



оригинальная статья

Генезис гражданского компонента кризисного реагирования ЕС: параметры, проблемы, взаимодействие с РФ

Семенов Олег Юрьевич

Санкт-Петербургский филиал ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"»

(НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург), Россия, г. Санкт-Петербург

<https://orcid.org/0000-0003-0324-3350>

<http://www.researcherid.com/rid/Y-9678-2019>

osemenov@hse.ru

Поступила в редакцию 01.04.2022. Принята после рецензирования 04.05.2022. Принята в печать 20.05.2022.

Аннотация: Актуальность проблемы детерминирована тем, что с появлением на рубеже XX–XXI вв. новых угроз и вызовов безопасности все большее значение приобретают гражданские инструменты, необходимые для полноценной постконфликтной стабилизации общества. Цель статьи – решение научной проблемы выявления принципиальных особенностей процесса становления гражданского компонента кризисного реагирования Европейского союза и степени участия в нем Российской Федерации. В качестве методологической основы работы используется универсальный эволюционизм, применяются методы концептуального и структурного моделирования, сравнительный анализ и исторический подход для выявления динамики рассматриваемого явления. К основным результатам статьи относится определение специфики гражданского компонента в системе кризисного урегулирования ЕС, определение основной ценности интеграционного объединения для развития гражданского компонента кризисного реагирования, которая заключается в объединении и координации европейских национальных ресурсов, создании площадок и возможностей для обмена опытом, повышения мотивации и профессионального уровня специалистов и экспертов в области гражданского компонента кризисного урегулирования. Отдельное внимание уделяется анализу взаимодействия Евросоюза и РФ на данном направлении. В качестве основного вывода следует назвать тезис о том, что ключевыми параметрами становления и развития гражданского измерения кризисного реагирования являются политическая воля к активному внедрению гражданского компонента политики безопасности со стороны государств и структур Евросоюза, решение проблемы достаточности и пополняемости кадрового потенциала. Отмечается, что на современном этапе двусторонних российско-европейских отношений и в обозримой перспективе потенциал кооперации в сфере гражданского компонента кризисного реагирования не входит в проблемное поле политики безопасности. Полученные результаты вносят существенный вклад в изучение проблем развития ЕС, параметров генезиса и развития гражданских миссий организации, российско-европейского диалога.

Ключевые слова: европейская безопасность и оборона, гражданское измерение, кризисное реагирование, российско-европейский диалог, кадровая политика, гражданские миссии ЕС

Цитирование: Семенов О. Ю. Генезис гражданского компонента кризисного реагирования ЕС: параметры, проблемы, взаимодействие с РФ. *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2022. Т. 24. № 3. С. 359–367. <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2022-24-3-359-367>

full article

Genesis of the Crisis Response Civil Component in the European Union: Parameters, Problems, and Interaction with Russia

Oleg Yu. Semenov

Higher School of Economics – Saint-Petersburg (HSE University – St Petersburg), Russian, St. Petersburg

<https://orcid.org/0000-0003-0324-3350>

<http://www.researcherid.com/rid/Y-9678-2019>

osemenov@hse.ru

Received 1 Apr 2022. Accepted after peer review 4 May 2022. Accepted for publication 20 May 2022.

Abstract: The article features the civil component of the crisis response in the European Union, as well as the Russian role in its development. With the new security threats and challenges, the civilian instruments necessary for the post-conflict society stabilization are becoming increasingly important. The research was based on the universal evolutionism and included such methods as conceptual and structural modeling, comparative analysis, and historical approach. The methods made it possible to reveal the civil

component within the crisis management system of the European Union. The civil component unites and coordinates European national resources, creates platforms and opportunities for experience exchange, increases the motivation and professionalism of experts, etc. The author also focused on the interaction between the European Union and the Russian Federation in this sphere. The key parameters for developing the civil dimension of crisis response include two points: (1) the political will to implement the civilian component of security policy by the European Union institutions and member states, (2) the will to solve the problem of human resources. For the current and foreseeable Russian-European relations, the cooperation potential of the civilian component of crisis response is not included in the security policy. The research makes a significant contribution to the study of the European Union development problems, genesis and development parameters of the civil missions, and the Russian-European dialogue.

Keywords: European security and defense, civil dimension, crisis response, Russian-European dialogue, personnel policy, EU civil missions

Citation: Semenov O. Yu. Genesis of the Crisis Response Civil Component in the European Union: Parameters, Problems, and Interaction with Russia. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2022, 24(3): 359–367. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2022-24-3-359-367>

Введение

С появлением на рубеже XX–XXI вв. новых угроз и вызовов безопасности, источником которых являются субъекты разного рода, способные как государств, так и международных организаций быстро и эффективно реагировать на международные кризисы приобретает все большую значимость. Наиболее востребованы оказались гибкие политические, экономические, военные и гражданские инструменты, а также комплекс превентивных действий, включающих дипломатические усилия и помощь развитию, – синтез гражданских и военных компонентов кризисного реагирования. При этом все большее значение начало приобретать именно невоенное измерение – гражданская администрация, гражданская полиция и другие административные инструменты, необходимые в ситуации необходимости стабилизации общества на стадии постконфликтного восстановления. Указанные факторы предопределяют актуальность исследования и свидетельствуют о растущем интересе к рассматриваемой проблематике.

