



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

**МОДУЛЬ ЖАН МОННЕ  
«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОЙ  
ИНТЕГРАЦИИ»  
(600571-ЕРР-1-2018-1-KZ-ЕРРЈМО-  
MODULE)**

Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

# ТЕМА 18. ЕС В УРЕГУЛИРОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ И КРИЗИСОВ

*Цель лекции:* рассмотреть миротворческую политику и изучить вклад ЕС в конфликтном урегулировании.

*Ключевые слова:* внешняя политика, Европейский союз, безопасность, сотрудничество, урегулирование конфликта.



На сегодняшний день **Европейский союз (ЕС) провел уже более 30 операций**, полтора десятка из них делятся по настоящему время. Особенно заметным был вклад ЕС в **Боснии и Герцеговине, Хорватии, Македонии, Косово**, а также деятельность по **конфликтному урегулированию на Южном Кавказе (Карабах, Грузия), Молдавии/Приднестровье, в ряде африканских конфликтов**. ЕС отличается наличием развитой материальной и финансовой базы, а в последнее десятилетие он еще и создал механизмы быстрой мобилизации финансирования на урегулирование конкретных конфликтов.



ЕС активно сотрудничает с ООН, ОБСЕ, Африканским союзом, АСЕАН. В ряде случаев он финансирует совместные операции с этими организациями, а иногда и просто поддерживает операции других организаций.

