этом плане стала ОПМ ООН в Демократической Республике Конго (MONUC).

Мандат этой операции давал полномочия специально созданной «усиленной бригаде сил ООН» (численностью в 3000 военнослужащих и состоящей из трёх батальонов пехоты, роты артиллерийской поддержки и подразделений специального назначения) на проведение «прицельных наступательных операций в целях нейтрализации вооружённых группировок». Однако и в этом случае речь идёт скорее о самообороне, чем о проведении полномасштабных наступательных операциях, направленных на прямое вооружённое противостояние с вооружёнными силами конфликтующих сторон.

Кроме того, необходимо учитывать, что возможности миротворческих сил ООН реально повлиять на прекращение гражданских войн и разгула связанного с ними насилия серьёзно ограничены по причине хронической нехватки финансовых и людских ресурсов для проведения масштабных военных операций и создания перевеса на стороне ООН в численности и оснащённости вооружённых сил по сравнению с противостоящими сторонами. Это наглядно подтверждает ОПМ ООН В ДРК (МО-

NUC). Несмотря на то что эта операция является одной из самых значительных ОПМ ООН на современном этапе (численность сил ООН составляет 16 тыс. военного персонала), она не в состоянии обеспечить реальный контроль за развитием межгосударственного конфликта на огромной территории данной страны и очагами вооружённых столкновений (900 тыс. кв. миль). По некоторым подсчётам получается, что на каждую квадратную милю территории ДРК приходится 0,006 миротворца ООН. Неудивительно, что конфликт продолжается и по сей день, несмотря на массированное присутствие в стране сил ООН³¹.

С другой стороны, каким бы ограниченным и символическим ни было присутствие сил ООН на территории стран, втянутых в воронку гражданских войн, оно, тем не менее, оказывает сдерживающее влияние на динамику и масштабы межгосударственных вооружённых конфликтов и возможный перенос шлейфа этих конфликтов на сопредельные страны и регионы. Правомерен также и тезис о том, что пассивная позиция ООН и СБ ООН в отношении такого рода конфликтов привела бы к ещё большим катастрофическим последствиям для региональной безопасности и стабильности и к более значительным жертвам среди гражданского населения этих стран.

Можно говорить о том, что тезис о преобладании элемента сдерживания в тактике сил ООН по купированию гражданских конфликтов поддерживаются рядом известных специалистов, занимающихся анализом миротворчества ООН в «горячих точках». Они, в частности, указывают на то, что в этих целях миротворцы используют ряд имеющихся в их распоряжении инструментов и механизмов. Прежде всего, речь идёт об активном использовании силами ООН средств мониторинга за действиями как правительства, так и оппозиционных группировок. Мониторинг позволяет обладать реальной информацией о передвижении противоборствующих вооружённых подразделений и в случае необходимости использовать эту информацию против нарушителей соглашений о перемирии или прекращении огня. В этом случае соперничающие группировки лишаются возможности

³¹ Powers Matthew, Bryce W. Reeder and Townsen Ashly Adam. Hot Spot Peacekeeping. International Studies Review (2015) 17, Oxford University Press, UK, P. 46.

скрытно перегруппироваться и использовать фактор неожиданности в целях достижения военной победы над противником.

Силы ООН также могут стабилизировать зоны активного военного противостояния соперничающих сторон путём регулярного патрулирования ключевых объектов инфраструктуры (мосты, дороги, железнодорожные узлы, аэропорты и т.д.) и создания «охраняемых зон» вокруг них. Это вынудит воюющие стороны проявлять большую сдержанность и воздержаться от захвата этих объектов из-за опасений прямого вооружённого противостояния с силами ООН, что будет чревато для них неизбежной международной негативной реакцией и имиджевыми потерями.

Присутствие ооновских миротворцев также оказывает сдерживающее влияние на стороны в конфликте, чтобы не допустить использования запрещённых видов вооружений и методов борьбы из-за опасений осуждения за противоправные действия со стороны международного сообщества и возможных санкций³².

Фактор сдерживания, обусловленный присутствием сил ООН в «горячих точках», безусловно, важен как в контексте эволюции внутригосударственного конфликта, так и предотвращения его распространения на соседние регионы. Однако вряд ли такая, по сути дела, сопутствующая роль миротворческих сил ООН может быть заранее спланирована и обозначена как приоритетная задача при подготовке ОМП ООН в зонах конфликта и тем более в соответствующих резолюциях СБ ООН. СБ ООН при подходе к выработке стратегии в зонах внутригосударственных конфликтах не может делать ставку на абсолютизацию этой роли в контексте конкретных ОПМ ООН. Ведь сдерживание конфликта может быть реально эффективным только как второстепенная функция сил ООН при условии их весомого присутствия в ключевых очагах конфликта.

Как представляется, вышеперечисленные факторы вынуждают СБ ООН проявлять максимальную осмотрительность при принятии решений об использовании миротворческих сил в регионах, охваченных гражданскими войнами. Поэтому скорее

³² Beardsley Kyle, Gleditsch Kristian Skrede. Peacekeeping as Conflict Containment. *International Studies Review* (2015) 17. P. 67-89.

всего следует говорить не об избирательном подходе СБ ООН к вмешательству в гражданские войны, а о стремлении Совета максимально учесть потенциальные риски для безопасности миротворческих сил ООН. В некоторых случаях (наглядный пример – гражданская война в Сирии) такие риски являются запредельными и это заранее обрекает возможное вмешательство ООН на полную бесперспективность.

В практическом плане Совет в целях превентивной дипломатии активно использует такие инструменты, как чрезвычайные, тематические и регулярные заседания, брифинги Генерального секретаря или секретариата о развитии ситуации в кризисных регионах, заявления председателя Совета по итогам заседания (как правило, носят консенсусный характер), направление специальных представителей Генерального секретаря или специальных политических миссий в кризисные регионы, организация выездных миссий в кризисные регионы для ознакомления с ситуацией на месте.

ГЛАВА 2. АНТИКРИЗИСНАЯ СТРАТЕГИЯ ЕС НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

2.1. Глобальный контекст и основные направления антикризисной деятельности Евросоюза

По прогнозам Доклада Всемирного Экономического Форума «Глобальные риски 2018: противоречия, опасения и неудачи» негативные тенденции прошлого года, связанные с масштабной неопределённостью в международных отношениях, нестабильностью и уязвимостью миропорядка, продолжают усугубляться и в 2018 г. Будут существенно возрастать риски кризисных ситуаций, обусловленных прежде всего такими причинами как устойчивое неравенство и несправедливость, масштабная миграция, внутренняя и международная напряженность, экологические и террористические угрозы, распространение инфекционных заболеваний и эпидемий, нехватка водных ресурсов и продовольствия, уязвимость киберсистем.

В последние годы в кризисной дипломатии на европейском континенте всё более заметную роль начинает играть ЕС, кото-

рый приобретает черты регулятора международных и региональных кризисов. Во многом этому способствует тот факт, что процесс принятия решений строится на учёте транснациональных интересов государств – членов ЕС, а также большого количества различных неправительственных, общественных и частных организаций. Более того, к преимуществам ЕС можно отнести тот факт, что антикризисные механизмы ЕС не выстроены в жёсткой вертикальной модели и имеют широкий доступ к информации, поступающей из различного рода источников. В определённой степени можно говорить о том, что эволюция ЕС идёт в направлении децентрализации механизмов кризисной дипломатии, что в принципе может в перспективе придать дополнительную эффективность превентивной дипломатии Брюсселя.

Представляется, что тенденции эволюции кризисных механизмов ЕС к децентрализации связаны с тем, что опора при урегулировании кризисных ситуаций в регионах, где превалируют «несостоявшиеся государства», на классическую модель централизованного вмешательства перестала быть результативной. Традиционные подходы не срабатывают, поскольку пространство и востребованность для их применения практически отсутствуют в условиях дезинтеграции государственного управления территорией. В определённой степени это относится к Ливии, Йемену, Руанде, Сирии и т.д.

Единственным выходом может стать модель поэтапного подхода: международные и региональные антикризисные механизмы на первом этапе инвестируют ресурсы в создание с нуля неформальных антикризисных структур, объединяющих различных игроков на национальном или трансграничном уровнях. Затем, на последующих этапах происходит адаптация взаимодействия между внутренними антикризисными структурами и международными механизмами к специфике ситуации на местах. И лишь после этого может начаться полноценная координация деятельности внутренних и внешних участников процесса, чтобы урегулировать кризис при автономии внутренних игроков.

В какой-то степени здесь напрашивается параллель с идеологией блокчейна – в этом случае децентрализация подразумевает полную передачу функций по поиску эффективных путей

урегулирования внутренним силам при максимальном сужении посреднической роли и присутствия международных и региональных антикризисных структур. Однако есть сомнения, что урегулирование кризисных ситуаций на основе технологии блокчейна в условиях хаотичной и неуправляемой обстановки в местах конфликтов может быть реально эффективным даже при наличии у местных игроков современных коммуникационных средств сбора информации (смартфоны, компьютеры и т.д.) о происходящем в зоне конфликта. За кадром остаётся вопрос о способности местных враждующих группировок адекватно оценивать имеющийся массив информации и вести предметные переговоры с целью нахождения взаимоприемлемых путей урегулирования конфликтов.

Как представляется, на современном этапе полный переход на эти продвинутые технологии преждевременен из-за их несовершенства и доминирования централизованных международных кризисных механизмов. Необходимо время и значительные средства, в том числе передача современных технологий и знаний на местный уровень, чтобы выйти на приемлемый уровень совместимости и координации централизованных международных кризисных механизмов и элементов кризисного управления в «поле».

В настоящее время антикризисная стратегия Брюсселя ориентируется на управление трансграничными кризисами, которые могут одновременно затрагивать сразу несколько государств, либо весь европейский регион.

Импульс развитию антикризисного потенциала ЕС придало подписание Лиссабонского договора и содержащаяся в нём ст. 222 ТФЕУ о солидарности, которая обязывает государства-члены действовать совместно и помогать друг другу в случаях террористических атак или масштабных стихийных бедствиях. В дополнение к этому «предотвращение кризисов» отнесено Договором к внешнеполитической стратегии ЕС – согласно тексту Договора (ТЕУ 2007, art.43(1)) гражданские и военные миссии ЕС могут включать в себя «миссии по предотвращению кризисов» и операции по стабилизации с целью завершения конфликта» в дополнение к операциям по поддержанию мира. Расшире-

нию функций ЕС в сфере «кризисной дипломатии» содействовало учреждение постов Высокого Представителя по внешней политике и безопасности и создание Внешнеполитической Службы ЕС.

Вместе с тем, элементы антикризисной дипломатии уже содержались в Маастрихтском Договоре и связанных с ним целях Общей внешней и оборонной политики ЕС, которые среди прочего включали в себя положения о поддержании мира и международной безопасности, а также предотвращение конфликтов и их урегулирование. Более углублённая отработка инструментария ЕС по предотвращению кризисов началась с принятием решения о наделении Западноевропейского Союза военными возможностями для реагирования на международные кризисы (задачи по оказанию гуманитарной помощи и спасению, использование вооружённых сил для осуществления операций по поддержанию мира и принуждения к миру). Параллельно в ЕС шёл процесс законодательного оформления «кризисной дипломатии» (принят ряд документов: «Европейская Комиссия 2001», «Европейский Парламент и Совет Евросоюза 2006»).

В период после Лиссабона ЕС особое внимание уделило разработке «антикризисного инструментария» в зависимости от фазы конфликта, типа и продолжительности, а также цели операций ЕС. Упор делается не только на приоритетном использовании традиционных военных и дипломатических средств, но в равной степени на меры, которые косвенно содействуют урегулированию конфликты путём изменения политических и социально-экономических предпосылок, спровоцировавших кризис. Такой подход обосновывается Брюсселем тем, что чем выше предложенный уровень финансово-экономической помощи кризисным странам, тем больше у ЕС возможностей для оказания влияния на стороны в конфликте с целью их принуждения к урегулированию кризиса на условиях Брюсселя или сдерживания конфликта на стадии его зарождения. Речь, таким образом, идёт об обусловленной помощи со стороны ЕС и согласии сторон в конфликте соблюдать рамки договорённостей.

Нельзя игнорировать и новые тенденции, связанные с фундаментальным переломом в балансе сил на международной арене

не (мощное укрепление веса и влияния Китая в противовес США), что серьёзно осложняет задачу кризисного управления в связи с резким обострением прямого соперничества и конкуренции между традиционным ядром устоявшихся западных демократий и поднимающимися центрами силы (Китай, Россия, Индия, Бразилия и т.д.). Члены «правлящего клуба» (США и их ближайшие союзники) понимают, что с точки зрения перспективы на роль великих держав будут претендовать в первую очередь государства, обладающие ресурсами континентального масштаба (ценность территорий, как оказалось, будет играть ещё большую роль на новом витке предстоящей технологической революции как критерий веса державы в мировом балансе сил). Это нарождающееся противоречие повлечёт возникновение множества серьёзных кризисных ситуаций на качественно новой основе (сочетание геоэкономики и геополитики) для урегулирования которых пока ещё не выработано подходящего инструментария.

Складывающаяся структурная напряжённость в международных отношениях в совокупности с цивилизационной несовместимостью ряда государств (США – Китай) усиливает опасность повышенной волатильности в международных отношениях, непредсказуемость поведения «устоявшихся» государств в связи с наступлением на их позиции новых игроков. Такая обстановка неизбежно приводит к подрыву доверия, усилению подозрительности, драматизации незначительных событий, раскручиванию информационных войн и как итог – к попыткам защитить свои интересы с опережающим применением силы.

Параллельно идёт внедрение технологии блокчейна как передового метода предупреждения и урегулирования конфликтов.

Вместе с тем очевидно, что технология блокчейна подрывает монополию ведущих государств на принятие решений по урегулированию кризисных ситуаций, поскольку этот процесс становится открытым для всех заинтересованных сторон, даже географически удалённых от центральных структур. Одновременно данные технологии делают невозможным достижение кулуарных договорённостей в ущерб интересам «младших» партнёров – ведь поступающая информация дублируется элементами всей системы в режиме реального времени. Более того,

в этом процессе нет места посредникам между принимающими решения и их исполнителями – все звенья системы одновременно участвуют как в принятии решений, так и в их реализации. Важно и то, что технология блокчейна, оперирующая в режиме реального времени, позволяет существенно сократить время для сбора информации и принятия оптимальных решений по урегулированию кризисных ситуаций.

Однако есть сомнения, что урегулирование кризисных ситуаций на основе технологии блокчейна в условиях хаотичной и неуправляемой обстановки в местах конфликтов может быть реально эффективным даже при наличии у местных игроков современных коммуникационных средств сбора информации (смартфоны, компьютеры и т.д.) о происходящем в зоне конфликта. За кадром остаётся вопрос о способности местных враждующих группировок адекватно оценивать имеющийся массив информации и вести предметные переговоры с целью нахождения взаимоприемлемых путей урегулирования конфликтов.

Возникает вопрос в этом контексте о месте и судьбе традиционных структур, уже участвующих в кризисном урегулировании (кризисные центры, ситуационные комнаты, спецпредставители, политические советники, наблюдатели и т.д.). Вряд ли эти структуры перестанут существовать и окажутся вытесненными блокчейном. Скорее речь может идти о параллельном функционировании двух структур в будущем, и они могут дополнять друг друга. При этом государства и в их лице созданные ими антикризисные структуры могут всё-таки контролировать процесс, поскольку технология блокчейн допускает сохранение иерархического подхода (Proof-of-Stake). А раз так, то суверенные государства-инициаторы внедрения технологии блокчейна в систему международных отношений – могут блокировать принятие решений или вносить соответствующие коррективы.

Как представляется, на современном этапе полный переход на эти продвинутые технологии преждевременен из-за их несовершенства и доминирования централизованных международных кризисных механизмов. Необходимо время для тестирования данных технологий применительно к кризисным ситуациям и значительные средства, в том числе передача современных тех-

нологий и знаний на местный уровень, чтобы выйти на приемлемую совместимость и координацию централизованных международных кризисных механизмов и элементов кризисного управления в «поле».

В настоящее время антикризисная стратегия Брюсселя ориентируется на управление трансграничными кризисами, которые могут одновременно затрагивать сразу несколько государств, либо весь европейский регион.

При анализе политики ЕС в сфере кризисной дипломатии следует учитывать, что предотвращение конфликтов уже значительное время находится в центре повестки дня ЕС, начиная с Программы ЕС по предотвращению насильственных конфликтов (так называемая Гётеборгская программа), принятой ещё в 2001 г. (the 2001 EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts). Элементы антикризисной дипломатии уже содержались в Маастрихтском Договоре и связанных с ним целях Общей внешней и оборонной политики ЕС, которые среди прочего включали в себя положения о поддержании мира и международной безопасности, а также о предотвращении конфликтов и их урегулировании. Более углублённая отработка инструментария ЕС по предотвращению кризисов началась с принятием решения о наделении Западноевропейского Союза военными возможностями для реагирования на международные кризисы (задачи по оказанию гуманитарной помощи и спасению, использование вооружённых сил для осуществления операций по поддержанию мира и принуждения к миру). Параллельно в ЕС шёл процесс законодательного оформления «кризисной дипломатии» (принят ряд документов: «Европейская Комиссия 2001», «Европейский Парламент и Совет Евросоюза 2006»). В этих документах был разработан всеобъемлющий набор внешнеполитических инструментов в целях предотвращения конфликтов (декларации различных органов ЕС, миссии по обнаружению фактов, визиты высокого политического уровня, миссии по наблюдению, миссии ОПБО по управлению кризисами, миссии ОПБО по стабилизации конфликтов, специальные представители и т.д.). При этом применение данных антикризисных инструментов классифицировалось в зависимости от четырёх критериев: фаза конф-

ликта (до кризиса, в ходе эскалации конфликта и после конфликта); период действия (краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный); основная цель (миростроительство или управление конфликтом); характер (традиционный или структурный).

