

Помощь Европейского союза третьим странам в области поддержания мира и безопасности

Е.А. Дегтерева

Данная статья посвящена деятельности ЕС в области поддержания мира и безопасности как одного из направлений европейской помощи в целях развития. Рассмотрена институциональная структура по оказанию международной помощи Евросоюза, проанализирована динамика географического и секторального распределения международной помощи. Особое внимание уделено институционально-правовым изменениям в области организации и проведения совместных военных операций Евросоюза, связанным со вступлением в силу Лиссабонского договора, а также особенностям военного управления и механизмам финансирования миротворческих операций Евросоюза.

Европейский союз – крупнейший в мире донор программ международной помощи. Главным нормативно-правовым документом ЕС в этой области является Европейский консенсус по содействию развитию¹, в соответствии с которым страны-члены ЕС приняли обязательство следовать Целям развития тысячелетия (ЦРТ), разработанным на основе подписанной в 2000 г. Декларации Тысячелетия ООН. В 2005-2010 гг. ЕС участвовал в программах международной помощи, в т.ч. по следующим направлениям:

- помощь 24 млн людей в области продовольственной безопасности (ЦРТ 1);
- содействие 9 млн детей в получении школьного образования (ЦРТ 2);
- обеспечение 31 млн семей питьевой водой (ЦРТ 7);
- строительство/реконструкция 36 тыс. км дорог (ЦРТ 8).

Институциональная структура по оказанию международной помощи. Ключевым ин-

ститутум в области помощи развитию выступает созданный в январе 2011 г. Директорат по развитию и сотрудничеству «ЭропЭйд» (Development and Cooperation Directorate General – EuropeAid, DG DEVCO), объединивший ранее существовавшие Директорат по содействию развитию и отношениям со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского региона (Directorate General of development and relations with African, Caribbean and Pacific States) и агентства «ЭропЭйд» (Office of cooperation EuropeAid). Директорат состоит из 45 отделов, объединенных в 9 департаментов.

Главной задачей Директората является разработка политики международной помощи Европейского союза и координация ее реализации в различных регионах мира в целях обеспечения устойчивого развития, продвижения демократии, стабильности и безопасности². В осуществлении своей политики он активно взаимодействует с:

- а) Европейской службой внешних связей (European External Action Service, EEAS);

Дегтерева Екатерина Андреевна – к.э.н., доцент кафедры мировой экономики МГИМО(У) МИД России.
E-mail: degseb@mail.ru

б) офисом ЕС по предоставлению гуманитарной помощи (European Commission's Humanitarian Office, ECHO);

в) Директоратом по расширению (Directorate-General for Enlargement, DG Enlargement);

г) Директоратом по торговле (Directorate-General for Trade, DG Trade).

Географическое и секторальное распределение международной помощи. Финансирование помощи развитию осуществляется из средств общего бюджета ЕС (формируется из трех основных источников: традиционные собственные ресурсы, доходы от НДС и доходы, складывающиеся из предоставляемой доли ВВП стран – членов ЕС) и Европейского фонда развития, ЕФР (формируется каждые пять лет за счет взносов стран – членов ЕС).

По решению Европейского совета с декабря 2005 г. все региональные программы, действующие в странах Африки (кроме ЮАР), Карибского бассейна, Тихоокеанского региона, финансируются из ЕФР. Объем средств Европейского фонда развития на период 2008–2013 гг. составляет 22,9 млрд евро. Данные средства направляются на финансирование национальных и региональных программ (17,86 млрд евро), межрегиональных программ сотрудничества (2,7 млрд евро), а также инвестиционных программ (1,5 млрд евро). При этом инструментами финансирования выступают гранты, распределение которых возложено на Европейскую комиссию, а также концессионные займы, которые выделяются Европейским инвестиционным банком³.

