



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

С.Ю. Кашкин*, В.Ю. Слепак **

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕЙ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ, СЛУЖАЩИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС

Аннотация. Статья посвящена анализу все более важной для Европейского Союза Общей политике безопасности и обороны. Целью ее является объективное и современное представление этой политики в свете изменений, внесенных в нее Лиссабонским договором, вступившим в силу в конце 2009 г. В ней показаны новейшие процессы военно-политической интеграции в ЕС, которые нередко остаются за рамками научных исследований. Рассмотрен процесс постепенного формирования общей обороны в рамках Европейского Союза. Изучены конкретные направления военно-политического сотрудничества государств-членов ЕС, их цели, задачи, механизмы правового регулирования. Показаны пути и средства урегулирования споров и кризисных ситуаций, применение военных потенциалов, а также использование Европейским Союзом так называемой «мягкой силы». Рассматриваются договоры между странами-членами ЕС в этой сфере, формирование тактических групп и деятельность различного рода миссий. Интерес представляет и анализ гражданских операций, дополняющих военные возможности ЕС.

Ключевые слова: юриспруденция, национальная безопасность, ОПБО, стратегия, кризисные ситуации, урегулирование, тактические группы, гражданские операции, военные потенциалы, «Пересбергские миссии».

Развитие общей политики в сфере безопасности и обороны, которое призвано обеспечивать национальную безопасность госу-

дарств-членов, осуществляется по нескольким главным направлениям.

© 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]
123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



1. Формирование общей обороны

Важнейшей задачей, стоящей перед Европейским Союзом, является поступательное формирование общей оборонной политики. Для реализации этой цели Европейский совет рекомендует государствам-членам принять решение в этом направлении в соответствии с конституционными требованиями каждого из них.

Процедура создания «европейской» обороны достаточно сложна и может быть остановлена вследствие отказа любого из государств-членов. Однако главная причина, ввиду которой общая оборона в Союзе до сих пор не реализована, состоит в другом: после окончания холодной войны создание общих оборонительных структур в «классическом» смысле уже не является насущной необходимостью. На это прямо указывает **Европейская стратегия безопасности 2003 г.**

«Крупномасштабная агрессия против кого-либо из государств-членов сегодня невероятна <...> Наша традиционная концепция самообороны (до начала и на протяжении холодной войны) исходила из угрозы вторжения. Перед лицом новых угроз первая линия обороны часто будет находиться за рубежом <...> Одним из приоритетов Европы является усиление Организации Объединенных Наций, обеспечивая ее необходимыми средствами для принятия на себя ответственности и проведения эффективных действий».

Процитированные принципы выражают современную доктрину европейской безопасности, обуславливая смещение акцентов военно-политической интеграции в рамках Союза. Вместо сугубо оборонительных проектов центральным вектором ОПБО становятся задачи, связанные с активным (в том числе военным) вмешательством в разрешение кризисных ситуаций за пределами ЕС — как в Европе, так и в любых других регионах Земного шара.

Мероприятия Союза должны способствовать укреплению роли ООН и, одновременно, содействовать достижению его основной внешнеполитической цели — «утвердить свою индивидуальность на международной арене» (ст. 2 Договора о Европейском Союзе)¹.

Создание общей обороны, тем не менее, остается потенциальной возможностью в руках Союза, которая может быть реализована

в случае возникновения для этого реальных предпосылок.

2. Миротворческие и иные операции по урегулированию кризисов

Миротворчество, поддержание мира и проведение иных **операций по урегулированию кризисов** не только в Европе, но и за ее пределами, является сегодня центральным направлением ОПБО, которое Союз пытается развивать как военными, так и гражданскими средствами. В число регионов, вызывающих приоритетное внимание Европейского Союза, включены Балканский полуостров, Африка и Ближний Восток.

Круг задач («миссий») таких операций был впервые зафиксирован в 1992 г. на встрече министров иностранных дел европейских государств в Петербурге (ФРГ). В 1997 г. поправками Амстердамского договора «Петербургские миссии» зафиксированы в тексте Договора о Европейском Союзе (§2 ст. 17 в ниццкой редакции). Это «гуманитарные и эвакуационные миссии, миссии по поддержанию мира и миссии вооруженных сил в целях урегулирования кризисов, включая миссии по восстановлению мира».

К данному перечню Европейская стратегия безопасности 2003 г. добавила еще три вида задач: «совместные меры по разоружению, помощь третьим странам в борьбе с терроризмом и в реформах в сфере безопасности».

Для проведения вышеуказанных «миссий» в зарубежных странах Европейский Союз решил наделить себя необходимыми потенциалами, в том числе военного характера.