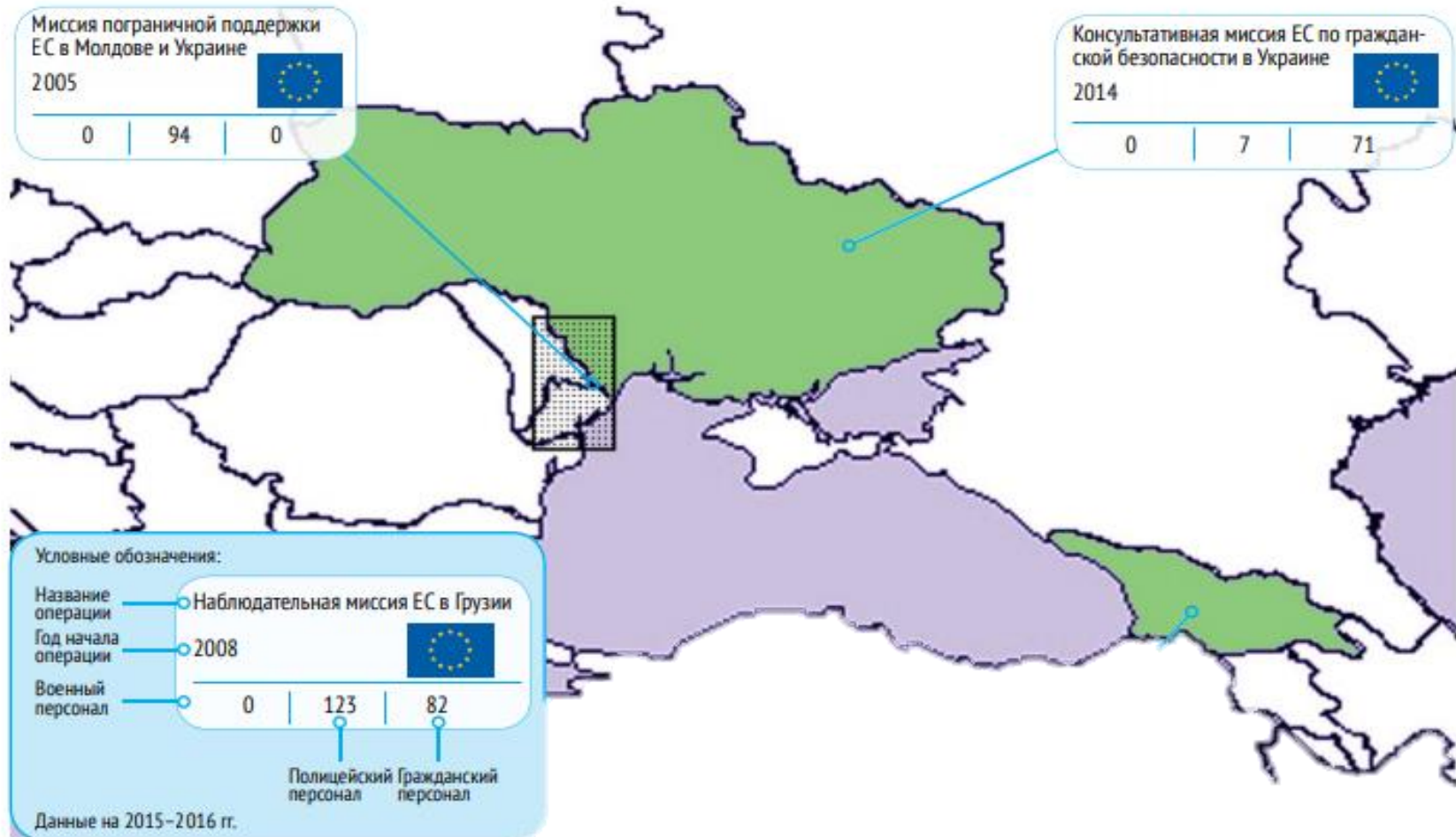


## **Оценивая практику Европейского союза, можно констатировать следующее:**

1. ЕС изначально принял расширительную трактовку задач в сфере безопасности, которая вытекает из общеполитической и общеэкономической роли ЕС как глобального актора. ЕС не ограничивает свою деятельность территорией стран-членов, а считает уместной работу с конфликтами в своей широко трактуемой периферии, в том числе в Африке, на Ближнем Востоке, в новых независимых государствах Балкан и постсоветского пространства.



## ОПЕРАЦИИ ЕС НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ





2. Хотя формально ЕС является всего лишь субрегиональной международной организацией (он охватывает лишь часть стран одного из континентов), на практике ЕС не считает нужным легитимизировать собственные вмешательства в конфликты через механизмы ООН. Операции и миссии проводятся на основании собственных политических решений Европейского совета на уровне глав европейских государств. Правда, откровенно принудительных политических миссий ЕС самостоятельно не проводит, оставляя решения по ним Совету Безопасности ООН. Однако многие операции ЕС имеют хорошо развитый военный компонент.



3. В отличие от других региональных организаций, ЕС создал систему оперативного и в целом адекватного финансирования собственных операций. Нередко они носят гибридный характер – проводятся совместно с ООН, с Африканским союзом, с АСЕАН и другими партнерами.
4. ЕС, в отличие от ООН и ОБСЕ, ставит весьма скромные политические цели перед своими операциями, оставляя упомянутым организациям вопросы политического урегулирования, проведения выборов, восстановления политической инфраструктуры мирной жизни. Наиболее востребованными оказались полицейские операции ЕС и многочисленные «обучающие» или «консультирующие» миссии, призванные создать современные и профессиональные государственные силовые структуры в конфликтных регионах.





5. Тем не менее, и в случае ЕС результаты остаются весьма скромными из-за сложности сопряжения политических интересов почти трех десятков стран, входящих в Европейский союз. Общая внешняя политика и политика в области безопасности десятилетиями остается не столь уж единой, а разные приоритеты стран и разные мнения о желаемом политическом результате вмешательств в различные конфликты приводят к сдержанности и осторожности в политике ЕС в отношении многих конфликтов.



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

# ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ АНТИКРИЗИСНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕС НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Антикризисная деятельность (гражданские миссии и военные операции) является одним из направлений ОПБО наряду с развитием совместного оборонного потенциала и военно-техническим сотрудничеством стран Евросоюза. На политико-стратегическом уровне развитие этих областей задают Европейский совет и Совет ЕС. После принятия Лиссабонского договора и вплоть до 2013 г. вопросы интеграции в сфере обороны оставались на втором плане политической повестки ЕС, тогда как основное внимание было сосредоточено на финансово-экономических трудностях.



За это время в сфере безопасности накопилось немало проблем, в том числе связанных с реакцией ЕС на дестабилизацию Северной Африки, Сахеля и Ближнего Востока в первой половине 2010-х гг. В декабре 2012 г. после многолетней паузы Евросоюз вернулся к обсуждению вопросов ОПБО на высшем уровне.

В 2013 г. в экспертных кругах обсуждались различные проекты обновления ОПБО, однако на саммите Европейского совета в декабре 2013 г. был заявлен “минимальный уровень амбиций” в этой области, что указывало на существовавшие у членов ЕС расхождения по поводу будущего оборонной интеграции. Против развития наднациональных структур безопасности вновь выступила Великобритания, опасавшаяся, что это может привести к отвлечению ресурсов от НАТО и соответственно к ослаблению альянса.



