



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

С.Ю. Кашкин*, В.Ю. Слепак**

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ПРОВЕДЕНИЯ ВОЕННЫХ ОПЕРАЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС

Аннотация. В статье анализируется организационный механизм проведения военных операций ЕС, который рассматривается как современное средство обеспечения безопасности государств-членов Союза. Для проведения военных операций нередко используется механизм НАТО или применяется военный штаб «рамочной нации» (одного из государств-членов). Подробно рассматривается Военный комитет ЕС и Военный штаб ЕС, система руководства силами быстрого реагирования. Обстоятельно рассматриваются новеллы управления военными операциями в результате принятия Лиссабонского договора. Рассмотрены компоненты личного статуса военнослужащего. Делаются выводы о своеобразных чертах организации проведения военных операций ЕС.

Ключевые слова: юриспруденция, национальная безопасность, организационный механизм, военные операции, управление контингентом, механизмы НАТО, «рамочная нация», военный штаб ЕС, статус вооруженных сил, тактические группы.

© Кашкин Сергей Юрьевич

* Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[info@eulaw.edu.ru]
123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

© Слепак Виталий Юрьевич

** Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры права Европейского Союза Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
[info@eulaw.edu.ru]

Данная статья подготовлена в рамках
Программы стратегического развития ФГБУ ВПО
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА);
НИР «Анализ правовых проблем обеспечения безопасности России
(международные и национальные аспекты) в обоснование основной
образовательной программы 030901 Правовое обеспечение национальной безопасности»,
проект 2.4.1.1



Для проведения военных операций в контексте миссий по разрешению кризисов Европейский Союз наряду с органами общеполитического руководства (Европейский совет, Совет Европейского Союза, Комитет по вопросам политики и безопасности) нуждается в собственных штабных и командных структурах.

Идея использования собственных органов управления военным контингентом не сразу была поддержана большинством государств-членов Европейского Союза. Её инициаторы — Франция, Германия, Бельгия и Люксембург — вначале подверглись резкой критике со стороны других стран-членов и США. Был выбран путь заимствования уже существующих военных механизмов.

Первый способ основан на **привлечении механизмов НАТО**, возникших еще в период «холодной войны». В их числе — Главнокомандующий объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (SACEUR)¹ и Генеральный штаб объединенных вооруженных сил НАТО в Европе в г. Монс, Бельгия (SHAPE)².

Доступ к этим механизмам был гарантирован Союзу в соответствии с соглашениями между ним и НАТО, заключенными в 2002–2003 гг. (так называемые соглашения «Берлин плюс»). В частности, в рамках данных соглашений было предусмотрено развитие «европейской функции» у Заместителя главнокомандующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (DSACEUR)³ и создание специальной «ячейки» из офицеров по связи Европейского Союза в структуре SHAPE.

Именно на основе указанных механизмов были проведены две военные операции Союза на Балканском полуострове.

Второй, альтернативный способ, имеющийся в распоряжении Союза, связан с **использованием военного штаба одного из государств-членов («рамочной нации»)**. При необходимости, данный штаб, превращенный в командный центр военной операции Европейского Союза, может быть «интернационализирован» (за счет включения офицеров из других государств-членов). Подобный механизм, гарантирующий Союзу реальную независимость от НАТО⁴, был использован впервые

в 2003 г. при проведении военной операции в Демократической Республике Конго. «Рамочной нацией», поставляющей наибольшее число военнослужащих для этой операции, выступала Франция, а в роли главного штабного органа выступал Центр планирования и проведения операций в Париже.

Однако параллельно с этим начата работа по созданию и укреплению подлинно «европейских» органов военного планирования и управления, которыми стали Военный комитет и Военный штаб Европейского Союза⁵.

Военный комитет Европейского Союза (CMUE — Comité militaire de l'Union européenne) является «высшим военным органом, образованным в структуре Совета»⁶. Он состоит из начальников штабов вооруженных сил всех государств-членов и работает под руководством постоянного председателя, назначаемого Советом⁷.

В случае военных операций Европейского Союза Военный комитет дает заключения и рекомендации относительно их концепций и планов, а также следит за их надлежащим осуществлением.