Что касается традиционных или конвенциональных инструментов, то ЕС в основном использует в дополнение к гражданским и военным миссиям политические визиты на высоком уровне, миссии по сбору фактов и наблюдению, а также санкции. В последнее время ЕС всё активнее опирается на структурные инструменты, которые призваны предотвращать кризисные ситуации путём устранения или нивелирования социально-политических причин зарождения конфликтов. К ним относятся предоставление гуманитарной и финансовой помощи, политический диалог по возможной модели региональной интеграции с ЕС и другие меры, побуждающие и стимулирующие стороны в конфликте к сотрудничеству для нахождения развязок по урегулированию конфликтов. Предоставляя финансовую помощь Брюссель также активно применяет инструменты «структурной стабилизации», которые охватывают устойчивое экономическое развитие, демократию, права человека, создание жизнеспособных политических структур, здоровой окружающей среды и благоприятных социальных условий.

Стратегия «структурной стабилизации» (предоставление финансовых и экономических бонусов в обмен на приверженность поиску мирного урегулирования) активно применяется Брюсселем также в отношении государств-соискателей на ассоциацию с ЕС или на полноформатное членство в Союзе. Показателен в этом отношении пример использования ЕС обещаний предоставления такого статуса Кипру и Турции в целях принуждения их к сотрудничеству в целях урегулирования последствий вторжения Турции на остров и обеспечения мирного сосуществования двух общин (греки-киприоты и турки-киприоты). Схожей тактики придерживался ЕС в конфликтной ситуации между Сербией и Косово. Ставка на применение военной силы (НАТО) и санкций против Сербии с целью предоставления независимости Косово не решило главной задачи – стабилизации ситуации на Балканах и урегулирования межэтнического кризиса. Поэто-

му в постконфликтный период Брюссель задействовал стратегию «структурной стабилизации» в рамках объявленного для Балкан «Процесса стабилизации и ассоциации». По сути дела, речь шла о стимулировании урегулирования конфронтации в регионе с помощью обещаний предоставления этим странам в перспективе членства в ЕС. Параллельно осуществлялись и другие элементы «структурной стабилизации» – социально-экономические реформы, утверждение верховенства права с прицелом на интеграцию с ЕС, а также политический диалог между Косово и Сербией под эгидой известного «плана Ахтисаари». В принципе, смена стратегической парадигмы ЕС на Балканах с упором на стабилизацию конфликтов частично оправдала себя, несмотря на продолжающиеся серьёзные трения между Сербией и Косово (очередное обострение произошло вокруг сербских муниципалитетов в Косово в июне 2019 г.). Хрупкий мир в регионе поддерживается путём мощного политического давления со стороны ЕС на обе стороны в конфликте, а также обещаниями Брюсселя скорой интеграцией этих стран с ЕС. В результате такого целенаправленного воздействия на страны региона процесс восстановления межгосударственных отношений на Балканах развивается в русле интересов ЕС (подписание соглашения между Сербией и Косово в 2013 г. о принципах нормализации отношений между ними параллельно с решением Совета ЕС о начале переговоров с Сербией об ассоциации с ЕС).

Такую политику стали называть в ЕС «стратегией европеизации предотвращения конфликтов», что подразумевает целенаправленное использование Брюсселем своего влияния на потенциальных членов ЕС для поощрения конструктивного поведения конфликтующих сторон в целях урегулирования кризиса. Данная стратегия опирается на две основы – «социализацию и обусловленность». Социализация направлена на поощрение сторон в конфликте к примирительному поведению, которое может привести к мирной трансформации кризиса. В свою очередь «обусловленность» подразумевает обещание предоставить со стороны ЕС возможность полноценного членства в ЕС или статуса ассоциированного члена в обмен на согласие сторон/сторон в конфликте содействовать урегулированию. При этом в

Брюсселе исходят из того, что посулы членства или ассоциации с ЕС в большей степени содействуют конструктивному изменению позиций сторон в конфликте, особенно в краткосрочной и среднесрочной перспективе (недавние примеры: Косово – Сербия)³³.

Опыт использования Евросоюзом принципа «обусловленности» показывает, что эта мера может быть эффективной только в случае, когда она применяется последовательно и без «двойных стандартов». Показателен в этом плане пример при урегулировании ситуации на Кипре после вторжения Турции (несмотря на обещания Брюсселя, только Кипру было предоставлено членство в ЕС, а с Турцией процесс ассоциации практически прекращён).

2.2. Эволюция антикризисной стратегии ЕС в условиях новых вызовов внешней и внутренней стабильности союза

ЕС создал целую систему органов, занимающихся специфическими вопросами кризисных ситуаций – от масштабных стихийных бедствий и гражданской защиты до борьбы с терроризмом и пиратством на морях. В частности, в 2001 г. начал функционировать Механизм гражданской защиты ЕС (в настоящее время он входит в европейский центр реагирования на стихийные бедствия). Выстраивается также цепочка органов по координации, принятию решений и мониторингу в кризисных ситуациях. В 2005 г. были утверждены процедуры координации в кризисных ситуациях (the EU Crisis Coordination Arrangements) и началá свою работу система раннего оповещения ARGUS (для координации сбора информации и принятия оперативных действий). В этот список можно внести такие инструменты как информационная система раннего оповещения в отношении важных инфраструктурных объектов (Critical Infrastructure Warning Information Network – CIWIN); Европейская структура по безопасности продовольствия (the European Food Safety Authority – EFSA); Европейский центр по предотвращению болезней и кон-

³³ Baracani E. The European Union and Conflict Prevention. What Europeanization? World Political Science, 2016, vol.12(2). P. 232.

тролю (the European Centre of Disease Prevention and Control – ECDC); Европейская агентство по безопасности на морях (the European Maritime Safety Agency – EMSA) и т.д.

В период после Лиссабона ЕС особое внимание уделил разработке «антикризисного инструментария» в зависимости от фазы конфликта, типа и продолжительности, а также цели операций ЕС. При этом упор делается не только на приоритетном использовании традиционных военных и дипломатических средств, но в равной степени на меры, которые косвенно содействуют урегулированию конфликты путём изменения политических и социально-экономических предпосылок, спровоцировавших кризис. Такой подход обосновывается Брюсселем тем, что чем выше предложенный уровень финансово-экономической помощи кризисным странам, тем больше у ЕС возможностей для оказания влияния на стороны в конфликте с целью их принуждения к урегулированию кризиса на условиях Брюсселя или сдерживания конфликта на стадии его зарождения.

Однако имеются определённые сомнения в том, что данный тезис оправдал себя – например, в отношениях между ЕС и странами Магриба. На протяжении последнего десятилетия ЕС последовательно осуществлял стратегию снижения потенциала конфликтных ситуаций в странах региона на путях привилегированного партнёрства в рамках Европейской политики соседства (ЕПС) и Союза для Средиземноморья, предполагающего предоставление масштабной помощи странам региона для целей торгово-экономического развития (финансируемые ЕС субрегиональные проекты в сфере энергетики, экологии, миграции, здравоохранения и даже обороны) при соблюдении ими принципа политической обусловленности.

Как показали последовавшие события в регионе, связанные с «арабским пробуждением», даже масштабная помощь ЕС не смогла предотвратить мощнейшую дестабилизацию региона и последовавшие за этим деградацию институтов государственной власти, глубокий экономический кризис, разрушение региональных механизмов поддержания безопасности. Более того, в результате сами страны ЕС захлестнула беспрецедентная по своим масштабам волна иммиграции, и Западная Европа реально

столкнулась с возрастающей угрозой терроризма, подпитываемой деятельностью в регионе религиозных экстремистских группировок.

Стоит также учитывать и то, что в специфических условиях «уязвимых» государств упование западных стран на стабилизирующее воздействие курса на демократию, эффективное управление и экономическую модернизацию на природу конфликтов не всегда срабатывает. Наоборот, стратегия ускоренных демократических преобразований может спровоцировать разрастание конфликта и даже привести к дальнейшему расшатыванию внутренней стабильности. Негативный эффект могут дать и такие меры как прямая бюджетная поддержка правящих кругов даже при политической обусловленности такой помощи. Вместо ожидаемой стабилизации они могут усилить напряжённость внутри кризисных стран в результате присвоения иностранных вливаний в экономику коррумпированной элитой и ухудшения положения бедствующего населения.

Вместе с тем можно согласиться с мнением ряда российских и западных экспертов о том, что инвестиции в предотвращение кризисов в странах Магриба не были безнадежны в долгосрочном плане. В принципе они могут себя оправдать в плане сохранения возможности для демократического транзита в регионе при условии постоянного внимания к проведению своевременных и адресных реформ³⁴.

Ещё в период до Лиссабонского договора ЕС инициировал процесс интеграции военных и гражданских элементов в своём подходе к управлению кризисными ситуациями в рамках так называемой концепции «комплексного подхода». Согласно этой концепции, комплексный подход применяется ко всем стадиям конфликтного цикла, включая предотвращение, раннее предупреждение, управление кризисами, стабилизацию, восстановление государственности и долгосрочное миростроительство. Интеграция гражданских и военных элементов кризисного управления всё больше рассматривается Брюсселем как необходимое

² Бабынина Л.О., Кузнецов В.А. ЕС и страны Магриба. Европейский Союз в поиске глобальной роли, под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М., ИЕ РАН, Весь Мир, 2015.

условие для успешного функционирования Общей политики безопасности и обороны. Важно, что эта стратегия носит системный характер. Показательно, что руководство ЕС (Высокие представители – Дж. Солана, К. Эштон и Ф. Могерини) на протяжении последнего десятилетия делали особый упор на применении комплексного подхода к управлению кризисами.

Необходимо отметить, что Брюссель сумел в последние годы добиться существенного расширения практики комплексного подхода применительно к оперативной деятельности в кризисных регионах мира. При этом упор делался на повышении уровня координации между военным и гражданским компонентами операций ЕС и наделении большим объёмом полномочий Специальных представителей ЕС в «поле» в плане обеспечения эффективной координации.

Можно констатировать, что ЕС в целом удалось частично решить проблему изъянов в координационной политике путём принятия процедурных и организационных мер в этой сфере. В течение 2013–2016 гг. был принят целый ряд документов по операциям ЕС в ключевых кризисных регионах Африки (общий стратегический документ Высокого представителя и Европейской комиссии – European Commission and HR/VP 2013; региональный план действий в районе Африканского Рога на 2015–2020 гг. – the EU Horn of Africa Regional Plan of Actions 2015–2020), а также создано при Военном штабе ЕС подразделение по военно-гражданской координации. Ряд важнейших операций ЕС (Сомали, Мали, Нигер, регион Сахель) был целенаправленно привязан к осуществляемым ЕС проектам развития в регионе, финансируемым Европейской комиссией и Фондом европейского развития. В результате Брюсселю удалось закрепить наметившиеся тенденции к более эффективной координации гражданских и военных компонентов комплексного подхода к кризисному урегулированию и связать мандаты своих полевых миссий в регионе с долгосрочными целями социально-экономического восстановления кризисных территорий.

Было бы преувеличением считать, что Брюссель полностью избавился от нестыковок в координации, вызванных соперничеством между Европейской комиссией и Советом ЕС в сфере

операций по поддержанию мира и управления кризисами, а также верховенства права и защиты гражданского населения. К разряду примеров «негативной координации» следует добавить конфликтные ситуации, периодически возникающие вследствие наличия «серой зоны» в мандатах глав миссий ЕС, специальных представителей на местах и делегаций Европейской комиссии. Проблемными в этом плане, по оценкам некоторых западных экспертов, явились операции ЕС в Боснии и Герцеговине, Македонии и Демократической Республике Конго³⁵.

Концепция комплексного подхода открыла для ЕС реальную возможность начать процесс модернизации союза и его институтов в соответствии с современными требованиями к управлению кризисными ситуациями. Этому во многом способствовала проведённая Брюсселем реформа, которая затрагивала не только вопросы военно-гражданской координации, но узловые проблемы процесса принятия политических решений и обеспечения из большей эффективности. Для решения тактических задач кризисного управления был создан механизм гражданско-военного сотрудничества (СМВС), на политико-стратегическом уровне взаимодействие обеспечивалось механизмом военно-гражданской координации (СМСО).

Модернизация системы управления кризисными ситуациями позволила ЕС встроить в кризисную дипломатию важнейшие элементы интегрированного военно-гражданского измерения с упором на социально-экономическое возрождение и восстановление государственного управления, стабилизацию и послевоенное развитие. В результате усилилась координация между Европейской комиссией, Советом и государствами-членами, повысился уровень планирования операций, «культура координации» стала определяющей в деятельности основных институтов ЕС, занимающихся урегулированием кризисов.

Вместе с тем концепция комплексного подхода ЕС строилась во многом по модели разработанной ещё в 1992 г програм-

³⁵ A. Sherif, P. Veron, M. Deneckere. Europe's response to violent conflict: Shifting priorities in a changing world? ECDPM Talking Points blog, 24 May 2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://ecdpm.org/talking-points/europe-response-violent-conflict-changing-world/> (дата обращения: 23.08.2018).

мы миротворчества, изложенной в известном докладе Генерального секретаря ООН Б. Бутроса-Гали «Повестка дня для мира» и получившей дальнейшее развитие в рекомендациях Брахими³⁶.

В этих документах сформулированы принципы перехода от традиционной антикризисной дипломатии к новой системе долгосрочного предотвращения конфликтов на основе интеграции инструментов предотвращения кризисов и социально-экономического восстановления и развития. Смысл нового подхода ООН состоял в признании того, что наиболее эффективным способом предотвращения конфликтов является заблаговременное устранение их причин: неравноправия, бедственного положения широких слоёв населения, отсутствия основных свобод и прав человека. Проведённая ООН модернизация инструментария предотвращения конфликтов была вызвана, прежде всего, тем, что международное сообщество исчерпало возможности урегулирования затяжных конфликтов последних десятилетий (Сомали, Афганистан, Судан, Руанда и т.д.) с помощью классических методов обеспечения безопасности и стабильности (операции ООН, принуждение к миру, направление в кризисные регионы спецпредставителей, политических миссий).

Важное значение реформы миротворчества, проведённой ООН, состоит в том, что она содействовала формированию в международном сообществе понимания необходимости комплексного подхода к консолидации мира и стабильности, недопустимости возобновления конфликтных ситуаций. Заданные ООН алгоритмы в кризисной дипломатии с упором на тесную увязку элементов обеспечения безопасности и развития оказались востребованными ведущими западными государствами, а также международными организациями (Всемирный Банк, ОЭСР и др.) и сообществом неправительственных организаций.

По сути дела, ЕС заимствовал опыт ООН в своей стратегии комплексного подхода к предотвращению конфликтов. В этом

³⁶ Доклад Генерального секретаря ООН «Мы, народы: роль Организации Объединённых Наций в XXI веке», A/54/2000. [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/54/2000> (дата обращения: 23.08.2018); Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира, A/55/305-R. [Электронный ресурс]. URL: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/153534/A_55_977-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 23.08.2018).

плане Европейский союз идёт в русле сложившегося консенсуса в международном сообществе относительно современных подходов к предотвращению конфликтов. Однако вряд ли речь может идти о простом копировании. В данном контексте следует учитывать, что ЕС в отличие от ООН и других международных организаций, является одним из ведущих доноров мира и обладает уникальными чертами квазигосударства. Кроме того, ЕС всё чаще выступает как глобальный игрок, способный формировать партнёрские отношения со многими государствами в интересах предотвращения конфликтов. К тому же в распоряжении ЕС имеется значительный потенциал кризисного реагирования, что позволяет одновременно выполнять задачи предупреждения кризисных ситуаций, поддержания мира и миротворчества. Это в разы повышает эффективность его концепции комплексного подхода к превентивной дипломатии как за счёт концентрации усилий на ключевых направлениях, поиска новаторских подходов, так и точечного выбора подходящих инструментов (устойчивый мир, гуманитарная и финансовая помощь, стабилизация, постконфликтное восстановление, продвижение демократии и прав человека и т.д.) для решения специфических вопросов предотвращения кризисных ситуаций.

Показательно, что в западном экспертном сообществе сложился консенсус относительно оправданности линии ЕС на использования опыта ООН и других международных структур при формировании стратегии Союза в управлении кризисами. В частности, известно, что кризисное урегулирование ЕС в военной сфере было сконструировано по модели НАТО (на основе Процедур управления кризисами – the Crisis Management Procedures). Процесс принятия решений практически повторял процедуру рабочей военно-гражданской группы НАТО на уровне послов и представителей министра обороны. Что касается гражданских кризисных³⁷ миссий, то здесь ЕС активно использовал опыт ООН и ОБСЕ (модель международной гражданской миссии на Балканах – UNMIC и подразделение ООН по координации и оценке стихийных бедствий – UNDAC).