Анализ динамики финансирования европейской помощи развитию по отдельным регионам свидетельствует о высокой значимости Африки, Карибского бассейна, Тихоокеанского региона для ЕС. Так, в 2005 г. Европейским союзом в рамках помощи развитию было выделено 4,137 млрд евро (по сравнению с 4,818 млрд евро в 2002 г.), которые были распределены по шести регионам, в том числе:

– 1,098 млрд евро (по сравнению с 2,2 млрд евро в 2002 г.) – странам Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов;

– 1,053 млрд евро (по сравнению с 1,1 млрд евро в 2002 г.) – странам Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии, а также странам западных Балкан;

– 921,298 млн евро (по сравнению с 762 млн евро в 2002 г.) – странам Ближнего Востока и Южного Средиземноморья;

– 623,150 млн евро (по сравнению с 493 млн евро в 2002 г.) – странам Азии;

– 442,050 млн евро (по сравнению с 263 млн евро в 2002 г.) – странам Латинской Америки⁴.

С 2007 г. региональные и тематические программы международной помощи третьим странам в рамках Европейской политики соседства заменены на Инструмент Европейского соседства и партнерства. В 2010 г. структура

регионального распределения расходов европейской помощи в 7,4 млрд евро выглядит следующим образом⁵:

– 3,916 млрд евро – странам Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (страны Тропической Африки, Океания, Антилья, Антигуа и Барбуда, Барбадос, Белиз, Доминика, Доминиканская Республика, Гренада, Гаити, Ямайка, Монтсеррат, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Тринидад и Тобаго, Вест-Индия, Гайана, Суринам);

– 1,026 млрд евро – по линии Инструмента Европейского соседства и партнерства «Запад» (Алжир, Египет, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Оккупированные палестинские территории, Сирия, Тунис);

– 853 млн евро – страны Азии (Иран, Ирак, Оман, Йемен, Афганистан, Бангладеш, Бутан, Индия, Казахстан, Кыргызстан, Мальдивы, Мьянма (Бирма), Непал, Пакистан, Шри-Ланка, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Камбоджа, Китай, Индонезия, КНДР, Лаос, Малайзия, Монголия);

– 650 млн евро – необозначенные территории;

– 470 млн евро – по линии Инструмента Европейского соседства и партнерства «Восток» (Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Республика Молдова, Украина);

– 403 млн евро – страны Латинской Америки (Коста-Рика, Куба, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Чили, Эквадор, Парагвай, Перу, Уругвай, Венесуэла).

В соответствии с Европейским консенсусом по содействию развитию, европейская помощь развитию направляется на финансирование 10 направлений, распределение по которым в 2010 г. было следующим:

– развитие энергетики (7,8%);
– защита окружающей среды (3,5%);
– управление природными ресурсами (4,4%);

– содействие развитию торговли (4,2%);
– развитие инфраструктуры (3,5%), коммуникаций и транспорта (7%);
– сельское хозяйство (11,7%);

– обеспечение продовольственной безопасности (11,7%);

– поддержание мира и безопасности (17,1%);

– повышение эффективности государственного управления (14,5%);

– другие статьи, включая списание долгового бремени (17,8 %).

Помощь по поддержанию мира и безопасности. В 2007–2013 гг. поддержание мира и безопасности, как одно из направлений европейской помощи развитию, финансируется из двух основных источников⁶:

1. Инструментов финансирования по географическому принципу, в том числе: Европейского фонда развития (в странах Африки,

Карибского бассейна и Тихоокеанского региона), Инструмента сотрудничества в области развития (в Латинской Америке, Азии и Южной Африке), и Инструментов Европейского соседства и партнерства – «Восток» и «Запад»;

2. Инструмента Стабильности, состоящего из двух компонентов: краткосрочных мер, предусматривающих быстрое реагирование на кризисные ситуации, и долгосрочных мер, которые предпринимаются в относительно стабильных условиях⁷.