Источником «военных потенциалов» Европейского Союза служат вооруженные силы государств-членов, которые предоставляются в его распоряжение для проведения «европейских» военных операций.

Совокупный объем и иные качественные и количественные характеристики военных потенциалов Союза определяет Европейский совет путем фиксации так называемых «глобальных целей». На этой основе министры обороны государств-членов в ходе ежегодных конференций формируют, с одной стороны, «каталог потребностей» Европейского Союза в военнотехнических и военной технике, с другой стороны — «каталог сил», уже имеющихся в распоряжении ЕС². Существует также «каталог прогресса», отражающий проблемы и достижения в реализации заданных целей.

¹ Ныне §5 ст. 3 Договора о Европейском Союзе: «В своих отношениях с остальным миром Союз утверждает и продвигает свои ценности и интересы и содействует защите своих граждан. Он способствует миру, безопасности <...> неукоснительному соблюдению и развитию международного права, особенно соблюдению принципов Устава Организации Объединенных Наций.

² Именно для определения национальных вкладов в общий каталог сил регулярно проводятся конференции министров обороны государств-членов.



Первая глобальная цель Союза в расчете на 2003 г. — «Глобальная цель 2003» (франц.: Objectif global 2003; англ.: Headline goal 2003) — была утверждена Европейским советом на сессии в Хельсинки 10-11 декабря 1999 г.:

«... добровольно сотрудничая в рамках операций, руководимых Европейским Союзом, государства-члены должны быть в состоянии к 2003 г. размещать в течение 60 дней и поддерживать на протяжении, как минимум, одного года военные силы численностью до 50000-60000 человек, обладающие способностью выполнять весь комплекс Петербургских миссий».

«Глобальная цель 2003» в целом была реализована в срок, что позволило Европейскому Союзу осуществить свои первые военные операции: операцию «CONCORDIA» в Македонии (с марта по декабрь 2003 г.), операцию «ARTEMIS» в Демократической Республике Конго, бывшем Заире (с июня по сентябрь 2003 г.) и операцию «ALTEA» в Боснии-и-Герцеговине (с декабря 2004 г.). В 2006 г. Советом Европейского Союза было решено провести еще одну операцию в Демократической Республике Конго («EUFOR RD Congo») — на сей раз в целях обеспечения деятельности наблюдательной миссии ООН на период выборов в этой африканской стране.

Констатируя достигнутые успехи, большинство экспертов одновременно указали на многочисленные ограничения и препятствия, которые снижают масштабы военных операций Европейского Союза и его способность к оперативному реагированию. Это подвигло руководство ЕС к выдвиганию нового, более амбициозного плана действий. Он был утвержден Европейским советом на сессии 17-18 июня 2004 г. под названием «Глобальная цель 2010» (несмотря на заявленный срок — до 2010 г. — Союз должен был приобрести «полную способность» к проведению военных операций в рамках указанной цели уже с 2007 г.).

В Глобальной цели 2010 устанавливаются максимально краткие сроки на принятие решений и размещение военных сил Европейского Союза на принятие общей акции (в настоящее время — решения) о начале операции, отводится 5 дней с момента одобрения концепции урегулирования кризиса Советом, на развертывание сил командование получает 10 дней после того, как Европейский Союз принял решение начать операцию³.

В соответствии с Глобальной целью теперь возможно проведение двух военных операций

одновременно⁴. В перспективе Европейский Союз должен быть готов к проведению и большего числа операций⁵.

И, самое главное, уточнены принципы формирования сил быстрого реагирования Европейского Союза в сторону обеспечения их как можно большей гибкости и мобильности. По совместной франко-британской инициативе, поддержанной Германией⁶, данные силы отныне будут выступать как совокупность «тактических групп» (groupements tactiques/battlegroups), определяемых следующим образом:

«Тактическая группа — это особая форма быстрого реагирования. Она представляет собой минимальную группу военных сил, являющуюся эффективной, надежной, быстро размещаемой и сплоченной, которая обладает способностью проводить автономные операции или участвовать в начальных этапах крупномасштабных операций. Она формируется как общевойсковая сила размером в батальон и подкрепляется элементами тактической поддержки и материально-технического обеспечения для ведения боевых действий»⁷.

Минимальная продолжительность операций, проводимых каждой тактической группировкой, составляет 30 дней с возможностью продления до 120 дней⁸.

Источником формирования тактических групп служат вооруженные силы государств-членов. Каждая из них насчитывает ориентировочно 1500 военнослужащих⁹ и может являться как национальным (внутригосударственным), так и совместным (многонациональным) войсковым подразделением: «Тактическая группа может быть сформирована рамочной нацией или многонациональной коалицией сил». При этом вопрос об оптимальной численности данных групп до сих пор вызывает разногласия среди экспертов¹⁰.