Цель проводимого исследования следует определить как выявление принципиальных особенностей процесса становления гражданского компонента кризисного реагирования ЕС и степени участия в нем РФ.

Степень научной разработанности вопроса гражданского измерения Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) не позволяет охарактеризовать ее как достаточную. Теме внешней политики и политики безопасности ЕС в целом посвящено значительное количество публикаций отечественных и зарубежных авторов [1–9]. Оборонное измерение ЕПБО находится в безусловном фокусе внимания отечественной и иностранной европейистики [10–15]. При этом гражданскому потенциалу ЕПБО уделяется недостаточно внимания, по крайней мере в отечественной научной литературе, – отметим здесь работы О. О. Новиковой [16], И. Н. Щербака [17], а из зарубежных исследователей – Ф. Шиммель [18], Н. Пироцци [19].

Методы и материалы

В качестве методологического базиса работы выступает универсальный эволюционизм, в основе которого лежит принцип рассредоточения эволюционных идей на все сферы жизнедеятельности и рассмотрения развития как единого универсального процесса. Таким образом, эволюция развития гражданского измерения ЕПБО анализируется в динамике в контексте изменений в европейском пространстве безопасности, которое является частью глобальной системы международных отношений. С другой стороны, развитие детерминировано процессом многостороннего сотрудничества, в том числе с РФ, определяемым внешними и внутренними политическими, экономическими, социальными и другими динамично изменяющимися факторами.

Среди применяемых в работе методов отметим концептуальное и структурное моделирование, что имеет, помимо прочего, прогностический потенциал в плане поведения различных элементов системы. Использованы в исследовании сравнительный анализ и исторический подход с целью выявления динамики рассматриваемого явления.

Основы, проблемы и условия генезиса гражданского компонента ЕПБО

Основы для развития гражданского измерения ЕПБО – гражданских операций кризисного реагирования – были заложены еще в 2000 г. на саммите в португальском Санта-Мария-де-Фейра, где были приняты Основополагающие цели по развитию гражданского потенциала ЕС (Civilian Headline Goals)¹. Они предусматривали развитие гражданского компонента ЕПБО по четырем основным направлениям: осуществление полицейских миссий, укрепление правопорядка, защита мирного населения и организация гражданского управления.

Однако с внедрением гражданского компонента системы кризисного реагирования в первые годы ее существования был связан целый ряд функциональных проблем.

¹ Santa Maria Da Feira European Council, 19 and 20 Jun 2000, Conclusions of The Presidency. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm (accessed 31 Mar 2022).

Во-первых, в контексте реформы Второй опоры Евросоюза, отклонения Европейской Конституции 2004 г., сложного и долгого процесса создания Европейской службы внешних связей поддержка развития данного направления ЕПБО осуществлялась исключительно на декларативном уровне, а оперативность и эффективность стремились к нулю, будучи предопределенными незаконченностью формирования политических структур управления, связанных с гражданским измерением. Во-вторых, существовала серьезная проблема, связанная с ресурсным обеспечением, прежде всего в части укомплектованности квалифицированными кадрами, что косвенно подтверждало факт возрастающего интереса к гражданским инструментам кризисного реагирования в глобальном масштабе [20, p. 8].

Для стабильного развития гражданского измерения ЕПБО необходимо было, как представляется, 3 основных условия, которые мы рассмотрим подробнее в данной работе:

- 1) политическая воля к активному внедрению гражданского компонента политики безопасности, в частности, на уровне полевых миссий, со стороны самих государств ЕС и структур самого Союза;
- 2) функционирующие на национальном уровне и уровне ЕС административные механизмы (системы) функционального обеспечения работоспособности гражданского компонента;
- 3) объективно достаточная и регулярно пополняемая ресурсная и кадровая база.

При этом совершенно очевидно, что общая внешняя политика ЕС, несмотря на наличие соответствующих основополагающих документов, характеризовалась в начале XXI в. практически полным отсутствием политической воли к развитию гражданского потенциала ЕПБО со стороны наднациональных и национальных структур. Связано это было, на наш взгляд, с тем, что процесс принятия решений в ЕС, являющемся наднациональным образованием, носит, по сути, межправительственный характер, где, собственно, европейские структуры имеют достаточно ограниченные полномочия. Вся компетенция ЕС заключается в подготовке определенных решений к обсуждению странами-участницами, которые санкционируют имплементацию той или иной идеи или же нет. При этом все обязательства, связанные с реализацией выбранного проекта, государства берут на себя исключительно в добровольном порядке, а контроль со стороны ЕС практически номинален. Так Joint Action (коллективное действие), важнейший компонент гражданского измерения ЕПБО, существовавший как понятие до вступления в силу Лиссабонского договора, представлял собой принятие решения о целях,

задачах, финансировании, условиях и временных параметрах миссий именно на уровне министров иностранных дел стран ЕС, а не в рамках полномочий, например, Высокого представителя по ОВПБ².

