

DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-397-407

УДК 341.3/4

О. В. КРЕСІН,

доктор юридичних наук, доцент\*

ORCID ID: 0000-0002-4016-6596

### ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЄС

Показано, що інституційна структура Спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС (СЗБП) склалася здебільшого протягом останніх десяти років (після набрання чинності Лісабонським договором 2007 р.), а частково й досі перебуває на етапі становлення і не може бути визнана завершеною. Доводиться, що СЗБП ЄС загалом і Спільна безпекова і оборонна політика зокрема забезпечуються і міжурядовими, і наддержавними інституціями, але ухвалення рішень та частково їх реалізація залишаються міжурядовими і вимагають консенсусу в принципових питаннях та досягнення складної кваліфікованої більшості в їх реалізації, а спільні органи у цій сфері мають виконавчий характер.

**Ключові слова:** миротворчість, Європейський Союз, інституційна структура.

#### **Кресин А. В. Институциональный механизм миротворческой деятельности ЕС**

Показано, что институциональная структура Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ) сложилась в основном в течение последних десяти лет (после вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г.), а частично и до сих пор находится на этапе становления и не может быть признана завершённой. Доказывается, что ОВПБ ЕС в целом и Общая политика безопасности и оборонная политика в частности обеспечиваются и межправительственными, и надгосударственными институтами, но принятие решений и частично их реализация остаются межправительственными и требуют консенсуса в принципиальных вопросах и достижения сложного квалифицированного большинства в их реализации, а общие органы в этой сфере имеют исполнительный характер.

**Ключевые слова:** миротворчество, Европейский Союз, институциональная структура.

#### **Kresin Oleksiy. Institutional mechanism of EU peacekeeping**

The paper demonstrates that the institutional structure of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) has evolved for the most part over the last ten years (after the entry into force of the 2007 Lisbon Treaty) and is still partly in the making and cannot be considered as complete. The author argues that the CFSP in general, and in particular the Common Security and Defense Policy, is provided by both intergovernmental and supranational institutions, but decision-making and partly their implementation remain intergovernmental and require consensus on fundamental issues and the achievement of a complex qualified majority in their implementation, while common organs in this area is just of an executive nature.

**Key words:** peacekeeping, European Union, institutional structure.

\*Kresin Oleksiy, Doctor of Juridical Sciences, Docent

**Вступ.** Агресія Російської Федерації проти України, що триває вже понад п'ять років, призвела до непоправних утрат – загибелі тисяч захисників нашої держави і цивільних мешканців, незмірно більше людей скалічені, піддавалися тортурам і нелюдському поводженню, позбавлені житла, засобів до існування, змушені переселитися. Величезними є втрати інфраструктури, економіки, культури країни. Не буде перебільшенням стверджувати, що саме по собі існування України як суверенної держави було піддано сумніву, а політичні, соціальні, економічні, психологічні травми, вже завдані російською агресією, відчуватимуться ще дуже тривалий час – не роками, а поколіннями. Але найбільшим викликом для України є те, що алгоритм припинення агресії й відновлення територіальної цілісності держави ще не винайдений.

Європейський Союз від своєї генези у 1952–1958 рр. був економічним і політичним союзом, що комплексно не опікувався питаннями безпеки, залишаючи їх здебільшого у сфері діяльності держав-членів, Західноєвропейського Союзу і НАТО. Пізніше відповідні положення було включено до Маастрихтського договору 1992 р. (Преамбула, ст. В, J4), але насамперед як декларацію намірів на майбутнє. Власне, проголошення Спільної зовнішньої та безпекової політики (Common Foreign and Security Policy, СЗБП) як міждержавної, включно із запобіганням конфліктам та їх вирішенням, відбулося в Амстердамському договорі 1997 р. (ст. J). У 2003 р. було ухвалено «Європейську стратегію безпеки». У Лісабонському договорі 2007 р., що набрав чинності у 2009 р., було визначено загальні цілі зовнішніх дій ЄС, мету та форми здійснення Спільної безпекової та оборонної політики (Common Security and Defence Policy, СБОП), її інституційний механізм. СБОП замінила собою і розширила колишню Європейську безпекову і оборонну політику.

Важливим для розвитку СЗБП, і зокрема СБОП, стало ухвалення у 2016 р. «Глобальної стратегії зовнішньої та безпекової політики ЄС». Цей документ вказує на значення зовнішньої політики ЄС і проголошує основні пріоритети СЗБП щодо безпеки Європи, співпраці з іншими міжнародними організаціями, політики щодо східних сусідів ЄС, попередження і вирішення криз, удосконалення механізмів проведення цивільних місій і військових операцій. Згідно з «Імплементаційним планом щодо безпеки і оборони», представленим Раді ЄС Високим представником 14 листопада 2016 р., визначалися мета і види місій та операцій у сфері СБОП, її пріоритети, орієнтири у співпраці у сфері СБОП з міжнародними організаціями, напрямки розвитку СБОП.