³⁷ Faleg G. The EU's Common Security and Defence Policy: Learning Communities in International Organizations. Palgrave, 2017. P. 144.

Складывается впечатление, что ставка Брюсселя на концепцию комплексного подхода к кризисному регулированию связана также с тем, что ЕС стоит на перепутье между выбором оптимальной модели организационной структуры для адекватного реагирования на современные кризисные ситуации.

Как известно, в последние годы в кругах ЕС идёт дискуссия на эту тему. В качестве вариантов обсуждаются модели «сетевой структуры» (построена на принципах децентрализованного функционирования) и так называемого «лидирующего агентства» (значительная степень централизации).

На нынешнем этапе ЕС придерживается сетевой структуры и опирается в реагировании на кризисные ситуации на «созвездие» механизмов, информационных и аналитических подразделений, кризисных центров, различных специализированных агентств, деятельность которых координируется Советом и Европейской комиссией, секретариатом Совета ЕС, делегациями Европейской комиссии. При этом задачи повышения эффективности при нынешней сетевой модели кризисного реагирования решаются путём либо создания структур, заточенных под специфическую область кризисного реагирования, либо за счёт создания связующих каналов между различными механизмами и между Советом ЕС и Европейской комиссией. Например, на созданный недавно постоянный комитет по операционному сотрудничеству в сфере внутренней безопасности (COSI), в котором состоят Европейское полицейское ведомство (Europol), Европейское пограничное агентство (Frontex) и Евроюст (Eurojust), возложена координация деятельности всех структур ЕС в области свободы, безопасности и юстиции. В целях координации и управления информационными потоками используется кризисный ситуационный центр, который подчиняется Внешнеполитической службе ЕС. Однако выдвинутая рядом государств – членов ЕС идея создания мощного Оперативного центра по руководству военными операциями и гражданскими миссиями была в декабре 2013 г. заблокирована Великобританией из-за возможного дублирования функций НАТО в этой сфере. Задачи координации в сфере гражданской защиты и масштабных стихийных бедствиях решаются через Механизм гражданской за-

щиты, которым управляет Центр координации реагирования на чрезвычайные ситуации, созданный в рамках Директората по гуманитарной помощи (работает круглосуточно по формуле 24/7).

В экспертном сообществе ЕС в целом преобладает мнение, что сетевая антикризисная модель позволяет ЕС адекватно и гибко реагировать на кризисные ситуации не только внутри Союза, но и за его пределами. Преимущество данной модели состоит в том, что при решении задач кризисного реагирования полностью уважается суверенитет государств – членов ЕС – всё делается только при условии их согласия. Однако есть и существенные недостатки: излишний бюрократизм; трудности в управлении громоздкой и разветвлённой системой кризисных механизмов; слишком большой круг игроков на разных уровнях (наднациональный, национальный и т.д.), вовлечённых в процесс принятия решений; недостаточная прозрачность и отчётность многочисленных и, по сути дела, автономных механизмов. Дальнейшее повышение эффективности в рамках этой модели может быть обеспечено только путём постоянного поддержания пара в «котле координации», что требует значительных усилий и негативно сказывается на оперативности кризисного реагирования³⁸.

Альтернативой сетевой модели кризисного реагирования может стать централизованная модель на основе создания в рамках ЕС единого антикризисного «суперагентства» путём объединения ресурсов, потоков информации и экспертизы различных структур, оперирующих в этом секторе.

В поддержку такого подхода приводятся следующие аргументы:

- концентрация полномочий по сбору, анализу информации и административному управлению в одном органе повысит процесс обработки информационных потоков и эффективность принятия политических решений;
- существенно возрастёт качество планирования и управления процессами кризисного реагирования;

³⁸ The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making. Ed. by Busuioac M., Groenleer M., Trondal J. Manchester, Manchester University Press, 2013.

– устраняются дублирование и искусственная конкуренция между антикризисными агентствами, экономятся материально-финансовые ресурсы, снижаются затраты на антикризисные мероприятия;

– повысится степень легитимности антикризисной деятельности в глазах государств – членов ЕС, поскольку это расширит полномочия Совета ЕС (а заодно государств-членов) в противовес Еврокомиссии.

Однако прорисовываются и определённые издержки в случае создания централизованного органа. Могут, в частности, возникнуть застарелые проблемы координации с уже действующими антикризисными агентствами. На этот раз трудности будут связаны не столько с горизонтальной координацией (при сетевой модели), сколько с вертикальной координацией. Можно ожидать также сопротивления со стороны уже существующих специализированных механизмов в плане передачи чувствительной информации и экспертизы³⁹.

Следует отметить, что в последние годы, особенно после подписания Лиссабонского договора, в ЕС усилились тенденции к централизации антикризисных механизмов – обсуждаются идеи создания Европейских сил по управлению реагированием на стихийные бедствия (в дополнение к уже созданному Европейскому центру по реагированию на чрезвычайные ситуации). Учреждение Внешнеполитической службы ЕС также можно рассматривать как важный шаг в этом направлении.

Пока нет уверенности в том, что обозначенный крен в сторону централизации носит системный характер. Практика говорит о том, что этот процесс довольно непоследователен. Например, создание Европейского полицейского ведомства (Europol) замышлялось как создание регулярных полицейских сил ЕС, а результате бесконечных разногласий идея трансформировалась в центр по сбору информации. Наибольший прогресс был достигнут ЕС в сфере антикризисных мероприятий в финансовой сфере под очевидным влиянием масштабного финансового кри-

³⁹ Groenleer M. Agency autonomy actually: Managerial strategies, legitimacy, and the early development of the European Union's agencies for drug and food safety regulation. *International Public Management Journal*, 2014. Т.17 (2). P. 255-292.

зиса в ЕС (Греция, Кипр и т.д.) и необходимости оперативного вмешательства Брюсселя на централизованном уровне в целях предотвращения разрастания кризиса. В рамках линии на формирование Банковского союза ЕС и усиления регулирующей роли Европейского центрального банка была создана целая цепочка антикризисных централизованных механизмов – Единый надзорный механизм, Единый механизм урегулирования банковских проблем, Единый фонд для финансирования мероприятий по оздоровлению банковской системы.

Очевидно, что на нынешнем этапе эволюции (переход от межправительственной структуры к квазифедеративной) ЕС не может однозначно определиться с выбором оптимальной системы реагирования применительно к транснациональным кризисным ситуациям. Переходному периоду политического и правового развития ЕС больше соответствует гибридный вариант (сочетание централизованного и сетевого потенциала кризисного реагирования) в зависимости от консенсуса государств-членов по принимаемым решениям и масштабности кризисных ситуаций. При всём этом можно предположить, что в чрезвычайных обстоятельствах ЕС в состоянии мобилизовать свои антикризисные ресурсы и оперативно реагировать на них в централизованном порядке (пример – недавний финансовый кризис, потребовавший принятия чрезвычайных регулятивных мер финансового характера в отношении Греции, Португалии и Кипра).

Важно отметить, что нарастающая волна кризисов различного рода и масштаба на фоне брекзита и событий на Украине подталкивает Брюссель к модернизации своих стратегических установок в условиях новых вызовов. В частности, это нашло отражение в Глобальной стратегии ЕС (июнь 2016 г.), которая определила пять приоритетов в сфере противодействия кризисам: безопасность; государственная и социальная устойчивость в соседних странах; интегрированный подход к урегулированию конфликтов и кризисов; содействие региональному развитию и глобальное управление. Пожалуй, впервые в Глобальной стратегии ЕС упор сделан на взаимосвязи внутренних и внешних аспектов «антикризисной повестки» ЕС в целях разработки конкретных программ действий Брюсселя в этой сфере. Лейтмоти-

вом стратегии безопасности ЕС становится признание того, что союз подвергается воздействию взаимосвязанных внешних и внутренних угроз. Показательно, что Глобальная стратегия особое внимание фокусирует на том, что «безопасность ЕС начинается с собственного дома»⁴⁰.

Можно согласиться с мнением ряда экспертов, которые считают, что появление Глобальной стратегии во многом связано с необходимостью выработки новых подходов с целью повышения эффективности политики союза в условиях возросшей нестабильности ЕС под влиянием различных внешних вызовов и внутреннего давления. Основное предназначение Глобальной стратегии – ликвидировать разрыв между глобальными амбициями ЕС и неадекватным реагированием союза на кризисы и конфликты, которые подрывают интеграционные процессы как внутри ЕС, так и на его периферии. Эксперты прогнозируют, что в перспективе Брюсселю придётся отказаться от традиционного взгляда на ЕС как на инструмент по продвижению «нормативной власти» и усилить силовой потенциал антикризисного реагирования (при сочетании военных и гражданских компонентов)⁴¹.

Во многом такой радикальный поворот может быть вызван проблемами, которыми ЕС столкнулся в последнее время в попытках решения «каталонского вопроса» и масштабного миграционного кризиса.

Под влиянием усилившихся тенденций автономизации в ряде стран ЕС (Испания, Великобритания, Италия) фокус антикризисной стратегии ЕС постепенно перемещается в сторону внутренних – потенциально конфликтных проблем ЕС, в том числе связанных с проявлениями сепаратизма. В этих целях сформирован Постоянный комитет по операционному сотрудничеству и вопросам внутренней безопасности. На этот орган возложена задача мобилизации политической солидарности го-

⁴⁰ Shares Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the EU' Foreign and Security Policy. June 2016. [Электронный ресурс]. URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf (дата обращения: 23.01.2020).

⁴¹ К. Pishchicova, E. Piras. The European Union Global Strategy: What kind of Foreign Policy Identity. The International Spectator, 2017, Vol.52 (3). P. 116-117.

сударств-членов при задействовании кризисных механизмов (в соответствии с Положением ЕС о солидарности и Стратегией ЕС по внутренней безопасности).

Как представляется, недостаточная эффективность антикризисных механизмов ЕС может объясняться тем, что существует кардинальное противоречие между приверженностью государств-членов национальному суверенитету и отсутствием консенсуса внутри ЕС относительно суверенитета самого Евросоюза. Именно этот фактор сказывается на процессе принятия решений по кризисному урегулированию, в том числе применительно к их оперативности.

Не стал исключением в этом плане каталонский кризис, развившийся осенью 2017 г. в результате односторонних шагов каталонских властей по продвижению независимого статуса Каталонии.

Несмотря на масштабность и остроту политического кризиса в Каталонии и очевидные негативные последствия, ЕС не стал задействовать союзные антикризисные механизмы и практически отказался от посредничества в предотвращении дальнейшей эскалации ситуации и её урегулировании.

Эта позиция ЕС была официально подтверждена президентом Совета Д. Туском, который заявил, что ЕС не будет посредничать в каталонском кризисе, который рассматривается правительством Испании и рядом других государств (прежде всего Францией и Германией) как исключительно внутреннее дело Мадрида⁴².

В результате возобладала линия центральных властей Испании на введение прямого правления в Каталонии в соответствии со ст. 155 Конституции и процесс урегулирования кризиса пошёл по внутреннему треку с применением определённых мер принуждения в отношении автономных властей Каталонии.

Кризис в Испании показал, что в ЕС имеются проблемы как с эффективностью антикризисных механизмов на уровне союза, так и на национальном уровне.

При этом сбой в урегулировании кризиса на национальном

⁴² D. Tusk. No space for EU intervention in Catalonia. The Local (Spain), 20.10.2017.

уровне произошёл несмотря на то, что в последние годы Мадрид инвестировал значительные ресурсы в развитие и стабилизацию децентрализованного демократического правления в стране на основе создания двух пространств действий политических партий – общеиспанского и территориального. Делалась ставка на то, что развитие территориального политического круга (Каталония и другие автономии) будет сочетаться с общенациональными интересами и тем самым обеспечиваться консенсус и стабильность в стране в случае возникновения противоречий между центром и территориями. Однако в реальной обстановке политического кризиса в Каталонии надежды на задействование внутренних инструментов кризисного управления не оправдались и конфликт вокруг Каталонии стал развиваться вне консультативных и переговорных платформ, которые так и не были структурированы на национальном уровне на случай обострения отношений между Мадридом и территориями.

Напрашивается вывод – слабость и неэффективность национальных и союзных механизмов (на уровне ЕС) по кризисному управлению конфликтами между центром и территориями является ахиллесовой пятой для всей антикризисной дипломатии ЕС. При этом в отсутствии консенсуса на национальном уровне Брюссель практически не может прибегнуть к посредничеству без согласия официальных властей страны (в данном случае Испании) в целях разрядки кризисной ситуации. Складывается, таким образом заколдованный круг – антикризисные механизмы ЕС не в состоянии компенсировать слабость национальных инструментов кризисного регулирования, а на национальном уровне эти вопросы не решаются в силу отсутствия опыта, а также адекватных инструментов или политической воли в целях нахождения компромиссных выходов из кризисных ситуаций.

В западном экспертном сообществе существует мнение, что Брюссель, учитывая серьёзность ситуации и её возможные негативные последствия для ЕС, должен был выступить как нейтральный арбитр с тем, чтобы подтолкнуть обе стороны в каталонском конфликте к переговорам и диалогу для достижения взаимоприемлемого урегулирования кризисной ситуации. Это можно было сделать путём принятия соответствующей резолю-

ции европейского парламента и Совета Министров ЕС, призывающей обе стороны к переговорам и диалогу, отказу от односторонних действий⁴³.

Нельзя исключать того, что вопрос о посредничестве ЕС в урегулировании кризиса вокруг Каталонии может опять оказаться в повестке дня Брюсселя, поскольку сформированное в мае 2018 г. правительство Каталонии (во главе с Ким Торра) будет придерживаться линии предыдущего правительства Барселоны на независимость и уже объявило о заинтересованности в переговорах с Мадридом по данному кругу вопросов⁴⁴.

Очевидно, что вопрос о повышении эффективности национальных инструментов кризисного управления чрезвычайно важен не только для стран ЕС, но и практически для всех европейских государств, находящихся за пределами границ ЕС и прежде всего государств-соискателей членства в ЕС. Неспособность внутренних механизмов выйти на компромиссные решения послужили прологом к масштабным кризисным ситуациям, прямо затрагивающих стабильность и безопасность на европейском континенте (наиболее яркие примеры – грузинский и украинский кризисы).

Как представляется, положение дел в этой сфере кризисного управления можно было бы исправить путём оказания содействия со стороны структур ЕС в формировании диалоговых платформ на национальном уровне для проведения срочных консультаций в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (пример – Каталония). Оптимальным вариантом могла бы быть разработка специальных процедур и рекомендаций по ведению консультаций и переговоров на национальном уровне по урегулированию подобных кризисных ситуаций, которые могут быть отражены в национальных законодательствах.

Подобные меры могли бы быть разработаны ЕС в сотрудничестве с ОБСЕ с тем, чтобы включить в зону охвата технического содействия по антикризисным мерам страны СНГ (прежде

⁴³ Toubeau S. The EU must get involved in the crisis in Catalonia. Euractive, 11.10.2017.

⁴⁴ Коржова Д. Каталония вышла из-под прямого управления Мадрида. Ведомости, 02.06.2018.

всего среднеазиатские государства). Кооперация между ЕС и ОБСЕ на этом направлении могла бы стать важной сферой перспективного взаимодействия между двумя региональными объединениями и содействовала бы повышению эффективности деятельности этих организаций по раннему предупреждению кризисных ситуаций на европейском пространстве.

Следует особо отметить, что при всём драматизме нынешней ситуации с угрозами сепаратизма и дезинтеграции для европейской безопасности в ЕС исходят из того, что начавшаяся четвёртая технологическая революция радикально трансформирует веками сложившуюся модель нации–государства на основе единства территории. В результате возросшей роли коммуникационных технологий в интеграции населения в Европе (особенно в рамках ЕС) и глобализации миграционных и культурных процессов традиционная жёсткая модель централизованного государства постепенно уступит место созвездию небольших квазигосударств с децентрализованной структурой управления (своего рода современная реплика существовавшей во времена европейского средневековья модели раздробленных сателлитных сообществ)⁴⁵. В свою очередь новая реальность, в рамках которой возобладают одновременно тенденции глобализации и фрагментации, потребует новых идей по управлению «созвездием сообществ» на децентрализованной основе и адаптации понятия суверенитета к изменившимся условиям.

Можно предположить, что Брюссель в этом контексте вплотную занимается выработкой оптимальной модели децентрализованного управления на перспективу в увязке с более гибкими подходами к антикризисному реагированию (под углом смягчения и предсказуемости процессов автономизации) в целях обеспечения стабильности и безопасности на европейском континенте.

На это указывает проводимая Брюсселем последовательная линия на расширение границ союза и углубление интеграции

⁴⁵ Culture and Paradiplomatic identity: Instruments in sustaining EU Policies. Ed. by Stoica A., Horga I. Ribeiro M. Cambridge Scholars Publishing, 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cambridgescholars.com/download/sample/63064> (дата обращения: 23.08.2018).

ЕС, что в немалой степени содействует размыванию межнациональных границ и созданию единого европейского пространства. Параллельно с этим поощряется курс национальных правительств на расширение прав автономий и федерализма внутри самих членов ЕС и прямого участия автономий и регионов наряду с представителями центральных властей в процессе принятия решений в некоторых органах ЕС, а также в международных и региональных организациях.