Другим примером несоответствия декларируемой цели миссии объективным потребностям кризисного региона в силу недооценки гражданского компонента служит развернутая в 2008 г. миссия ЕС в Косово (EULEX) по воссозданию государственно-административных структур³. Вопрос о развертывании миссии не вызвал серьезных проблем во многом за счет того, что сам международно-правовой статус Косова был вынесен несколько за рамки обсуждения, и приоритетной была обозначена цель стабилизации ситуации в регионе. За развертывание миссии выступили не признавшие Косово как государство Испания, Кипр, Румыния, Словакия и Греция. Однако практическая деятельность миссии была осложнена тем, что задача заключалась в создании государственных структур непризнанной как государство территории [21, p. 98].

Лиссабонский договор, изменивший общий контекст внешней политики и инструментов кризисного реагирования всего ЕС, в целом не затронул влиятельную роль отдельных государств. Отсутствие значительной активности, в частности в рамках гражданского измерения ЕПБО в 2009–2012 гг., было во многом обусловлено адаптацией государственных стратегий по защите собственных интересов в новых рамках общей политики безопасности⁴. Многие государства восприняли ограничение своих возможностей по прямой постановке повестки обсуждения и лоббирования своих интересов как сужение спектра влияния на процесс принятия решений. Однако уже в 2011–2012 гг., когда введенные Лиссабонским договором нормы полностью вступили в силу, стало ясно, что уровень влияния государств остался практически на том же уровне благодаря обсуждению, например, в Военном и политическом совете. Такое понимание нашло отражение в развертывании 3 новых миссий ЕПБО, предусматривавших и гражданское измерение: 1) гражданская миссия ЕС по борьбе с пиратством в западной части Индийского океана (EUCAP Nestor, сейчас – EUCAP Somalia); 2) гражданская миссия ЕС по подготовке вооруженных государственных сил в Нигере (EUCAP Sahel Niger); 3) миссия ЕС по обеспечению безопасности воздушного пространства аэропортов в г. Юба (столице Южного Судана) (EUAVSEC South Sudan) [22, p. 288].

При этом различный уровень приоритета гражданского потенциала ЕПБО в самих государствах-участниках ЕС влиял не только на сам факт решения о развертывании той или иной миссии, но и на наличие кадрового

² Joint Action. URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dppt594uz> (accessed 31 Mar 2022).

³ European Council Joint Action 2008/124/CFSP of February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32008E0124> (accessed 31 Mar 2022).

⁴ Troszczynska-van Genderen W. The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP, State of implementation. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO_IDA\(2015\)570446_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO_IDA(2015)570446_EN.pdf) (accessed 31 Mar 2022).

и экспертного потенциала. В целом после вступления в силу положений Лиссабонского договора стало возможным выделить 3 группы стран по отношению к гражданским ресурсам кризисного реагирования:

1. Относительно небольшая группа государств, включающая страны Скандинавии, ФРГ и Великобританию, которые располагали существенными наработками в области гражданского потенциала кризисного реагирования, в т. ч. и соответствующими структурами рекрутирования и обучения кадров. Данные страны не раз являлись инициаторами миссий и имели наиболее сильные позиции в гражданском компоненте ЕПБО.
2. Немногочисленная группа государств, включающая такие страны, как Франция и Словакия, которые располагали базовыми представлениями о гражданских инструментах, а их стратегическое и концептуальное видение находилось в стадии конструирования. Франция, например, разработала стратегию гражданского и военно-гражданского кризисного реагирования в 2009 г., а на следующий год последовало создание двухуровневого межведомственного органа при Министерстве иностранных дел, в задачи которого входит координация процесса оценки ситуации и ресурсной базы, подготовка кадрового обеспечения.
3. Самая многочисленная группа государств, для которых гражданское измерение не является приоритетным направлением участия в ЕПБО.

Необходимо отметить, что первой страной, которая поставила вопрос о развитии гражданского потенциала в системе кризисного реагирования на национальном и общеевропейском уровнях, была Германия. В 2004 г. ФРГ предложила план *Zivile Krisenpraevention, Konfliktloesung und Friedenskonsolidierung* (Гражданское предотвращение конфликтов, их разрешение и мироподдержание), в том же году была создана рабочая группа по гражданскому компоненту предотвращения конфликтов в Министерстве иностранных дел ФРГ, а в 2005 г. – консультативный совет по работе с неправительственными акторами. В 2010 г. в Бундестаге был создан подкомитет по гражданской превенции и сетевой безопасности, который открыл возможность парламентской инициативы и контроля. Центр международных миротворческих миссий (ZIF) организует рекрутирование, обучение и подготовку персонала для миссий ООН, ОБСЕ, ЕС. Также и на межправительственном уровне ФРГ являлась инициатором ряда проектов по подготовке персонала для гражданских миссий⁵.

Сущность же задач наднациональных структур, как указывали немецкие аналитики, заключается в подготовке и поддержке решений, которые теоретически должны касаться и формирования национальных структур гражданского кризисного реагирования. Однако отмечалось,

что часто именно на уровне принятия коллективного решения возникают коллизии, которые касаются, прежде всего, Европейской службы внешних связей и Европейской комиссии. Разнонаправленность интересов приводит к тому, что выдвижение инициатив осложнено, принятие решений недостаточно оперативно и не подкреплено ресурсной базой [23, p. 84].