⁴ Там же, п. 14.

⁵ См. Заключение Совета Европейского Союза от 21.11.2005 г.

⁶ См.: Dumoulin A., Mathieu R. Les dernières présidences de l'Union européenne en matière PESD (2004–2005) // Les cahiers du RMES (Réseau Multidisciplinaire d'Etudes Stratégiques). Volume II, numéro 2, hiver 2005. P. 6.

⁷ Там же, п. 9.

⁸ Там же, п. 11.

⁹ См.: Dumoulin A., Mathieu R. Les dernières présidences de l'Union européenne en matière PESD (2004–2005). P. 6; EU Battlegroups: // EU Council Secretariat Factsheet. November 2005. P. 1.

¹⁰ См.: Le développement de la PESD et l'Objectif global 2010: Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Konstantinos Vrettos (rapporteur) // Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale – Assemblée in-

³ Об этом говорится в п. 11 Декларации министров обороны государств-членов от 22.11.2004 г. (Declaration on European military capabilities).



К настоящему времени государства-члены с учетом их возможностей приняли на себя обязательства по созданию в общей сложности 13 тактических групп, из них 4 национальных (французская, итальянская, испанская, британская) и 9 многонациональных («Франция + Германия + Бельгия + Люксембург + возможно, Испания», «Франция + Бельгия», «Германия + Нидерланды + Финляндия» и др.). Отдельные государства-члены также обязались предоставить тактическим группам ЕС отдельные элементы поддержки: медицинскую группу (Кипр), центр координации морского транспорта (Греция) и др.

Наряду с урегулированием кризисов военными средствами получила развитие стратегия **гражданского урегулирования кризисов** (*gestion civile des crises*), в рамках которой Европейский Союз обязался проводить в проблемных регионах планеты такие «миссии», как содействие в охране правопорядка («полицейские миссии»), помощь в становлении и укреплении судебной и пенитенциарной системы (миссии «правовое государство»), гражданских административных структур (миссии «гражданская администрация»), защите гражданского населения (миссии «гражданская оборона»)¹¹.

В контексте этих миссий государства-члены также обязались выделять в распоряжение Союза необходимые «гражданские потенциалы» (*capacités civiles*), планируемый объем которых определяется «Глобальной гражданской целью 2008» (*Objectif global civil 2008*)¹². В частности, резерв Союза проведения полицейских миссий составляет 5700 сотрудников полиции или жандармерии. В рамках данного резерва Союз должен иметь возможность опе-

terparlementaire européenne de sécurité et de défense. Doc. A/1898, le 15 juin 2005. P.13.

¹¹ Перечень гражданских миссий был установлен на сессии Европейского совета 19–20 июня 2000 г. в Санта-Мария да Фейра (Португалия). Впоследствии этот перечень был расширен. Он был дополнен, в частности, такими видами миссий, как наблюдательные миссии и поддержка специальных представителей Союза в соответствующем регионе. См.: *Le développement de la PESD et l'Objectif global 2010*. P. 16–18.

¹² Утверждена Европейским советом в декабре 2004 г. в расчете на постепенную реализацию до 2008 г. Как и в случае военных потенциалов, речь идет о новой, более амбициозной программе оснащения Союза необходимыми ресурсами. Первая такая программа была согласована на вышеупомянутой сессии Европейского совета в июне 2000 г. в Санта-Мария да Фейра (в расчете на 2004 г.). Наблюдение за претворением в жизнь «Глобальной цели 2008» осуществляет специальный «Комитет по гражданским аспектам урегулирования кризисов», являющийся вспомогательной инстанцией Совета Европейского Союза.

ративно (в течение срока до 30 дней) размещать на месте операции 1400 полицейских или жандармов¹³.

Задачи, поставленные Глобальной гражданской целью 2008, были успешно решены с опережением графика. ЕС доказал, что обладает достаточными силами и средствами для поддержания порядка в зоне проведения гражданских операций, обеспечения господства права, защиты гражданского населения, обеспечения гражданского правления. Но для повышения эффективности действий Союза в сфере гражданского урегулирования кризисов требовалось решать и такие задачи, как улучшение координации между ОПБО и внешними действиями ЕС, гражданским и военным инструментарием, различными составляющими гражданской операции и обеспечение единой системы соподчинения всех звеньев командования миссиями.

В связи с необходимостью решения этих задач в ноябре 2007 г. Советом была утверждена новая Глобальная гражданская цель 2010¹⁴. Как и военная Глобальная цель, она направлена на расширение возможностей ЕС в сфере урегулирования кризисов.