На уровне ЕС уже созданы механизмы для прямой координации взаимодействия регионов и структур союза – прежде всего, это Комитет Регионов и в определённой степени Постоянный Комитет (пока единственный орган союза, в котором разрешено участие регионов).

Что касается самой Испании и Каталонии, то за последнее десятилетие здесь был достигнут ощутимый прогресс в расширении прав регионов как в европейском контексте, так и в процессе принятия решений на национальном уровне.

Участие регионов Испании, в том числе Каталонии, в европейских делах осуществляется через Конференцию по делам европейских сообществ (Conference for Affairs Related to European Communities) и Постоянное Представительство Испании при ЕС (на эту структуру возложена задача информирования регионов по важнейшим аспектам деятельности Испании в ЕС).

Согласно конституции Испании (закон 2/1997), участие Барселоны в региональной деятельности ЕС и международных делах реализуется через Конференцию по делам европейских сообществ, а также ряд органов, созданных правительством Каталонии (комиссия по внешним делам и сотрудничеству, генеральный директорат по международным отношениям, генеральный директорат по сотрудничеству в области развития и гуманитарной политики, генеральный директорат по содействию связям каталонских организаций). Отношения между Каталонией и ЕС координируются секретариатом ЕС, на который возложена за дача обеспечения участия Каталонии в формулировании европейской политики Мадрида и прямого диалога с институтом ЕС.

При этом модель участия Каталонии в выработке внешней

политики центральных властей и общей политики ЕС не является чем-то уникальным. Более продвинуты в этом плане провинции Бельгии (Фландрия и Валлония), которые пользуются практически одинаковыми правами с центральным правительством в вопросах внешней политики и отношений с ЕС.

Таким образом, можно говорить о том, что в последнее десятилетие Брюссель в рамках стратегии на децентрализацию последовательно расширял права автономий путём дозированного представления провинциям полномочий в рамках национальных конституций не только в торгово-экономической и культурной областях, но и в сфере внешней политики. Очевидно, что расчёт делался на перспективу – как обеспечить и гарантировать стабильность и управляемость в ЕС и не допустить угрозы повышения уровня кризисов и конфликтов в условиях постепенной эрозии традиционной модели государства-нации и переходу к модели «созвездия сообществ».

Ставка на создание «страховочной сетки» в виде предоставления автономиям расширенных прав наряду с центральными правительствами, в том числе и в сфере внешней политики ЕС, может стать оптимальной как эффективный инструмент предотвращения и урегулирования возможных кризисов. Такой подход в долгосрочной перспективе может обеспечить гармонизацию интересов центральных властей и автономий и бесконфликтный переход в будущем к модели многоуровневого построения структур власти в ЕС и формирования общей европейской идентичности без национальных различий.

Однако, как показали события вокруг Каталонии, создаваемая «страховочная сетка», обеспечивающая удержание автономий ЕС от проявлений сепаратизма за счёт их погружения в многоуровневую систему связей внутри ЕС и предоставления по сути дела особого статуса, не является в настоящее время достаточной гарантией против возникновения кризисов и конфликтов на пространстве ЕС на почве стремления отдельных автономий к независимости.

Очевидно, что эффективное предотвращение кризисов и их урегулирование вокруг этих вопросов во многом будет зависеть от создания диалоговых и переговорных площадок прежде все-

го на национальном уровне для поиска компромиссных решений между автономиями и центром. Структуры же ЕС могли бы оказывать содействие в работе таких переговорных механизмов и необходимое правовое сопровождение. Отсутствие или слабость таких механизмов сыграло негативную роль в возникновении кризиса вокруг Каталонии.

Глобальная стратегия ЕС 2016 г. внесла кардинальные изменения в восприятие Брюсселем проблем миграции. Стратегия безопасности ЕС (2003 г.) не рассматривала миграцию как угрозу безопасности ЕС, более того она у не воспринималась в качестве потенциальной чрезвычайной или кризисной ситуации, могущей серьёзно дестабилизировать внутреннюю ситуацию в ЕС. Перелом в подходе к миграции произошёл в Брюсселе в 2013–2014 гг. в результате беспрецедентного притока беженцев из Северной Африки (около 2 млн). В Глобальной стратегии 2016 г. чётко фиксируется взаимосвязь внешних и внутренних и аспектов безопасности применительно к миграционному кризису. Основа для этих изменений была подготовлена принятием в 2015 г. Европейской комиссией двух дополнительных Повесток – по миграции и безопасности (*European Agenda on Security and on Migration*), в которых указывалось, что внутренняя и внешняя безопасность ЕС тесно переплетены и зависимы друг от друга. В практическом плане в них подчёркивалась необходимость тесного взаимодействия между структурами ЕС по внутренней безопасности и юстиции и Общей политикой по безопасности и обороне применительно к решению миграционного кризиса. Такое сотрудничество предлагалось строить путём создания межведомственного агентства, которое занималось бы комплексными проблемами миграции и безопасности (нелегальные перевозки мигрантов, торговля людьми, управление границами в целях недопущения мигрантов – нелегалов, борьба с терроризмом). При этом в плане раннего предотвращения кризисных ситуаций особое внимание ЕС уделяет проблеме повышения эффективности «управления границами», которая рассматривается как приоритетная, поскольку внешние угрозы безопасности неотделимы от внутренних. От эффективности контроля на границе зависит успех в противодействии терроризму,

гибридным угрозам, киберпреступности и организованной преступности, которые носят комплексный и взаимосвязанный характер⁴⁶.

Следует заметить, что принятые ЕС меры по регулированию миграционных проблем в основном следовали установкам Брюсселя, который всё больше ассоциирует миграционный кризис с внешними угрозами безопасности населения ЕС. Созданное в 2017 г. под эгидой ЕС Европейское пограничное агентство полностью укладывается в намеченную Глобальной стратегией концепцию формирования межведомственных структур для реализации многоуровневых задач по управлению миграционным кризисом – пограничный контроль, защита Шенгенского пространства против нелегальной миграции, возвращение беженцев, сотрудничество с третьими странами. Параллельно Брюссель активно задействовал силовой компонент в рамках морской операции («София» – CSDP EUNAVFOR – MED) в Средиземном море по противодействию организованной преступности, занимающейся переправкой нелегальных мигрантов из Африки в Европу по морю. Осуществляется также по линии миссий ОПБО блокирование сухопутных путей для транспортировки нелегальных беженцев из Мали, Нигера в Ливию, а далее в ЕС.

К новым элементам Глобальной стратегии можно отнести активное использование ЕС в целях управления миграционным кризисом концепции «устойчивости», направленной на снижение стимулов к миграции и соответственно на содействие странам – поставщикам мигрантов в ликвидации коренных причин миграции – бедственного экономического положения населения, внутренних конфликтов и гражданских войн. Устойчивость определяется в ЕС как способность «уязвимых государств» и обществ к реформированию, что важно для поддержания стабильности и преодоления последствий внутренних и внешних кризисов. Под «уязвимыми государствами» подразумеваются как новые государства – члены ЕС, так и соседние страны, а также регионы – в первую очередь Северная и Центральная Африка.

⁴⁶ M. Ceccorulli, S. Lucarelli. Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator*, 2017, Vol.52 (3). P. 89-91.

Определённые шаги в этом направлении ЕС уже сделал – учреждён в развитие саммита в Валлетте чрезвычайный трастовый фонд стабильности (The Emergency Trust Fund for Stability). В ЕС намерены в этих же целях использовать различного рода инструменты целенаправленной помощи и технического содействия, которые охватывали бы экономическое развитие, торговлю, дипломатию, образование, здравоохранение и безопасность.

Концепцию «устойчивости» можно рассматривать как инструмент раннего предупреждения миграционного кризиса при условии её заблаговременного применения. Однако в ЕС запоздали с её полномасштабной реализацией. В результате Евросоюз столкнулся с неуправляемым хаосом миграционных потоков, что привело к серьёзному ослаблению солидарности государств-членов в урегулировании миграционного кризиса (различие в подходах между Германией и Вишеградской группой) и обострению внутренних проблем политического, институционального и социального характера в Евросоюзе.

Продолжающийся миграционный кризис в ЕС показал уязвимость антикризисной дипломатии Евросоюза в плане предвидения и прогнозирования столь масштабного потока беженцев и оперативного принятия предупредительных мер с целью уменьшения негативных последствий для единства и авторитета ЕС.

* * *

В последние годы Евросоюз сталкивается с беспрецедентными кризисными ситуациями, которые носят комплексный характер, и являются производными как от внешних, так и внутренних вызовов безопасности союза. ЕС постоянно совершенствует механизмы и инструменты антикризисной дипломатии на основе внедрения современных информационно-коммуникационных технологий раннего обнаружения и разработки новаторских концепций, направленных на повышение эффективности управления кризисными ситуациями («европеизация предотвращения конфликтов», «структурная стабилизация», «комплексный подход», «устойчивость» и т.д.). Проведённая в период после лиссабонского договора модернизация системы управления кризисами позволила ЕС встроить в кризисную дипломатию такие важные элементы как комплексный подход к урегулирова-

нию кризисов на основе сочетания гражданских и военных аспектов и ставки на стабилизацию в условиях постконфликтного восстановления. Это в принципе расширило возможности ЕС в плане адаптации к новым вызовам стабильности и безопасности, которые всё больше носят гибридный характер и требуют выверенного и точечного реагирования.

Уязвимое звено в кризисной дипломатии ЕС – специфика процесса принятия консенсусных политических решений по управлению кризисными ситуациями, в котором доминирующая роль по-прежнему принадлежит суверенному праву каждого государства – члена ЕС определять свои национальные приоритеты. Сохранение этой схемы сужает перспективу создания мощного централизованного антикризисного механизма (суперагентства ЕС по кризисному реагированию), который мог бы значительно усилить потенциал и влияние ЕС в международных усилиях по управлению кризисами. В настоящий момент в этой сфере доминирует смешанная или «сетевая» модель с упором на децентрализацию кризисного реагирования. В итоге это сказывается на оперативности принятия решений по раннему предупреждению конфликтных ситуаций и их урегулированию как внутри ЕС, так и за его пределами. Наглядные примеры – недавний конфликт в Испании вокруг проблемы Каталонии, масштабный миграционный кризис. Дополнительные сложности возникают также в связи с тем, что деятельность брюссельских антикризисных механизмов не опирается в достаточной степени на поддержку соответствующих национальных структур, которые в свою очередь не обладают возможностями эффективного урегулирования потенциальных конфликтов на их ранней стадии (пример – каталонский кризис) и их последствия приобретают транснациональный характер.

Антикризисный потенциал ЕС мог бы играть более весомую роль в управлении кризисами на европейском пространстве, включая страны Восточной Европы и СНГ, при наличии реального и заинтересованного сотрудничества ЕС с Россией в предотвращении конфликтных ситуаций и их урегулировании в интересах стабильности и безопасности в Европе. Примером, достойным подражания, служит так называемый антикризисный

«план Медведева – Саркози», который заложил основу для урегулирования последствий грузино-южноосетинского конфликта в августе 2008 г. В этом плане создание диалоговых площадок между ЕС и Россией для проведения консультаций могло бы содействовать принятию эффективных совместных действий в целях раннего предупреждения конфликтных ситуаций, в том числе на пространстве бывшего Советского Союза (отсутствие таких структур негативно сказалось на эволюции кризисной ситуации на Украине и привело в итоге к затяжному охлаждению в отношениях между ЕС и Россией). Обнадёживающим в этом плане выглядит недавнее взаимодействие дипломатии ЕС, России и США при урегулировании политического кризиса в Молдавии в июне 2019 г.

2.3. Кризисная стратегия ЕС в контексте новых вызовов безопасности

Стратегия ЕС в области безопасности и обороны во многом формируется под влиянием новых вызовов, обусловленных структурными изменениями международных отношений после распада биполярного мира. Это, прежде всего, – беспрецедентный рост количества кризисных ситуаций в мире и в самой Европе, а также в соседних с ЕС регионах (Ближний и Средний Восток, Центральная Азия). К этому следует добавить серьёзно возросшую за последние годы угрозу европейской безопасности со стороны международного и регионального терроризма и наплыв беженцев на европейский континент, приобретший небывалый по своим масштабам размах.

Следует также учитывать, что на стратегию ЕС в сфере безопасности налагает отпечаток прогрессирующая дезориентация политических элит союза, связанная отчасти с непредсказуемым поведением США на международной арене и в отношении ЕС и НАТО при администрации президента Д. Трампа. Трещат по швам и привычные схемы доминирующего влияния США и ЕС на глобальную повестку дня. Китай становится главенствующим игроком, определяющим ход глобального развития на дальнюю перспективу. Да и брекзит ослабляет поступательное движение ЕС к углублённой интеграции и ограничивает принятие опера-

тивных решений при реагировании на кризисные ситуации.

Вместе с тем традиционный перечень вызовов международной и европейской безопасности дополнился в последнее время рядом новых пунктов. Фокус в обеспечении международной и европейской безопасности всё больше смещается с отношений ведущих держав и ведомых ими коалиций на ситуацию внутри нестабильных государств, возникших в результате распада на территории бывшего СССР и Югославии. В этих условиях существовавший до недавнего времени консенсус, базировавшийся на де-факто распределении зон влияния между США и Россией на пространстве СНГ, перестал действовать как фактор миропорядка. В результате возросла конфликтность и противостояние между США и Россией в борьбе за новый передел сфер влияния.

Среди новых вызовов международной и европейской безопасности – цифровые коммуникации, которые стали использоваться как идеологическое оружие силового вмешательства во внутренние дела. Проявлением этого стала организация «цветных революций» в Восточной Европе, на Южном Кавказе и Центральной Азии.

Список новых угроз безопасности пополнился беспрецедентным масштабом неконтролируемой миграции, деградацией глобальной и региональной экологии, трансграничными эпидемиями и преступностью.

Особо надлежит отметить нерегулируемую миграцию в ЕС из «несостоявшихся» государств. Она приобрела характер реальной угрозы стабильности европейских государств, поскольку под ударом оказываются их национальная идентичность и традиционный уклад жизни. При отсутствии эффективных механизмов по интеграции мигрантов возникает реальная опасность конфликтов на межнациональной и межконфессиональной основе. По некоторым прогнозам, число межэтнических и межцивилизационных конфликтов в мире достигнет своего пика 2025 г. и только к концу 2020-х гг. начнёт уменьшаться⁴⁷.

⁴⁷ Пантин В.И. Вызовы глобальной безопасности в XXI веке; Межэтнические и межцивилизационные конфликты. Вестник Московского Университета. 2015, №1/2. С. 118.

В представлениях самого ЕС о потенциальных угрозах своей безопасности доминируют следующие: региональные конфликты, несостоявшиеся государства, терроризм, распространение оружия массового уничтожения, организованная преступность. Соответственно выстраивается стратегия и тактика реагирования ЕС на указанные угрозы. Анализ важнейших документов ЕС в этой сфере (Петерсбергская Декларация, Хельсинские Основные Цели 2010, Лиссабонский договор) показывает, что Брюссель делает ставку на использование следующих инструментов в целях коллективного противодействия вышеуказанным угрозам: принуждение к миру, операции по поддержанию мира, спасательные операции, гуманитарная помощь, совместные операции по разоружению, реформа сектора безопасности, поддержка третьих стран в противодействии терроризму, полицейские миссии, мониторинговые миссии, другие гражданские миссии (верховенство закона, защита гражданского населения, гражданское управление).

В общем виде основные задачи в области реагирования ЕС на вызовы европейской безопасности сформулированы в ст. 28А (Раздел Общей политики в сфере безопасности и обороны) Лиссабонского Договора. Там говорится, что Общая политика в сфере безопасности и обороны является составной частью общей внешней политики. Она должна вооружить Евросоюз операционным потенциалом, опирающимся на гражданские и военные ресурсы. Союз может использовать их за пределами территории ЕС в целях операций по поддержанию мира, предотвращения конфликтов и укрепления международной безопасности в соответствии с принципами ООН⁴⁸.

В представлении ЕС операции по принуждению к миру применимы к сценариям разделения враждующих сторон с помощью применения силы и последующего восстановления стабильности и безопасности. Такие операции, как правило, проходят в соответствии с Главой VII Устава ООН.

В случае с операциями по поддержанию мира речь идёт об использовании вооружённых или полицейских сил с согласия конфликтующих сторон для мониторинга соблюдения соглаше-

⁴⁸ Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union. C306/1.

ний о прекращении огня или о мире.

При спасательных операциях ЕС (срочная эвакуация граждан ЕС из кризисных регионов) допускается не только использование военных транспортных средств, но и задействование мер военной поддержки.

Евросоюз ограничивает использование силы в рамках операций по гуманитарному содействию. Однако она может применяться как крайняя мера при отсутствии других альтернатив.

Под совместными операциями ЕС по разоружению подразумеваются уже отработанные в ООН схемы разоружения (после достижения мирных соглашений) участников вооружённых конфликтов, включая мирное население, в целях предотвращения незаконного хранения и оборота оружия. К этому типу операций примыкает и концепция ЕС по реформам силовых структур в постконфликтных государствах и усилению их военного потенциала для отражения возможных внешних угроз (в строгом соответствии с демократическими нормами и стандартами управления силовыми блоками этих стран).