Определенного рода трудности внутри самой Европейской службы внешних связей привели к снижению эффективности гражданской составляющей ЕПБО. Так, последствия растянутого по времени процесса создания Службы и запоздалые кадровые решения по руководящим позициям имели долгосрочные негативные последствия, повлиявшие на сужение основного круга задач и, как следствие, на формирование гражданских структур кризисного реагирования. Финансовый кризис 2008–2009 гг. также наложил определенные ограничения на деятельность ЕСВД: из более чем 50 вакансий в отделе гражданского планирования и ведения операций (СРСС) 40 оставались до 2012 г. незаполненными. При этом значимость данного отдела для гражданских миссий, безусловно, исключительна в силу того, что он служит своего рода штаб-квартирой для операций (в правовом, логистическом и финансовом аспектах, прежде всего) [24].

Внутри Службы присутствует с самого момента создания и до сих пор нерешенность вопроса разделения компетенций (в т. ч. кадрового обеспечения) между Дирекцией по кризисному реагированию и планированию (СМРД), с одной стороны, и отделом гражданского планирования и ведения операций (СРСС) – с другой, что значительно снижает потенциал экономической оптимизации миссий [25].

Кадровый вопрос в контексте гражданского измерения ЕПБО

Ресурсную базу миссий в рамках ЕПБО составляют бюджет миссии, техническое оснащение и кадровый состав. В экономическое ведение наднационального уровня входит финансирование (т. е. бюджет операции), в рамках которого предусмотрено обеспечение техникой и транспортом. Наиболее важный ресурс – кадровый состав – поставляют исключительно сами страны ЕС, из чего следует неизбежный вывод о зависимости успешности миссий от поддержки национального уровня.

Кадровый состав миссий на этапе становления гражданского компонента ЕПБО состоял из преимущественно командированных экспертов, участие которых оплачивалось странами ЕС, а незначительное количество специалистов Союз предоставлял для миссий на контрактной основе. Например, в 2009 г. из 2334 гражданских специалистов 1976 было предоставлено непосредственно государствами, а 358 – на основе контракта с ЕС [20, p. 14].

⁵ Aktionsplan Zivile Krisenpraevention – Deutschlands Beitrag zur Friedenssicherung. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschlands-beitrag-zur-friedenssicherung-419224> (accessed 31 Mar 2022).

Слабым местом данной схемы зависимости ЕС от национальных институтов явилась неопределенность в понимании необходимости развертывания гражданских миссий при преимущественном формировании контингента полицейских сил и специалистов по правовому регулированию, при этом еще опыт проведения операции в Косово 1999 г. показал, что уровень подготовленности кадрового состава в силу разнородности программ обучения не является образцовым. С целью решения этой проблемы в 2000–2004 гг. страны ЕС договорились о стандартизации планов подготовки, уже упоминавшихся Civilian Headline Goals (CHG) и предполагавших развитие 6 приоритетных направлений гражданского компонента кризисного реагирования:

- 1) полиция (осуществление правоохранительных функций в зоне проведения миссии);
- 2) правовые основы государства (судьи, прокуроры, исполнение наказания, административный персонал);
- 3) гражданская администрация (административные функции – отчетность, ЖКХ; социальная сфера – образование, здравоохранение; инфраструктура – водо- и энергоснабжение);
- 4) ГО и ЧС (гуманитарное обеспечение миграционных потоков (беженцы), эпидемиологическая защита);
- 5) мониторинг (мониторинг ситуации, анализ и оценка в конфликтном регионе);
- 6) обеспечение работы специальных представителей (профессиональные консультации по вопросам прав человека, политике и т. д.)⁶.

Несмотря на то, что почти все государства выполнили свои обязательства по CHG, практически все гражданские миссии сталкивались с кадровыми проблемами. Например, во время развертывания миссии EULEX Kosovo 60 % вакансий в штате миссии оставалось вакантным, а особая потребность испытывалась в узкоспециализированных кадрах [26, р. 602]. В целом можно выделить несколько причин, усложнивших процесс предоставления персонала для миссий со стороны национальных государственных структур стран-участниц.

Во-первых, гражданские специалисты являются достаточно неоднородной группой в плане подчиненности, т. е. представляют различные области и ведомства, от судебного производства до инженерного дела. Например, в Германии предоставление персонала для гражданских миссий связано и с частным (инженерные кадры), и с государственным секторами экономики (специалисты по государственному управлению). В процессе развертывания гражданских миссий со стороны ФРГ задействованы Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство по экономическому сотрудничеству и развитию,

которые являются независимыми структурами со своими специфическими особенностями. Так, в Министерстве внутренних дел ФРГ существует рабочая группа по международным полицейским миссиям, а в Министерстве юстиции подобного рода группа отсутствует.

Во-вторых, в ЕС отсутствует общая согласованная система рекрутирования кадров, что негативно влияет на уровень подготовки. Некоторые страны, однако, заботятся о создании специальных образовательных площадок и программ по отбору, обучению, подготовке, обслуживанию и оценке персонала. К лидерам в этой области относятся Швеция (Folke Bernadotte Academy, создана в 2002 г.), ФРГ (Zentrum für interdisziplinäre Forschung, основан в 2002 г.) и Финляндия (Центр кризисного реагирования, основан в 2007 г.). Данные центры ведут подготовку гражданского состава миссий для ООН, ЕС, ОБСЕ, а в перспективных планах – и для НАТО. Но большинство стран ЕС до сих пор находятся лишь на стадии систематического проведения учений и создания специальных правовых рамок для подготовки персонала в интересах гражданских миссий ЕС [27].

