

5. Глава НАТО виступає проти російського договору о безпеці. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.inosmi.ru/world/20091217/157056737.html>
6. Глебов И. Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 1999.
7. Гончаров И. В. К вопросу о понятии конституционной безопасности федеративного государства // Государство и право. — 2003. — № 12.
8. Дипломатический словарь / Под ред. А. А. Громыко, А. Г. Ковалева и др.: В 3-х т. — Т. 1. — М., 1985. — 423 с.
9. Карнаухов С. С. Формирование юридической теории безопасности государственности в контексте новых вызовов и угроз // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2008. — № 1.
10. Лавров: Нужен новый договор о безопасности в Европе [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://osinform.ru/9228-s.lavrov-nuzhen-novyyj-dogovor-o-bezopasnosti-v.html>
11. Медведев с трибуны ООН предложил включить принцип неделимости безопасности в фундамент современного международного права [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=500034986&ct=news>
12. Михайлов А. Е. О понятии «государственная безопасность» и ее принципах // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации: Сб. трудов науч. конф. / Рост. гос. ун-т путей сообщения. — Ростов н/Д., 2008.
13. Моисеев Е. Г. Европейская безопасность и международное право // Право и государство: теория и практика. — 2008. — № 10.
14. Патрушев Н. П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. — 2007. — № 7.
15. Проект Договора о европейской безопасности // Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/news/6152>
16. Путин Б. Г. Национальная и международная безопасность [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.xserver.ru/user/nazmb](http://www.xserver.ru/user/nazmb)
17. Путин сформулировал принципы договора о европейской безопасности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/24nov2008/premier.html>
18. Редкоус В. М. Основные направления использования термина «безопасность» в конституциях государств-участниках СНГ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Юридические науки. — 2009. — № 1.
19. Шашурина Г. В. Понятие и сущность системы внутренней безопасности. Лекция. — М., 2001. — 21 с.

Білоцький Сергій Дмитрович,

кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## Міжнародно-правове регулювання миротворчої діяльності ЄС

У статті досліджено теоретичні та практичні міжнародно-правові аспекти миротворчої діяльності ЄС. Досліджується співробітництво ЄС з іншими міжнародними організаціями у цій сфері. Розглядаються новації, внесені в правове регулювання миротворчої діяльності ЄС Лісабонським договором.

**Ключові слова:** Європейський Союз, миротворчі операції, Лісабонський договір.

З 2009 р. Європейський Союз виступає правонаступником Європейського Співтовариства. Незважаючи на ліквідовану Лісабонським договором

систему «опор», питання миротворчої діяльності відноситься до Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ), яка має певні відмінності в правовому регулюванні. Через новизну цього явища воно ще недостатньо доктринально осмислене. Статус сил місій ЄС розглядався А. Сарі [6], але інші міжнародно-правові питання висвітлені недостатньо.

Різні види миротворчої діяльності були притаманні ЄС і його попереднику — Європейському Економічному Співтовариству починаючи з 1990-х рр. Поступово проходячи етапи інтеграції, ЄС ставив перед собою дедалі складніші миротворчі завдання. В той же час військова складова у ЄС все ще не відповідає цілям, які ставляться перед військовими в операціях з підтримання миру (ОПМ). Це змушувало ЄС шукати механізми співробітництва з іншими європейськими організаціями, які мають яскраво виражений військово-політичний напрям функціонування — Західноєвропейського союзу (ЗЕС) та НАТО.

Ключовим органом ЄС (за термінологією ЄС — інститутом), який ухвалює рішення щодо проведення миротворчих місій, є Рада. Цей орган існує в кількох формаціях (складах), у тому числі в складі міністрів закордонних справ. Поряд функціонує Верховний представник Союзу з закордонних справ і політики безпеки (далі — Верховний представник), який фактично є міністром закордонних справ ЄС. Його призначає на посаду Європейська рада за згодою Голови Комісії. Повноваження Верховного представника полягають у забезпеченні представництва ЄС на своєму рівні й в своїй якості на міжнародній арені з питань, що відносяться до спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Своїми пропозиціями він робить внесок у розробку цієї політики і виконує її як уповноважений представник Ради. Аналогічні дії він здійснює відносно спільної політики безпеки і оборони. Крім того, Верховний представник головує в формації Ради з закордонних справ.

