

I. АМБИВАЛЕНТНОЕ НАСЛЕДИЕ

1. Предтечи

Нередко ведущим идеологом европейской интеграции называют Уинстона Черчилля. В этом есть значительная доля правды, хотя и далеко не вся правда. Говоря о Черчилле, ссылаются обычно на широко известную в Европе речь, произнесенную им 19 сентября 1946 г. в Цюрихском университете.

Черчилль сказал тогда: «Нам необходимо построить нечто вроде Соединенных Штатов Европы... На мой взгляд, первым шагом должно быть налаживание партнерства между Францией и Германией»¹. Оговорившись, что он не будет формулировать детальную программу, Черчилль подчеркнул: «Великобритания, Британское Содружество Наций, Америка и Советская Россия (а я хотел бы надеяться на ее участие в нашем проекте, ибо в этом случае можно было бы и в самом деле рассчитывать на надежный успех) должны стать партнерами и поручителями в строительстве новой Европы и должны в дальнейшем защищать ее право на мирное существование и процветание»². Так что важная роль Черчилля несомненна тем более, что он цюрихской речью не ограничился и не раз еще выступал с призывами к европейской интеграции в форме СШЕ или какой-либо иной.

Вместе с тем возникло немало споров о месте, которое он определял в процессе интеграции Британии, опасаясь подчинения Лондона надправительственным структурам объединенной Европы. Как справедливо утверждает в Энциклопедии Европейского Союза, «поддержка Черчиллем континентальной европейской интеграции и его стремление сохранить британский суверенитет и независимость определили британское от-

¹ Уинстон Черчилль. Мускулы мира. М., 2011. С. 498, 501.

² Там же. С. 503.

ношение к ЕС на десятилетия вперед»³. Впрочем, не это было основным в подходе Черчилля, особенно к военно-политическим проблемам.

В чем Черчилль действительно сыграл огромную роль, так это в продвижении ранних планов военно-политической интеграции, проектов создания европейской армии – предшественника, пусть далекого и неудачного, будущей ОПБО. И в этом он существенно отличался от главных творцов Евросоюза – Робера Шумана, Жана Монне и их сподвижников, развивавших интеграционный процесс в экономическом направлении.

Правда, в цюрихской речи основной подход Черчилля был сильно приглушен. И не случайно. Ведь это выступление состоялось всего через полгода после нашумевшей не только в Европе, но и во всем мире фултонской речи британского политика (она была произнесена 5 марта 1946 г. в Вестминстерском колледже городка Фултон, в штате Миссури, в присутствии президента США Гарри Трумэна).

Именно в ней Черчилль⁴ обвинил Москву в сооружении «железного занавеса» и призвал к созданию западной военной коалиции против СССР, предложил сформировать международные вооруженные силы, западную систему коллективной безопасности.

В Европе же он настойчиво агитировал за создание европейской армии с участием германских контингентов. Особенно большое впечатление произвело в Западной Европе выступление Черчилля 11 августа 1950 г. в Консультативной ассамблее Совета Европы, где он внес резолюцию о «немедленном создании объединенной европейской армии»⁵. Позднее автор неудавшегося проекта Европейского оборонительного сообщества (ЕОС, о нем речь ниже) премьер-министр Франции Рене Плевен признавался, что именно этот призыв Черчилля вдохновил его на создание плана ЕОС⁶. Огромную роль Черчилля в продвижении идеи европейской армии – ЕОС широко отмечали в Великобритании, где газета «Дейли телеграф» дала ей название «дитя цюрихской речи Черчилля»⁷. Одним из первых

³ Encyclopedia of the European Union. Ed. by Desmond Dinan. London, 2000. P. 42.

⁴ Уинстон Черчилль. См. выше. С. 468, 473, 474, 482, 489.

⁵ Timothy Bainbridge. The Penguin Companion to European Union. London, 2003. P. 185.

⁶ Ibid. P. 419.

⁷ Трухановский В.Г. Уинстон Черчилль. М., 2003. С. 415.

на эту роль Черчилля обратил внимание выдающийся российский историк, академик Владимир Григорьевич Трухановский.

Роли Черчилля в процессах европейской интеграции вполне обоснованно уделено здесь особое внимание. Среди ее предшественников именно он был крупнейшим политическим деятелем Западной Европы, да и Запада в целом, который приложил наиболее масштабные усилия у истоков европейской интеграции, чтобы повернуть ее в военно-политическом направлении. Так что Черчилля вполне можно считать основным претечей ОПБО, естественно, с оговоркой о принципиальном различии эпох.

Впрочем, круг авторов идей объединения Европы вовсе не ограничен XX веком, а протянулся далеко в историю. Даже если не вспоминать о Древней Греции или Риме (а они сыграли свою, пусть и очень отдаленную, роль в зарождении подобных замыслов), и Возрождение, и Новое время отмечены появлением интереснейших идей. За ними стоят великие имена: в период Возрождения – Данте и Эразм Роттердамский, в Новой истории – Кант и Сен-Симон, Гёте и Гюго, немало других, пусть и менее известных. Правда, все они, выдвигая проекты единой Европы, концентрировались – и это было естественно – на ее главных чертах и особенностях, почти не затрагивая ее военно-политические ипостаси.