Нині ЄС здійснює шість військових операцій: у Боснії і Герцеговині (EUFOR ALTHEA, з 2004 р.), Середземному морі (EU NAVFOR Mediterranean/Sophia, з 2015 р.), Малі (EUTM, з 2013 р.), Індійському океані (EU NAVFOR Atalanta, з 2008 р.), Сомалі (EUTM, з 2010 р.), ЦАР (EUTM RCA, з 2016 р.)<sup>1</sup>; та одинадцять цивільних місій: Молдова і Україна (EUBAM, з 2005 р.), Україна (EUAM, з 2014 р.), Ізраїль/Палестина (EUPOL COPPS, з 2006 р.; EUBAM RAFAH, з 2005 р.), Грузія (EUMM, з 2008 р.), Сербія/Косово (EULEX, з 2008 р.), Лівія (EUBAM, з 2013 р.), Ірак (EUAM, з 2017 р.), Малі (EUCAP SAHEL, з 2014 р.), Нігер (EUCAP SAHEL, з 2012 р.), Сомалі (EUCAP, з 2012 р.)<sup>2</sup>.

**Постановка проблеми дослідження.** Одним із засобів досягнення цієї мети чимало українських і зарубіжних фахівців вважають використання механізмів міжнародної миротворчої діяльності. Це актуалізує звернення до вивчення інституційного механізму миротворчої діяльності Європейського Союзу як органі-

зації, що бере активну участь у протидії російській агресії в Україні та має суттєвий досвід миротворчої діяльності. Зокрема, з 2003 по 2015 р. ЄС здійснив 32 місії та операції в рамках Спільної безпекової та оборонної політики (СБОП), з них 10 військових, 21 цивільна і одна змішана<sup>1</sup>. У 2016–2019 рр. ЄС здійснив 16 цивільних і військових місій та операцій, у яких було задіяно 4 тис. персоналу<sup>2</sup>. Але відповідне дослідження, окрім практичної, має суто наукову актуальність – протягом останніх років триває активне реформування інституційних механізмів СБОП, що вимагає свого осмислення.

Можливість використання потенціалу миротворчої діяльності ЄС для припинення збройної агресії Російської Федерації проти України та реінтеграції окупованих територій актуалізує дослідження механізму ухвалення та реалізації рішень у сфері СЗБП, і зокрема СБОП. Низка здійснених у цій сфері досліджень, зокрема Н. Арбатової, С. Білоцького, О. Дегтеревої, В. Ковальської, Т. Пітца, П. Соколової, І. Стахурського, Т. Тарді, С. Уткіна, Г. Шелест та інших, розкривають окремі елементи цього механізму і не розглядають його в цілому, а отже, не вичерпують цієї проблематики. Окрім того, внаслідок надзвичайно динамічного розвитку інституційного механізму миротворчої діяльності ЄС, особливо протягом останніх років, попередні наукові дослідження швидко «старіють».

Окрім науково-практичної, ця проблематика має й глибшу чисто наукову складову – в контексті пізнання наддержавного і міждержавного елементів у інституційному праві інтеграційних об'єднань, їх еволюції, рамок і обмежень, впливу на їх становлення політичних та інших чинників. Звичайно, розкрити останню складову в рамках цієї статті неможливо, але її матеріали і висновки сприяють постановці відповідних питань.

Звернемо також увагу на те, що ширший комплекс проблем миротворчої діяльності ЄС розглядається в наших інших дослідженнях, опублікованих у межах колективного наукового проекту «Правові засади миротворчої діяльності міжнародних регіональних організацій у контексті відновлення територіальної цілісності України» в рамках цільової програми наукових досліджень НАН України «Соціокультурний простір України у формуванні національної стратегії: територіальні ідентичності, ідентифікаційні символи, ментальні практики», а комплексні результати планується представити в книзі за нашою участю «Міжнародно-правові засади миротворчої діяльності міжнародних регіональних організацій у контексті відновлення територіальної цілісності України».

**Виклад основного матеріалу.** Основні нормативні засади у цій сфері було створено Лісабонським договором 2007 р. Цей договір, що вніс зміни до Договору про Європейський Союз (ДЄС) і Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)<sup>3</sup>, докладно визначає інституційний механізм Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС (СЗБП), і зокрема Спільної безпекової та оборонної політики (СБОП). Відповідальними за здійснення СЗБП є Рада ЄС, Європейська Комісія, Високий представник ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки (ст. 21 ДЄС).