В-третьих, для гражданских сил не существует рамок обязательств, обычно присущих военной иерархии. Принцип свободного выбора в равной степени распространяется на государственных служащих, специалистов из частного сектора и организаций. При условии предварительного согласия часто все же возникает ситуация, когда из частных соображений поступает отказ в момент непосредственного развертывания миссии. Этим, в частности, объясняются численные несоответствия между заявленными и реальными показателями миссий. Для решения этой проблемы создаются т. н. экспертные команды, в рамках которых ведется подготовка по специализированным вопросам, контрактным условиям и моральным аспектам, примером являются гражданские кризисные оперативные команды (Civilian Response Teams)⁷.

В-четвертых, фактор внутренней мотивации персонала играет далеко не в пользу решения проблемы. Для большинства гражданских специалистов заграничная командировка, связанная с участием в миссии, не является серьезным карьерным достижением и не приносит значительных финансовых привилегий, а восстановление занимает длительное время. Уровень риска, связанный с работой в кризисном регионе, уменьшает привлекательность вакансий в миссиях ЕС. В данной ситуации прямой поиск со стороны ЕС специалистов и заключение с ними соответствующих контрактов может серьезно исправить ситуацию. В силу того, что часто внутри государственных структур существуют ограничения, то прямая система не только увеличит количество потенциальных

⁶ Council of the European Union, Civilian Headline Goal 2004. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm (accessed 31 Mar 2022).

⁷ Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. Brussels, 23 Jun 2005. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10462.en05.pdf> (accessed 31 Mar 2022).

кандидатов, но и в целом снизит затраты для стран ЕС. С другой стороны, потеря контроля над подготовкой кадров со стороны государств влечет снижение их политического влияния при подготовке проведения миссий, что явно противоречит их целям, поэтому данный путь решения проблемы имеет весьма ограниченный потенциал⁸.

В вопросе подготовки кадров для миссий на уровне ЕС важнейшую роль играет обмен опытом в рамках многочисленных семинаров на площадках учебно-научных центров, прежде всего Германии и Финляндии. Помимо этого, например, в июле 2009 г. Военно-политический комитет (PSC) Евросоюза утвердил 4 целевых ориентира в области кадровой политики для гражданских миссий: 1) национальные минимальные стандарты подготовки кадров; 2) параметры национального бюджета в указанной области; 3) национальные базы данных по персоналам; 4) создание программ регулярного повышения квалификации⁹. Соответственно, можно сделать вывод, что ЕС является главным бенефициаром повышения эффективности миссий, однако реализация конкретных проектов может быть осложнена отсутствием заинтересованности со стороны государств.

Место гражданского компонента кризисного реагирования в диалоге Россия – ЕС

Роль гражданского компонента кризисного урегулирования в российско-европейском диалоге начала XXI в., как представляется, имела весьма значительный потенциал реализации, однако в силу ряда причин сотрудничество оказалось весьма ограниченным с обеих сторон, как по масштабу взаимодействия, так и по спектру направлений.

Исторически взаимодействие России и ЕС, в том числе по вопросам безопасности, можно и нужно отсчитывать с 1994 г. – момента подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), представлявшего собой качественный шаг вперед по сравнению с предыдущим соглашением СССР – ЕС 1989 г., единственными целями которого были стабильность и содействие восстановлению советской экономики при определенной технической помощи со стороны Брюсселя. СПС явилось краеугольным камнем возникновения реального двустороннего политического диалога, в т. ч., как упоминалось в разделе II документа, направленного на установление новых форм консультаций и сотрудничества в целях укрепления международной безопасности¹⁰.

В 2000 г. заложенный подписанием и ратификацией СПС в 1997 г. динамизм нашел свое воплощение в специальной совместной Декларации об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе, принятой в Париже, а до создания четырех общих пространств в 2005 г. было принято пять деклараций такого типа. Была создана достаточно объемная и реально действующая структура сотрудничества в вопросах безопасности на различных уровнях: саммиты, проводимые раз в два года, ежегодный Совет сотрудничества на уровне министров (в 2004 г. заменен более гибким органом – Постоянным советом партнерства), заседания Комитета по сотрудничеству, заседания Тройки политических директоров, подкомитеты по техническим вопросам и парламентское сотрудничество посредством комитетов в Государственной Думе и Европейском Парламенте.

Крупнейшим достижением в рассматриваемой области сотрудничества ознаменовался 2003 г., поскольку именно тогда берет начало по сути основополагающее практическое воплощение российско-европейского диалога в сфере гражданского компонента кризисного урегулирования – участие РФ в первой в истории полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине (EUPM/BiH, ПМЕС)¹¹. Специальные международные полицейские силы (СМПС) Организации Объединенных Наций присутствовали в стране еще с 1996 г., а с 1 января 2003 г. ЕС взял на себя продолжение деятельности СМПС путем предоставления порядка 500 офицеров полиции, предложив европейским странам, не входящим в Союз, членам НАТО и кандидатам на вступление в ЕС, а также государствам-членам ОБСЕ внести свой вклад в ПМЕС.