Но были и такие, кто уделял особое внимание именно последним. Достаточно широко известны идеи выдающегося деятеля Франции XVIII в., сподвижника короля Генриха Наваррского герцога Максимилиана Сюлли, выдвинувшего в 1638 г. достаточно развернутый проект политической и военной перестройки Европы. Сюлли предлагал сформировать объединение тогдашних 11 монархий и 4 республик, которое охватывало бы всю Западную Европу до границ Московского государства и Османской империи⁸. Он детально разработал структуру такого объединения с общей армией. Европейская армия, по плану Сюлли, должна была бы состоять из 100 тысяч пехотинцев, 25 тысяч кавалеристов и 120 артиллерийских орудий⁹. Дополнительно предполагались силы поддержки, которые выделялись бы пятнадцатью субъектами объединенной Европы.

Были и другие проекты, менее известные. В одних также предлагалось создать европейскую армию, как в плане француз-

⁸ Timothy Bainbridge. Op. cit. P. 427.

⁹ Trevor Salmon and Alistair Shepherd. *Toward a European Army. A Military Power in the Making?* Boulder-London, 2003. P. 19.

ского советника Антуана Марини (1463), служившего при дворе короля Богемии. Другие больше внимания уделяли политическим аспектам, затрагивая военные лишь опосредованно. Таким был, в частности, проект английского квакера Уильяма Пенна (1692–1694), будущего основателя Пенсильвании. Довольно широко обсуждались предложения французского аббата Шарля де Сен-Пьера об учреждении Европейского Союза (1712). Проект ученого аббата одобрял Руссо и высмеивал Вольтер¹⁰. Были и другие планы, хотя порой они просто повторяли друг друга.

Россия довольно редко возникала в этих проектах. В одних, как у Сюлли, она рассматривалась как инородное или даже враждебное государство. В других наоборот. В знаменитой речи о СШЕ – Соединенных Штатах Европы, которую Виктор Гюго произнес на конференции в Париже в 1849 г., он сказал: «Придет день, когда все вы, Франция, Россия, Италия, Британия, Германия, все нации этого континента, не теряя свои отличительные качества или свою славную индивидуальность, объединитесь в высоком единстве и образуете братство Европы... Соединенные Штаты Европы»¹¹. Речь великого писателя встретила восторженное отношение во многих европейских странах.

Переходя к XX веку, следует подчеркнуть, что в это время, особенно после Первой мировой войны, идеи объединения Европы приобретают все более прагматический характер. На место отдельных индивидуальных выступлений стали приходиться – порой довольно массовые – политические движения. Они были связаны прежде всего с двумя именами, которые Уинстон Черчилль упомянул в своей цюрихской речи¹². Это австрийский граф Ричард Куденхове-Калерги и министр иностранных дел Франции Аристид Бриан.

Первый основал в 20-х гг. XX в. Панъевропейское движение, а затем и Панъевропейский Союз, развивший довольно бурную деятельность. Движение и Союз призывали к объединению континентальной Европы, исключая из нее СССР, Британию и США. Были проведены конгрессы в Вене, Берлине, Базеле, снова в Вене, а в 1943 г. в Нью-Йорке, куда граф эмигрировал. В том же году он сформулировал и конституцию Соединенных Штатов Европы и обратился с призывом о поддержке ее ко всем правительствам стран антигитлеровской коалиции.

¹⁰ Timothy Bainbridge. Op. cit. P. 427.

¹¹ Ibid. P. 530–531.

¹² Уинстон Черчилль. Указ. соч. С. 498.

Аристида Бриана называли главным идеологом федералистского движения, выступавшего под лозунгом создания Европейского федерального союза. Меморандум с планом ЕФС Бриан представил в Лигу Наций в 1929 г., где он был встречен достаточно благожелательно, хотя, правда, вскоре и забыт.

В принципе между панъевропейцами и федералистами особых различий не было. И там, и там участвовали порой одни и те же люди, в том числе многие видные политики, известные деятели науки, литературы, экономисты и просветители. Одним словом, это было добропорядочное пацифистское движение, развивавшееся во многих европейских странах. Его кульминацией стал Конгресс Европы, прошедший в мае 1948 г. в Гааге с участием более 800 видных политиков, ученых, писателей, журналистов практически из всех стран Западной Европы. На его базе вскоре, в октябре 1948 г., было основано Европейское движение, развернувшее кампанию в поддержку интеграции Европы. В целом же все эти движения и организации несомненно способствовали развитию общественной поддержки интеграционного процесса в Европе, создания и укрепления Европейского Союза во всех его проявлениях, включая ОПБО.

2. Первые попытки

О них в Западной Европе заговорили лишь после того, как началось зарождение Европейского сообщества, оформленное подписанием в Париже 18 апреля 1951 г. Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом первого документа о европейской интеграции. Это был Договор о создании Европейского объединения (сообщества) угля и стали, вступивший в силу в 1952 г.

Первый зародыш Евросоюза был чисто экономическим. Однако довольно быстро за ним последовали проекты политического и военного строительства. В свое время впечатляющий успех экономической интеграции затмил в общественном сознании тот факт, что параллельно с началом строительства главной, экономической «опоры» объединяющейся Европы началось сооружение и второй «опоры» – политической и военной.