При цьому СЗБП, і зокрема СБОП, є міждержавною політикою. Прийняття законодавчих актів у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики виключається (ст. 24, 31 ДЄС), а положення щодо СЗБП не передбачають нових повноважень Європейської Комісії щодо ініціювання рішень та не посилюють роль Європейського Парламенту (Декларація № 14 щодо спільної зовнішньої

та безпекової політики, додана до Лісабонського договору). Рішення щодо стратегічних інтересів і цілей ЄС, у тому числі Спільної зовнішньої та безпекової політики та інших сфер зовнішніх дій Союзу, ухвалює Європейська Рада. Вона ж визначає настанови щодо напрямів, тривалості й засобів здійснення такої політики (ст. 22, 26 ДЕС). Рада ЄС (із закордонних справ) подає Європейській Раді рекомендації, остання ж ухвалює рішення одностайно (ст. 22, 24, 31 ДЕС).

На основі рішень Європейської Ради у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики Рада ЄС (із закордонних справ) формує таку політику та одностайно приймає рішення, необхідні для її визначення й реалізації, у тому числі оперативні, щодо проведення, цілей, обсягів і умов їх виконання (ст. 26, 28, 29, 31, 42, 43 ДЕС). У сфері СЗБП Раді ЄС пропозиції щодо рішень можуть подавати Високий представник та держави-члени, а в інших сферах зовнішніх дій Союзу – Європейська Комісія (ст. 22, 30, 42 ДЕС). Також рекомендації Раді ЄС може давати Європейський Парламент (ст. 36 ДЕС).

Раду ЄС очолює Високий представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки (ст. 27 ДЕС; надалі – Високий представник). Засідання Ради ЄС скликається за пропозицією Високого представника або держави-члена (ст. 237 ДФЕС). З невідкладних питань Високий представник або держава-член можуть скликати позачергове засідання Ради ЄС протягом 48 годин чи менше (ст. 30 ДЕС). Рішення Ради ЄС мають зобов'язальний характер для держав – членів ЄС (ст. 28, 29 ДЕС), окрім випадків, коли держава-член утрималася при голосуванні за це рішення й представила щодо цього формальну декларацію. Але в такому випадку рішення залишається обов'язковим для ЄС у цілому, й держава-член, що утрималася, зобов'язується утримуватися від дій, що суперечать чи шкодять ухваленому рішенню (ст. 31 ДЕС). У разі, якщо обґрунтовано утрималися від голосування понад третина держав-членів, що представляють понад третину населення ЄС, рішення не ухвалюється (ст. 31 ДЕС).

Рада ЄС може ухвалювати рішення кваліфікованою більшістю щодо питань, що не мають військового або оборонного характеру, якщо вона: ухвалює рішення про дію або позицію Союзу на підставі рішення Європейської Ради, пов'язаного зі стратегічними інтересами та цілями Союзу; ухвалює рішення про дію або позицію Союзу на пропозицію Високого представника, яку він подає на окремий запит Європейської Ради; ухвалює будь-яке рішення, що визначає дію або позицію Союзу; ухвалює рішення про призначення спеціального представника, а також у інших випадках, які може визначити Європейська Рада. Але таке голосування не проводиться, якщо держава-член виступає проти, посилаючись на свої життєво важливі й визначальні національні інтереси. У випадку незнаходження компромісу з такого питання воно передається Європейській Раді для одностайного ухвалення рішення (ст. 31 ДЕС).

Ці норми посилюють загальні положення Лісабонського договору щодо Ради ЄС. Зокрема, згідно з ДЕС кваліфікованою більшістю вважається щонайменше 55 % членів Ради ЄС, яка має у своєму складі принаймні п'ятнадцять осіб і в якій представлені держави-члени, що охоплюють принаймні 65 % населення Союзу. При цьому блокувальну меншість становлять принаймні чотири члени Ради ЄС (ст. 16 ДЕС). Якщо не всі члени Ради ЄС беруть участь у голосуванні, то кваліфікована більшість визначається як принаймні 55 % членів Ради ЄС, які представляють держави-члени, що беруть участь у голосуванні й охоплюють принаймні

65 % населення цих держав. При цьому блокувальну меншість становить «принаймні мінімальна кількість членів Ради», які представляють понад 35 % населення держав-членів, які беруть участь у голосуванні, плюс один член (ст. 238 ДФЄС). Якщо Рада ЄС розглядає проект рішення, не запропонований Європейською Комісією чи Високим представником, то кваліфікована більшість визначається як принаймні 72 % членів Ради ЄС, які представляють держав-членів, які охоплюють принаймні 65 % населення Союзу (ст. 238 ДФЄС). На відміну від інших сфер політики ЄС (ст. 238 та 240 ДФЄС) Рада ЄС (із закордонних справ) простою більшістю ухвалює лише процедурні питання.

