



# ЕВРОПЕЙСКИЕ СИЛЫ ЖАНДАРМЕРИИ — НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПОДДЕРЖАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию правовых основ интеграции военно-полицейских сил государств-членов ЕС (сил национальной жандармерии), результатом которой стало создание «Европейских сил жандармерии».

В статье рассматриваются исторические предпосылки, этапы создания Европейских сил жандармерии и их современный правовой статус, вытекающий из действующего учредительного договора (Договора о создании Европейских сил жандармерии от 18 октября 2007 г.), вступившего в силу 1 июня 2012 г.

Особое внимание уделяется внутренней структуре Европейских сил жандармерии, порядку их использования при проведении миротворческих операций, правовой природе Европейских сил жандармерии, а также взаимоотношению и взаимодействию Европейских сил жандармерии с Европейским союзом, другими универсальными и региональными международными организациями.

**Ключевые слова:** юриспруденция, национальная безопасность, европейская интеграция, Европейский союз, жандармерия, миротворчество, общая внешняя политика и политика безопасности ЕС, армия, полиция, Международные межправительственные организации.

**М**еждународная интеграция, которая уже более полувека развивается в рамках Европейского союза (ЕС), демонстрирует способность его государств-членов генерировать интеграционные проекты в самых разных сферах общественной жизни, не исключая и те, которые непосредственно относятся к совместной защите безопасности Европы военными средствами.

Первый официальный проект создания общих европейских вооруженных сил был разработан еще свыше полувека назад. Иницииро-

ванный правительством Франции и оглашенный в октябре 1950 г. ее премьер-министром Р. Плевеном план («план Плевена») предусматривал «создание в целях общей обороны европейской армии, подчиненной политическим институтам Объединенной Европы»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Выступление Р. Плевена перед Национальным собранием Французской Республики 24 октября 1950 г. См.: Discours de René Pleven devant l'Assemblée nationale. Paris, 24 octobre 1950 // L'Union politique de l'Europe. Jalons et textes. Paris: La documentation française, 1998. P. 57.

© Четвериков Артем Олегович

\* Доктор юридических наук, доцент 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.

*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.*



План Плевена был положен в основу Договора об учреждении Европейского оборонного сообщества — второго Парижского договора, который был подписан 27 мая 1952 г. шестью государствами-основателями ЕС (Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Нидерландами, Люксембургом)<sup>2</sup>.

Однако, по иронии судьбы, второй Парижский договор был отклонен в парламенте самой инициировавшей его Франции и не вступил в силу, хотя остальные государства его успешно ратифицировали<sup>3</sup>. В результате европейская интеграция в военно-политической сфере на долгие годы оказалась замороженной, а вопросы совместного обеспечения безопасности государств-членов будущего Европейского союза вплоть до завершения холодной войны решались почти исключительно в рамках трансатлантического альянса НАТО при главенствующей роли США.

Возвращение к идее создания совместных, чисто европейских механизмов коллективной безопасности происходит уже в конце XX в. Подписанный в Маастрихте в 1992 г. Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор) впервые в истории европейской интеграции поставил целью сформировать в рамках ЕС «общую оборонную политику» с возможностью «общей обороны»<sup>4</sup>.

Соответствующие положения были подтверждены и усилены в ходе последующих реформ учредительных документов ЕС: Амстердамский 1997 г., Ниццкий 2001 г. и, наконец, Лиссабонский договор 2007 г., заменивший собой проект Конституции ЕС 2004 г. В настоящее время компетенции ЕС отнесен «весь комплекс вопросов, относящихся к безопасности Союза, включая поступательную разработку

общей оборонной политики, которая может привести к общей обороне»<sup>5</sup>.

Хотя создание единой армии, а равно единой полиции не является официально продекларированной целью ЕС даже после вступления в силу Лиссабонского договора (1 декабря 2009 г.), осторожное движение в этом направлении имеет место.

На современном этапе оно осуществляется, главным образом, не в рамках ЕС в целом, а форме создания коллективных военных и полицейских формирований между отдельными государствами-членами Европейского союза, к которым в дальнейшем, при желании, могут присоединяться другие заинтересованные страны ЕС<sup>6</sup>. Последним по времени возникновением таким формированием, имеющим одновременно военный и полицейский характер, являются Европейские силы жандармерии, правовому статусу которых посвящена настоящая статья.