Активная кампания под лозунгом создания европейской армии прокатилась тогда по всей Западной Европе. Ее восхваляли энтузиасты интеграции, за ней скептически, хотя и с одобрением, наблюдали американцы, занятые сколачиванием НАТО,

и, естественно, ее осудила советская пропаганда как очередной империалистический заговор.

Спустя всего год с небольшим после Парижского договора, открывшего эру интеграции, был выработан и подписан 27 мая 1952 г. опять-таки в Париже новый договор, на сей раз о Европейском оборонительном сообществе (ЕОС). В него вошли все те же шесть государств, что и в первый Парижский договор: Бельгия, ФРГ, Италия, Люксембург, Нидерланды и Франция, которая по праву должна была бы стоять во главе этого списка как главный инициатор интеграционных процессов. По имени французского премьер-министра Рене Плевена, одного из самых активных поборников ЕОС, вся эта программа часто именовалась планом Плевена.

Одновременно с ЕОС был столь же быстро разработан план создания еще одной организации – Европейского политического сообщества (ЕПС), призванного действовать рука об руку с ЕОС. Речь фактически шла о процессе, могущем подойти буквально к порогу европейской конфедерации или федерации, куда более продвинутой, чем та структура, которую предусматривают все последующие договоры о развитии Европейского Союза, включая и последний из них – Лиссабонский договор 2009 г. В ЕОС и ЕПС предусматривалась надежная система органов принятия решений: Европейский исполнительный совет с далеко идущими полномочиями, Совет министров, Комиссия, Парламентская ассамблея (а в перспективе двухпалатный парламент) с законодательными правами, намного превышающими компетенцию сегодняшнего Европейского парламента, Суд с сильными юридическими полномочиями.

Что касается Европейской армии, то она замышлялась как мощная военная группировка в составе 40 дивизий: 14 французских, 12 германских, 11 итальянских и 3 от стран Бенилюкса. По свидетельству современных исследователей, опирающихся на более широкий круг источников, ее численность должна была составить более 100 тыс. чел.¹³ Армия должна была иметь единую воинскую форму и общее знамя. Была запланирована стандартизация индустриальных военных потенциалов¹⁴. Предусматривались совместное обучение и общая система обеспечения военной техникой.

¹³ Wyn Rees. The US-EU Security Relationship. N. Y., 2011. P. 3.

¹⁴ The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World. Federiga Bindi (Ed.). Washington, 2010. P. 14.

Все это предполагало, что европейская интеграция стала поворачиваться в сторону безопасности и обороны, отодвигая на второй план экономическую основу Сообществ. Можно сказать, что Европейское оборонительное сообщество и Европейское политическое сообщество (договор о котором, впрочем, так и не был подписан) мыслились как организации, куда более мощные, чем те структуры ЕС, которые формируются и действуют в наши дни в рамках ОПБО. Так что развитие европейской интеграции могло бы пойти по иному пути.

Исторические параллели, естественно, относительноны и часто обманчивы. И все же если сравнить те объективные и субъективные факторы, которые толкали Европу в середине XX века на путь военной интеграции, и те, что вернули ее на тот же путь на рубеже XX и XXI вв., то можно заметить и сходство, и различие. Сходство, несомненно, существует, например, в американских подходах. И тогда, и теперь ключевым элементом отношения Вашингтона к европейским усилиям был неизбежный вопрос: как они повлияют на американские интересы? Как они будут инкорпорированы в возникшую тогда, в середине XX века, и представляющую собой мощнейшую организацию сейчас, в XXI веке, атлантическую систему военно-политического сотрудничества? Или они будут выведены из этой системы с помощью осторожных, а может быть, и не очень осторожных ходов и решений? Эти находящиеся пока без ответа вопросы беспокоили Америку полвека назад, беспокоят и сейчас, в новом столетии, пожалуй, даже больше, чем прежде.

Наряду с этим существуют факторы, которые изменились радикально. Это относится, прежде всего, к самому Европейскому Союзу. Он трансформировался не только количественно, увеличив с 6 до 27 число своих членов в первом десятилетии XXI в., но еще более – качественно. Особенно в экономике, где ЕС стал гигантом, соперничающим с США.

Еще один фактор, переживший поистине историческую перемену: СССР/Россия. Отношение России к поискам ЕС в области безопасности и обороны диаметрально противоположно позиции, которую занимал в свое время Советский Союз. Все эти сравнения привносят новые штрихи в оценку европейской военно-политической интеграции.

Следует сказать и о тех факторах, которые частично остались теми же, а частично изменились за прошедшие полвека с лишним. Это относится в первую очередь к позиции Франции – зачинателя европейской интеграции, к ее национальным

интересам и национализму. Тем более, что эти национальные интересы и этот национализм, придя в противоречие с европейской интеграцией, и привели к краху амбициозных проектов ЕОС и ЕПС. В Париже тогда возобладало опасение, что быстрое формирование военно-политического объединения ущемит в конечном счете французские интересы. К этому опасению добавился страх перед ростом военного потенциала Германии, который был бы неизбежен в рамках ЕОС.