Визначені допоміжні установи, які надають практичне сприяння в здійсненні ЄС миротворчої діяльності. Ними є Комітет постійних представників, Комітет з питань політики і безпеки (КПБ), мережа європейських кореспондентів, групи радників з зовнішніх дій (Релекс), Військовий комітет, Військовий штаб, Політико-військові групи, Комітет з цивільних аспектів кризового регулювання та багато регіональних і функціональних робочих груп.

Найважливішим серед них є КПБ, існування якого передбачено Договором про утворення Європейського Союзу 1992 р. у редакції 2007 р. (ДЄС). Держави-члени представлені в Комітеті на високому рівні, зазвичай на рівні послів. Під керівництвом Ради і Верховного представника КПБ здійснює політичний контроль і стратегічне управління всіма видами миротворчих місій Союзу.

В здійсненні миротворчої діяльності ЄС згідно установчих договорів має співробітничати з ООН, що і закріплене в ст. 220 Договору про функ-

ціонування ЄС 2007 р. (ДФЄС): «Союз встановлює будь-яке корисне співробітництво з органами Організації Об'єднаних Націй та її спеціалізованих установ, з Радою Європи, з Організацією з Безпеки і Співробітництва в Європі і з Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку. Союз також підтримує потрібні взаємозв'язки з іншими міжнародними організаціями» [5, с. 635].

Тривалий час у ЄС не було узгодженості щодо можливості й форм проведення ОПМ, тому передбачалася можливість залучення до цього процесу ЗЄС та НАТО. За Амстердамським договором на основі одноголосності ЄС міг приймати політичні рішення, що уповноважують ЗЄС на проведення таких операцій. Певні питання відносин ЗЄС і ЄС знайшли своє відображення у французько-британській декларації, підписаній в Сен-Мало 4 грудня 1998 р. Було вирішено, що ЄС «повинен мати здатність проводити автономні дії з опорою на надійні збройні сили, засоби прийняття рішень про їхнє застосування і готовність до таких рішень з метою реагування на міжнародні кризи».

Крім того, питання взаємодії ЄС з міжнародними організаціями при проведенні миротворчих і гуманітарних операцій регулюються пакетом угод з НАТО «Берлін плюс» 1996 р., Спільною декларацією ЄС і ООН про співробітництво у сфері запобігання і врегулювання криз 2003 р.

На саміті ЄС у Кельні 3–4 червня 1999 р. було ухвалене рішення про розробку і реалізацію в рамках СЗППБ спільної європейської політики у сфері безпеки і оборони. Кельнське рішення передбачало надання повноважень ЄС для самостійного здійснення ОПМ в умовах збройних криз при опорі на інфраструктуру НАТО, а також створення необхідних для цього органів ЄС, включаючи комітет з політики безпеки, військовий комітет, штаб ЄС і т.д. Через це потреба в ресурсах ЗЄС відпала.

Зрештою, 17 березня 2003 р. шляхом обміну листами між Верховним представником ЄС і Генеральним секретарем НАТО було укладено ряд угод під умовною назвою «Берлін-плюс», що замінили попередній пакет. Ці угоди визначили механізми використання ЄС структур та ресурсів НАТО. Передбачалося, що ЄС може залучати ресурси НАТО лише в разі відмови останнього від самостійного врегулювання кризи. Таке рішення має бути одноголосно схвалено країнами-членами НАТО [3].

Цей механізм використовувався ЄС в таких операціях: 1. Операція «Конкордія» в Колишній Югославській Республіці Македонії — ЄС перейняв очолену НАТО операцію «Союзницька Гармонія» і розгорнув близько 300 військовослужбовців для забезпечення безпеки спостерігачів ЄС і ОБСЄ, що стежать за ходом виконання Охридської рамкової угоди. 2. Операція «Алтея» в Боснії і Герцеговині — за рішенням Стамбульського саміту НАТО 2004 р. було прийнято рішення завершити місію НАТО СФОР в Боснії і Герцеговині, а ЄС мав розпочати свою місію в складі 7.000

персоналу з метою спостереження за виконанням військових аспектів Дейтонської мирної угоди.

Порівняно з ООН, ЄС має невеликий досвід планування і здійснення миротворчих операцій — його перші місії розпочалися лише у 2003 р. ЄС, як правило, розгортає менші за масштабами місії на підтримку операцій ООН. Він не проводить комплексні операції.