РФ таким образом присоединилась к Положению о ПМЕС, предоставила в состав миссии пять прикомандированных сотрудников полиции, ротируемых ежегодно, несла расходы по командированию, включая заработную плату, денежное довольствие, медицинские расходы, страховку, дорожные расходы в Боснию и Герцеговину и обратно. Отдельно стоит обратить внимание, что поскольку миссия была гражданской, оружие носить и применять российские и европейские офицеры права не имели, несли службу в своей национальной форме, а в рамках миссии носили лишь специальные береты и знаки различия [28, р. 8]. Офицеры находились в оперативном подчинении главы миссии, имели равные права и обязанности с европейскими коллегами, собственный Пункт связи

⁸ Guéhenno J.-M. Civilian capacity in the aftermath of conflict – Report A/65/747–S/2011/85. United Nations, 22 Feb 2011. URL: http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2011/benner-et-al_2011_DSF_un-peace-ops.pdf (accessed 31 Mar 2022).

⁹ Preparatory measures budget line within the CFSP budget and rapid deployment needs under civilian ESDP. 22 Oct 2009. URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi9n97eot5zw> (accessed 31 Mar 2022).

¹⁰ Agreement on Partnership and Cooperation establishing a Partnership between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Russian Federation, of the Other Part. Signed on the basis of the Council and Commission Decision of 30 October 1997 (97/800/EC, ECSC, Euratom141). URL: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/Russia-EU_agreement_en.pdf (accessed 31 Mar 2022).

¹¹ Agreement between the European Union and the Russian Federation on the participation of the Russian Federation in the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH). 24 Jul 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22003A0805%2801%29> (accessed 31 Mar 2022).

национального контингента. Ежегодные расходы на время участия РФ составляли порядка 25000 евро, а продолжительность участия составила 3 года, в 2006 г. российские офицеры были отозваны, в то время как сама миссия продолжалась до 2012 г.¹²

Российские полицейские внесли весомый вклад в выполнение целей миссии: укрепляли оперативный потенциал и взаимодействие боснийских правоохранительных органов, занимающихся борьбой с организованной преступностью и коррупцией, оказывали помощь и поддержку в планировании и проведении расследований, укрепляли сотрудничество полиции, прокуратуры и пенитенциарной системы Боснии и Герцеговины¹³.

К сожалению, сотрудничество не нашло своего продолжения, и российская сторона не участвовала, например, в таких знаковых мероприятиях по построению гражданского компонента кризисного реагирования ЕС, как стартовавшая в 2005 г. и действующая до сих пор миссия по приграничной помощи Республике Молдова и Украине (EUBAM), чья основная роль заключалась в «содействии модернизации управления общей границей в соответствии с европейскими стандартами», в поиске решения «замороженного приднестровского конфликта», а также миссии ЕС по обеспечению законности в Грузии EUJUST Themis 2004–2005 гг., направленной на поддержку реформы системы уголовного правосудия [29, р. 235].

Как справедливо указывает Д. А. Данилов, Европейский союз воспринимал Россию как «младшего партнера», несмотря на особые интересы нашего государства на постсоветском пространстве и существенную ограниченность собственного антикризисного потенциала, а политические риски равноправного сотрудничества с РФ оказались неприемлемыми для ЕС [30, с. 124]. Принимая во внимание ряд цветных революций в непосредственной близости от российских границ в начале XXI в. (Грузия – 2003 г., Украина – 2004 г., Киргизия – 2005 г.), параметры и перспективы «стратегического партнерства» становились все более размытыми и неопределенными. Попытка преодоления декларативности отношений была предпринята в 2005 г. согласованием четырех дорожных карт по построению т. н. четырех общих пространств, включая «пространство сотрудничества в области внешней безопасности», однако ключевой пункт практического воплощения данных намерений – общее кризисное урегулирование – не демонстрировал качественного прогресса.

Исключением из тенденции стало согласованное после прихода на пост Президента РФ Д. А. Медведева

участие России в европейской военной миссии в Чаде и Центральноафриканской Республике (EUFOR Tchad/RCA). Президент подписал 1 сентября 2008 г. указ, подтверждающий отправку контингента численностью в 200 человек и 4 вертолета Ми-8МТ самой продвинутой модификации, позволяющей использовать летательный аппарат в качестве как транспортного, так и штурмового средства¹⁴. С учетом того, что численность всей миссии составляла порядка 3000 человек, российский вклад был весьма существенным, однако чисто военным, и к гражданскому компоненту кризисного урегулирования относился уже весьма условно.

Грузинские же события 2008 г., последовавший глобальный экономический кризис, а затем и украинский кризис 2014 г. практически окончательно поставили крест на российском участии в европейских гражданских и военных миссиях, подорвав институциональное и нормативное сотрудничество России с ЕС по повестке безопасности и обороны. Дефицит стратегического видения перспектив двустороннего взаимодействия и баланса интересов ограничили и практически нивелировали поиск взаимовыгодных схем развития отношений, а взаимная заинтересованность сторон и стремление к поиску практически работающих целей, задач и инструментов кооперации находятся на крайне низком уровне.

Заключение

Можно с уверенностью констатировать, что после окончания холодной войны значение гражданского компонента в кризисном урегулировании и постконфликтной стабилизации становилось все более очевидным, и в результате, начиная с 2000 г. концептуально, а с 2003 г. практически, ЕС начал развертывание гражданских миссий под эгидой Европейской политики безопасности и обороны. Однако, в отличие от военных миссий ЕС, гражданской составляющей кризисного реагирования уделялось не так много внимания, в ней не числился ряд серьезных проблем, масштаб миссий и спектр задач были сравнительно небольшими и играли в основном вспомогательную роль.