Результатом стал провал ратификации Договора о Европейском оборонительном сообществе в Национальном собрании Франции. В ходе голосования 30 августа 1954 г., за которым следила не только Европа, но и буквально весь мир, договор был отвергнут 319 голосами против 264. Решающую роль сыграли голлисты – сторонники самостоятельного курса Франции и коммунисты – друзья Москвы (один из главных отцов-основателей Евросоюза Жан Монне с негодованием писал о «смычке правого и левого национализма»¹⁵). За катастрофой ЕОС последовала и тихая смерть так и неоформленного в виде договора проекта ЕПС.

Что касается процесса европейской интеграции, то он прочно стал на рельсы экономики, где и пришел к столь впечатляющим успехам. Безопасность и оборона в чисто европейском измерении были забыты на десятилетия. Впрочем, они были поглощены быстро набиравшим силу НАТО.

Встает вопрос: почему лидеры Западной Европы сразу смирились с невозможностью формировать собственные структуры безопасности и обороны в системе Европейских сообществ? Тому можно найти несколько причин, среди которых главными представляются две.

Первая – это бурное развитие холодной войны между двумя лагерями, Западом и Востоком. Она консолидировала Запад, а основную форму консолидации обеспечивало НАТО.

Вторая причина состоит в том, что западноевропейские руководители, как политическая, так и экономическая элита, быстро осознали преимущества, которые дала им экономическая интеграция.

Сыграла свою роль и позиция США – монопольного лидера Запада тех времен, сделавшего свою ставку на НАТО и добившегося объединения западных усилий именно на натовской основе. Вашингтон обеспечивал свое верховенство и материаль-

¹⁵ См.: Жан Монне. Реальность и политика. Мемуары. М., 2001. С. 452.

но, в первую очередь огромными военными расходами и иными усилиями в военной сфере.

У каждой из основных стран Западной Европы были и свои причины смириться именно с таким развитием событий. Для Великобритании это были традиционные особые отношения с США, от участия в несостоявшемся ЕОС Лондон воздержался. Германия с большой осторожностью проявляла самостоятельность в послевоенный период, к тому же экономическое восстановление было для Бонна приоритетным. Италия ориентировалась на Вашингтон. Во Франции шла борьба между сторонниками и противниками политической и военной интеграции, она продолжалась и после провала ЕОС. Хотя именно Париж, особенно при Шарле де Голле, был по существу единственным приверженцем идеи особой европейской военной идентичности, кульминацией которой стал выход в 1966 году Франции из объединенной военной организации НАТО. Действие всех этих, очень схематично очерченных факторов продолжалось долгое время, что подтвердила и неудача попыток придать интеграционным процессам политический или тем более военный характер.

Впрочем, после катастрофы ЕОС и ЕПС на многие годы эти попытки были оттеснены далеко на задний план успехами курса на экономическую интеграцию. Этот курс был формализован и четко определен в 1957 г. в римском Договоре о создании Европейского экономического сообщества и Договоре о Европейском сообществе по атомной энергии – Евратоме, сформировавших систему трех Европейских сообществ, которая была трансформирована в 1993 г. в Европейский Союз. Естественно, процесс зарождения и роста европейского экономического гиганта не обходился без проблем, сложностей, временных отступлений и зигзагов. Но в конечном счете именно на этом пути Западная Европа реализовала свою цель – Европейский Союз, а впоследствии и его более продвинутую форму – Экономический и валютный союз. Но диалектика этого процесса привела в конце концов к тому, что именно феноменальный экономический успех подвинул Европу на поиск совместных политических решений, а потом и на продвижение к сотрудничеству в сфере общей безопасности и обороны.

Первой ласточкой явилось создание весьма скромной системы Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Решением, принятым 27 октября 1970 г., министры иностранных дел ЕС учредили систему государственных консультаций,

взаимной конфиденциальной информации по закрытым каналам, обсуждения возможных общих подходов к тем или иным процессам и проблемам международной жизни¹⁶. Возглавил ЕПС Политический комитет, в состав которого входили высшие чины дипломатических служб стран – членов ЕС. С самого начала система ЕПС была межправительственной и формально не подчинялась интеграционным органам Европейских сообществ, хотя по существу она развивалась, если так можно выразиться, в широком русле интеграции. Долгое время в компетенцию ЕПС не входили проблемы безопасности и тем более обороны. Лишь в октябре 1981 г. в принятом ЕС Лондонском докладе о Европейском политическом сотрудничестве в очень робкой форме «безопасность» была впервые упомянута как возможная сфера ЕПС. До «обороны» было еще очень далеко.