Военный штаб Европейского Союза (EMUE — État-major de l'Union européenne/EUMS — European Union Military Staff) выступает в качестве вспомогательной инстанции Военного комитета, обеспечивая его и Европейский Союз в целом «военной экспертизой»⁸.

его политический контроль и подчинена его стратегическим указаниям.

⁵ Принципы правового статуса данных органов были заложены в заключениях Европейского совета на сессии в Ницце 7–11 декабря 2000 г. На основании данных принципов Совет Европейского Союза издал соответствующие решения: «Решение 2001/79/ОВПБ Совета от 22 января 2001 г. об учреждении Военного комитета Европейского Союза» (JO L 27 du 30.1.2001, p. 4) и «Решение 2001/80/ОВПБ Совета от 22 января 2001 г. об учреждении Военного штаба Европейского Союза» (JO L 27 du 30.1.2001, p. 7; JO L 132 du 26.5.2005, p. 17) в редакции Council decision of 7 April 2008 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union (OJ L 102 12.04.2008 p. 25). В частности, в новой редакции, хотя и в достаточно размытых формулировках, была закреплена возможность проведения операций без согласования с НАТО.

⁶ Пункт 1 приложения к Решению об учреждении Военного комитета.

⁷ В зависимости от важности вопроса Военный комитет собирается на уровне начальников штабов или их уполномоченных представителей (délégués militaires), работающих в данном комитете на постоянной основе. См.: Le développement de la PESD et l'Objectif global 2010. P. 9.

⁸ Пункт 3 «Роль» приложения к Решению об учреждении Военного комитета.

¹ Supreme Commandant of Allied Powers in Europe.

² Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

³ Deputy of Supreme Commandant of Allied Powers in Europe.

⁴ Одним из проявлений этого стал тот факт, что после создания Комитета по вопросам политики и безопасности деятельность штаба рамочной нации при проведении операции Союза фактически была поставлена под



Функциями данного органа служат «быстрое предупреждение» (в отношении кризисных ситуаций на международной арене), «оценка ситуаций» и «стратегическое планирование» в отношении миссий, осуществляемых Союзом в рамках европейской политики безопасности и обороны.

Военный штаб функционирует на правах специальной «службы» (генерального директората) секретариата Совета Европейского Союза и находится в подчинении Генерального секретаря Совета — Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности. Главой Военного штаба выступает генеральный директор, на пост которого назначается «трехзвездочный генерал»⁹.

Являясь структурным подразделением Совета, Военный штаб Европейского Союза, в то же время, сам обладает сложной внутренней структурой. Помимо уже упоминавшегося выше разведывательного отделения она включает множество других отделений, отделов, ячеек («Доктрины и концепции», «Стратегическое гражданско-военное планирование», «Тыловое обеспечение и ресурсы» и др.)¹⁰.

Именно в структуре Военного штаба Европейского Союза в 2003 г. начато создание подразделений, способных в перспективе обеспечить ему подлинную самостоятельность в планировании и проведении военных операций. Это, с одной стороны, *Гражданско-военная ячейка* (Cellule civilo-militaire), призванная участвовать в координации военных и гражданских аспектов миссий ЕС, а также «генерировать способность к осуществлению планирования и управления автономными военными операциями ЕС»¹¹, и, с другой стороны, *Центр операций* (Centre d'opérations), который «де факто будет играть роль штаба операций на стратегическом уровне»¹².

Непосредственное руководство силами быстрого реагирования осуществляет командующий операцией, назначаемый Советом.

Необходимо подчеркнуть, что, хотя собственные системы управления военным контингентом Европейского Союза были созданы и успешно функционируют, зависимость от военных ресурсов НАТО остаётся весьма сильной. Однако тенденция к повышению уровня самостоятельности также сохраняется. Несмо-

тря на многочисленные отсылки к НАТО (в том числе в декларации Сен-Мало, наметившей основы ЕПБО, и закрепившей их ст. 17 Договора о Европейском Союзе) и необходимость тесного сотрудничества с Альянсом, «государства-члены Европейского Союза определили свои общие стратегические цели в сфере военных возможностей: автономность и оперативность»¹³. Примером сохранения данного курса может служить операция Европейского Союза в Сомали¹⁴, в которой военно-морские силы ФРГ, приданные НАТО, поступили в распоряжение союзного командования.