В итоге акцент был сделан на более оперативном задействовании “боевых групп” и гражданских специалистов, укреплении материальной базы миротворчества. Следует, однако, отметить, что, несмотря на некоторые ограничения (связанные прежде всего со стратегическим транспортом, системами связи и наблюдения), страны ЕС в целом обладают достаточным потенциалом для вмешательства в конфликты невысокой интенсивности.

Это подтверждают ряд операций, проведённых в индивидуальном порядке Францией в Африке (“Сервал” в Мали, “Сангарис” в ЦАР, “Бархан” в Сахеле). С начала 2014 г. развитие ОПБО проходило в изменившейся геополитической обстановке. Новые внешние вызовы в разной степени повлияли на общеевропейский антикризисный потенциал.



Так, события на Украине не оказали на него прямого воздействия, а скорее активизировали дискуссии о роли НАТО в Европе. Это вполне естественно, поскольку возможности полноценно задействовать механизмы ОПБО в сложившейся ситуации были невелики. Евросоюз ограничился отправкой в Киев консультативной гражданской миссии EUAM Ukraine, цель которой заключается в оказании помощи по реформированию украинских правоохранительных органов (действует с 1 декабря 2014 г., насчитывает около 150 европейских специалистов).



Появление ИГИЛ и распространение терроризма также не привели к заметной активизации ОПБО: страны ЕС предпочли наносить удары по исламистам в составе коалиции, возглавляемой США, а противодействие экстремистам внутри Евросоюза остаётся прерогативной национальных правительств.

Иначе обстоит дело с таким вызовом, как неконтролируемые миграционные потоки, беспрецедентное увеличение которых в 2015 г. (когда число беженцев в Европу превысило 1 млн человек) обернулось для Союза масштабным кризисом и высветило стирание границы между внутренней и внешней безопасностью для стран – членов ЕС.



Противодействие нелегальной миграции не входит в перечень “петербургских задач”, перечисленных в ст.43 Договора о ЕС, однако острая ситуация требовала применения широкого набора инструментов. В изменившихся условиях ОПБО должна была пройти своеобразную проверку на дееспособность. Изначально эта политика была нацелена на работу с региональными конфликтами за пределами ЕС, то есть на внешнюю среду безопасности.

Теперь было необходимо адаптировать её для противодействия новым вызовам непосредственно на границах Союза. Соображения по этому поводу были изложены в докладе Высокого представителя Ф. Могерини, представленном 8 июня 2015 г. Вопросам развития ОПБО предполагалось посвятить саммит Европейского совета 25–26 июня 2015 г., однако его главной темой стало противодействие “миграционному кризису”.



В частности, лидеры одобрили проведение морской операции ОПБО “София”, которая началась 22 июня 2015 г. и была направлена на перехват и спасение мигрантов в Средиземном море. Евросовет, проходивший в июне 2015 г., также поручил Высокому представителю разработать к лету 2016 г. новую стратегию внешней безопасности ЕС. Документ был представлен главам стран ЕС 28 июня 2016 г. Его полное название – “Общее видение, совместные действия: более сильная Европа. Глобальная стратегия для внешней политики и политики безопасности ЕС”.

Вторым значимым событием 2016 г. для ОПБО стало решение Великобритании начать выход из Европейского Союза. Это дало двойственный эффект.





С одной стороны, исчезновение “вето Лондона” в Совете ЕС открывало возможности для укрепления структур планирования и управления ОПБО. Так, в соответствии с заключениями Совета по иностранным делам 14 ноября 2016 г. и Европейского совета 15 декабря 2016 г. в июне 2017 г. начало работу “Подразделение военного планирования и управления”, ПВПУ (Military Planning and Conduct Capability, MPCSS) – постоянный орган, фактически представляющий собой оперативный штаб для “неисполнительных” военных операций (обучающих, консультативных).

ПВПУ стал аналогом ПГПУ (“Подразделение гражданского планирования и управления”, CPSS) и перенял функции деактивированного оперативного центра ОПБО, взяв на себя централизованное управление на стратегическом уровне военными обучающими миссиями Евросоюза в Мали, Сомали и ЦАР.



Появление ПВПУ стало знаковым политическим событием: многолетний запрет на создание военных структур штабного типа был преодолён.

С другой стороны, Великобритания наряду с Францией является ведущей военной силой ЕС: она имеет самый большой оборонный бюджет (около 55 млрд долл. в 2017 г., примерно 25% от суммарных расходов стран Евросоюза, на неё приходится значительная доля различных типов вооружений “объединённой Европы” (например, почти 50% тяжёлой военно-транспортной авиации. В то же время вклад британской стороны в антикризисную деятельность ЕС весьма скромнен: Лондон обеспечил всего 2,3% личного состава всех операций и миссий ОПБО (или 4,3% личного состава 25 из 35 миссий и операций, в которых Великобритания принимала участие), взял на себя около 15% общих расходов на военные операции и гражданские миссии.