3. ЗЕС и иные структуры

В довольно своеобразной форме попытки найти возможности для сотрудничества западноевропейских стран в сфере безопасности параллельно предпринимались вне Европейских сообществ, но в довольно аморфной связи с ними. Речь идет о Западноевропейском Союзе (ЗЕС), имеющем свою достаточно долгую историю. Когда первая попытка вырваться на простор политической и военной интеграции закончилась неудачно, был сформирован своего рода суррогат из той же европейской шестерки и Великобритании. Примерно через полгода после падения ЕОС, в том же 1954 г., они заключают Парижские соглашения о ЗЕС, а 6 мая 1955 г. он начинает официально функционировать в составе Франции, Британии, трех стран Бенилюкса, ФРГ и Италии. Внешне ЗЕС выглядел довольно респектабельно: Совет, состоявший из министров иностранных дел и обороны, Секретариат, Ассамблея. На самом же деле ЗЕС, не успев расцвести, быстро завял в тени энергично развивавшегося НАТО, под контролем которого он существовал, хотя имел контакт и с ЕС. В европейских политических кругах его часто называли тогда то «спящей красавицей», то «пустой скорлупой». А из Москвы все же последовал

¹⁶ European Political Cooperation Documentation Bulletin. Florence, 1986, V. 2, No 2. P. 225–226, 241–242, 247.

очередной взрыв негодования и требование отменить Парижские соглашения¹⁷. Успехом оно не увенчалось.

По мере роста экономической мощи ЕС там зародилась идея активизировать ЗЕС и приблизить его к Сообществу. По инициативе Франции на встрече министров иностранных дел и обороны 7 членов Союза в Риме 26–27 октября 1984 г. была принята декларация о возрождении ЗЕС. И он действительно начал играть более серьезную роль.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. в рамках ЗЕС был принят ряд военно-морских акций – в Персидском заливе во время ирано-иракской войны, там же против Ирака после его нападения на Кувейт (в ходе операции «Буря в пустыне»), в блокаде Югославии и др.

Именно ЗЕС сформулировал знаменитые «петерсбергские задачи» миротворческих операций европейских стран, которые в конце прошлого и начале нового века были приняты за основу в рамках Общей политики безопасности и обороны. «Петерсбергский» комплекс целей вобрал в себя своего рода триаду: гуманитарные и спасательные задачи; поддержание мира; задачи боевых сил в управлении кризисами, включая миротворчество¹⁸. Этот комплекс был принят на заседании Совета ЗЕС в Петерсберге близ Бонна 19 июня 1992 г. Активизация ЗЕС шла параллельно с расширением его состава: к концу 1990-х гг. в нем состояло в разных формах (члены, ассоциированные члены, наблюдатели и ассоциированные партнеры) 28 стран Европы.

И все же даже на пике своего расцвета ЗЕС представлял собой странный симбиоз, абстрактно связанный с Евросоюзом, но фактически находившийся под контролем НАТО. Как честно признавал в конце прошлого века наиболее известный и крупный деятель ЗЕС, его генеральный секретарь Виллем ван Экелен, «ЗЕС становился все более эффективным, но он никогда не выйдет из тени НАТО»¹⁹. Короче говоря, ЗЕС продолжал до конца функционировать в полном соответствии с Парижскими соглашениями 1954 г., где говорилось: «Признавая нежелательность дублирования военных структур НАТО, Совет (ЗЕС) и его подразделения будут полагаться на со-

¹⁷ Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Том 1. М., 2004. С. 58, 900.

¹⁸ Western European Union. Information Report. Paris, 1995. P. 33.

¹⁹ Willem van Eekelen. Debating European Security, 1948–1998. The Hague, 1998. P. 328.

ответствующие военные возможности НАТО»²⁰. Не случайно уже на протяжении 1990-х гг. ряд членов Евросоюза, прежде всего Франция и Германия, стали настойчиво добиваться фактической ликвидации ЗЕС и включения его структур в состав ЕС.

Новым направлением на пути продвижения к будущей совместной системе безопасности и обороны ЕС стало формирование отдельными европейскими странами объединенных военных группировок. Инициаторами и в этом начинании выступили Франция и ФРГ, создавшие в 1989 г. франко-германскую бригаду, которая 22 мая 1992 г. была преобразована в Европейский корпус. К 1995 г. в Еврокорпус входили силы уже 5 членов ЕС (Франции, Германии, Испании, Бельгии и Люксембурга) общей численностью около 60 тысяч человек со штаб-квартирой в Страсбурге. В 1995 г. Франция, Италия, Испания и Португалия начали создание двух группировок – сухопутной (Еврофор) и военно-морской (Евромарфор). Великобритания, Бельгия, Германия и Нидерланды образовали свою многонациональную дивизию, а две последние страны – еще отдельный германо-нидерландский корпус численностью 35 тысяч человек. К концу 1990-х гг. существовало уже 16 таких многонациональных формирований²¹. Они продолжали расти, как грибы.

Тем не менее, все эти процессы содержали в себе серьезные изъяны, которые подрывали их изнутри, несмотря на огромные предпринимаемые усилия. Они были нескоординированными. Их не объединяла в единое целое общая стратегия и централизованная организация. Они развивались в основном за пределами Евросоюза – самой мощной европейской структуры. Поэтому в конечном счете результаты этих усилий весьма красочно выглядели на бумаге, но отнюдь не в реальности.

Ярким подтверждением тому может служить судьба Еврокорпуса, которому уже 21 января 1993 г., т.е. меньше, чем через год после его создания, было навязано соглашение с НАТО, во многом поставившее его под оперативный контроль последнего. Лишь на рубеже веков в рамках ОПБО Еврокорпус начал обретать бóльшую самостоятельность. В начале XXI в. в его

²⁰ Western European Union 1954–1997: Defence, Security, Integration. Anne Deighton (Ed.). Oxford, 1997. P. 63.