Для стабильного развития гражданского измерения ЕПБО необходимо, как было показано, несколько основных параметров, ключевыми из которых следует назвать политическую волю к активному внедрению гражданского компонента политики безопасности, в частности, на уровне полевых миссий, со стороны государств ЕС и структур самого Евросоюза, а также решение проблемы достаточности и пополняемости кадрового потенциала.

¹² EU completes its police mission in Bosnia and Herzegovina. Brussels, 30 Jun 2012. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/131441.pdf (accessed 31 Mar 2022).

¹³ European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). Jun 2012. URL: https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/pdf/25062012_factsheet_eupm-bih_en.pdf (accessed 31 Mar 2022).

¹⁴ О направлении воинского формирования Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в операции Европейского союза в поддержку присутствия ООН в Республике Чад и Центральноафриканской Республике. Указ Президента РФ № 1279 от 01.09.2008. *Российская Газета*. 03.09.2008. № 4742.

Основная ценность ЕС в данном контексте как интеграционного объединения заключается, как представляется, в объединении и координации европейских национальных ресурсов, создании площадок и возможностей для обмена опытом, повышения мотивации и профессионального уровня специалистов и экспертов в области гражданского компонента кризисного урегулирования, что позволяет преодолеть разнонаправленность интересов и снизить зависимость Союза от конкретных позиций государств-участников в определенный момент времени.

Взаимодействие же ЕС и РФ на данном направлении, имевшее на этапе становления гражданского компонента ЕПБО значительные горизонты развития, воплотившееся в не самое масштабное, но при этом плодотворное и полезное сотрудничество, к сожалению, в силу ряда

региональных и глобальных геополитических и экономических причин перестало рассматриваться как перспективный ресурс для взаимовыгодного партнерства, а на современном этапе двусторонних отношений и в обозримой перспективе потенциал кооперации в сфере гражданского компонента кризисного реагирования не входит в проблемное поле ни российской, ни европейской политики безопасности.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflicting interests: The author declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Литература / References

1. Громыко А. А. О насущном: Европа и современный мир. М.-СПб.: Нестор-История, 2017. 232 с.
Gromyko A. A. *To the vital issues: Europe and the modern world*. Moscow-St. Petersburg: Nestor-Istoriia, 2017, 232. (In Russ.)
2. Кавешников Н. Ю. Институционально-политическое развитие ЕС: кризис и варианты трансформации. *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. № 5. С. 14–24. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-5-14-24>
Kaveshnikov N. Yu. Institutional and political development of the European Union: systemic crisis and transformation options. *World Economy and International Relations*, 2017, 61(5): 14–24. (In Russ.) <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-5-14-24>
3. Стрежнева М. В. Методологические аспекты в изучении внешней политики и глобальной роли Европейского союза. *Полис. Политические исследования*. 2017. № 6. С. 25–42. <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.03>
Strezhneva M. V. Methodological aspects in the study of foreign policy and global role of the European Union. *Polis. Political Studies*, 2017, (6): 25–42. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.03>
4. Арбатова Н. К., Андреева Т. Н., Басов Ф. А., Васильев В. И., Воронов К. В., Зуева К. П., Кокеев А. М., Павлова М. С., Соколова П. С., Тимофеев П. П., Черкасова Е. Г., Шумицкая Е. В., Хорольская М. В. Стратегическая автономия ЕС и перспективы сотрудничества с Россией. М.: Весь мир, 2020. 368 с.
Arbatova N. K., Andreeva T. N., Basov F. A., Vasilev V. I., Voronov K. V., Zueva K. P., Kokeev A. M., Pavlova M. S., Sokolova P. S., Timofeev P. P., Cherkasova E. G., Shumitskaya E. V., Khorolskaya M. V. *Strategic autonomy of the EU and prospects for cooperation with Russia*. Moscow: Ves mir, 2020, 368. (In Russ.)
5. Потемкина О. Ю. Внешняя политика Европейского союза в постлиссабонский период. *Современная Европа*. 2017. № 5. С. 149–151.
Potemkina O. Yu. Foreign policy of the European Union in the post-Lisbon period. *Sovremennaya Yevropa*, 2017, (5): 149–151. (In Russ.)
6. Smith M. The European Union and the global arena: in search of post-Brexit roles. *Politics and Governance*, 2019, 7(3): 83–92. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i3.2133>
7. Ekengren M., Hollis S. Explaining the European Union's security role in practice. *Journal of Common Market Studies*, 2020, 58(3): 616–635. <https://doi.org/10.1111/jcms.12946>
8. Кеpe M., Black J., Melling J., Plumridge J. *Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond*. RAND, 2018, 43. URL: <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/eda-capability-requirements-2035.html> (accessed 31 Mar 2022).
9. *Security and defence in Europe*, eds. Ramirez J. M., Biziewski J. Cham: Springer, 2020, 264.
10. Журкин В. В. Военная политика Евросоюза. М.: Междунар. отношения, 2014. 256 с.
Zhurkin V. V. *Military policy of the European Union*. Moscow: Mezhdunar. otnosheniia, 2014, 256. (In Russ.)
11. Арбатова Н. К. Станет ли Европейский союз мировым центром силы? *Мировая экономика и международные отношения*. 2020. Т. 64. № 6. С. 51–65. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-51-65>
Arbatova N. K. Will European Union become a global power center? *World Economy and International Relations*, 2020, 64(6): 51–65. (In Russ.) <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-51-65>
12. Арбатова Н. К., Андреева Т. Н., Васильев В. И., Воронов К. В., Зуева К. П., Кокеев А. М., Соколова П. С., Тимофеев П. П., Хорольская М. В., Черкасова Е. Г., Шумицкая Е. В. Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. М.: ИМЭМО РАН, 2017. 33 с. <https://doi.org/10.20542/978-5-9535-0505-5>