Большое внимание в ЕС уделяют проблеме реагирования на террористические угрозы. Однако до последнего времени (до террористических атак во Франции) акцент делался на оказание технического содействия третьим странам – потенциальным объектам террористических нападений – путём укрепления их потенциала по предотвращению терроризма.

2.4. Эффективность механизмов ЕС в управлении кризисными ситуациями

Вопросы управления кризисными ситуациями традиционно находятся под пристальным вниманием ЕС. Значительный шаг в этом направлении был сделан в 2001 г., когда Совет ЕС принял решение об участии в подготовке доклада Генерального Секретаря ООН «Предотвращение вооружённых конфликтов». В этом же году Совет одобрил Программу ЕС по предотвращению вооружённых конфликтов. Одновременно было создано специальное подразделение по предотвращению и управлению кризисными ситуациями.

Согласно Сообщению Европейской комиссии (2001 г.) по

вопросу о предотвращении конфликтов, Комиссия выделяет три приоритетных направления: долгосрочные превентивные меры, краткосрочные превентивные меры, расширенное международное сотрудничество в сфере предотвращения кризисов. Во многих случаях Комиссия оперирует в своём подходе к управлению кризисными ситуациями понятием «конфликтные циклы», которое распадается на фазы предотвращения конфликта, его урегулирования и постконфликтное управление.

В концептуальном плане в ЕС при рассмотрении вариантов участия в международных усилиях по предотвращению кризисных ситуаций делают упор на две основные опции – либо ЕС осуществляет самостоятельную миссию, либо подключается к усилиям других международных игроков в рамках операционной кооперации.

Однако практика осуществления ЕС 23 антикризисных миссий показывает, что в основном Брюссель предпочитает участвовать на постконфликтной стадии по таким направлениям, как консолидация демократии, верховенство закона, соблюдение прав человека. Приоритетными целями миссий ЕС также являются восстановление управления в «несостоявшихся» государствах (например, операция ЕС в Чад/ЦАР, ДРК) и борьба с организованной преступностью. В основном они достигаются в рамках полицейских миссий.

Однако, несмотря на возросшую активность ЕС в этой сфере, Евросоюз не в состоянии оптимально использовать свой антикризисный потенциал для эффективного предотвращения конфликтов даже в прилегающих к Союзу регионах Ближнего Востока и Африки.

Показательна запоздалая и неадекватная реакция кризисных механизмов ЕС на беспрецедентный по своим масштабам наплыв беженцев из Ближнего Востока и Афганистана, а также кризис на Украине. Здесь проявилась «ахиллесова пята» кризисной дипломатии ЕС – отсутствие опыта и методологии оперативного задействования превентивных мер.

В случае с Сирией Евросоюз оказался неспособным определить приоритеты в отношении официального Дамаска и параметры антикризисной политики на раннем этапе. В этой ситуа-

ции началась полномасштабная гражданская война. В результате значительно усилились позиции так называемого Исламского государства и его претензии на создание «исламского халифата». Последствия просчётов в антикризисной стратегии вылились в массовый исход беженцев в страны Евросоюза.

Слабость антикризисных механизмов ЕС стала очевидной и в отношении тяжелейшего конфликта в самом центре Европы – на Украине. Здесь также имело место сочетание неблагоприятных факторов: просчёты в оценке рисков столкновения с Россией из-за поспешного втягивания Киева в торгово-экономическую ассоциацию ЕС и неготовность ЕС к сотрудничеству с Россией по раннему предупреждению конфликта интересов.

Положение дел изменится, если ЕС возьмёт на себя большую глобальную ответственность за урегулирование кризисных ситуаций, в том числе на межгосударственном уровне, усилит интеграцию всех компонентов кризисной дипломатии в рамках антикризисной стратегии, включая транснациональные угрозы, борьбу с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения.

Переход ЕС на новый качественный уровень «антикризисной» дипломатии во многом будет зависеть от выработки ЕС долгосрочной стратегии взаимодействия с Россией на фоне нынешнего серьёзного кризиса в их отношениях и практически полного прекращения сотрудничества. В январе 2015 г. ЕС была сделана первая попытка разблокировать тупик в отношениях с Россией. «План Могерини» (доклад Высокого представителя ЕС по иностранным делам главам европейских МИДов) предусматривал взаимодействие с Россией в сферах взаимного интереса (Сирия, Ближний Восток, Северная Африка), противодействие терроризму, защита природы. Однако его реализация не состоялась вследствие разногласий в ЕС вокруг Украины и Крыма. В марте 2016 г. главы МИДов ЕС по инициативе Высокого представителя ЕС Ф. Могерини приняли пять руководящих принципов отношений с Россией, призванных продемонстрировать стремление Брюсселя сформировать конструктивную повестку взаимодействия с Москвой. Несмотря на подтверждённый курс ЕС на «выборочное» сотрудничество с Россией в сферах, представ-

ляющих взаимный интерес (Иран, КНДР, Сирия, Ближний Восток, борьба с терроризмом, миграция, климатические изменения), ситуация в отношениях с Россией остаётся прежней. В стратегии ЕС продолжает доминировать ставка на санкционное давление на Россию (принятые ЕС санкции остаются в силе, более того, параллельно с одобрением пяти принципов Брюссель призвал государства – члены ООН поддержать антироссийские санкции). Такой подход контрпродуктивен – он делает невозможным диалог между ЕС и Россией по установлению в будущем равноправных, партнёрских отношений. От прогресса на этом направлении во многом будет зависеть стабильность на европейском континенте.

В современных условиях нарастание угроз международной и европейской безопасности, предотвращение кризисов и «управление» кризисными ситуациями становятся одним из центральных приоритетов ЕС в сфере обеспечения стабильности в Европе и прилегающих регионах.

В отличие от НАТО ЕС не располагает собственным сколь либо значимым военным потенциалом. Создание в 2004 г. Европейского Агентства по обороне и «тактических боевых групп» ЕС (2007 г.) в целях повышения эффективности политики ЕС в вопросах обороны и закупок вооружений вряд ли можно отнести к успешным попыткам играть самостоятельную роль в этих вопросах. На деле «боевые группы» ЕС ни разу не были развернуты в кризисных регионах.

Понимая слабость своих антикризисных механизмов, ЕС предпринял ряд шагов по повышению их эффективности, в частности в Лиссабонском договоре, положения которого создали правовую основу для интеграции отдельных звеньев этих механизмов в целостную систему. Под эгидой Совета Евросоюза – ключевого органа ЕС по принятию политических решений в области антикризисной дипломатии – создан Комитет по вопросам политики и безопасности, на который возложены задачи подготовки стратегических решений Совета по кризисному урегулированию и политический контроль за самими операциями ЕС в сфере «управления кризисами». В своей деятельности Комитет пользуется поддержкой Комитета по гражданским аспектам

управления кризисами и Военного Комитета ЕС – высшего военного органа ЕС, состоящего из министров обороны государств-членов.

Второй основой механизма ЕС по урегулированию кризисов является, в соответствии с Лиссабонским договором, созданная в 2010 г. Европейская внешнеполитическая служба (ЕСВД), которую возглавляет Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности.

С созданием службы ЕС удалось объединить под своим началом гражданские и военные аспекты планирования миссий ЕС по реагированию на кризисные ситуации. В рамках разделения труда специальное подразделение по гражданскому планированию курирует гражданское измерение операций. Военно-штабная структура ЕС, в свою очередь, предоставляет Высокому представителю экспертизу по военным вопросам и оценку ситуации в кризисных регионах. Под крылом ЕСВД и Высокого представителя функционируют практически на круглосуточной основе Операционный центр ЕС и Аналитический разведывательный центр, а также Спутниковый центр ЕС, занимающиеся сбором и обработкой информации о кризисных ситуациях.

Третьим важным звеном системы ЕС по управлению кризисными ситуациями выступают Европейская Комиссия и её ключевой орган – Генеральный Департамент по гуманитарной помощи и гражданской защите (ЕКО). В рамках Департамента функционируют антикризисные инструменты – Механизм гражданской защиты, Координационный центр чрезвычайного реагирования и Ситуационный кризисный центр, осуществляющий круглосуточный мониторинг в кризисных регионах, в том числе за пределами Евросоюза.

2.5. Основные направления по реформированию системы кризисной дипломатии ЕС

Реформа антикризисного потенциала ЕС подкреплена солидными инвестициями с целью информационно-технической модернизации инструментов кризисного регулирования. Бюджет ЕС на эти цели составил примерно 1,5-2 млрд евро (при этом львиная доля – 1 млрд евро – предназначена для финанси-

рования ЕКО)⁴⁹.

Адекватное реагирование ЕС на вызовы европейской безопасности осложняется действием таких факторов, как проблемы с формированием интегрированной Общей политики ЕС безопасности и обороны (ОПБО), а также слабостью кризисных механизмов Союза (например, отсутствие последовательных усилий по предотвращению кризиса на Украине, запоздалая реакция на кризис в Сирии и беспрецедентный наплыв беженцев).

Положение дел усугублено финансово-экономическим кризисом в ЕС и общей недостаточностью ресурсной базы ЕС для эффективной политики в области обеспечения безопасности.

Вместе с тем за последнее десятилетие ЕС прилагал значительные усилия по реформированию стратегии и институтов в области обеспечения безопасности для повышения их дееспособности.

Лиссабонский договор внёс весомые коррективы в механизм ЕПБО. В частности, упростился процесс принятия политических решений, повысилась степень интеграции институтов ЕПБО. Эти меры принимались в расчёте на качественно новый уровень планирования совместных действий институтов ЕС с целью своевременного реагирования на кризисные ситуации и принятия адекватных мер по их предотвращению.

Происходило развитие гражданской составляющей Общей политики безопасности и обороны с упором на усиление потенциала ЕС в сфере быстрого реагирования. В частности, в дополнение к наблюдательным миссиям созданы Европейские силы жандармерии, Интегрированные полицейские отряды (гражданские силы быстрого реагирования). Успешная в целом реформа гражданского компонента позволила сконцентрировать управление гражданскими инструментами в рамках единой миротворческой операции, что значительно повысило эффективность операций ЕС.

Анализируя причины низкой эффективности антикризисной системы ЕС, она продолжает оставаться неэффективной, и, несмотря на значительные инвестиции в её техническое оснаще-

⁴⁹ Pavlov Nikolay. Conceptualizing EU Crisis Management. *European Foreign Affairs Review* 20, vol.1, 2015. P. 23-42.

ние, следует учитывать следующие факторы.

Сдерживающее влияние на развитие антикризисного потенциала Евросоюза оказывает кардинальное противоречие между приверженностью государств-членов национальному суверенитету и контурами суверенитета самого ЕС. Отсутствие консенсуса относительно суверенитета Евросоюза автоматически ослабляет легитимность и эффективность его политики в сфере кризисного урегулирования.

Показательно, что в последних случаях серьезных кризисных ситуаций в Европе (в Грузии и на Украине), ЕС в основном использовал инструменты персональной дипломатии первых лиц отдельных стран Евросоюза (Франции и Германии) для кризисного регулирования («план Медведева-Саркози»; формирование «нормандской четвёрки» для целей урегулирования кризиса на Украине и выполнения Минских соглашений). При этом заметной активности антикризисных структур ЕС не наблюдалось.

Таким образом, меры ЕС по повышению координации и «солидарности» в сфере кризисной дипломатии вполне ожидаемы. Лиссабонский договор стал заметной вехой в этом направлении. В частности, сформирован Постоянный Комитет по операционному сотрудничеству в вопросах внутренней безопасности, на который возложена задача мобилизации политической солидарности государств-членов при задействовании кризисных механизмов (в соответствии с Положением ЕС о Солидарности). Параллельно Брюссель модернизировал в этом же ключе Стратегию ЕС по внутренней безопасности с гораздо большим акцентом на кризисное урегулирование.

Брюссель за последние годы существенно консолидировал концептуальную основу своей стратегии в управлении кризисами, разработав такие документы, как «Военно-Гражданская Координация ЕС (2003 г.)», «Основные Гражданские Цели 2010», «Концепция ЕС в области Военно-гражданского Сотрудничества в целях военных операций под руководством ЕС (2008 г.)», Концепция ЕС в области Военно-гражданского Сотрудничества в целях военных операций под руководством ЕС (2008 г.), Концепция ЕС по военному планированию на политическом и стратегическом уровнях (2008 г.), Концепция ЕС по строительству

вооружённых сил (2008 г.), Концепция ЕС в области быстрого реагирования военно-морских сил (2007 г.), Концепция ЕС в области быстрого реагирования военно-воздушных сил (2007 г.), Концепция ЕС в области боевых тактических групп (2009 г.)⁵⁰.

Масштабные кризисные ситуации на Ближнем Востоке (Сирия, Ирак, Йемен) и Африке, а также продолжающийся конфликт на востоке Украины вновь обострили внимание ЕС к необходимости совершенствования своего механизма по управлению кризисными ситуациями и их предотвращению.

В мае 2017 г. Совет Европы принял ряд рекомендаций и решений на этот счёт в контексте своей Стратегии Глобальной Безопасности. Ключевой момент рекомендаций – создание в краткосрочной перспективе Потенциала планирования и осуществления военных операций (МРСС) под эгидой Военного Штаба ЕС в Брюсселе. При этом важной особенностью модернизации системы управления кризисными ситуациями является синхронизация военных и гражданских механизмов кризисного реагирования (упор на координацию с гражданским Потенциалом планирования и проведения операций – СРСС). Цель таких действий – объединить военную и гражданскую экспертизу при оперативном планировании и осуществлении операций ЕС под эгидой и политическом контроле Комитета ЕС по политике и безопасности. Такая модель взаимодействия распространяется и на сбор и анализ информации о потенциальных кризисных ситуациях – через систематическую координацию между Центром ЕС по сбору разведывательной информации и департаментом разведки Военного Штаба ЕС.⁵¹

Однако несмотря на то, что ЕС вложил значительные ресурсы в интеграцию политических и военных аспектов своей стратегии по управлению кризисами, проблемы эффективного взаимодействия между двумя ведущими структурами Еврокомиссии (Департаментом кризисного реагирования и операционной координации и Директоратом по управлению кризисами и пла-

⁵⁰ European Commission, Communication from the Commission on the EU Internal Security in Action: five steps towards a more Secure Europe, COM (2010) 673 (2010).

⁵¹ Council Conclusions on security and defense in the context of the EU Global Strategy. Brussels, 18 May 2017, 9178/17, CFSP/PESC 413. P. 3-5.

нированию) до конца так и не решены. В целом удалось наладить регулярные консультации между этими структурами, но слабые места в координации и стратегическом планировании остались. Во многом это объясняется переплетением мандатов при планировании и осуществлении гражданских миссий в кризисных регионах.

Усилилась роль представительств ЕС в регионах и отдельных странах в проведении операций по кризисному урегулированию, особенно на этапе завершения гражданских миссий ЕС. Но опять же их вклад был бы большим при условии укомплектования квалифицированными экспертами по кризисному урегулированию.

Возрастание роли ЕС в кризисном урегулировании сопровождается значительным увеличением числа миссий (17 миссий с диверсифицированными мандатами: от пограничного контроля – миссия в Ливии; до строительства гражданских институтов – миссии в Сахеле Нигер, Сахеле Мали). По состоянию на конец 2015 г. в них было занято почти 1 300 сотрудников, направленных государствами-членами. При этом значительное внимание Брюссель уделяет подготовке кадров для работы в таких миссиях, используя учебную базу Европейской дипломатической программы, Европейского полицейского колледжа и Европейского колледжа по безопасности и обороне⁵².

ЕС стремится интегрировать деятельность миссий в контекст региональных приоритетов и комплексного подхода к кризисному урегулированию. В соответствии с Лиссабонским договором ЕС в последние годы провёл обзор своих миссий с целью их адаптации к новым стратегическим установкам. В первую очередь это коснулось африканского направления – миссий Евросоюза в Сахеле, Нигере, Мали, Южном Судане, Мавритании.

Однако принятые меры не принесли ожидаемого эффекта.

Во-первых, практически все африканские миссии не были вписаны в широкий региональный контекст и не носили инклюзивный характер (например, в географическую зону деятельности миссий ЕС в Мали, Мавритании и Нигере не были включены

⁵² Pirozzi Nicoletta. The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon. *European Foreign Affairs Review*, May 2015. P. 297.

ны такие важные региональные игроки как Алжир и Нигерия).

Во-вторых, сказались и такие сдерживающие факторы, как ситуация с безопасностью в зонах кризисов и ограниченные финансовые ресурсы государств-членов (именно они оказывают существенное влияние при принятии в Брюсселе политических решений по мандатам будущих миссий ЕС).

В-третьих, не решены проблемы координации между Европейской внешнеполитической службой и структурами, подчинёнными Еврокомиссии и Европарламенту и отвечающими за планирование и подготовку миссий ЕС в кризисных регионах. Практически все миссии ЕС ориентированы на оказание содействия кризисным странам (в сфере кризисного урегулирования, разработки национальных стратегий, строительства институтов и т.д.), но направлены на мобилизацию их собственных возможностей по управлению процессами постконфликтного восстановления⁵³.