²¹ EU Security and Defence Policy: The first five years (1999–2004). Ed. by Nicole Gnesotto. Paris, 2004. P. 103.

страсбургской штаб-квартире начали работать офицеры еще 5 стран: Польши, Италии, Австрии, Греции и Турции.

Подводя итог предыстории ОПБО, надо признать, что в течение всего десятилетия 1990-х гг. в Европе постепенно вызревали условия для зарождения крупных инициатив в области совместной безопасности и обороны ЕС. Особенно заметно эти условия проявляли себя во второй половине десятилетия, в канун нового, XXI века. Рано или поздно они должны были привести к радикальным сдвигам.

Чтобы эти сдвиги произошли, была необходима политическая решимость Европейского Союза. И кроме того – прочная правовая основа, так как европейская интеграция зарождалась и развивается строго на базе закона. Ее творцы всегда придавали исключительное значение правовым аспектам деятельности организации.

Именно им уделяли огромное внимание на протяжении 1990-х гг. все сторонники обретения Евросоюзом собственной системы и структур безопасности и обороны. Своего рода эпиграфом к их активности служили часто цитировавшиеся в Европе в те годы слова острого на язык известного бельгийского государственного деятеля Марка Эйкенса: «Европа – это экономический гигант, политический карлик и, что еще хуже, просто червяк до тех пор, пока она не займется формированием оборонного потенциала»²². Это едкое высказывание ярко отражало настроения тех деятелей Евросоюза, которые принялись на рубеже XX и XXI вв. за строительство Общей европейской политики в сфере безопасности и обороны.

²² T. Salmon and A. Shepherd. *Toward a European Army*. Op. cit. P. IX.

II. РЕАЛЬНОЕ НАЧАЛО

1. Формирование правовой базы: Маастрихт и Амстердам

На создание правовой базы для новых крупных инициатив в сфере безопасности и обороны у Евросоюза ушло практически целое десятилетие – те самые 1990-е годы. Эта база сформирована в Маастрихтском и Амстердамском договорах – двух важных документах европейского интеграционного процесса.

Хотя следует признать, что первая робкая попытка была сделана ранее в Едином европейском акте (подписанном в 1986 г. и вступившем в силу 1 июля 1987 г.), по существу первом крупном институциональном документе после Римского и других договоров, основавших Европейские сообщества. Единый европейский акт предполагал в довольно общей форме, что члены ЕС «намерены более тесно координировать свои позиции по политическим и экономическим аспектам безопасности»²³. Об обороне по-прежнему, как и в предыдущие несколько десятилетий, не говорилось ни слова.

И это вполне адекватно отражало тогдашнюю политическую реальность, ожесточенную борьбу двух политических сил и течений – европеистов и атлантистов вокруг проблем институционализации европейской политики безопасности и обороны. Конечно, и те и другие были в каждой европейской стране, но все же в одной доминировали одни, в другой – другие.

Европеистами (в этих конкретных областях) называют в Евросоюзе тех, кто выступает за самостоятельную, подлинно европейскую оборонную политику и систему. Они были представлены в проходивших в Евросоюзе дискуссиях и борьбе 1980–1990-х гг. Францией и Германией, которых часто поддер-

²³ Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. М., 1994. С. 34.

живали Бельгия, Люксембург, Испания, время от времени Италия, другие члены ЕС. Твердым лидером другой группы была Британия, обычно поддерживаемая Нидерландами, периодически – Данией, временами Италией, другими. Эта группа добивалась того, чтобы европейские усилия в области обороны и безопасности главной целью имели укрепление потенциала НАТО и развивались строго в атлантических рамках. В этой борьбе были и свои нейтралы, временами склонявшиеся то туда, то сюда.

Схватки европеистов и атлантистов приняли особенно острый характер во время основательного усовершенствования основополагающих актов ЕС на межправительственных конференциях, предшествовавших Маастрихтскому договору (подписанному 7 февраля 1992 г. и вступившему в силу 1 ноября 1993 г.), который официально трансформировал Европейские сообщества в Европейский Союз. В преддверии межправительственной конференции по политическим проблемам Франция и Германия (в письме президента Франсуа Миттерана и канцлера Гельмута Коля от 6 декабря 1990 г.) предложили включить в систему европейских договоров специальный комплекс положений, посвященных внешней политике и безопасности Евросоюза.

В сравнительно смягченном виде эти идеи нашли свое воплощение в новом разделе V Маастрихтского договора о Европейском Союзе «Положения об общей внешней политике и политике безопасности». В этом разделе впервые в истории ЕС были сформулированы цели Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ): «Защита общих ценностей и основных интересов и независимости Союза; укрепление безопасности Союза и его государств-членов всеми способами; сохранение мира и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, так же как и с принципами Хельсинкского Заключительного Акта и целями Парижской хартии; содействие международному сотрудничеству; развитие и консолидация демократии и законности и уважение прав человека и основных свобод»²⁴.

Евросоюз включил в Маастрихтский договор – тоже впервые в своей истории – два вида деятельности в сфере ОВПБ: «общие позиции» по различным проблемам международной политики и безопасности и «совместные действия», которые

²⁴ Там же. С. 163.