Великобритания наиболее активно вовлечена в морскую операцию “Аталанта” по противодействию пиратам у берегов Сомали (штаб операции расположен в британском Нортвуде), в морскую операцию “София” (предоставила значительную часть судов), а также играет важную роль в осуществлении операции “Алтея” в Боснии и Герцеговине (руководство операцией осуществляется с использованием штабных структур НАТО по формуле “Берлин-плюс” – ей командует заместитель главнокомандующего ОВС НАТО в Европе, пост которого традиционно занимает британский генерал). Перечисленные операции стали своего рода исключениями, при этом Лондон, по всей видимости, заинтересован в продолжении участия в них и готов определить особый формат взаимодействия с ЕС по линии ОПБО в случае завершения выхода из Союза



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

# РОЛЬ ЕС В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

## ЕС и Африканский конфликт

ЕС вносит свой вклад в урегулирование африканских конфликтов и миростроительство на континенте. Для ЕС укрепление мира и безопасности в Африке не только вопрос морального долга, но и возможность укрепления собственных структур в области общей внешней политики и политики в области безопасности и обороны. ЕС заинтересован в стабильной ситуации в беднейших странах Африки, так как стремится предотвратить новые потоки мигрантов, сохранить доступ к минеральным ресурсам, а также контроль в бывших колониях



Многие эксперты сходятся в том, что взаимодействие в области установления мира и безопасности – одна из самых плодотворных сфер сотрудничества между ЕС и Африкой. За последние два десятилетия благодаря действиям международных и африканских организаций, направленным на укрепление мира, стабильность в Африке возросла, по сравнению с 1990-ми гг. число войн в Африке сократилось вдвое.

ЕС поддерживает развитие Африканской архитектуры в области поддержания мира и безопасности, а также проект создания Африканских сил постоянной готовности (официальная дата их запуска перенесена на 2015 г.), посредством созданного при Еврокомиссии в 2004 г. Фонда мира для Африки.



ЕС в январе 2014 г. принял решение развернуть свою миротворческую миссию численностью 800–1000 человек в Центральноафриканской республике (ЦАР), где после смены режима в 2013 г. разгорелся острый межконфессиональный конфликт, грозящий перетечь в геноцид. В регионе уже присутствуют французские и африканские миротворцы. Однако с разворачиванием миссии в ЦАР у ЕС возникли проблемы: не все европейские государства были готовы предоставить своих солдат и необходимое снаряжение.

Наконец, 1 апреля 2014 г. Военная миссия Евросоюза в Центральноафриканской Республике (EUFOR CAR) началась. По плану она должна достичь поставленных целей в течение полугода, продлевать ее не намерены.



Ее основные задачи – обеспечение безопасности в столице ЦАР Банги, защита местного населения и создание условий для предоставления гуманитарной помощи. Она обойдется Евросоюзу в 26 млн евро.

По инициативе ЮАР 27 мая 2013 г. была принята программа «Африканский потенциал немедленного реагирования» (African Capacity for Immediate Response to Crises, CARIC). Она предусматривает при возникновении конфликта немедленное формирование коллективных сил реагирования на добровольной основе и только за счет собственных средств стран-участниц, а не за счет АС или зарубежных доноров. Готовность поддержать инициативу сразу выразили ЮАР, Уганда и Эфиопия.



Это демонстрирует стремление Африканского союза постепенно создавать условия для проведения независимой миротворческой политики, борьбы с нарастающей угрозой терроризма и экстремизма на континенте.

Однако пока непонятно, удастся ли африканцам в ближайшем будущем полностью самостоятельно урегулировать конфликты на континенте. Вероятно, это вопрос не столь еще близкого будущего. Поэтому участие ЕС в урегулировании африканских кризисов сегодня представляется важным стабилизирующим элементом.