В Евросоюзе понимают, что современные вызовы международной и европейской безопасности диктуют необходимость разработки реалистической стратегии реагирования на кризисные ситуации. В Брюсселе существует консенсус относительно принятия следующих мер:

- выработать в соответствии с положениями Лиссабонского договора комплексную антикризисную стратегию, которая дала бы возможность ЕС усилить свою роль в качестве глобально-го и регионального;

- повысить эффективность механизмов и структур ЕС, занимающихся вопросами планирования и осуществлением операций ЕС «в поле», включая Высокого представителя ЕС, специальных представителей ЕС и глав миссий ЕС;

- активизировать роль межправительственных рабочих групп и председателей этих групп в достижении консенсусных рекомендаций при принятии решений о формировании миссий и обеспечить координацию их работы с деятельностью Высокого представителя и миссий ЕС в «поле»;

- поднять качество подготовки персонала для миссий ЕС и

⁵³ Council of the European Union, Horn of Africa – Council Conclusions, 16858/11. 14 November 2011. Brussels.

экспертизу сотрудников в вопросах кризисного управления⁵⁴

2.6. Сотрудничество ЕС – ООН в глобальном управлении кризисами

Сотрудничество с ООН в контексте поддержания международной безопасности концентрируется в основном на участии ЕС в операциях ООН по поддержанию мира и принуждению к миру, постконфликтному восстановлению и миростроительству.

Формирование механизмов принятия политических решений в ЕС в этой сфере сильно запаздывает. Они начали действовать лишь в 2001–2003 гг. после назначения Высокого представителя по вопросам внешней политики и обороне, создании Комитета ЕС по вопросам политики и безопасности. В результате в координации с ООН в течение 2001–2003 гг. было проведено несколько крупных операций по поддержанию мира (участие в международных полицейских силах ООН в Боснии и Герцеговине; в международном контингенте по предотвращению конфликта в Македонии – операция «Конкордия»; в операции по защите гражданского населения в Демократической Республике Конго).

Формирование интегрированных механизмов ЕС осложняется и тем, что существуют различия в подходах к международным военными и гражданским миссиям. Совет министров ЕС мог принимать решения по военным операциям, но их финансирование оставалось прерогативой государств-членов. В свою очередь, Еврокомиссия имела полную свободу рук относительно принятия решений по гражданским миссиям и их финансированию. Её компетенция в этом плане была значительно расширена постановлением Европарламента и Совета министров ЕС № 17117/2006 от 15 ноября 2006 г. (о создании «Инструмента стабильности»).

Лиссабонский договор стал новой вехой в попытках Евросоюза устранить дуализм между военными и гражданскими миссиями и упростить сам механизм принятия политических реше-

⁵⁴ N. Hynes. Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of EU OHQ. European Parliament, DG for External Policies. 2010.

ний.

Установленная Лиссабонским договором связь между сугубо военными и гражданскими миссиями (управление кризисами и превентивная дипломатия) не привела к реальному упрощению сложных процедур принятия политических решений. Главный камень преткновения всё тот же – высшие органы ЕС (Еврокомиссия и её директораты) наделены компетенцией по принятию решений по всей гамме кризисного регулирования за исключением военных аспектов – здесь решения, включая финансирование, принимаются исключительно государствами-членами.

Планированием и осуществлением военных миссий занимается Военный Комитет, состоящий из министров обороны и представителей генеральных штабов государств-членов. Координация с ООН идёт по линии Секретариата через создаваемые в каждом отдельном случае неформальные рабочие группы (гражданские и военные специалисты). Для интеграции военных и гражданских аспектов операций ООН по поддержанию мира с участием ЕС используются соответствующие структуры Комитета по политике и безопасности.

В случаях, когда ЕС участвует в составе «коалиций заинтересованных стран», требуется согласие Совета Безопасности ООН. Дипломатическую подготовку для развёртывания сил ЕС в данном случае осуществляет Высокий представитель ЕС по внешней политике и обороне, а также его Спецпредставитель в данном регионе или стране. Повседневную координационную нагрузку в этом плане несёт Комитет по политике и безопасности и Общий директорат по внешней политике.

Однако, несмотря на внушительный потенциал кризисного реагирования, реальный вклад Евросоюза в глобальное урегулирование международных конфликтов, в том числе под эгидой ООН, не столь впечатляющий.

Лиссабонский договор не принёс фундаментальных прорывов в этом плане. «Ахиллесовой пятой» миротворчества ЕС в сотрудничестве с ООН остаётся отсутствие должной координации между Советом министров и Еврокомиссией. Они продолжают заниматься «перетягиванием каната» в процессе принятия решений и реального контроля за гражданскими и военными

миссиями ЕС (при этом Совет министров считает, что «последнее слово» в этих вопросах остаётся за государствами-членами).

Несмотря на усиление роли Высокого представителя, ЕСВД не в состоянии решить задачу прекращения соперничества между Советом министров и ЕК. Наметились новые линии борьбы за влияние в деле кризисного регулирования между Комитетом по делам обороны и безопасности и ЕСВД, а также между Еврокомиссией и ЕСВД. Это говорит о том, что эти органы скорее сосуществуют, чем реально сотрудничают.

Иллюстрацией к этой ситуации служат операции ЕС в регионе Африканского Рога (EUCAP Nestor/Horn of Africa), Сахеля (EUCAP Sahel Niger), Южного Судана (EUAVSEC South Sudan), которые осуществлялись узким кругом заинтересованных государств – членов ЕС и к тому же были плохо адаптированы к специфике кризисных регионов⁵⁵.

Практическое сотрудничество между ЕС и ООН в сфере миротворчества и кризисного регулирования концентрировалось вокруг операций, проводимых в Африке. Достигнута высокая степень координации как на политическом уровне, так и «поле» – то есть в местах развёртывания сил ЕС и ООН. Создан серьёзный задел для будущих совместных действий с ООН в этой сфере. Практическую обкатку получила активно используемая ЕС модель «постоянной готовности» для последующей переброски сил, а регионы совместных операций с ООН.

Однако в целом положительная динамика сотрудничества с ООН, возросшая его институализация не смогли решить главную проблему, сдерживающую стратегическое партнёрство между ЕС и ООН в миротворчестве – оперативное достижение консенсуса в ЕС по участию в миссиях ООН и своевременная мобилизация ресурсов для начала операций. В частности, речь идёт о проблемах с операцией в ДРК в декабре 2005 г. (из-за разногласий между Францией и другими членами ЕС вокруг подчинённости и мандата операции, ЕС так и не смог «запустить» эту

⁵⁵ Major Claudia, Molling Christian. *Towards an EU Peacebuilding Strategy: The Effects of the Lisbon Treaty on the Comprehensive Approach of the EU in the Area of Civilian Crisis Management*. *European Foreign Affairs Review*, 2013, №18. P. 45-62.

миссию в ответ на обращение Генерального Секретаря ООН)⁵⁶.

2.7. Антикризисная стратегия ЕС в контексте борьбы с пиратством и противодействию терроризму

С началом активной фазы (2005 г.) нападений пиратов на суда, курсировавшие у берегов Сомали и в прилегающих морских водах Африканского Рога, борьба с пиратством стала одной из приоритетных задач ЕС.

Мандат операции («Аталанта») был разработан в рамках Резолюции 1816 Совета Безопасности ООН. Он давал возможность ЕС действовать на стратегических направлениях – от обеспечения безопасности морских путей и содействия прибрежным африканским странам в предотвращении пиратских атак до подавления актов пиратства и вооружённых грабителей в отношении морских судов и их экипажей.

С самого начала Брюссель сделал ставку на координацию с международными организациями и, прежде всего, на развитие партнёрства с ООН и НАТО. В соответствии с установкой Совета ЕС (2008/851/CFSP) ЕС взял курс на сотрудничество с ключевым элементом международной операции, которую курировали США (Объединённая Многонациональная Тактическая Группа 150). Она, как известно, осуществлялась в рамках поддержки антитеррористической операции (Operation Enduring Freedom), учреждённой в 2008 г. (её мандат предусматривал возможность наземных операций против пиратов).

Сотрудничество ЕС с НАТО строилось на взаимодействии миссии ЕС (EU NAVFOR) с миссией НАТО «Allied Protector» и совместных операциях по предотвращению актов пиратства.

Операция ЕС внесла определённый вклад в стабилизацию ситуации с пиратством в Аденском заливе. Судя по заявлениям Высокого представителя по вопросам внешней политике и обороны К. Эштон, миссия улучшила ситуацию с противодействием пиратству, обеспечила практически полную охрану портов ВПП с продовольствием (с совокупным тоннажем почти

⁵⁶ Ingo Peters. Strategic Culture and Multilateralism: The Interplay of the UN in Conflict and Crisis Management. Contemporary Security Policy, 15 December 2011. P. 651-653.

1 млн т)⁵⁷. Объективные данные подтверждают, что количество результативных нападений пиратов сократилось (с 50% в 2008 г. от 7 до 10% в 2011 г. в процентном отношении).

Однако, несмотря на тактические успехи, ЕС не смог добиться кардинального перелома в борьбе с пиратством. Данная ситуация, по оценке ряда экспертов, может объясняться следующими факторами:

– антипиратская миссия ЕС получила мандат, значительно превосходящий её финансовые и операционные возможности. Столкнувшись с распространением пиратами своей деятельности практически на всю акваторию Индийского Океана, ЕС вынужден был также пропорционально увеличить географическую зону своей операции. Но он не смог усилить свои подразделения ВМС для успешной борьбы с пиратством в расширенной зоне операции из-за растущих финансовых проблем в Союзе;

– миссии не удалось реализовать важную часть своего мандата – противодействовать незаконной ловле рыбы в прибрежных водах Сомали (один нелегальных каналов финансирования пиратской деятельности) вследствие отсутствия адекватных технических средств мониторинга и возможностей для эффективного патрулирования;

– несмотря на очевидные успехи миссии в вопросах координации своей деятельности с партнёрскими миссиями США и НАТО, уничтожения пиратских судов и обеспечения охраны судов, не удалось решить важнейшую задачу – обеспечить эффективное уголовное преследование и наказание захваченных пиратов (в отсутствие международной инстанции национальные суды африканских стран отказывались открывать уголовные дела на них)⁵⁸.

Опыт антипиратской деятельности ЕС у берегов Сомали и в Аденском заливе наглядно показал, что эффективная борьба с феноменом пиратства невозможна без решения центральных политических и социально-экономических проблем. Отсутст-

⁵⁷ United Nations Security Council, Report of the Secretary General on the Protection of Somali Natural Resources and waters, S/2011/661. 25 October 2011.

⁵⁸ Ehrhart Hans-Georg, Kerstin Petretto Kerstin. The EU, the Somalia Challenge, and Counter – piracy: Towards a Comprehensive Approach? European Foreign Affairs Review, May 2012, vol.11. P. 236-275.

вие в Сомали легитимного центрального правительства и структур управления, силовых структур, а также продолжающаяся борьба кланов за доходы от нелегальной торговли и пиратства, бедственное положение населения в сочетании с высокой степенью коррупции стали питательной средой для продолжения пиратских нападений и сохранения реальной угрозы безопасности морскому судоходству в этом регионе.

В ЕС признают серьёзное наличие террористических угроз, которые распространяются на всё большее количество географических районов, даже несмотря на то, что международному сообществу в последнее время удалось значительно снизить угрозу терроризма со стороны Аль-Каиды и её дочерних организаций. Это подтверждают события в Сирии и Ираке, в странах Африканского Рога, Западной Африки (Боко Харам), а также Южной и Юго-Восточной Азии.

Последние события в Сирии, Ливане и Ираке оказывают серьёзное влияние на политику ЕС в области противодействия терроризму.

Брюссель вынужден реагировать на масштабное распространение террористической угрозы и в пределах самого Союза. С 2015 по 2017 гг. террористические атаки группировки ИГИЛ (запрещена в России) накрыли практически все регионы ЕС (Австрия, Италия Франция, Испания, Швеция, Германия, Великобритания, Бельгия). Особенно психологически устрашающими стали акты террора с использованием транспортных средств. По данным опросов среди населения стран ЕС, терроризм и религиозный экстремизм рассматриваются как главная и наиболее значимая угроза безопасности и стабильности ЕС (65% опрошенных считают, что это наибольшая угроза и 92% как важная угроза)⁵⁹.

Если говорить о глобальных внешних целях борьбы ЕС с терроризмом, то они включают следующие принципиальные направления:

– политический диалог по вопросам противодействия терроризму с ООН, США, Россией, Канадой, Турцией, Пакистаном,

⁵⁹ European Commission, Special Eurabарometer 432 «Europeans' Attitudes towards security», Report April 2015.

Саудовской Аравией, ОАЭ и Австралией;

– организация многосторонней координации в области противодействия терроризму: ЕС активно поддерживает глобальную стратегию ООН по борьбе с терроризмом, также участвует в реализации соответствующих резолюций Совета Безопасности по вопросам борьбы с терроризмом (резолюции 1267, 1373, 2170 и 2178). ЕС активно участвует в Глобальном форуме по вопросам терроризма и является сопредседателем рабочей группы по Африканскому Рогу. Кроме того, ЕС поддерживает ключевые инициативы международного сообщества по укреплению законодательства в области борьбы с терроризмом (Международный институт по уголовному праву на Мальте и т.д.);

– формирование и реализация специальных инициатив и стратегий ЕС в области борьбы с терроризмом, а также планов действий в отношении Сирии, Ирака, Пакистана, стран Африканского Рога, Йемена и т.д.;

– ЕС активно продвигает интеграцию темы антитерроризма в концепцию внешней политики ЕС, включая вопросы развития и безопасности;

– программирование деятельности ЕС с целью повышения потенциала в области борьбы с терроризмом в третьих странах и координация этих вопросов с ключевыми игроками.

Контртеррористическая стратегия ЕС во многом была сформирована как ответ на нарастающие угрозы терроризма на европейском континенте. В 2005 г. Совет Министров юстиции одобрил стратегию контртерроризма с целью мобилизации усилий сотрудничества стран – членов ЕС.

В апреле 2015 г. в свете масштабных актов терроризма на территории Союза и необходимости комплексного подхода к обеспечению безопасности Комиссия ЕС приняла Европейскую Повестку по безопасности на период 2015–2020 гг. в целях усиления сотрудничества в борьбе против терроризма, организованной преступности и киберпреступности. В качестве приоритетных направлений были выделены следующие:

– противодействие радикализации (создание специального центра для обмена опытом и распространения информации по предотвращению радикализации отдельных групп населения и

агрессивного экстремизма);

- блокирование каналов финансирования терроризма;
- расширение диалога с телекоммуникационными компаниями (создание форума для диалога с ИТ индустрией в целях противодействия пропаганды терроризма в интернете и медиа сфере и поиска совместных путей недопущения использования террористами новых технологий шифрования);
- повышение эффективности борьбы с киберпреступностью и усиление технического потенциала Европола⁶⁰.

Заслуживает внимания опыт ЕС в предотвращении радикализации и агрессивного экстремизма как потенциальной благодатной среды для терроризма.

«Европейская Повестка в области безопасности» делает акцент на целенаправленную превентивную работу с наиболее уязвимыми социальными группами – молодёжью, мигрантами, безработными и другими маргинальными слоями. Эта деятельность осуществляется в рамках программы по сотрудничеству в сфере образования и обучения («ЕТ 2020»), Европейской молодёжной стратегии, Рабочего Плана ЕС по Культуре и Спорту, а также созданной в 2011 г. Сети ЕС по распространению информации о последствиях радикализации (RAN) в целях раннего обнаружения признаков радикализма разработки превентивных мер среди уязвимых социальных групп (в Сети занято почти 1000 специалистов различных направлений). При поддержке Европейской Организации тюрем и исправительных учреждений (EUROPRIS) запущена специальная программа обучения тюремного персонала по предотвращению радикализации⁶¹.

В соответствии со стратегией, принятой ещё в 2005 г., Совету ЕС поручили осуществлять политический контроль за деятельностью антитеррористических структур. Для межведомственной координации была создана рабочая группа высокого уровня по политическому диалогу по противодействию терроризму. Координатору по антитеррористической деятельности поручался мониторинг за реализацией стратегии.

⁶⁰ European Commission, Press Release Database. Strasbourg, 28 April 2015.

⁶¹ The European agenda for security. European Commission, COM(2015). Strasbourg, 28.04.2015.

Особое внимание в антитеррористической стратегии ЕС уделяется вопросу предотвращения актов терроризма. В этих целях стратегия предусматривает принятие следующих мер:

- формировать общие подходы к обнаружению проблемного поведения и, в частности, нелегальное использование интернета;

- противодействовать попыткам побуждения или прямой вербовки потенциальных террористов в таких ключевых местах, как тюрьмы, в учебных религиозных учреждениях и молитвенных учреждениях;

- последовательно разъяснять в СМИ антитеррористическую стратегию ЕС;

- продвигать концепцию надлежащего управления, демократии, образования и экономического процветания через программы помощи, осуществляемые ЕС и государствами-членами;

- продолжать исследования и анализ, а также обмен опытом в целях лучшего понимания проблемных мест и формирования адекватных ответов на вызовы со стороны терроризма.

В концептуальном плане интерес вызывают положения стратегии о необходимости гибкого реагирования на вызовы со стороны терроризма и проведение осторожной тактики с целью изоляции радикальных экстремистских кругов, проповедующих насилие.