В целом, с учётом существующей структуры можно выделить три уровня военного планирования и, следовательно, управления. Первым является общее стратегическое планирование, осуществляемое на постоянной основе. Вне зависимости от того, какой способ управления силами быстрого реагирования будет выбран, за стратегическое планирование отвечают органы Европейского Союза: Военный комитет, Комитет по вопросам политики и безопасности, а функции главного штаба выполняет Военный штаб ЕС.

При принятии решения о проведении операции функции оперативного планирования передаются специальному штабу. В настоящее время возможно использование трёх вариантов, в зависимости от выбранного способа управления силами быстрого реагирования. Во-первых, может использоваться ячейка SHAPE, в рамках которой в соответствии с соглашениями Берлин плюс ЕС получает доступ к военным ресурсам НАТО. Во-вторых, эти функции могут быть возложены на главный штаб рамочной нации (в настоящее время 5 стран выразили готовность предоставить свои военные штабы для этих целей: Франция, Германия, Греция, Италия и Великобритания). И, в-третьих, при проведении операции силами собственно ЕС, функции оперативного планирования возлагаются на Операционный центр Военного Штаба Европейского Союза, действующего под руководством командующего, отдельно от стратегической роли Военного штаба в целом. Вне зависимости от выбранной схемы управления, специальный штаб на протяжении операции докладывает о своей деятельности Военному комитету и Комитету в сфере политики и безопасности.

⁹ Пункт 5 «Организация» приложения к Решению об учреждении Военного штаба.

¹⁰ Упомянутая в настоящем разделе ячейка Европейского Союза в SHAPE также является структурным подразделением его Военного штаба.

¹¹ См.: Le développement de la PESD et l'Objectif global 2010. P. 11.

¹² Ibid.

¹³ Doug Henderson European Union operational chains of command.

¹⁴ Общая акция 2008/851/CFSP от 10.11.2008 г. о военной операции Европейского Союза по сдерживанию, предотвращению и пресечению актов пиратства и вооруженного грабежа на побережье Сомали (Атланта) OJ L 301. 12.11.2008. P. 33.



Для выполнения непосредственного руководства контингентом и разработки детальных планов проводимых им мероприятий Командующий операцией использует военный штаб приданных ему вооружённых сил.

В целом, получается довольно сложный и громоздкий механизм. Если уподобить Европейский совет главе государства, Совет — рассматривать как законодательный орган, ответственный за объявление войны и заключение мира, Военный комитет как министерство обороны, а Военный штаб как Генеральный штаб, то всё равно одно звено лишнее. А в действительности, вероятно, учитывая надгосударственный характер этих органов, всё ещё сложнее. Довольно трудно ожидать от такой системы действительно оперативной реакции в случае быстрого и мало предсказуемого изменения обстановки. Слишком много времени уйдёт на согласования. Эту внешнюю неповоротливость можно объяснить, пожалуй, тем, что непосредственной угрозы Европейскому Союзу нет (в связи с чем, кстати, маловероятно и создание в порядке ч. 1 ст. 17 Маастрихтского Договора «общей обороны», ещё более неповоротливого механизма), если только мировой терроризм, но пред ним пасуют, к сожалению, даже наиболее отлаженные военные механизмы.

Для участия в урегулировании кризисных ситуаций, которые не представляют непосредственной угрозы Евросоюзу, но могут «вызывать озабоченность» его лидеров, подобный вариант построения военного организационно-правового механизма подходит, так как в первую очередь необходимо обсудить политическую сторону вопроса (на различных уровнях), опираясь на заключения военных (в том числе и о военных последствиях вмешательства), а потом в соответствии с принятыми политическими решениями военные смогут разработать конкретный план операции. Тем более что в момент создания военных органов Европейского Союза на развёртывание военного контингента отводилось 60 дней; об оперативности говорить не приходится. О приоритетном урегулировании кризисных ситуаций за пределами Европейского Союза непосредственно указывается в Европейской стратегии безопасности 2003: «Перед лицом новых угроз первая линия обороны часто будет находиться за рубежом <...> Одним из приоритетов Европы является усиление Организации Объединённых Наций, обеспечивающая её необходимыми средствами для принятия на себя ответственности и проведения эффективных действий»¹⁵.