Председатель комиссии Африканского союза Н. Дламини-Зума отметила в 2013 г. в ответ на вопрос о перспективах урегулирования кризиса в Мали после ухода французов: *«Прежде всего ответственность за мир и безопасность в Африке лежит на Совете Безопасности ООН. У международного сообщества есть возможности решать эти проблемы, а у африканских стран нет финансовых ресурсов, чтобы делать это самостоятельно. Да и цель такая перед нами не стоит. Мы очень нуждаемся в том, чтобы ООН, все наши партнеры помогли нам в решении малийского вопроса. Но, конечно, без нашего участия не обойтись»*



## Урегулирование Приднестровского конфликта: диалог России и ЕС

Проблема неурегулированных или затяжных конфликтов на постсоветском пространстве – один из наиболее серьезных вызовов европейской безопасности. Термин «затяжные конфликты» (англ. protracted conflicts) устойчиво закрепился в современной западной конфликтологии и коммуникационных практиках международных организаций (например, в ОБСЕ) для описания особого вида конфликтов, которым присущи следующие специфические черты:

- I. длительный период неурегулированности;
- II. нестабильное состояние, сопровождающееся регулярными рецидивами в виде вспышек насилия разной степени интенсивности;
- III. урегулирование такого рода конфликтов требует особого комплексного подхода.



Проблема затяжных конфликтов актуальна по нескольким причинам.

Во-первых, особенность затяжных конфликтов состоит в их неясном и противоречивом статусе «ни мир, ни война», который сохраняется на протяжении длительного периода времени. Такого рода конфликт становится источником постоянной нестабильности, поскольку, с одной стороны, отсутствуют явное открытое и интенсивное противостояние и непосредственная угроза, а с другой стороны, высокий уровень накопленной скрытой напряженности потенциально включает в себе большую опасность.

В то же время ситуация в конфликтных регионах не остается неизменной.



Конфликт существует долгое время, оказывается подвержен постоянным трансформациям. По этой причине рассмотреть конфликт, уделяя внимание актуальным несколько десятилетий назад обстоятельствам, едва ли достаточно для объективного восприятия конфликта и поиска путей его урегулирования в настоящее время. Хотя мы не спорим с тем, что изучение истоков конфликта позволяет понять его коренные причины.

Во-вторых, все конфликты такого рода сохраняются как очаги региональной нестабильности, что осложняет отношения не только между сторонами конфликта, но и между крупными участниками европейской безопасности. Поэтому затяжные конфликты – один из центральных пунктов повестки дня организаций европейской безопасности.



В-третьих, эта проблема демонстрирует, как разногласия ключевых акторов по вопросам разного уровня (в этом случае затяжные конфликты будут региональным уровнем, а реформирование архитектуры европейской безопасности – общеевропейским) негативным образом влияют друг на друга и в итоге на поиск консенсуса по вопросам безопасности в целом. Неурегулированность затяжных конфликтов осложняет ведение переговоров и часто становится камнем преткновения на пути диалога по общеевропейской безопасности. А это, в свою очередь, препятствует урегулированию затяжных конфликтов.

Результат – замкнутый круг, в котором проблемы частного и общего уровня негативно влияют друг на друга, способствуя напряженности.



Эту закономерность подтверждают взаимоотношения ведущих акторов европейской безопасности – России и ЕС.

Неурегулированные конфликты играют противоречивую роль в их отношениях. Затяжные конфликты дестабилизируют обстановку в Европе и требуют поиска совместных решений, которые затруднены противоречиями и обострением отношений из-за затяжных конфликтов. Несмотря на этот замкнутый круг, эти конфликты, на наш взгляд, предоставляют возможность улучшить отношения между Россией и Евросоюзом (например, Мезебергская инициатива 2010 г.), хотя зачастую могут быть и фактором их осложнения (о чем свидетельствует кавказский кризис 2008 г.).



Одной из попыток ЕС вновь взять под контроль процесс урегулирования конфликта в Приднестровье стала так называемая **Мезебергская инициатива**, названная так по итогам переговоров в июне 2010 года в немецком городе Мезеберг канцлера ФРГ А.Меркель и Д.Медведева. Была достигнута договоренность об ускорении разрешения Приднестровского конфликта<sup>24</sup> и подписан меморандум, который предусматривал создание Комитета Россия - ЕС. В его задачу должны были войти вопросы внешней политики и безопасности, достижение прогресса при проведении переговоров в формате «5+2» и, как результат, разрешение конфликта. Главным значением Мезебергской инициативы стало возобновление после шестилетнего перерыва переговорного процесса. Однако каких-то видимых подвижек в решении проблемы ПМР и на этот раз достичь не удалось, поскольку слишком очевидными являлись различия в позициях России и ЕС относительно путей урегулирования конфликта.