ЕС уделяет адекватное внимание вопросу разработки защитных мер с целью предотвращения масштабных актов терроризма.

В качестве приоритетов в этой сфере ЕС выделяет следующие меры:

- совершенствовать паспортную систему в ЕС через введение биометрии;

- завершить формирование информационной системы выдачи виз и второго поколения шенгенской информационной системы;

- поручить Европейскому пограничному агентству (FRONTEx) осуществление анализа потенциальных рисков и угроз внешним границам Евросоюза;

- реализовать согласованные общие стандарты безопасно-

сти в отношении гражданской авиации, аэропортов и морских портовых сооружений;

- согласовать европейскую программу защиты объектов критически важной инфраструктуры;

- последовательно использовать в этих целях исследовательский потенциал Европейского сообщества.

В фокусе особого внимания ЕС, как следует из стратегии, находятся вопросы уменьшения и полной нейтрализации потенциальных атак террористов, в том числе с использованием электронных средств, на ключевые объекты инфраструктуры. В стратегии также особо подчёркивается необходимость создания особой программы по защите критически важных объектов инфраструктуры⁶².

Основная ответственность за противодействие терроризму возлагается на государства-члены. При этом ЕС и его структуры оказывают содействие национальным государствам путём укрепления национальных структур и их возможностей, развития сотрудничества между государствами и институтами ЕС, повышения эффективности коллективных инструментов реагирования, стимулирования международного сотрудничества (прежде всего с ООН, региональными организациями и ключевыми странами).

В целях координации деятельности национальных структур в этой сфере были созданы соответствующие механизмы – Европейское полицейское ведомство (Европол) и специальное подразделение Евроюст в составе прокуроров национальных государств. Одновременно был учреждён пост Координатора Евросоюза по антитеррористической деятельности (сейчас его занимает Жиль де Киршов).

Брюссель позиционирует свою антитеррористическую стратегию как в целом эффективную с точки зрения ответов ЕС на современные вызовы в этой сфере при одновременном соблюдении фундаментальных прав человека.

Необходимо признать, что ЕС в последнее время делает многое для усиления борьбы с терроризмом и особенно в сфере нейтрализации источников финансирования террористических

⁶² Council of the European Union. Brussels, 30 November 2015; The European Union Counter-terrorism Strategy. 14469/4/05. P. 7-12.

группировок. Здесь Брюссель использует уже накопленный опыт усиления регуляторных мер в ЕС по противодействию коррупции и отмыванию денег.

Принятый в феврале 2016 г. Европейской Комиссией План действий по борьбе с финансированием террористов предусматривает ряд дополнительных мер, перекрывающих лазейки для тайного финансирования террористов, в том числе из третьих стран с использованием совместной с США Программы обнаружения финансирования террористической активности (the US-EU Terrorist Financing Tracking Programme – TFTP). Особое внимание при этом уделяется мониторингу финансовых транзакций из третьих стран, имеющих «стратегическую уязвимость» в плане отмывания денег и отсутствии должной прозрачности в банковском секторе⁶³.

В представлении Брюсселя эффективность стратегии ЕС по предотвращению терроризма неразрывно связана с международным сотрудничеством, поскольку практически не существуют разграничительных линий между деятельностью террористических группировок внутри ЕС и их международных подельников, особенно в плане рекрутирования, финансирования и поставок оружия и взрывчатых веществ.

В силу этих причин Брюссель вносит значительный вклад в международное сотрудничество в рамках Глобальной контртеррористической стратегии ООН, Глобального контртеррористического Форума (GCTF), G7, G20, активно участвует в реализации соответствующих резолюций СБ ООН и Конвенции Совета Европы № 198 о конфискации доходов от коррупции, отмывании денег и финансирования терроризма.

В октябре 2014 г. и феврале 2015 г. Совет министров иностранных дел ЕС утвердил региональные контртеррористические стратегии для Сирии и Ирака и против угрозы ИГИЛ. В этих документах упор сделан на сотрудничестве с Ираком и «умеренными кругами» оппозиции в Сирии в деле оказания помощи этим странам в сфере создания потенциала по противодей-

⁶³ Communication from the Commission to the European Parliament and Council on an Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing. European Commission, COM(2016) 50 final. Strasbourg 02.02.2016.

ствию терроризму и обмену стратегической информацией о вербовке и подготовке террористов к переброске в ЕС, в том числе граждан ЕС⁶⁴.

15 марта 2017 г. Европейский Парламент и Совет ЕС в свете нарастания волны террористических акций принял новую Директиву 2017/541 по борьбе с терроризмом, которая заменила и дополнила Рамочные решения Совета 2002/475 и 2005/671. Необходимость принятия Директивы мотивировалась тем, что «возросший глобальный и трансграничный характер и новые формы терроризма требуют скоординированного ответа со стороны государств членов и компетентных агентств и органов ЕС, а также усиления сотрудничества и кооперации с третьими странами»⁶⁵. На практике Директива существенно повысила эффективность потенциала ЕС в этой сфере обеспечения безопасности за счёт акцента на предотвращение актов терроризма. В частности, в рамках Директивы был принят внушительный пакет следующих мер, предусматривающих введение уголовного преследование за следующие действия:

- осуществление поездок внутри ЕС и за его пределы в террористических целях;
- организацию и содействие таких поездок;
- подготовку к совершению актов терроризма;
- предоставление или сбор средств для осуществления подобной деятельности.

Показательно, что только за первую половину 2017 г. Совет ЕС принял ряд дополнительных решений по усилению контртеррористической деятельности (введение дополнительных постов контроля на внешних границах Союза – 7 марта 2017 г.; усиление наказаний за подделку паспортов – 27 марта 2017 г.; инструкции по противодействию радикализации и рекрутированию террористов – 9 июня 2017 г.; повышение эффективности системы обмена соответствующей информацией внутри ЕС – 9 июня 2017 г.)⁶⁶.

⁶⁴ European Council of the European Union, Response to foreign terrorist fighters and recent attacks in Europe. Brussels, 16 March 2015. 7267/15

⁶⁵ Official Journal of the European Union, L88/6 31.3.2017.

⁶⁶ URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert>.

В Европейском союзе ведётся систематическая работа по совершенствованию комплексной и интегрированной стратегии по безопасности и её адаптации к возрастающим и меняющимся угрозам европейской безопасности.

Определённый интерес с точки зрения использования опыта ЕС Россией и региональными организациями на пространстве СНГ представляют разработанные Брюсселем концепции и модели создания антикризисных механизмов.

Речь могла бы идти о рассмотрении возможности создания в России, СНГ и Евразийском экономическом союзе подобных антикризисных механизмов в целях раннего предупреждения конфликтных ситуаций и урегулирования кризисов. Эти механизмы могут выполнять двойную роль – предотвращать конфликты внутри пространства СНГ и одновременно осуществлять диалог по кризисному урегулированию между Россией, СНГ и Евросоюзом.

Представляется также интересным наработанный ЕС опыт противодействия терроризму и агрессивному экстремизму путём внедрения специальных образовательных программ, создания диалоговых платформ и обеспечения трудоустройства среди уязвимых социальных слоёв населения – молодёжь, мигранты, заключённые, безработные и другие маргинальные группы – в целях противодействия вербовке потенциальных экстремистов. При этом такая практика получает распространение не только в ЕС, но и в соседних регионах Ближнего Востока и стран Магриба.

ГЛАВА 3. КРИЗИСНАЯ ДИПЛОМАТИЯ ОБСЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

На фоне нарастающей нестабильности и непредсказуемости в отношениях между Западом и Россией всё более востребованной представляется роль ОБСЕ как важной платформы для ведения диалога между государствами-членами, чтобы преодолеть конфронтационные противоречия и обеспечить стабильную и предсказуемую обстановку на континенте. Особенно это важно в условиях, когда внешняя политика и антикризисные стратегии становятся объектами поведенческого подхода узкого круга лиц,

принимающих ответственные политические решения, связанные с применением оружия, прежде всего ядерного. Достаточно в этом контексте сослаться на заявление президента США Д. Трампа о выходе США из Договора РСМД. По оценкам многих экспертов, разрушение этого Договора без разработки более продвинутого многостороннего соглашения по ограничению и ликвидации этого вида ядерных вооружений (с возможным включением в него наряду с РФ и США Китая, а также других стран, обладающих значительным потенциалом РСМД) серьёзно осложнит задачу эффективного контроля за ядерными потенциалами ведущих ядерных государств и резко усилит опасность возникновения ядерного конфликта в силу ошибки, просчёта или случайного стечения непредвиденных обстоятельств.

Как известно, за последние десятилетия ОБСЕ разработала целый комплекс мер доверия, регулирующий ключевые сферы межгосударственного сотрудничества – Хельсинский акт 1957 г., Парижская Хартия для новой Европы 1990 г., Хельсинский документ 1993 г., Документ Стокгольмской Конференции по мерам доверия 1984 г., Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности 1994 г., Венский документ о мерах доверия и безопасности 2011 г., «Первоначальный перечень мер доверия в рамках ОБСЕ с целью снижения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий» 2013 г. и т.д. При этом в последнем документе содержалось важное положение об обмене информацией по мерам доверия по линии компетентных органов по всей триаде угроз в сфере международной информационной безопасности (военно-политического, криминального и террористического характера).

Предупреждение конфликтных ситуаций и построение прочного мира – центральный мандат ОБСЕ. Организация располагает необходимым инструментарием для разрешения всех фаз конфликтного цикла, который включает раннее предупреждение, управление кризисной ситуации, постконфликтное восстановление и примирение. Если говорить о постконфликтной стадии, то деятельность ОБСЕ концентрируется в основном на восстановлении и примирении. Согласно концептуальным подхо-

дам Организации, основная цель комплекса вышеперечисленных взаимосвязанных мер – не допустить возобновления напряжённости и насилия. Условием эффективности антикризисной дипломатии ОБСЕ является опора на местные инициативы в зоне конфликта в рамках политических и общественных структур и практик. Этот подход детально отражён в уже упомянутой концепции ОБСЕ по поддержанию устойчивого мира и в Решении №3/11 Совета министров ОБСЕ (2011 г.).

В частности, он подразумевает, что поддержание устойчивого мира требует принятия мер, направленных на снижение риска втягивания государств в кризисную ситуацию путём укрепления национального потенциала по управлению конфликтами на всех уровнях. Эти меры должны быть всеобъемлющими и адаптированными под специфические нужды пострадавших стран. Важный момент – ОБСЕ поддерживает и оказывает содействие государствам в создании специальной инфраструктуры, которая обеспечивает эффективное функционирование национального потенциала по управлению кризисными ситуациями. Речь идёт о консультативных платформах, посреднических организациях, сетевых общественных структурах, а также об инициативах по предотвращению конфликтов. При этом особое внимание уделяется вовлечению местных общественных кругов в деятельность этих посреднических структур и процесс принятия политических решений на национальном и муниципальном уровнях по преодолению кризисных ситуаций.⁶⁷

Однако парадоксальным выглядит тот факт, что, когда в нынешней кризисной ситуации обострения отношений между Западом и Россией потребовалось задействовать меры доверия и начать консультативный процесс по минимизации рисков для европейской безопасности, ОБСЕ оказалась не в состоянии задействовать накопленный годами антикризисный потенциал мер доверия.

Кризис доверия, охвативший ОБСЕ, привёл к тому, что Ор-

⁶⁷ OSCE (2011a): Ministerial Council Decision No 3/11 on elements of the conflict cycle, related to enhancing the OSCE's capacities in early warning & early action, dialogue facilitation and mediation support, and post – conflict rehabilitation: <http://www.osce.org/mc/86621>.

ганизация не смогла согласовать на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) 7 декабря 2017 г. крайне важный в контексте нынешней напряжённой ситуации проект об укреплении стратегической стабильности и тем самым сохранить возможность для диалога по актуальным вызовам европейской безопасности. И это несмотря на то, что на этом же заседании тройка сопредседателей (Германия, Австрия, Италия) выразила в совместном заявлении обеспокоенность тревожным развитием ситуации на пространстве ОБСЕ, которое углубляет недоверие, порождает конфликты и нестабильность в странах ОБСЕ⁶⁸. Причиной такой ситуации стали разногласия в позициях Запада и России вокруг интерпретации хода выполнения Минских соглашений.

Западные страны возлагают ответственность за их невыполнение на российскую сторону, а Москва считает, что Киев саботирует соглашения.

Недавние события, связанные с инцидентом в Солсбери и последующим за этим беспрецедентным дипломатическим скандалом (масштабная высылка дипломатов с обеих сторон), а также введением необоснованных масштабных торгово-экономических санкций против России, показали, что даже драматическое ухудшение ситуации в Европе не привело к задействованию антикризисных механизмов ОБСЕ (Центр по предотвращению конфликтов, возможность созыва чрезвычайного заседания СМИД ОБСЕ и т.д.). Антикризисный потенциал ОБСЕ оказался практически парализованным в этой крайне напряжённой обстановке без каких-либо перспектив на её урегулирование.

Более того, наметилась опасная тенденция целенаправленного использования ложных новостей и обвинений для раскручивания информационных войн с одной целью – консолидировать внутреннюю стабильность ценой нанесения ущерба международной и региональной безопасности.

Очевидно, что интересы сохранения стратегической стабильности в Европе делают актуальным вопрос о модернизации и адаптации антикризисных механизмов и структур к нынеш-

⁶⁸ Главы МИД ОБСЕ обсудили в Вене решение конфликтов в условиях кризиса доверия, ТАСС, Международная панорама, 8 декабря 2017.

ним вызовам.

В условиях, когда наработанный ОБСЕ комплекс мер доверия практически не выполняет свою роль из-за глубоких разногласий по линии Россия – Запад, следовало бы в качестве промежуточного шага пойти на оперативное согласование нескольких мер, которые бы не только восстановили доверие, но и предотвратили бы выход нынешней ситуации из-под контроля.

Как представляется, речь могла бы идти о принятии СМИД ОБСЕ специальной декларации о создании платформы под эгидой СМИД для проведения срочных консультаций в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, создающих угрозу европейской и международной безопасности, с целью нахождения оптимальных путей их урегулирования.

Ключевым элементом этой декларации было бы учреждение при председательстве ОБСЕ Рабочей группы для детальной проработки механизма созыва и функционирования консультационной платформы.

Применительно к нынешней ситуации конструктивной работе над декларацией способствовало бы незамедлительное достижение договорённости в рамках СМИД о принятии ряда дополнительных мер доверия, которые могли бы разрядить уже на данном этапе сложившуюся неблагоприятную обстановку:

– во-первых, ОБСЕ должна высказаться в пользу восстановления коммуникационных линий и реального официального диалога как в рамках Организации, так и между ЕС, США и Россией по ключевым вопросам стратегической безопасности и предотвращения кризисных ситуаций;

– во-вторых, развивать недавно созданный т.н. «структурированный диалог» – неформальная открытая платформа – для обсуждения вопросов в области укрепления доверия, снижения рисков и контроля над вооружениями;

– в-третьих, задействовать предусмотренный Венским Документом 2011г. механизм консультаций в связи с необычной военной деятельностью и в отношении опасных инцидентов военного характера в целях снижения рисков военной конфронтации;

– в-четвёртых, уделять особое внимание укреплению кибербезопасности на пространстве ОБСЕ и снижению потенциаль-

ных рисков военных конфликтов в результате неправомерного использования информационных и коммуникационных технологий, а также информационных войн.

Современная ситуация в Европе требует существенной модернизации антикризисных возможностей ОБСЕ, позволяющей Организации эффективно решать задачи управления кризисами и их последующего урегулирования.

С учётом того, что в рамках «нормандской четвёрки» и в ОБСЕ предметно обсуждаются различные варианты развёртывания комплексной миссии ООН–ОБСЕ в поддержку минского процесса, было бы целесообразно взвесить возможности ОБСЕ в участии совместно с ООН в комплексной миротворческой миссии или проведении её на самостоятельной основе. Ещё Хельсинский документ (пп. 20 и 25) предусматривал возможность проведения ОБСЕ операций по поддержанию мира. В данном документе содержался свод принципов, регулирующих проведение таких операций:

- ОПМ ОБСЕ не предусматривает применение силы;
- требуется консенсус всех прямых участников конфликта;
- нейтральность таких операций;
- ОПМ не должны являться альтернативой поиску переговорных политических решений по урегулированию конфликтов.