Здійснення спільної зовнішньої та безпекової політики покладається на Високого представника та держави-члени, які зобов'язані її активно і беззастережно підтримувати, що контролюють Рада ЄС і Високий представник (ст. 24, 26 ДЄС). Високий представник відповідає за здійснення співпраці ЄС з органами та спеціалізованими установами ООН, Радою Європи, ОБСЄ, ОЕСР та іншими міжнародними організаціями (ст. 220 ДФЄС). Високий представник представляє ЄС у питаннях, пов'язаних із СЗБП, провадить політичний діалог із третіми сторонами від імені ЄС і висловлює позицію ЄС у міжнародних організаціях (ст. 27 ДЄС), координує військові й цивільні аспекти проведення місії ЄС у рамках СБОП разом із Комітетом з питань політики безпеки (ст. 43 ДЄС). Високий представник зобов'язаний проводити постійний діалог з Європейським Парламентом щодо головних аспектів та пріоритетів СЗБП і СБОП та враховувати позиції і рекомендації ЄП (ст. 36 ДЄС). Посада Високого представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки була запроваджена згідно з Амстердамським договором 1997 р. і Лісабонським договором 2007 р. (ст. 18 і 27) і запрацювала з 2009 р. Його призначають кваліфікованою більшістю від складу Європейської Ради за погодженням з Президентом Європейської Комісії та Європейським Парламентом.

У підпорядкуванні Ради ЄС (із закордонних справ) перебуває Комітет з питань політики та безпеки, який аналізує відповідні питання й надає висновки Раді ЄС та Високому представнику, здійснює політичний контроль і стратегічне керівництво місіями та операціями ЄС з управління кризами під керівництвом Ради ЄС та Високого представника (ст. 38 ДЄС). Держави-члени представлені в Комітеті з питань політики і безпеки зазвичай на рівні послів<sup>4</sup>. Голову Комітету призначає Високий представник<sup>5</sup>. Комітет аналізує питання у сфері своєї компетенції та готує висновки для Ради ЄС, здійснює політичний контроль та стратегічне керівництво операціями з управління кризами, консультації з третіми державами і міжнародними організаціями<sup>6</sup>.

Комітету з питань політики і безпеки підпорядкований Військовий комітет, до якого входять вищі офіцери штабів армій держав – членів ЄС. Він відповідає за військове співробітництво між державами-членами щодо запобігання конфліктам та управління кризами й готує відповідні рекомендації для Комітету з питань політики та безпеки, виступає як спеціалізований радничий орган<sup>7</sup>. У 2004 р. було засноване Європейське оборонне агентство, яке є органом Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, підзвітним Раді ЄС.

Держави-члени при здійсненні своєї зовнішньополітичної діяльності, що може стосуватися інтересів інших держав-членів і ЄС у цілому, зобов'язані проводити консультації у межах Європейської Ради та Ради ЄС (ст. 32 ДЄС).

Здійснення місії ЄС може бути довірене Радою ЄС групі держав-членів,

які мають необхідний потенціал і намір (ст. 42, 44 ДЕС). Керівництво такими місіями погоджується між відповідними державами та з Високим представником (ст. 44 ДЕС). Про перебіг місії ці держави зобов'язані постійно інформувати Раду ЄС (ст. 44 ДЕС). Рада ЄС своїми рішеннями здійснює зміни в цілях, обсягах та умовах виконання таких місій (ст. 44 ДЕС).

У підпорядкуванні Високого представника перебуває Європейська служба з питань зовнішньої діяльності, структуру якої встановлює Рада ЄС за пропозицією Високого представника, з консультацією з Європейським Парламентом та за згодою Європейської Комісії (ст. 27 ДЕС). За пропозицією Високого представника Рада ЄС може призначати спеціальних представників з мандатами щодо конкретних політичних питань, які здійснюють свої функції під керівництвом Високого представника (ст. 33 ДЕС).

Європейська служба з питань зовнішньої діяльності була заснована рішенням Європейської Ради на підставі ст. 27 ДЕС у червні 2010 р. (з досягненням повної функціональної спроможності у 2013 р.) як автономний орган під керівництвом Високого представника. Служба складається з центрального апарату та делегацій ЄС у третіх країнах і міжнародних організаціях. Координує її діяльність виконавчий генеральний секретар. У складі центрального апарату ЄСПЗД діє Директорат управління кризами і планування (Crisis management and planning directorate), Цивільний комітет з управління кризами, Військовий штаб (European Union Military staff), Ситуаційний центр (European Union Situation Centre), департамент політичного планування (Strategic Policy Planning Department) та ін.<sup>8</sup> Цивільний комітет з управління кризами і Військовий штаб об'єднані Координаційним комітетом (Joint Support Coordination Cell, JSCC).