Сама можливість ЄС проводити миротворчу діяльність у формі ОПМ виникла з прийняттям Амстердамського (1997 р.), а потім Ніццького (2001 р.) договорів. До цього Союз проводив різного роду спостережні місії без силової складової. За Ніццьким договором ЄС міг проводити гуманітарні, рятувальні, миротворчі операції й завдання збройних сил з урегулювання кризових ситуацій, зокрема миротворчі (ст. 17 ДЕС). Лісабонський договір змінив цей перелік на наступний: спільні операції з роззброєння; гуманітарні місії і місії з евакуації; місії, пов'язані з наданням порад і сприяння у військовій сфері; місії з запобігання конфліктам і підтримки миру; місії бойових підрозділів з врегулювання криз, в тому числі місії з відновлення миру і стабілізаційні операції після закінчення конфліктів (ст. 43 ДЕС).

Наразі можна вказати на існування в практиці ЄС таких видів миротворчої діяльності:

— Воєнні операції — проводяться з метою роз'єднання конфліктуючих сторін і встановлення миру в районі кризи.

— Поліцейські місії — здійснюються, як правило, після проведення операцій з врегулювання кризи або одночасно з ними. Вони мають на меті надати допомогу місцевому уряду в стабілізації обстановки всередині держави шляхом формування і підготовки дієздатних органів охорони правопорядку.

— Місії Євросоюзу з сприяння встановленню або забезпеченню правопорядку — («верховенства закону»), спрямовані на надання допомоги урядам зацікавлених країн у реформуванні силових структур й установ державної влади, а також судово-правової системи з метою становлення і розвитку в державі демократичних і правових норм.

— Спостережні місії ЄС — передбачають здійснення контролю за виконанням конфліктуючими сторонами досягнутих домовленостей. Такі моніторингові місії проводилися ЄС у співробітництві з іншими регіональними організаціями. Зокрема, Місія спостерігачів Європейського економічного співтовариства в Югославії (ЕСММ) створена у липні 1991 р. під егідою НБСЄ, ще до створення ЄС. Вона мала три завдання — посередництво, спостереження, надання доповідей.

Першою миротворчою місією безпосередньо ЄС стала розпочата 1 січня 2003 р. Поліцейська місія Європейського Союзу в Боснії і Герцеговині (European Union Police Mission, EUPM).

Лісабонський договір 2007 р. остаточно вирішив питання співробітництва ЄС з НАТО та ЗЄС: спільна оборона держав-членів ЄС реалізується в рамках НАТО (ст. 42 п. 2 ДЄС), а за Протоколом «Про статтю 42 Договору про Європейський Союз» в своїй діяльності ЄС та держави-члени можуть спиратися на ресурси НАТО<sup>1</sup> або Західноєвропейського союзу (ЗЄС)<sup>2</sup>. Проте на практиці ЄС не лише може, а й змушений при здійсненні миротворчої діяльності спиратися на ресурси саме НАТО, оскільки лише ця організація має відповідну військово-командну структуру.

Завдання, які стоять перед місіями ЄС, є дуже різними: надання допомоги в становленні місцевої цивільної поліції шляхом надання порад і контролю за її безпосередньою роботою, координація надання допомоги з боку ЄС і, за потреби, іншої міжнародної допомоги цивільній поліції, надання порад поліції з питань кримінальної юрисдикції (Поліційна місія на палестинських територіях (EUPOL COPPS), спостереження за політичним розвитком і розвитком безпеки в регіоні, спостереження за кордонами, міжетнічними проблемами і поверненням біженців, надання аналітичних доповідей (Місія спостереження на Західних Балканах (МНЕС), контроль за роззброєнням, демобілізацією, амністією, процесом зміни законодавства (Спостережна місія в Індонезії) [1, р. 3], захист кораблів, що доставляють гуманітарну допомогу, та боротьба з піратами вздовж 500 миль від узбережжя Сомалі (Операція «Atalanta»), здійснення моніторингу і надання порад компетентним національним установам стосовно галузей, пов'язаних з використанням права, гарантування просування верховенства права, суспільного порядку і безпеки, гарантування, що випадки військових злочинів, тероризму, організованої злочинності, корупції, міжетнічних і економічних злочинів будуть відповідно розслідувані, переслідувані по суду та засуджені згідно з місцевим і міжнародним законодавством (EULEX в Косово) і т. п.