Эрозия стратегической стабильности на европейском континенте во многом связана с практическим отсутствием системных механизмов по предотвращению и урегулированию конфликтов. Известно, что элементы таких механизмов имеются в распоряжении ЕС и ОБСЕ. Но они практически не были задействованы в кризисных ситуациях в Европе (конфликт на востоке Украины и грузино-югоосетинский конфликт 2008 г.). В основном этот процесс идёт либо через прямые контакты между европейскими лидерами (переговоры по «горячим линиям»), либо многосторонние форматы («нормандская четвёрка») или двусторонние инициативы («Медведев–Саркози»). На данном этапе можно говорить о том, что кризисное управление на европейском континенте осуществляется в ручном режиме и поэтому во многом находится под влиянием субъективных факторов – национальные и блоковые приоритеты, разная интерпретация в

оценках геополитических рисков, внутривнутриполитические соображения и т.д. Негативные последствия перемещения акцентов в кризисном управлении на самый верхний уровень политической иерархии без участия существующих антикризисных механизмов ОБСЕ очевидны – это меньший объём информации для принятия оптимальных решений, потеря оперативности в реакции на кризисную ситуацию и контроля над её сдерживанием. Важно также учитывать, что ОБСЕ будет в перспективе иметь дело с множеством кризисных ситуаций, связанных в том числе с изменением геополитического и геоэкономического баланса, масштабными стихийными бедствиями, экологическим катастрофами, проблемами кибербезопасности, терроризмом, гибридными формами применения силы, масштабной миграцией, информационными войнами и т.д. В этом плане ручное управление кризисными ситуациями становится всё более неадекватным ответом на новые вызовы. Задействование антикризисных механизмов ОБСЕ и ЕС (в том числе с опорой на технологии блокчейна) в сочетании с инициативами европейских лидеров могли бы исправить ситуацию в сфере антикризисного управления.

В этом контексте назрел вопрос о проработке в ОБСЕ возможных моделей сложных миротворческих миссий в кризисных регионах, которые в качестве своих основных элементов имели бы полицейский и военный компоненты. По сути дела, речь идёт о применении сложившихся в практике ООН вариантов комплексных ОПМ в практике ОБСЕ. Однако переход к такой модели осложняется спецификой обстановки на европейском континенте и отсутствием реального опыта ОБСЕ в проведении подобных операций.

Реализация этой концепции потребует кардинальных структурных и процедурных изменений в работе секретариата ОБСЕ. Необходимо создать систему управления и менеджмента по интегрированному обеспечению формирования и оперативной деятельности комплексных миссий. Требуется масштабная перестройка ресурсного обеспечения ОПМ (набор гражданского и военного персонала, создание мобильных материальных ресурсов, оборудования и техники и обеспечение их хранения).

Потребуется также принятие двусторонних меморандумов

с государствами – членами ОБСЕ о предоставлении в распоряжение ОБСЕ сил и средств отдельных государств, разработка юридически обязывающего статуса таких ОПМ и правил процедур задействования военного и полицейского компонентов. В фокусе внимания также должно быть обеспечение интегрированного планирования и финансирования таких ОПМ на основе распределения шкалы расходов между государствами – участниками ОБСЕ. Параллельно следует повысить роль Председателя ОБСЕ, Генерального секретаря, Центра по предотвращению конфликтов (ЦПК), а также системы REACT (Rapid Expert Assistance) и переформатировать деятельность Ситуационного и информационного центра ОБСЕ. В практической деятельности по осуществлению ОМП ОБСЕ целесообразно ориентироваться на сотрудничество с ООН и ЕС, в том числе в плане заимствования определенных ресурсов для проведения операций.

Дискуссия о комплексных миссиях ОБСЕ существенно активизировалась в последнее время, особенно применительно к ситуации в восточной Украине. В частности, в 2017–2018 гг. прошло несколько раундов переговоров между специальными представителями России и США (Волкер-Сурков) по возможным модальностям комплексной ОПМ ОБСЕ – ООН в Донбассе. Однако принципиальные разногласия относительно концепции ОПМ пока остаются нерешёнными. США и их союзники, а также Украина выступают за размещение миротворческой миссии ООН в Донбассе, включая неконтролируемый участок российско-украинской границы. Россия готова наделить миссию ООН только мандатом на охрану гражданских наблюдателей ОБСЕ, согласно маршрутам их передвижения в Донбассе⁶⁹.

С учётом сложностей переговорного процесса пока нет ясности – будет ли это совмещённая миссия ООН – ОБСЕ или мониторинговая миссия ОБСЕ продолжит свою работу в Донбассе в её нынешнем формате.

Вместе с тем в качестве запасного варианта можно было бы вернуться к идее использования в Донбассе т.н. усиленной наблюдательной миссии ОБСЕ. Такая модель присутствия ОБСЕ

⁶⁹ Волкер и Сурков проведут переговоры с козырями в рукаве. Независимая Газета, 26.01.2018.

использовалась в Грузии в 2008 г. (она состояла из 100 военных невооружённых наблюдателей).

Однако реальная возможность в отношении развёртывания тех или иных вариантов миротворческих миссий в Донбассе появиться только при условии достижения в «нормандской четвёрки» и ОБСЕ консенсусных решений по выполнению минских соглашений и участия миротворческих миссий в поддержку политического урегулирования на востоке Украины.

Возникшее в последнее время обострение напряжённости на европейском континенте под влиянием серьёзного кризиса доверия между Западом и Россией, масштабного использования Западом информационных войн и санкционного давления на Россию привело к расшатыванию стратегической стабильности со всеми вытекающими негативными последствиями для европейской безопасности.

В этих условиях важное значение приобретает вопрос о модернизации антикризисного потенциала ОБСЕ и его адаптации к современным реалиям и вызовам.

Оптимальным было бы придание антикризисному инструментарию ОБСЕ системного характера и создание под эгидой СМВД ОБСЕ консультативной платформы для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и принятия мер по их урегулированию. Интересам стабильности, предотвращения кризисных ситуаций послужило бы наделение ОБСЕ потенциалом комплексных миротворческих миссий по поддержанию мира.

Принятие этого подхода и его реализация могли бы существенно разрядить нынешнюю напряжённую обстановку на европейском континенте.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идущая трансформация международных отношений по влиянием глобальных изменений в балансе сил на международной арене и глубинной модернизации мировой экономики на основе новых технологий («индустриализация 4.0», блокчейн, большая дата, искусственный интеллект и т.д.) объективно привела к росту как внутренних социально-экономических конфликтов

так и межгосударственных кризисных ситуаций. При этом данный феномен расширения «кризисного пространства» в равной степени затрагивает развитые и развивающиеся государства. Существенно изменилась природа возникновения конфликтов. В современную эпоху в дополнение к традиционным причинам спусковым крючком конфликтов выступают такие новые факторы как: неспособность правящих элит обеспечить адекватное решение сложных социально-экономических, межнациональных, конфессиональных и политических проблем в рамках эффективного диалога с широким спектром общественных и политических кругов. Хроническая нерешённость накопившихся проблем или их консервация неизбежно перетекают на внешние отношения таких стран с соседними государствами и порождают межгосударственные конфликты. Иллюстрацией подобных ситуаций могут служить «украинский кризис», примеры Сирии, Грузии, также США (внутренний политический кризис вокруг импичмента президента США привёл к осложнениям в отношениях с Россией и Китаем) и т.п.

Предотвращение кризисов находится в фокусе приоритетного внимания ведущих государств, несущих прямую ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

В результате усилий международного сообщества и значительных материальных и интеллектуальных инвестиций в механизмы по предотвращению международных и региональных кризисов пока удастся избежать новой глобальной конфронтации, сопоставимой с «третьей мировой войной», и гасить пылающие конфликты, переводя их в статус либо «замороженных», либо «квазиурегулированных». Однако, несмотря на периодические зачистки очагов конфликтов, тлеющий потенциал кризисов продолжает существовать со всеми вытекающими негативными последствиями для международной стабильности. Основные причины такого положения и ограниченных возможностей кризисной дипломатии в условиях новых вызовов – продолжающийся разрыв между процессом принятия политических решений и влиянием на него сложившейся системы превентивной дипломатии и её механизмов. Сюда можно также отнести слабую синхронизацию оперативных мер реагирования на кризис-

ные ситуации (как правило краткосрочного характера) с целью недопущения конфликта и т.н. структурных мер по предотвращению кризисных ситуаций, направленных в первую очередь на устранение глубинных причин кризисов. Международной антикризисной дипломатии явно не хватает системного подхода к предотвращению конфликтов, который гармонично бы соединял краткосрочные и долговременные задачи кризисной дипломатии на основе комплексного подхода к предотвращению и урегулированию кризисов.

Вместе с тем необходимо отметить, что международное сообщество и в первую очередь международные организации стремятся адаптировать имеющиеся в их распоряжении механизмы и инструменты превентивной дипломатии к эффективному противодействию распространения кризисных ситуаций.

Особое место в процессе глобального и регионального управления кризисными ситуациями занимают ведущие международные и региональные организации и в первую очередь – ООН, Европейский союз и Организация по сотрудничеству и безопасности в Европе (ОБСЕ). За последнее время ими были инвестированы значительные материально-технические и финансовые ресурсы в модернизацию механизмов превентивной дипломатии, развитие мирного посредничества и совершенствование методов и процессов урегулирования конфликтов.

Наибольшего прогресса в этом отношении достигли ООН и ЕС, которые создали разветвлённые инфраструктуры по раннему обнаружению, предотвращению и урегулированию конфликтов. ООН значительно повысила эффективность института посредничества и миротворческих операций (ОПМ ООН) в кризисных регионах мира за счёт кардинальной реформы концептуальной и материально-технической базы миротворческой деятельности.

ЕС существенно нарастил потенциал своих антикризисных механизмов и реально претендует на роль глобального игрока в кризисном управлении. Во многом этому способствовали такие факторы как гибкое сочетание централизации и децентрализации в функционировании механизмов кризисного управления, способность ЕС к оперативной мобилизации материальных и фи-

нансовых резервов, наличие опыта в посреднических миссиях в различных регионах мира и проведение союзом силовых операций, в том числе в сотрудничестве с ООН, в ряде стран Африки.

Однако, несмотря на совершенствование антикризисных механизмов ведущих международных организаций, слабым звеном глобальной антикризисной дипломатии остаётся проблема координации между этими механизмами, каждый из которых продолжает функционировать в автономном режиме. Заключённые соглашения о сотрудничестве между ООН, ЕС и ОБСЕ не решают этой проблемы, поскольку не предусматривают реальный обмен чувствительной информацией о кризисных ситуациях в режиме «онлайн» и создание каких-либо общих антикризисных механизмов. Эффективному противодействию кризисным ситуациям серьёзно мешает продолжающееся геополитическое соперничество между ведущими державами и отсутствие общей повестки в комплексном подходе к решению глобальных и региональных конфликтов.

В этой ситуации оптимальным путём представляется повышение роли Совета Безопасности ООН как координирующего глобального механизма по кризисному управлению. Для решения этой приоритетной задачи СБ ООН мог бы перед сессией ГА ООН в 2020 г. созвать саммит на уровне глав ведущих глобальных и региональных держав для обсуждения путей эффективного противодействия международному сообществу кризисным ситуациям и создания глобального механизма с участием важнейших региональных организаций под эгидой СБ ООН по раннему предупреждению кризисных ситуаций и их урегулированию. Срочность созыва такого мероприятия диктуется тем, что динамичная модернизация технологий и рост экологических и социально-политических последствий технологического прогресса неизбежно повысит риски дестабилизации международных отношений и роста масштабных кризисных ситуаций.

ОБ АВТОРЕ

Щербак Игорь Николаевич, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности Института Европы РАН. В 1970 г. закончил Московский государственный институт международных отношений (МГИМО). С 1970 по 2012 гг. находился на дипломатической службе. Работал в дипломатических миссиях России и в центральном аппарате МИДа, а также в миссиях ОБСЕ, занимая ответственные посты. Чрезвычайный и Полномочный Посол России. С 2012 г. работает в ИЕ РАН. Опубликовал около 50 научных работ по тематике международных отношений, деятельности ООН, ЕС, ОБСЕ с акцентом на проблемы кризисного управления.

ABOUT THE AUTHOR

Shcherbak Igor Nikolaevich, Candidate of Sciences (History), Senior Researcher associate of the Department of the European Security of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Graduated in 1970 from Moscow State Institute of International Relations. From 1970 to 2012 served as diplomat at the Ministry of Foreign Affairs (Russia). During this period worked in different diplomatic missions, in the MFA as well as in the OSCE in high – ranking diplomatic positions. He has the rank of Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary. Joined the Institute of Europe in 2012. Published around 50 research papers, mostly devoted to international relations, activities of the UN, the EU and OSCE with emphasis on crisis management.

**В 2018–2019 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

348. С.Н.Гончаренко. Черноморское экономическое сотрудничество: первые 25 лет. ДИЕ РАН № 348. М., 2018 г.
349. Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы. Под ред. Е.А. Масловой (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 349. М., 2018 г.
350. Большое Причерноморье: на перекрёстках сотрудничества и конфликтов. Отв. ред. Д.А.Данилов. ДИЕ РАН № 350. М., 2018 г.
351. Будущее Европы: глобальные вызовы и возможные ответы. Отв. ред. Л.О.Бабынина. ДИЕ РАН № 351. М., 2018 г.
352. В.С.Циренщиков. Прогностическая деятельность европейских компаний. ДИЕ РАН № 352. М., 2018 г.
353. Европа 2017: партии, выборы, власть. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН № 353. М., 2018 г.
354. Германия. 2017. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 354, М., 2018 г.
355. Ю.А.Борко. Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее. ДИЕ РАН № 355. М., 2018 г.
356. Правительство меньшинства Терезы Мэй – год у власти. Отв. ред. Е.В.Ананьева. ДИЕ РАН № 356. М., 2018 г.
357. Партии и движения политической альтернативы в современной Европе. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН № 357. М., 2018 г.
358. И.С.Гладков, Е.Ю.Горбатенко. Внешняя торговля Европейского союза: особенности на современном этапе. ДИЕ РАН № 358. М., 2018 г.
359. А.И.Бажан. Перспективы евроинтеграции: валютно-финансовые аспекты. ДИЕ РАН № 359. М., 2018 г.
360. Экономика и политика Германии: через год после выборов. Отв. ред. Е.П.Тимошенкова. ДИЕ РАН № 360. М., 2019 г.
361. Германия. 2018. Под ред. В.Б.Белова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН № 361. М., 2019 г.
362. Свет и тени «эры Макрона». Отв. ред. В.Я. Швейцер. ДИЕ РАН № 362. М., 2019 г.
363. Большое Причерноморье: политика, экономика, безопасность. Отв. ред. О.В.Буторина. ДИЕ РАН № 363. М., 2019 г.
364. Итоги правления Терезы Мэй. Под ред. Е.В.Ананьевой. ДИЕ РАН № 364. М., 2019 г.
365. П.В.Осколков. Правый популизм в Европейском союзе. ДИЕ РАН № 365. М., 2019 г.
366. А.И.Шумилин. Ближневосточные конфликты: европейский подход. ДИЕ РАН № 366. М., 2019 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2018–2019

348. S.N.Goncharenko. Black Sea Economic Cooperation: the First 25 Years. Reports of the IE RAS, № 348. M., 2018.
349. Modern Italy: old problems, new challenges. Ed. by E.A.Maslova and others. Reports of the IE RAS, № 349. M., 2018.
350. The Wider Black Sea Region: at the Crossroads of Cooperation and Conflicts. Ed. by D.A.Danilov. Reports of the IE RAS, № 350. M., 2018.
351. The Future of Europe: global challenges and possible responses. Ed. by L.O.Babynina. Reports of the IE RAS, № 351. M., 2018.
352. V.S.Tsirenschikov. Prognostic Activities of European Companies. Reports of the IE RAS, № 352. M., 2018.
353. Europe 2017: parties, elections, power. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 353. M., 2018.
354. Germany. 2017. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 354. M., 2018.
355. Yu.A.Borko. The Eastern Partnership: project, realities, future. Reports of the IE RAS, № 355. M., 2018.
356. Th. May's Minority Government – a Year in Power. Ed. by E.V. Ananieva. Reports of the IE RAS, № 356. M., 2018.
357. Parties and Movements of Political Alternative in Contemporary Europe. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 357. M., 2018.
358. I.S.Gladkov, E.Yu.Gorbatenko. The foreign trade of the European Union: features at the present stage. Reports of the IE RAS, № 358. M., 2018.
359. A.I.Bazhan. Prospects for European integration: monetary and financial aspects. Reports of the IE RAS, № 359. M., 2018.
360. Economy and Politics of Germany – a year after the elections. Ed. by E.P.Timoshenkova. Reports of the IE RAS, № 360. M., 2019.
361. Germany. 2018. Ed. by V.B.Belov and others. Reports of the IE RAS, № 361. M., 2019.
362. Light and Shadows of the «Macron Era». Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, № 362. M., 2019.
363. The Wider Black Sea Region: Politics, Economy, Security. Ed. by O.V.Butorina. Reports of the IE RAS, № 363. M., 2019.
364. Theresa May's Governance – Summing Up. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 364. M., 2019.
365. P.V.Oskolkov. Right-Wing Populism in the European Union. Reports of the IE RAS, № 365. M., 2019.
366. A.I.Shumilin. The Middle East conflicts: European Approach. Reports of the IE RAS, № 365. M., 2019.

Научное издание

И. Н. Щербак

**РОЛЬ ООН, ЕС И ОБСЕ
В КРИЗИСНОМ УРЕГУЛИРОВАНИИ**

Доклады Института Европы

№ 367

Подписано в печать 23.12.2019. Формат 60×90 $\frac{1}{16}$,
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 7,9

Тираж 200 экз. Заказ № 2066

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт Европы Российской академии наук

125009 Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11., стр. 3.

Тел.: 495-692-10-51, факс: 495-629-92-96.

E-mail: europe-ins@mail.ru

Web: <http://www.instituteofeurope.ru>

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»

Тел. (812)235-15-86