До Цивільного комітету з управління кризами у межах ЄСПЗД входить Служба планування і проведення цивільних місій (The Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC), яка є штабом, який очолюється командувачем цивільних місій. Останній здійснює стратегічне керівництво місіями, а політичне – Комітет політики і безпеки та Високий представник. У Службі планування і проведення цивільних місій нині працюють 80 осіб, їй підпорядковуються дві тисячі персоналу місій. Вона складається з таких відділів: 1) Відділ проведення місій – здійснює постійний контакт з місіями, підтримує голів місій та персонал місій у виконанні їх відповідних мандатів, здійснює контроль відповідності діяльності місій їх мандатам, відповідає за перегляд оперативних планів; містить три географічно організовані секції (Європа, Африка, Азія/Близький Схід) і складається з чиновників, національних експертів, включно з предметними експертами з політики, верховенства права і морських питань; 2) Відділ шефа персоналу і горизонтальної координації – відповідальний за внутрішню координацію щоденних питань; поділяється на секцію оперативної спроможності (розробляє інструкції щодо діяльності місій) та секцію планування операцій (розробляє такі документи, як Концепт операції (Concept of Operation, CONOPS), Операційний план (Operational Plan OPLAN), відповідає за підтримку місії на її початковій фазі); 3) Відділ персоналу місій – відповідає за відбір персоналу, укладання з ним контрактів, правові аспекти трудових відносин, захист інформації та ін.; 4) Відділ операційної підтримки місій – відповідає за програмне забезпечення, логістику, постачання місій та відповідні фінансові й правові питання, формування і управління бюджетами місій, відповідну взаємодію з органами ЄС та державами-членами<sup>9</sup>.

Командувачу цивільних місій (Civilian Operation Commander) підпорядковуються голови цивільних місій. Він дає настанови щодо управління кризами цивільними місіями, здійснює перевірку виконання ними завдань на стратегічному рівні; визначає людські, матеріальні та фінансові ресурси, необхідні для успішної роботи місії, та пропонує щодо них технічні рішення; дає рекомендації Європейській комісії стосовно необхідних ресурсів; сприяє розробці правових актів щодо діяльності місій, таких, як угоди SOFA/SOMA; забезпечує взаємодію між місіями; дає рекомендації Комітету з питань політики та безпеки, в тому числі щодо зміни характеру та припинення роботи місій; підтримує зв'язок із державами – членами ЄС, міжнародними організаціями та третіми країнами з метою забезпечити координацію між ними в оперативних питаннях тощо<sup>10</sup>.

Військовий штаб разом із підпорядкованою йому Службою планування і проведення військових операцій (Military Planning and Conduct Capability, MPC) заснований у 2017 р. і відповідальний за операційне планування та стратегічне командування не-виконавчими військовими місіями ЄС. У 2018 р. Рада ЄС поставила перед Службою планування і проведення військових операцій завдання бути готовою, починаючи з 2020 р., проводити виконавчі військові операції в обсязі однієї бойової групи ЄС. Ця служба взяла на себе завдання засноване раніше Операційного центру ЄС (EU Operations Centre, OPSCEN) і може безпосередньо виступати в ролі штабу військової чи військово-цивільної операції у випадку, якщо такий штаб не створено в приймаючій державі. Вона очолюється генеральним директором військового персоналу ЄС, якому підпорядковуються командувачі усіх не виконавчих операцій. Поки Служба планування і проведення військових операцій не має постійного штату та інфраструктури, але Радою ЄС ці питання вже погоджено<sup>11</sup>.

Операції та місії ЄС запроваджуються Радою ЄС, яка слідує процедурам управління кризами, переглянутим у 2013 р. («Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations», EEAS, June 2013)<sup>12</sup>. Традиційно Рада ЄС ухвалює два рішення. Перше, Ініціативна військова директива (Initiating Military Directive, IMD), «запроваджує» операцію на підставі Концепту управління кризою (Crisis Management Concept), розробленого Директоратом планування управління кризами (Crisis Management Planning Directorate, CMPD). Це рішення позначає початок фази планування операції: 1) ідентифікація Штабу операції (OHQ) та призначення командувача операції – для військових операцій; голова Служби планування і проведення цивільних місій стає командувачем місії, підбирає і призначає її голову – для цивільних місій; 2) Штаб операції або Служба планування і проведення цивільних місій розробляють Концепт операції (Concept of Operation, CONOPS) та План операції (Operation Plan, OPLAN); 3) початок процесу збирання сил<sup>13</sup>. Після того як планування та збирання сил завершене, Рада ЄС ухвалює друге рішення щодо проголошення операції або місії<sup>14</sup>.