Кроме того, поддержание мира и безопасности частично реализуется по линии запущенного в 2004 г. механизма «Атена» (Athena)⁸, который дает возможность управлять совместными расходами государств-членов ЕС по обеспечению военных или оборонительных-политических операций. Финансирование данного механизма осуществляется всеми странами-членами Европейского союза (за исключением Дании) пропорционально размеру национальных ВВП. По состоянию на 2011 г. за счет механизма «Атена» финансируется участие ЕС в трех операциях:

– «Алтея» (Босния и Герцеговина), реализуется военными силами Европейского союза (European Union Force Althea, EUFOR ALTHEA);

– «Аталанта» (Сомали), реализуется военно-морскими силами Европейского союза (European Union Naval Force, EUNAVFOR ATALANTA);

– Ливия, реализуется военными силами Европейского союза (European Union Force Libya, EUFOR Libya)⁹.

В реализации политики поддержания мира и безопасности задействованы как Директорат по развитию и сотрудничеству «ЭропЭйд», так и Европейская служба внешних связей. Поддержание мира и безопасности осуществляется в рамках Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и Общей политики безопасности и обороны (ОПБО). Главным куратором данного направления является Верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности, заместитель председателя Комиссии ЕС Кэтрин Эштон. Институциональная структура военного управления ЕС представляет собой многофункциональный механизм, ключевыми элементами которой являются:

– Европейское оборонное Агентство – действует с 2004 г., занимается развитием оборонноспособности ЕС, разработкой вооружений и их закупками¹⁰;

– Комитет по политике и безопасности – занимается управлением реализации ОВПБ и ОПБО, состоит из послов стран-членов ЕС;

– Военный комитет – структурное подразделение Совета ЕС, разрабатывает рекомендации по военным вопросам для комитета ЕС по внешней политике и безопасности, включает начальников генеральных штабов 27 стран – членов ЕС;

– Военный штаб ЕС – структурное подразделение Генерального секретариата Совета ЕС, занимается стратегическим планированием, военной экспертизой (включая наблюдение и раннее прогнозирование кризисных ситуаций, а также их оценку), организацией сотрудничества между военными штабами государств-членов ЕС, а также взаимодействие со штабными структурами НАТО¹¹;

– Гражданская военная ячейка (Civil-Military Cell) – создана для самостоятельного управления военными операциями;

– Оперативный центр ЕС (EU Operations Centre) – создан для руководства конкретными операциями ЕС¹².

Структура военного управления ЕС также включает различные директораты, в том числе Директорат по оборонным аспектам; Директорат по гражданскому управлению кризисами; Ситуационный центр; Единый центр стратегического планирования и руководства; Департамент управления кризисами и планированием (Crisis Management and Planning Directorate)¹³.

В соответствии с Лиссабонским договором¹⁴ Европейский союз может прибегать к гражданским и военным операциям в рамках следующих миссий ОПБО:

– действия по разоружению;

– гуманитарные миссии и миссии по эвакуации;

– миссии, связанные с оказанием консультационной и военной помощи;

– миссии по предотвращению конфликтов и поддержанию мира;

– миссии военных контингентов, применяемых в боевых условиях, с целью урегулирования кризисов, в том числе миссии по установлению мира и действия по стабилизации обстановки после конфликтов (п. 1 ст. 43 Договора о Европейском союзе, ДЕС¹⁵).

Согласно Договору, все перечисленные миссии «могут содействовать борьбе с терроризмом», в том числе путем оказания поддержки третьим странам на их суверенной территории (п. 1 ст. 43 ДЕС). Кроме того, в соответствии с п.7 ст.42 ДЕС, в случае вооруженной агрессии на территории государства-члена другие страны ЕС «должны оказывать ему помощь и содействие всеми возможными для них средствами». При этом их действия в рамках совместной обороны «соответствуют обязательствам, принятым в рамках НАТО... которое остается фундаментом коллективной обороны и инструментом для ее осуществления»¹⁶.