предпринимают члены ЕС. В определенном смысле общие позиции не были таким уж новшеством, ЕС в практической деятельности неоднократно занимал их и в прошлом. Новое – то, что положение о них было кодифицировано. Что касается совместных действий, то они явились действительным новшеством как по форме, так и по существу. Это решение обеспечило широкие возможности для организации Европейским Союзом многосторонних операций в сфере внешней политики и международной безопасности.

В ноябре 1993 г. сразу же после вступления в силу Маастрихтского договора Совет ЕС принял решения о первых двух совместных действиях. Одно предусматривало конвоирование гуманитарной помощи в Боснию и Герцеговину, другое – отправку команды наблюдателей на парламентские выборы в Россию.

В 1993–1995 гг. ежегодно предпринималось по 4–5 довольно скромных совместных действий. Дальше система стала работать эффективнее: в 1996 г. их было 20, в 1997 г. – 16, а в 2005 г. даже 43. Теперь действия Союза стали затрагивать важные события практически на всех континентах. Они способствуют решению глобальных задач (противодействие терроризму, нераспространение оружия массового уничтожения, запрещение ядерных испытаний, другие проблемы разоружения и контроля над вооружениями), регулируют отношения ЕС с ООН и прочими международными организациями. Всего за первые полтора с небольшими десятилетия после принятия решений Европейский Союз предпринял более 250 совместных действий²⁵. Лиссабонский договор 2009 г. несколько подкорректировал названия совместных действий и общих позиций (поименовав их соответственно действиями и позициями Союза)²⁶, не меняя их по существу.

Маастрихтский договор успешно суммировал и другие формы политического взаимодействия членов ЕС: сотрудничество дипломатических и консульских миссий в третьих странах, взаимные действия делегаций ЕС на международных конференциях и в международных организациях, дальнейшее развитие обмена информацией, мнениями, позициями.

²⁵ Подсчитано на основе Генеральных отчетов Европейского Союза (General reports on the activities of the European Union. 1993–2010. Brussels–Luxembourg, 1994–2011).

²⁶ Official Journal of the European Union. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Luxembourg, 2008. P. 31.

И вместе с тем серьезным недочетом Маастрихтского договора, который был результатом компромисса между европейцами и атлантистами, явилось его сдержанное, мягко говоря, отношение к проблемам общей обороны. Оно было изложено в ничем не обязывающей форме: «Общая внешняя политика и политика безопасности включают все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и формирование в конечном счете общей оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в общую оборону»²⁷. Противники политики совместной обороны вполне могли считать эти формулировки своей победой.

Справедливости ради следует признать, что оборонные проблемы довольно детально обсуждались в Специальной Декларации о Западноевропейском Союзе, приложенной к Маастрихтскому договору. Но существо этой декларации состояло в подтверждении амбивалентного характера ЗЕС: «ЗЕС будет развиваться как оборонительный компонент Европейского Союза и как средство укрепления европейской опоры в Атлантическом Союзе»²⁸. Иными словами, попытки усилить роль ЗЕС как чисто европейского института (путем включения его в ЕС или каким-либо иным способом) потерпели неудачу. Атлантисты, которые настаивали на сохранении амбивалентности ЗЕС, одержали верх.

Однако борьба продолжалась. Европеисты продолжали наступать, они занимали все более крепкие позиции в различных структурах Евросоюза. Половина десятилетия, которая пролегла между Маастрихтским и Амстердамским договорами (подписан 2 октября 1997 г., вступил в силу 1 мая 1999 г.), не была ими потеряна напрасно.

Амстердамский договор не только вобрал в себя все достижения в сфере общей внешней политики и политики безопасности своего предшественника, но и продвинулся далеко вперед. Его главные новшества касались прежде всего сферы общей безопасности и обороны ЕС, они радикально изменили подход Союза к этому кругу проблем, открыв перспективу формирования Общей политики безопасности и обороны.

Во-первых, Амстердамский договор недвусмысленно указал, что Европейский Союз включает общую оборону в сферу своей ответственности, подчеркнув: «Европейский совет опре-

²⁷ Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. С. 165–166.

²⁸ Там же. С. 241.

деляет принципы и основные ориентиры общей внешней политики и политики безопасности, в том числе в вопросах, затрагивающих оборону»²⁹. Таким образом, договор заложил правовую основу для деятельности ЕС в оборонной сфере.

Во-вторых, в отличие от Маастрихтского договора, где говорилось о формировании общей оборонной политики «в конечном счете», т.е., возможно, и в какой-то дальней перспективе, в Амстердамском договоре речь шла о «поступательном» формировании такой политики. Иными словами, теперь была открыта дверь для практических шагов ЕС с самого начала, что и произошло даже еще до вступления Амстердамского договора в силу.

В-третьих, Амстердамский договор узаконил комплекс «петербургских задач», в свое время сформулированных Западноевропейским союзом, как официальную программу целей оборонной политики Евросоюза³⁰. В дальнейшем эти задачи кочевали из одного документа ОПБО в другой, а впоследствии комплекс целей был расширен, о чем будет сказано ниже.