При этом помимо положений о развитии необходимых потенциалов, более тесное сотрудничество с правоохранительными органами государств, в которых проводится операция, усилении координации и взаимодействия между государствами-членами и сотрудничестве с международными организациями она предусматривает и положение о том, что для реализации задач по урегулированию кризисов Европейский Союз должен использовать все доступные средства, доступные ему как в рамках ОПБО, так и имеющиеся в Европейском Сообществе и в СПСО (в настоящее время эти направления объединены).

Это может служить проявлением начавшегося процесса сближения механизмов регулирования, существующих в рамках различных опор ЕС, и даже ограниченное и осторожное использование механизмов коммунитарного права и более близких к ним, чем к международному праву, механизмов СПСО может существенно расширить возможности ОПБО в целом.

В соответствии с Гражданской глобальной целью в январе 2009 г. был принят План по усилению гражданских потенциалов, направ-

¹³ См.: Декларацию министров иностранных дел государств-членов Европейского Союза в рамках конференции по вопросам выдвижения обязательств в сфере гражданских потенциалов от 22 ноября 2004 г. («Déclaration dans le cadre de la conférence d'offres d'engagements en matière de capacités civiles (Bruxelles, le 22 novembre 2004)»).

¹⁴ Civilian Headline Goal 2010 14823/07 от 9.11.2007 г.



ленный на конкретизацию отдельных положений Глобальной цели.

Количество осуществленных или осуществляемых Союзом миссий гражданского характера (в том числе полицейских) превышает на сегодняшний день количество проведенных им военных операций: полицейские миссии в Боснии-и-Герцеговине (MPUE), в Демократической Республике Конго (EUPOL Kinshasa), в Македонии (PROXIMA), на палестинских территориях (EUPOL COPPS), миссии «правовое государство» в Грузии (EUJUST Themis) и Ираке (EUJUST LEX) и др.¹⁵

Для проведения операций по урегулированию кризисов (как гражданских, так и военных) Европейский Союз наряду с потенциалами государств-членов стремится привлекать военнослужащих и иных должностных лиц иностранных государств — на основании соглашений с НАТО (для стран НАТО, не являющихся государствами-членами ЕС) или двусторонних соглашений с заинтересованным иностранным государством.

23 февраля 2004 г. Советом было одобрено общее Рамочное соглашение об участии¹⁶,

которое уполномочило Председателя Совета начать переговоры с третьими странами и в дальнейшем послужило основой для заключения юридически обязательных соглашений с ними относительно их участия в будущем в операциях ЕС по урегулированию кризисов, создавших рамки для постоянного сотрудничества ЕС и этих стран в этой сфере. Подобные соглашения были заключены с 7 странами: Норвегией, Исландией, Канадой, Украиной, Турцией, Болгарией и Румынией (последние две страны вошли в состав Европейского Союза и ныне на них распространяются все положения относительно ОПБО).

С теми странами, которые не входят в рамочные соглашения об участии, для привлечения их к проведению операции Совет вправе заключать соглашения, определяющие условия, регулирующие их участие в будущих миссиях, проводимых в рамках Общей политики безопасности и обороны. Основой для таких соглашений могут служить два модельных соглашения об участии третьих стран в проводимых Европейским Союзом гражданских и военных операциях по урегулированию кризисов¹⁷.

Материал получен редакцией 24 апреля 2013 г.

¹⁵ Правовой основой для проведения гражданских миссий Союза, как и его военных операций, служат постановления Совета Европейского Союза, принимаемые в форме «общих акций» (со вступлением в силу Лиссабонского договора формой нормативных актов, принимаемых в этой сфере является решение). См., напр.: «Общая акция 2005/190/ОВПБ Совета от 7 марта 2005 г. об интегрированной миссии “правовое государство” Европейского Союза в Ираке, EUJUST LEX» (JO L 62 du 9.3.2005, p. 37); «Общая акция 2005/797/ОВПБ Совета от 14 ноября 2005 г. о полицейской миссии Европейского Союза в отношении палестинских территорий» (JO L 300 du 17.11.2005, p. 65).

¹⁶ Council doc 6040/04, Draft Agreement between the EU and some third states establishing a framework for the participation of some third states in the EU crisis management operations (framework participation agreement) – Report, 6.12.2004.

¹⁷ Council doc 12047/04, Draft model agreement between the EU and a third state on the participation of a third state in the EU military crisis management operation, 3.09.2004; Council doc 12050/04, Draft model agreement between the EU and a third state on the participation of a third state in the EU civilian crisis management operation, 2004. Содержание обоих документов засекречено.