Амбивалентность их влияния на отношения крупных авторов будет рассмотрена на примере Приднестровского конфликта. В Приднестровье после заключения перемирия уже более 20 лет сохраняется относительная стабильность, которая позволяет развивать отношения между Кишиневом и Тирасполем, в первую очередь торгово-экономические, но стороны испытывают значительные трудности в выстраивании политического диалога.

Периодически происходит обострение ситуации: инциденты на границе, торговая блокада и срыв переговоров между сторонами и другие чрезвычайные происшествия. Затяжной характер конфликта объясняется рядом особенностей его урегулирования.





В первую очередь следует отметить, что в решение приднестровского вопроса вовлечено большое число внешних акторов, которые стремятся реализовать собственные интересы. Изначально Приднестровский конфликт оказался подвержен процессу интернационализации, и со временем этот процесс только усиливается. Во многом это следствие кардинальных геополитических трансформаций двух последних десятилетий, которые происходили внутри Молдовы и вокруг нее. Если в 1990-е гг. в процесс урегулирования оказались вовлечены ОБСЕ и страны постсоветского пространства – Россия и Украина, то в 2000-е гг. активными участниками стали также ЕС и США. Это свидетельствует об интернационализации процесса урегулирования на общеевропейском и евроатлантическом уровнях.



Поэтому изучение всей совокупности внешнего влияния на урегулирование Приднестровского конфликта не менее важно, чем анализ разногласий между конфликтующими сторонами.

Позиции России и ЕС как наиболее влиятельных акторов безопасности в регионе имеют ключевое значение для урегулирования Приднестровского конфликта. Обе стороны участвуют в «Постоянном совещании по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию», однако имеют разный статус: Россия – гарант и посредник, ЕС – наблюдатель.

Следует отметить, что Россия и ЕС взаимодействуют также по широкому спектру политических, социально-экономических и культурных вопросов развития региона.



Таким образом, взаимодействие обеих сторон выходит далеко за рамки переговоров по приднестровской проблеме, что влияет на ее урегулирование.

В действиях внешних акторов часто проявляются непоследовательность и противоречивость. Так, Россия играла разные роли в приднестровском процессе: то как поддерживающий Приднестровье актор с целью укрепить собственные позиции в Молдове, то как стремящийся улучшить свой имидж и наладить отношения с Западом миротворец. В урегулировании Приднестровского конфликта большое значение имеет вопрос государственного строительства.



Это затрагивает фундаментальную проблему внутренней дееспособности Молдавского государства как такового, поскольку на протяжении длительного периода Кишиневу не удается установить контроль над территорией Приднестровья, в результате чего постоянно возникает вопрос о несостоятельности Республики Молдова (РМ) как государства в тех границах, на которые претендует Кишинев.

Одно из возможных решений этой проблемы – это признание Кишиневом независимости Приднестровья, поскольку де-факто, как показывают прошедшие два десятилетия, самопровозглашенная Приднестровская Молдавская Республика (ПМР) функционирует как государство.



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



Проблема Приднестровья продолжает оставаться в центре внимания ЕС. В ноябре 2018 года делегация Евросоюза во главе с П. Михалко посетила Тирасполь, где были проведены переговоры с президентом ПМР В. Красносельским на предмет продолжения консультаций в формате «5+2». Кроме того, обсуждались вопросы взаимодействия ЕС и ПМР в сфере экономического и культурно-гуманитарного сотрудничества.



Определенным образом на сторону официального Кишинева встала и ОБСЕ. В частности, в июле 2019 года Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ) в Люксембурге приняла резолюцию о необходимости вывода вооруженных сил и боеприпасов РФ с территории РМ (т. е. с территории Приднестровья) и преобразования нынешней миротворческой миссии, которую по-прежнему продолжает осуществлять только Россия, в международную гражданскую миссию.

В рамках ОБСЕ единственным действенным механизмом по предотвращению конфликта в Приднестровье продолжают называть формат «5+2». Ранее Генеральная Ассамблея ООН на заседании 22 июня 2018 года уже принимала проект резолюции о выводе российских войск с территории Приднестровья, которую подготовил Кишинев. Тогда ее поддержали 64 государства, 14 выступили против, а 83 страны воздержались. В российском МИД этот документ тогда называли «провокационным».



Что же касается официальной позиции Молдовы по разрешению проблемы Приднестровья, то ее наиболее убедительно озвучил Президент РМ И.Додон в конце сентября 2019 года во время своего первого выступления в ООН. Глава РМ связал решение приднестровской проблемы с сохранением военного нейтралитета РМ<sup>27</sup>, что выглядело абсолютно оправданно, так как все попытки решения подобных конфликтов военными методами изначально были обречены на неудачу.