План операції (Operation Plan, OPLAN) описує специфіку операції та зазвичай містить велику кількість додатків з окремих вузьких питань, таких, як правові аспекти операції, порядок застосування сили тощо<sup>15</sup>.

Для військових операцій, в яких допускається застосування сили, командувачем операцією розробляються відповідні Правила застосування сили (Rules of Engagement) та затверджуються Радою ЄС разом з Планом операції. Відсутність таких Правил, однак, не виключає застосування сили для самооборони

місії та окремих осіб з її персоналу. Загальні вимоги щодо правил застосування сили (в тому числі з метою самооборони) викладені в Концепції застосування сили у військових операціях ЄС (Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations), що доступні для ознайомлення лише частково. Крім того, окремі держави – члени ЄС можуть надавати власні інструкції своїм військовим підрозділам, що виділяються для участі в місіях ЄС, однак такі інструкції можуть лише обмежувати, але не розширювати можливості для використання сили. Крім того, правила використання сили не можуть суперечити законодавству держави, на території якої розміщується місія<sup>16</sup>.

Процедури управління кризами 2013 р. запровадили процес «швидкої смуги» (fast-track), який дає змогу пришвидшити планувальну фазу, запроваджуючи, якщо обставини вимагають невідкладної реакції, можливість ухвалення Радою ЄС єдиного документа. «Політичний рамковий підхід до кризи» (Political Framework for Crisis Approach, PFCA) визначає політичний контекст кризи, її характер, необхідність втручання з боку ЄС та перелік потрібних і доступних засобів ЄС, бюджет на визначений період<sup>17</sup>.

До цього механізм швидкого реагування ЄС (EU Rapid-Response Mechanism) регулювався Регламентом Ради ЄС від 26 лютого 2001 р. з метою реагування у ситуаціях крайньої необхідності (наявність кризи або загрози кризи, ситуації, що небезпечна для правопорядку чи фізичних осіб, загроза ескалації збройного конфлікту, дестабілізації держави, загроза для реалізації або ефективності політик та програм ЄС з допомоги та співробітництва)<sup>18</sup>.

Разом із «нормальною» та «швидкою» процедурами у ст. 44 Лісабонського договору визначено третій тип планування і проведення місій/операцій: Рада ЄС може довірити виконання завдання групі держав-членів. Такі рішення ухвалює Рада ЄС, але планування і керівництво місією/операцією здійснює відповідна група держав-членів, що може суттєво пришвидшити планування і розгортання<sup>19</sup>.

У лютому 2015 р. Рада ЄС схвалила «Концепт військового планування на політичному і стратегічному рівні». Військове планування ЄС здійснюється на чотирьох рівнях: 1) політичний стратегічний рівень (інститути ЄС); 2) військовий стратегічний рівень (штаб операції чи місії); 3) операційний рівень (штаб місії чи штаб розгорнутих сил); 4) тактичний рівень (підрозділ штабу й нижче). На політичному стратегічному рівні під керівництвом Військового комітету Військового штаб здійснює військове планування на всіх фазах відповіді на кризу<sup>20</sup>.

Концепт управління кризою визначає політичні стратегічні цілі операції у контексті цілей ЄС. Військові аспекти цього документа розробляються Військовим штабом, який виявляє можливі сценарії дій та попередньо оцінює необхідні військові ресурси. Це у варіанті ухвалення рішення за принципом «швидкої смуги» дає змогу уникнути окремого військового стратегічного планування. Якщо ж цей принцип не задіяно, то Військовий штаб готує окремий документ – Військові стратегічні сценарії (Military Strategic Options). У ньому можливі дії військової операції прораховуються у контексті оцінки перешкод та ризиків, необхідних ресурсів, подаються визначення операції, її цілей, ареал розгортання, «стратегія виходу», командна структура та склад місії<sup>21</sup>. Ініціативна військова директива розробляється Військовим штабом і схвалюється Військовим комітетом. Вона містить визначення політичних і військових цілей операції, опис характеру використання військ, стратегічні наслідки, яких має



бути досягнуто, і дії, які для цього слід здійснити, вказівки для командувача операції<sup>22</sup>. Військовий штаб надає постійну планувальну підтримку операції та здійснює її моніторинг, створюючи Команду моніторингу місії<sup>23</sup>.