Однако трудно допустить возможность того, что у Европейского Союза не подготовлен сценарий действий на случай внезапной агрессии, да и вообще на случай необходимости быстрого развёртывания вооружённых сил. Во всех развитых армиях мира существуют пакеты документов, в которых содержатся подробные планы действий на случай неожиданной агрессии и т.д. (пакет №1 и т.п.). Вероятно, нечто подобное подготовлено и в рамках Европейского Союза, и тогда говорить о малоподвижности этих структур не придётся. Скорее всего, в настоящее время функцию «пакета №1» выполняет Концепция Тактических групп (Battlegroup Concept), обеспечивающая должный уровень взаимодействия государств-членов при выполнении мероприятий по «быстрому реагированию» в военной сфере.

Для финансирования военных операций Европейского Союза был создан специальный механизм с правами юридического лица «Athena» (в 2004 г. решением Совета). В настоящее время данный механизм действует на основании решения Совета от 18.12.2008 г.¹⁶

Личный статус и гарантии для военнослужащих и иных должностных лиц, откомандированных в распоряжение Европейского Союза, регулируется специальным соглашением, заключённым между всеми государствами-членами Евросоюза в 2003 г. (EU SOFA)¹⁷.

При необходимости размещения контингента за пределами территории Европейского Союза аналогичные соглашения могут заключаться с третьими странами, на территории которых проходят операции Европейского Союза¹⁸ в соответствии со ст. 37 Договора о

10881/03. В официальном журнале документ опубликован не был. Текст размещен на сайте Совета Европейского Союза по адресу: URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10881.en03.pdf>

¹⁶ 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) (OJ L 345 23.12.2008 P. 96).

¹⁷ Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA) (OJ C 321 31.12.2003. P. 6).

¹⁸ Например, соглашение с Грузией: Agreement between the European Union and Georgia on the status and activities of the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS (OJ L NaN, 30.12.2004. P. 42–46).

¹⁵ A secure Europe in a better world. European security strategy. Brussels, 12.12.2003. Документы Совета



Европейском Союзе. В Ниццкой редакции Договора отмечалось, что переговоры ведутся уполномоченным на то Советом председателем Совета, и предусматривалась достаточно детализированная процедура заключения таких соглашений. Лиссабонская редакция просто указывает на возможность Союза заключать подобные соглашения. Тем не менее, сохраняет силу документ Европейского Совета, устанавливающий рамочные процедуры, применяемые при разработке соглашения о статусе сил в случае проведения Союзом военной операции. В нем, в частности отмечается, что в разработке проекта такого договора ведущую роль играет Верховный представитель Союза¹⁹.

Помимо заключения соглашений существует практика оформления статуса вооружённых сил и структур обеспечения посредством обмена письмами между Верховным представителем по ОВПБ и компетентными органами соответствующей страны²⁰, а также распространения положения соглашения, заключённого с одной из стран ЕС на все остальные участвующие в операции государства²¹.

Необходимо подчеркнуть, что и военные, и гражданские операции Европейского Союза осуществляются на основании мандата ООН, с которой 24.09.2003 г. была подписана «Совместная декларация о сотрудничестве Организации Объединённых Наций и Европейским Союзом в рамках урегулирования кризисов»²².

Материал получен редакцией 21 мая 2013 г.

¹⁹ Council doc. 12132/02. Framework for drafting a document on Status of Forces Agreement (SOFA) to be used in the event of EU led operation, 3.10.2002.

²⁰ Это имело место в отношении операций EUJUST lex, EU BAM Rafah.

²¹ Так, двухстороннее соглашение между Францией и Угандой от 18.06.2003 было распространено на другие государства-члены, предоставившие контингент и военные мощности для проведения операции Artemis. При этом никакого соглашения не было заключено с Демократической республикой Конго, на территории которой и проходила сама операция, общая акция о начале операции предусматривала заключение такого соглашения только в случае необходимости, что по сути, подчинило военный контингент ЕС нормам обычного международного права.

²² Joint Declaration on UN-EU cooperation in crisis management 12510/03 от 24.09.2003. В официальном журнале документ опубликован не был. Тест размещен на официальном сайте Совета Европейского Союза по адресу: URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st12/st12510.en03.pdf>