Як встановлено чинним ДЄС у Лісабонській редакції, рішення, в формі спільних дій (joint actions) щодо проведення місій, односторонньо має прийняти Рада за пропозицією Верховного представника або за ініціативою держави-члена. За пропозицією Верховного представника, можливо разом з Комісією, можуть бути задіяні національні засоби та інструменти Союзу. За рішенням Ради реалізацію місії може бути доручено групі держав-членів, проте не одній державі. Після отримання такого доручення держави-члени за участі Верховного представника домовляються між собою про управління процесом реалізації місії. В процесі реалізації місії

<sup>1</sup> На основі механізму «Берлін плюс», який почав розроблятися 1996 р., знайшов своє підтвердження в Стратегічній концепції НАТО 1999 р. і був остаточно закріплений в Декларації НАТО-ЄС з Європейської політики безпеки та оборони (16 грудня 2002 р.) [2] й Домовленостях «Берлін плюс» у формі обміну листами між Верховним представником ЄС і Генеральним секретарем НАТО (17 березня 2003 р.) — таємні, короткий виклад [3].

<sup>2</sup> Вперше оперативна роль ЗЄС у обороні держав-членів ЄС була визначена в Петербурзькій декларації Ради міністрів ЗЄС від 19 червня 1992 р. (відома як Петербурзькі завдання) [4, р.3].

держави-члени регулярно інформують Раду про її хід. Для зміни мети, меж або умов місії держави-члени мають звертатися до Ради.

Процес прийняття рішення складається з чотирьох етапів: розробка проекту концепції врегулювання кризи; схвалення концепції врегулювання кризи і планування стратегічних варіантів; схвалення Радою Спільної дії і розробка планувальних документів; виконання. Після схвалення Радою Спільної дії розробляються концепція і план операції (OPLAN). Місія офіційно розпочинається після затвердження плану і концепції операції Радою.

Лісабонський договір передбачив можливість проведення миротворчих місій поза територіями держав-членів ЄС. При цьому ЄС зобов'язується діяти згідно з Статутом ООН. Розпочавши миротворчу діяльність, ЄС сприяв укладанню 2003 р. між своїми державами-членами угоди «Про статус військового і цивільного персоналу, задіяного в місіях» (угода СОФА). Її сенс полягав у встановленні імунітетів у державах-членах Союзу для персоналу місій, збереженні національної кримінальної та дисциплінарної юрисдикції над відповідним персоналом місії, вільному транзиті зброї, транспортних засобів та персоналу в однострої країни походження через територію інших країн-членів у інтересах місії, взаємному визнанні військових звань та командної структури в інтересах місії.

Питання привілеїв та імунітетів місії ЄС уточнюються в двосторонніх угодах, що укладаються ЄС з третіми державами: тими, на території яких проводиться місія, і тими, які надають свої контингенти для проведення місії спільно з Союзом. За цими угодами військова місія ЄС та її персонал найчастіше користується привілеями та імунітетами, що відповідають дипломатичним імунітетам за Віденською конвенцією «Про зовнішні зносини» 1961 р.

Таким чином, можемо зазначити існування правових підстав і практичних можливостей в ЄС здійснювати миротворчу діяльність у всіх її формах. Причому Союз декларує свою повагу до норм Статуту ООН, що дає надію на неповторення ним югославських помилок НАТО.

1. *Agreement in the form of an exchange of letters between the European Union and the Government of Indonesia on the tasks, status, privileges and immunities of the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission — AMM) and its personnel on 3 October 2005* // Official Journal. — No. L 273. — 4.10.2006. — P. 9–11.
2. *EU-NATO Declaration on ESDP (December 16, 2002)* [Електронний ресурс] // Сайт НАТО. Режим доступу: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19544.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm).
3. *Berlin Plus agreement (March 17, 2003)* [Електронний ресурс] // Сайт НАТО. Режим доступу: [http://www.nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm).
4. *The Petersberg Declaration, the Western European Union Council of Ministers. Bonn, 19 June 1992. Declaration II.4.* [Електронний ресурс] // Сайт ЗЄС. Режим доступу: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.
5. *Кашкин С. Ю.* Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М.: Издательство «ИНФРА-М», 2008. — 754 с.
6. *Sari A.* Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice // *European Journal of International Law.* — 2008. — № 19 (1). — P. 67–100.