С 2000 г. прорабатывается вопрос о создании совместных сил реагирования Европейского союза. Германия, Франция и Великобритания выступили с инициативой формирования боевых групп – подразделений быстрого развертывания, которые на ротационной основе должны находиться в постоянной готовности. Собственные боевые группы формируют

Франция, Италия, Испания и Великобритания. Кроме того, смешанные подразделения формируются в составе таких стран, как:

1. Германия, Голландия, Финляндия;
2. Польша, Словакия, Литва, Латвия и Германия;
3. Италия, Венгрия, Словения.
4. Италия, Испания, Греция, Португалия.
5. Швеция, Финляндия, Норвегия, Эстония.
6. Великобритания, Голландия¹⁷.

По состоянию на 2011 г. Европейский союз ведет 10 гражданских и 3 военные миссии (см. рис.1).

Degtareva E.A. EU assistance to third countries in peacekeeping and security.

Summary: The article focuses on the EU activity in peacekeeping and security as one of the growing trends in European development and external assistance policies. The institutional structure and the dynamics of geographical and sectoral distribution of EU international assistance are analyzed. Particular attention is paid to the institutional and legal changes in the organization and conduct of EU joint military operations according to the Lisbon Treaty, as well as to the peculiarities of military administration and financing mechanisms for EU peacekeeping operations.