У 2003 р. Європейська Рада схвалила «Процедури управління кризами»<sup>24</sup>. Згідно з ними орієнтовно процес управління кризами має шість фаз. 1. Поточна фаза передбачає моніторинг та аналіз ситуації потенційної чи існуючої кризи. 2. Фаза розвитку кризи та попереднього планування включає виявлення кризи, встановлення її характеристик та визначення найбільш придатних способів реагування, в тому числі шляхом утворення відповідної місії/операції. 3. В рамках фази розробки концепції управління кризою відбувається оцінка обраних під час фази планування способів управління кризою, ці способи зводяться в єдину стратегію та розпочинається консультування з третіми сторонами щодо надання ЄС допомоги з управління кризою. 4. У фазі прийняття рішення Рада ЄС визначається з порядком ведення операції та її фінансування, укладаються угоди SOFA/SOMA, окреслюються заходи, що повинні бути здійснені Союзом у цілому. 5. В рамках фази імплементації проводиться практична робота з управління кризою в установленій Радою формі, в тому числі у формі діяльності місії / операції. 6. На завершальній фазі приймається рішення про зміну порядку управління кризою або припинення операції.

Ухвалена у 2016 р. «Глобальна стратегія» пропонує, зокрема, такі орієнтири подальшого вдосконалення СБОП: зробити СБОП швидшою й ефективнішою (зменшення адміністративних перешкод щодо взаємодії військових підрозділів держав-членів, удосконалення механізму швидкого розгортання); пришвидшення процесу ухвалення рішень; посилення операційного планування і виконавчих структур операції тощо<sup>25</sup>.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, інституційна структура Спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС склалася здебільшого протягом останніх десяти років (після набрання чинності Лісабонським договором 2007 р.), а частково й досі перебуває на етапі становлення і не може бути визнана завершеною.

Спільна зовнішня і безпекова політика (СЗБП) ЄС загалом, і зокрема Спільна безпекова і оборонна політика (СБОП), забезпечуються і міжурядовими, і наддержавними інституціями, але ухвалення рішень та частково їх реалізація залишаються міжурядовими і вимагають консенсусу в принципових питаннях та досягнення складної кваліфікованої більшості в їх реалізації, а спільні органи у цій сфері мають виконавчий характер.

1. Tardy T. CSDP in action – what contribution to international security? *ISSue. Chailot paper*. № 134. May 2015. P. 7, 19. 2. *The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking Forward*. Brussels, 2019. URL : [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf). 3. *Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). Офіційний вісник Європейського Союзу*. № С 83/1. 30.03.2010. 4. *Білоцький С.Д.* Міжнародно-правове регулювання миротворчої діяльності ЄС. *Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 2. С. 57. 5. Council decision of 26 July 2010 No 427/2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service. URL : [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_decision\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf). 6. *Ковальська В.В.* Правове регулювання діяльності місії ЄС (на прикладі

Місії ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні): дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. С. 60. **7.** EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level. URL : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf>. **8.** Council decision of 26 July 2010. **9.** The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC). URL : [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC)). **10.** Ковальська В.В. Цит. праця. С. 65–66. **11.** *The Military Planning and Conduct Capability (MPCC)*. URL : [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc\\_factsheet\\_november\\_2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf). **12.** Tardy T. CSDP in action... P. 25. **13.** *Ibidem*; EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level... **14.** Tardy T. CSDP in action... P. 26. **15.** Ковальська В.В. Цит. праця. С. 63. **16.** Там само. С. 64. **17.** Tardy T. CSDP in action... P. 26–27. **18.** Ковальська В.В. Цит. праця. С. 84. **19.** Tardy T. CSDP in action... P. 26. **20.** *EU Concept for Military Planning...* **21.** *Ibidem*. Щодо цивільних місій таку функцію виконує документ «Стратегічні сценарії» (Strategic Options). Див. : Ковальська В.В. Цит. праця. С. 63. **22.** EU Concept for Military Planning... **23.** *Ibidem*. **24.** *Suggestions for the procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*. URL : <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011127%202003%20INIT>; Ковальська В.В. Цит. праця. С. 62–63. **25.** *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels, 2016. P. 18–20.