- Arbatova N. K., Andreeva T. N., Vasiliev V. I., Voronov K. V., Zueva K. P., Kokeev A. M., Sokolova P. S., Timofeev P. P., Khorolskaya M. V., Cherkasova E. G., Shumitskaya E. V. A *Global Strategy for European Union's foreign and security policy 2016*. Moscow: ИММО, 2017, 33. (In Russ.) <https://doi.org/10.20542/978-5-9535-0505-5>
13. Данилов Д. А. Формирование новых инструментов и механизмов ОПБО. *Европейский Союз: факты и комментарии*. 2018. № 93. С. 74–78.
Danilov D. A. Formation of new instruments and mechanisms of the CSDP. *European Union: facts and comments*, 2018, (93): 74–78. (In Russ.)
14. Barrie D., Barry B., Boyd H., Childs N., Giegerich B. Europe's defence requires offence. *Survival*, 2021, 63(1): 19–24. <https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1881249>
15. Henke M. E. Networked cooperation: how the European Union mobilizes peacekeeping forces to project power abroad. *Security Studies*, 2019, 28(5): 901–934. <https://doi.org/10.1080/09636412.2019.1662480>
16. Новикова О. О. Европейский Союз в системе международной безопасности: новые инструменты кризисного урегулирования. *Полис. Политические исследования*. 2008. № 4. С. 174–185.
Novikova O. O. European Union in the system of international security: new instruments of crisis settlement. *Polis. Political Studies*, 2008, (4): 174–185. (In Russ.)
17. Щербак И. Н. Стратегия кризисного реагирования Евросоюза в условиях глобальных вызовов. *Современная Европа*. 2021. № 4. С. 151–160. <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope42021151160>
Shcherbak I. N. US's crisis response strategy in light of global challenges. *Sovremennaya Yevropa*, 2021, (4): 151–160. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope42021151160>
18. Schimmel F. *EU civilian crisis management in 2030: a test-run of scenario-based planning*. Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2021, 10.
19. Pirozzi N. *The EU's comprehensive approach to crisis management*. Brussels, 2013, 27.
20. Chivvis C. S. *EU civilian crisis management. The record so far*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010, XIII+52.
21. Pond E. The EU's test in Kosovo. *The Washington Quarterly*, 2008, 31(4): 97–112. <https://doi.org/10.1162/wash.2008.31.4.97>
22. Pirozzi N. The European Union and civilian crisis management after Lisbon. *European Foreign Affairs Review*, 2015, 20(2): 287–306.
23. Haber E. Primat der Stabilität. Der Pragmatismus aller Beteiligten ebnete den Weg für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Kosovo. *Internationale Politik*, 2009, 64(7-8): 83–89.
24. *Europe deploys towards a civil-military strategy for CSDP*. Egmont Paper 49, eds. Biscop S., Coelmont J. Academia Press, 2011, 23.
25. Major C., Mölling C. Towards an EU Peacebuilding Strategy? *European Parliament*, 2010. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410peacebuildingstrategy_/sede260410peacebuildingstrategy_en.pdf (accessed 31 Mar 2022).
26. Zupančič R., Pejić N., Grilj B., Rodt A. P. The European Union rule of law mission in Kosovo: an effective conflict prevention and peace-building mission? *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2018, 20(6): 599–617. <https://doi.org/10.1080/19448953.2017.1407539>
27. Mölling C., Schimmel F. *Upgrading Europe's civilian crisis management – a strategic planning process in ten steps*. DGAP Policy Brief, (28). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2020. URL: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-71287-8> (accessed 31 Mar 2022).
28. Muehlmann T. Police restructuring in Bosnia-Herzegovina: problems of internationally-led security sector reform. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2008, 2(1): 1–22. <https://doi.org/10.1080/17502970701810856>
29. Fernandes S. ESDP and Russia: a decade of unfulfilled promise. *Advances in military sociology: essays in honor of Charles C. Moskos* (Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development, vol. 12, pt. 1), ed. Caforio G. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2009, 233–258. [https://doi.org/10.1108/S1572-8323\(2009\)000012A018](https://doi.org/10.1108/S1572-8323(2009)000012A018)
30. Данилов Д. А. Политические отношения Россия – ЕС: эволюция и перспективы. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*. 2021. Т. 14. № 2. С. 121–138. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.201>
Danilov D. A. Russia-EU political relations: evolution and prospects. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 14(2): 121–138. (In Russ.) <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.201>