Как видно, Приднестровский конфликт еще далек от разрешения. Переизбыток международных миротворцев, стремящихся разрешить его на собственных условиях, способен привести лишь к эскалации, в то время как благоприятный исход может быть возможен только в случае, если конфликтующие стороны проявят политическую волю к его разрешению, а третьи стороны не станут навязывать им неприемлемые условия, не учитывающие ни интересов народов Молдавии и Приднестровья



Что же касается официальной позиции Молдовы по разрешению проблемы Приднестровья, то ее наиболее убедительно озвучил Президент РМ И.Додон в конце сентября 2019 года во время своего первого выступления в ООН. Глава РМ связал решение приднестровской проблемы с сохранением военного нейтралитета РМ<sup>27</sup>, что выглядело абсолютно оправданно, так как все попытки решения подобных конфликтов военными методами изначально были обречены на неудачу.

Как видно, Приднестровский конфликт еще далек от разрешения. Переизбыток международных миротворцев, стремящихся разрешить его на собственных условиях, способен привести лишь к эскалации, в то время как благоприятный исход может быть возможен только в случае, если конфликтующие стороны проявят политическую волю к его разрешению, а третьи стороны не станут навязывать им неприемлемые условия, не учитывающие ни интересов народов Молдавии и Приднестровья





## Политика ЕС по регулированию Косовского конфликта

Косовский кризис, всколыхнувший Европу, явился зеркальным отражением сложных процессов в региональной и мировой политике в начале XXI века. Будущее Балкан самым тесным образом связано с трансформациями, которые переживает современная Европа. Европейский союз, являясь транснациональным актором, на деле доказывал свою весомость в принятии решений в регионе. При посредничестве и сильном давлении ЕС 14 марта 2002 г. было подписано Белградское соглашение о преобразовании Союзной Республики Югославии (далее – СРЮ) в Сообщество (Союз) Сербии и Черногории. Новообразование сохраняло единую международную правосубъектность – одно место в международных организациях.



Структура общих органов и порядок принятия решений были таковы, что позволяли каждой республике в любой момент парализовать их, что и происходило на практике. Еще существеннее, что новообразование лишилось материальной основы, вопреки провозглашаемым целям интеграции в Европу. Таким образом, состояние полураспада, в котором последние годы находилась СРЮ, было заменено режимом временного существования, окончательная судьба которого зависела от ЕС, наделенного функциями посредника и арбитра в решении споров между членами Союза. Отсутствие общего видения того, что представляет собой жизнеспособный Союз государств, поставило под сомнение долговечность сербско-черногорского конституционного устройства. Это повлекло самопровозглашение независимости Черногории.



Позже был проведен референдум черногорцев по данному вопросу. Фактически признав самостоятельность Черногории, Евросоюз обеспокоился реакцией Белграда на прошедший референдум. *«Сербия – наш ключевой партнер по обеспечению стабильности и безопасности на Балканах»*, – подчеркнула в середине мая 2006 г. глава МИД Австрии Урсула Пласник, чья страна председательствовала в ЕС в первом полугодии 2006 года. Надо полагать, что переговоры о вступлении Сербии в ЕС возобновятся нескоро из-за нерешенности косовской проблемы



Референдум в Черногории, прошедший в 2006 г., был во многом формальным. На протяжении ряда лет ее отношения с Сербией поддерживались на минимальном уровне. Так, в Черногории имела хождение немецкая марка, а позднее евро (этому во многом способствовал ЕС). Инициатор движения за отделение от Сербии премьер-министр Черногории Мило Джуканович сразу заявил о победе. Российский политолог П.Е. Кандель считает, что «независимость Черногории покончила с остатками югославской государственности, но ситуация в Косово показывает, что раздел постъюгославского пространства еще не завершен».



Процесс отделения Косова оказался куда более драматичным, нежели самостоятельность Черногории. Временная администрация ООН, ставшая в 1999 г. верховной властью в крае, формально провозгласила курс на построение демократического многоэтнического общества. В соответствии с этой целью выборы были проведены уже четыре раза: дважды муниципальные (в 2000 и 2002 гг.) и дважды парламентские (в 2001 и 2004 гг.). Все избирательные кампании свидетельствовали о мало менявшейся расстановке политических сил. В 2001 г. была принята временная конституция Косова, создавшая правовые основы для строительства государственных институтов: был избран парламент, президентом стал албанец Ибрагим Ругова, создано правительство.