### References

**1.** Tardy T. CSDP in action – what contribution to international security? ISSue. Chailot paper. № 134. May 2015. P. 7, 19. (Eng.) **2.** *The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking Forward*. Brussels, 2019. URL : [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf). (Eng.) **3.** Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeyskiy Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannya Yevropeiskoho Soiuzu (2010/C 83/01) // *Oftitsiyni visnyk Yevropeiskoho Soiuzu*. № C 83/1. 30.03.2010. (Ukr.) **4.** Bilotskiy S.D. Mizhnarodno-pravove rehuliuвання myrotvorchoi diialnosti YeS // Porivnialno-pravovi doslidzhennia. 2009. № 2. P. 57. (Ukr.) **5.** Council decision of 26 July 2010 № 427/2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service. URL : [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas\\_decision\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf). (Eng.) **6.** Kovalska V.V. Pravove rehuliuвання diialnosti misii YeS (na prykladi Misii YeS z prykordonnoi dopomohy Moldovi ta Ukraini). Dys. ... kand. yuryd. nauk. Odessa, 2016. P. 60. (Ukr.) **7.** EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level. URL : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf>. (Eng.) **8.** Council decision of 26 July 2010. (Eng.) **9.** *The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*. URL : [https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC)). (Eng.) **10.** Kovalska V.V. Op. cit. P. 65–66. (Ukr.) **11.** *The Military Planning and Conduct Capability (MPCC)*. URL : [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc\\_factsheet\\_november\\_2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mpcc_factsheet_november_2018.pdf). **12.** Tardy T. CSDP in action... P. 25. (Eng.) **13.** *Ibidem*; EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level... (Eng.) **14.** Tardy T. CSDP in action... P. 26. (Eng.) **15.** Kovalska V.V. Op. cit. P. 63. (Ukr.) **16.** *Ibidem*. P. 64. **17.** Tardy T. CSDP in action... P. 26–27. (Eng.) **18.** Kovalska V.V. Op. cit. P. 84. (Ukr.) **19.** Tardy T. CSDP in action... P. 26. (Eng.) **20.** *EU Concept for Military Planning...* (Eng.) **21.** *Ibidem*. **22.** *EU Concept for Military Planning...* (Eng.) **23.** *Ibidem*. **24.** *Suggestions for the procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*. URL : <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011127%202003%20INIT>; Kovalska V.V. Op. cit. P. 62–63. (Ukr.) **25.** *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels, 2016. P. 18–20. (Eng.)

**Oleksiy Kresin. Institutional mechanism of EU peacekeeping**

*The aggression of the Russian Federation against Ukraine, which has been going on for more than five years, has led to irreparable losses – the deaths of thousands of our country's defenders and civilians, immensely more people being maimed, tortured and inhumane, deprived of their housing and means of subsistence. The losses of infrastructure, economy and culture of the country are enormous. It is no exaggeration to say that the very existence of Ukraine as a sovereign state has been questioned, and the political, social, economic, psychological trauma already inflicted by Russian aggression will be felt for a very long time – not for years, but for generations. But the biggest challenge for Ukraine is that the algorithm for stopping aggression and restoring the territorial integrity of the state has not yet been invented.*

*The use of international peacekeeping mechanisms is considered by many Ukrainian and foreign experts to be one of the means of achieving this goal. This prompts an appeal to the study of the institutional mechanism of the European Union's peacekeeping activity, as an organization actively involved in counteracting Russian aggression in Ukraine and having significant peacekeeping experience.*

*The paper demonstrates that the institutional structure of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) has evolved for the most part over the last ten years (after the entry into force of the 2007 Lisbon Treaty) and is still partly in the making and cannot be considered as complete. The author argues that the CFSP in general, and in particular the Common Security and Defense Policy, is provided by both intergovernmental and supranational institutions, but decision-making and partly their implementation remain intergovernmental and require consensus on fundamental issues and the achievement of a complex qualified majority in their implementation, while common organs in this area is just of an executive nature.*

**Key words:** *peacekeeping, European Union, institutional structure.*

**DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-407-414**

УДК 341.01

**К. О. САВЧУК,**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник\*

**ORCID: 0000-0001-6966-1139**

**МАЛОВІДОМІ СТОРІНКИ ІСТОРІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ: ЛЮДВИГ КОНДРАТОВИЧ ЯКОБ (1759–1827)**

*У цій статті досліджується внесок у розвиток науки міжнародного права видатного німецького філософа та економіста Людвіга Кондратовича Якоба (Ludwig Heinrich von Jacob), який певний час працював професором дипломатики і політичної економії Харківського університету. Проаналізовано основні міжнародно-правові ідеї Л. К. Якоба, висловлені ним у підручнику з природного та народного права. Показано, що у підручнику Л. К. Якоба міститься розгорнуте вчення про міжнародне право, яке включає поняття міжнародного права, міжнародну правосуб'єктність, основні права держав, право міжнародних договорів, дипломатичне право, право війни.*

**Ключові слова:** *історія науки міжнародного права, історія української науки міжнародного права, теорія міжнародного права, природне право, Л. К. Якоб.*

\* **Savchuk Kostyantyn**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Senior Research Officer

© К. О. Савчук, 2020