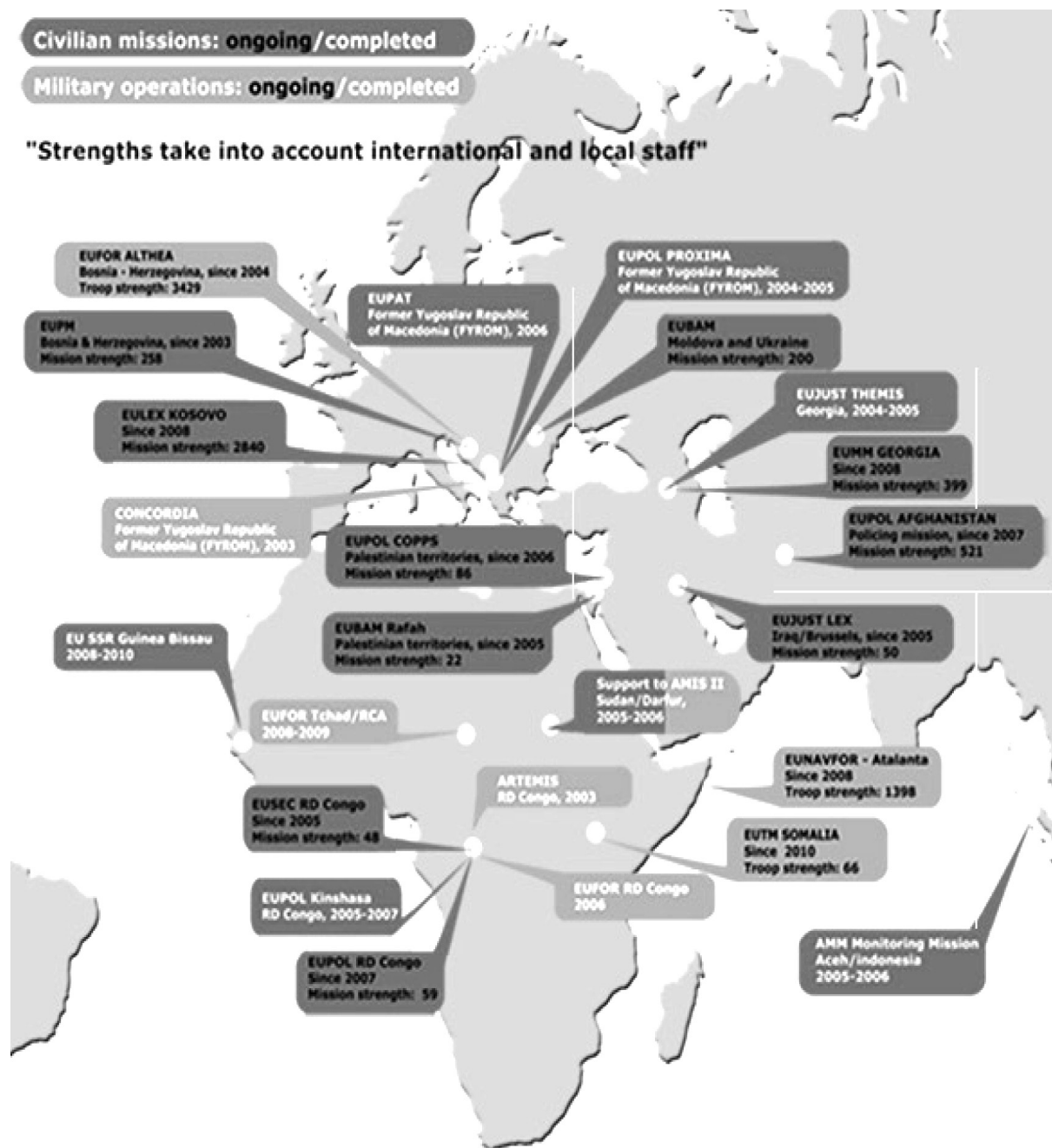


Рис.1. Основные гражданские и военные миротворческие миссии Европейского союза по состоянию на 2011 г.

Источник: EU operations. – www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence.

Ключевые слова

Европейская помощь развитию третьим странам, Европейский консенсус по содействию развитию, Европейский фонд развития, Политика ЕС в области поддержания мира и безопасности, Инструмент стабильности, механизм «АТЕНА», миссии «Алтея», «Аталанта» и «Ливия».

Keywords

European development and external assistance policies, European Development Consensus, European Development Fund, EU peacekeeping and security policy, Instrument of stability, «Athena» mechanism, «Altea», «Atalanta» and «Libya» missions.

Примечания

1. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: «The European Consensus», 2006.
2. Main missions of DEVCO Directorates & Units. Directorate General for Development and Cooperation – EuropeAid. European Commission, 03.08.2011.
3. Национальные стратегии содействия международному развитию : учеб.-темат. пособие / А. Б. Векшина, И. А. Гречухина, О. В. Есаулова, Ю. К. Зайцев, М. В. Ларионова, В. А. Нагорнов, О. В. Перфильева, М. Р. Рахмангулов, А. П. Шадрикова, Е. А. Швеи; отв. ред. М. В. Ларионова ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010.
4. Пашковская И. Европейский союз: помощь развитию // Аналитические доклады Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО(У) МИД России. Выпуск 2(7), март 2006.
5. Annual Report 2011 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2010. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. European Commission, 06.07.2011.
6. Security & conflict. Financial support.– ec.europa.eu/europeaid.
7. 2010 Annual Report on the Instrument for Stability. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. European Commission, 16.08.2011.
8. Механизм назван «Афина» (Афина) в честь древнегреческой богини мудрости, покровительницы ремесел и войны. Существует также одноименный проект ЕС в области развития культуры и музейного дела.
9. Council Decision 2008/975/CFSP of 18 December 2008 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena). - eur-lex.europa.eu
10. The European Defence Agency. Mission and functions. – www.eda.europa.eu.
11. CSDP structures and instruments. European union external action. www.consilium.europa.eu.
12. Европейская интеграция/ Под ред. Буториной О.В. М.: Деловая литература, 2011.
13. EU military staff. Organisation. - www.consilium.europa.eu.
14. Вступил в силу 1 декабря 2009 г., состоит из Договора о Европейском союзе (ДЕС) и Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), Хартии Европейского союза об основных правах, протоколов и деклараций. – europa.eu/lisbon_treaty.
15. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. – europa.eu/lisbon_treaty.
16. Шнайдер Э. Механизм принятия решений в ЕС по вопросам Внешней политики и политики безопасности согласно Лиссабонскому договору // Вестник аналитики Института стратегических оценок и анализа.- 2010г. № 40 (2).
17. Михайлов В. У Евросоюза – призывной возраст. Декларируемая самостоятельность ЕС и реальная зависимость от США // Независимое военное обозрение. 02.04.2010.