В-четвертых, в Амстердамский договор было включено специальное положение об исключительно важном элементе общей обороны ЕС – совместных усилиях в производстве вооружений: «Поступательное формирование общей оборонной политики будет подкреплено, как государства-члены сочтут это уместным, сотрудничеством между ними в области вооружений»³¹. Это положение лишний раз подтвердило, насколько основательно авторы Амстердамского договора разрабатывали детали общей обороны. В последующем оно обеспечило правовую базу для крупных многосторонних усилий, нацеленных на производство вооружений в рамках ОПБО.

В-пятых, судьба Западноевропейского союза была в принципе предрешена. Амстердамский договор впервые в истории Европейских сообществ и Европейского Союза предусмотрел возможность интеграции ЗЕС в Союз, если так решит Европейский совет. Европейский совет именно так, в конечном счете, впоследствии и решил.

В-шестых, в Амстердамский договор были включены еще два нововведения, имеющие отношение к вопросам безопас-

²⁹ European Union. Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Luxembourg, 1997. P. 16.

³⁰ Ibid. P. 17–18.

³¹ Ibid. P. 18.

ности и обороны – одно концептуальное, другое структурное. Концептуальным решением Европейский совет был уполномочен разрабатывать и принимать Общие стратегии, которые реализовались при помощи совместных действий и общих позиций, внедренных в жизнь ЕС Маастрихтским договором. (Лиссабонский договор 2009 г. отказался от понятия множественности стратегий и заменил его более общим подходом, предусматривающим, что реализация ОВПБ исходит из комплекса стратегических интересов, целей и основных ориентиров. Это, впрочем, не исключает выработки стратегий по конкретным проблемам). Что касается организационно-структурного нововведения, то был учрежден пост Генерального секретаря Совета министров / Высокого представителя по проблемам внешней политики и политики безопасности. Бывший до того Генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана стал первым Высоким представителем ЕС, ведающим вопросами внешней политики, безопасности и обороны Союза.

Надо признать, что победа европейцев в Амстердамском договоре не была все же стопроцентной. Некоторые из нововведений были сформулированы в условной, недостаточно категоричной форме. Но главное было в другом. Впервые в своей истории Европейский Союз, решив он строить общую оборону, получил достаточно крепкую международно-правовую базу для этого. А решения ЕС не заставили себя ждать.

Когда формирование ОПБО было в полном разгаре, Евро-союз разработал еще один договор – Ниццкий (подписан дважды – 11 декабря 2000 г. и 26 февраля 2001 г., вступил в силу 1 февраля 2003 г.). Он формально не внес ничего нового в оборонную политику. Самым серьезным его нововведением было утверждение компетенции одного из органов ОПБО – Комитета по политике и безопасности, де-факто принятой до этого Европейским советом и тогда же внедренной в повседневную практику ЕС. Однако, повторив все основные положения Амстердамского договора относительно европейской обороны, «Ниццкий договор, – как справедливо подчеркивала тогдашний директор парижского Института исследований проблем безопасности ЕС Николь Гнесотто, – эффективно санкционировал построение политики безопасности и обороны»³². И в этом было огромное достоинство Ниццкого договора.

³² From St-Malo to Nice. European defence: core documents. Compiled by Maartje Rutten. Paris, 2001. P. VII.

Таким образом, решающий первоначальный вклад в международно-правовую базу общей европейской политики безопасности и обороны был сделан Амстердамским договором. Именно он создал условия для того, чтобы на основе Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) Евросоюза постепенно начала вырастать Общая политика безопасности и обороны (ОПБО).

2. Сен-Мало: рождение ОПБО

Итак, отсчет строительства ОПБО идет со времени франко-британского саммита в Сен-Мало 4–5 декабря 1998 г. В своей Совместной декларации, которую смело можно считать первым документом ОПБО, Жак Ширак и Тони Блэр призвали лидеров Европейского Союза создать собственную военную организацию. В декларации прямо указывалось, что Европейский совет должен (как это и было предусмотрено Амстердамским договором) «решить постепенно формировать общую оборонительную политику» и что «Союз должен иметь способность осуществлять автономные действия, подкрепленные надежной военной силой»³³. Этот призыв к учреждению возможного облегченного варианта европейской армии и послужил началом целой цепи активных действий ЕС, открывших совершенно новую страницу в его истории. Общая европейская политика безопасности и обороны, как она именовалась в первых после Сен-Мало документах ЕС, с 2000 г. ставшая в решениях Союза просто Европейской политикой безопасности и обороны (ЕПБО) и окончательно оформленная Лиссабонским договором как Общая политика безопасности и обороны (ОПБО) Евросоюза, заняла прочное место в деятельности Европейского совета (саммита ЕС), резко и радикально покончив с многолетней традицией пренебрежения к этим проблемам.

Строго говоря, нельзя утверждать, что абсолютно ничто не предвещало «феномен Сен-Мало», как его порой именуют западные, главным образом европейские, политологи. Сигналы были. Был, в конце концов, Амстердамский договор, проходивший в преддверии Сен-Мало процесс его ратификации в западноевропейских столицах. На созданный им климат не

³³ SIPRI Yearbook 1999. Armaments, Disarmament and International Security. Oxford–N. Y., 1999. P. 265.