Эти события не могли скрыть плачевных условий существования сербского населения. Начавшийся в феврале 2005 г. переговорный процесс по урегулированию проблемы Косова был заморожен и возобновлен только в феврале 2006 г. и закончился 10 марта 2007 года. Первый раунд переговоров между представителями сербского государства и международного сообщества с представителями косовских албанцев состоялся в Вене 20 и 21 февраля 2006 года.

Главным международным посредником по традиции стал представитель ООН, бывший президент Финляндии Мартти Ахтисаари. Ни в Вашингтоне, ни в Брюсселе не скрывали, что был запущен процесс «окончательного определения статуса» края и что итогом его должно стать скорейшее провозглашение независимости Косова.



В начале февраля 2007 г. М. Ахтисаари выступил за заседании Североатлантического совета (САС) с участием не входящих в НАТО стран, на котором предложил обновленный проект статуса Косова.

На данном этапе Совет Безопасности ООН проект не принял, но это, несомненно, была очередная попытка становления Косова на путь, ведущий к независимости.



В этом случае предполагалось, что косовары примут собственную конституцию, будут иметь свои гимн и флаг, а главное – смогут вступить в международные организации, в частности ООН. Разумеется, в тексте термин «независимость» не значится: это противоречило бы Уставу ООН.

Ведь обретение независимости должно быть результатом двух действий: ее провозглашения и признания другими странами. Наконец, в документе Ахтисаари не содержится ни одного упоминания о суверенитете Сербии: упоминание о нем было бы равнозначно утверждению, что и Косово должно получить суверенитет. Албанские лидеры приветствовали подготовленный текст, в котором делается важный шаг навстречу их главному требованию.





Новый протекторат, который будет осуществлять Евросоюз, придет на смену восьми годам международного протектората ООН, отмеченного крайне скудными результатами. Курс на многоэтническое общество по-прежнему относится к благим намерениям, местное правосудие абсолютно бессильно, социально-экономическая ситуация остается катастрофической.

Хотя в документе Ахтисаари не установлено сроков, международный протекторат остается временной мерой. Документ Ахтисаари предусматривает особые права для представителей всех национальных и конфессиональных сообществ. Символы Косова должны включать национальную символику каждого из них.



Абсурдно думать, что предлагаемые сербам преимущества убедят их добровольно принять гражданство независимого Косова.

17 февраля 2008 г. Сербия пережила национальное унижение. Президент и премьер-министр Косова выразили благодарность США и ЕС за политическую поддержку независимости сербского края Косово.

Премьер-министр Сербии в своем выступлении, напротив, обвинил государства Запада «в участии в провозглашении независимости сербского края Косово, который составляет неотъемлемую часть Сербии и не может быть отделен»



В настоящее время американско-европейская риторика носит, скорее, политико-эмоциональный, а не юридический характер. Позиция Запада заключается в утверждении того, что независимость Косова не может служить прецедентом для других сепаратистских движений, а является «уникальным случаем». Ответственность за него несут сербы, а не американцы или европейцы, поскольку косовские албанцы сильно пострадали от тирании, геноцида и «этнических чисток» режима С. Милошевича, упразднившего автономию косоваров и нарушавшего их права и свободы. Албанцы, по их мнению, заслужили свободу и уже не могут сосуществовать вместе с сербами. «Ведение Сербией «войны против собственных граждан» лишило ее права опираться на принцип неприкосновенности государственных границ, а косовары получили моральное право на самоопределение»



В качестве основных этапов политики Европейского союза по регулированию косовского конфликта можно выделить следующие:

**1. 1999–2001 гг.** – создание правовых основ в Косове для последующего строительства государственных институтов, свержение режима С. Милошевича, введение международных миротворческих войск и утверждение новой конституции Косова при посредничестве ЕС.

**2. 2002–2003 гг.** – процесс преобразования СРЮ в Союз Сербии и Черногории, арбитром которого выступал ЕС.

**3. 2005–2006 гг.** – неудачные попытки международного диалога о статусе Косова, а также референдум в Черногории по вопросу выхода из Союза Сербии и Черногории с последующей независимостью республики



4. **2007 г.** – план М. Ахтисаари по вопросу о статусе Косова, а также новые безрезультатные раунды переговоров сербской и албанской сторон при посредничестве Евросоюза.

5. **2008 г.** – самопровозглашение Косова независимым от Сербии и признание данного факта некоторыми государствами Европы.



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