Инициатором создания Европейских сил жандармерии, как и большинства других про-

<sup>5</sup> Статья 24 Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора. Положения ст. 24 конкретизированы в ст. 42 Договора о Европейском союзе, которая открывает собой новый (включенный Лиссабонским договором) отдел под названием «Положения об общей политике безопасности и обороны». Согласно ст. 42 Договора о Европейском союзе:

«1. Общая политика безопасности и обороны является составной частью общей внешней политики и политики безопасности. Она обеспечивает Союзу способность к оперативным действиям, опирающуюся на гражданские и военные средства. Союз может прибегать к данным средствам при осуществлении миссий за его пределами с целью обеспечить поддержание мира, предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций. Основой для выполнения этих задач служат потенциалы, предоставляемые государствами-членами.

2. Общая политика безопасности и обороны включает в себя поступательную разработку общей оборонной политики Союза. Она приведет к общей обороне, как только Европейский совет [высший институт политической координации ЕС на уровне руководителей всех государств-членов, а также высших должностных лиц самого ЕС – Авт.], постановляя единогласно, решит об этом. В подобном случае Европейский совет рекомендует государствам-членам принять решение в данном направлении в соответствии с конституционными правилами каждого из них».

<sup>6</sup> 17 сентября 2011 г. министры иностранных дел 11 государств-членов ЕС в совместном докладе группы «Будущее Европы» (Final Report of the Future of Europe Group) в осторожных формулировках предложили вернуться к идее возможного создания «европейской армии». Подобная идея, однако, не получила одобрения в рамках Европейского союза в целом, насчитывающего после присоединения Хорватии 1 июля 2013 г. 28 государств-членов.

<sup>2</sup> Годом раньше, 18 апреля 1951 г., те же самые страны заключили между собой Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали – первый Парижский договор, с которого началось строительство современного Европейского союза.

<sup>3</sup> Против ратификации Договора об учреждении Европейского оборонного сообщества совместно голосовали фракции коммунистов и «голлистов» – сторонников будущего президента Франции Ш. де Голля (1958–1968 гг.), «которые по разным причинам являлись яростными противниками военного или политического объединения Европы». См.: Boutayeb C. Droit et institutions de l'Union européenne. La dynamique des pouvoirs. Paris: LGDJ, 2011. P. 28.

<sup>4</sup> «Общая внешняя политика и политика безопасности включает все вопросы, относящиеся к безопасности Европейского союза, включая разработку в перспективе общей оборонной политики, которая могла бы привести в подходящий момент к общей обороне» (ст. J.4 Договора о Европейском союзе).



ектов европейской интеграции (включая не состоявшийся проект европейской армии), выступила Франция. Выдвигая подобную инициативу, французское правительство преследовало двойственную цель: не только продвинуть вперед интеграционные процессы в ЕС, но и, вместе с этим, популяризировать за рубежом национальную французскую модель полицейских в статусе военнослужащих (жандармов), которая ранее уже стала предметом заимствования в ряде других европейских стран — действительных или потенциальных участниках Европейских сил жандармерии<sup>7</sup>.

Инициатива создания Европейских сил жандармерии была представлена министром обороны Франции осенью 2003 г. и адресовалась всем государствам-членам ЕС, располагающим национальной жандармерией или аналогичными военно-полицейскими формированиями.

Из 15 западноевропейских стран, входивших в то время в ЕС, данную инициативу поддержали 5, включая саму Францию: Испания (функции жандармерии выполняет Гражданская гвардия), Италия (Армия карабинеров), Нидерланды (Королевская коннополицейская стража), Португалия (Национальная республиканская гвардия), Франция (Национальная жандармерия).

Именно эти страны 17 сентября 2004 г. подписали *Декларацию о намерениях*, на основании которой они приступили к практическим действиям по созданию Европейских сил жандармерии<sup>8</sup>. В Декларации о намерениях численность Европейских сил жандармерии была определена в 800 человек. Впоследствии предельная численность этих сил была

<sup>7</sup> На стремление через европейские интеграционные механизмы популяризировать французскую жандармерию прямо указывалось в ходе обсуждения вопроса о ратификации учредительного договора Европейских сил жандармерии в парламенте Франции. Как отмечалось в докладе Комиссии по иностранным делам Национального собрания (нижней палаты французского парламента), Европейские силы жандармерии «позволяют повысить значимость за рубежом модели полицейских сил с военным статусом, которой особо привержена Франция». См.: *Assemblée nationale. Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi № 2276 autorisant la ratification du traité entre le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas et la République portugaise portant création de la force de gendarmerie européenne EUROGENDFOR*, № 2643, 23 juin 2010. P. 10.

<sup>8</sup> Текст Декларации о намерениях на английском языке (*Declaration of Intent*) опубликован на официальном Интернет-портале Европейских сил жандармерии [www.eurogendfor.org](http://www.eurogendfor.org).

увеличена до 2300 человек<sup>9</sup>. Контингенты военнослужащих-полицейских (жандармов), предоставляемые государствами-участниками, группируются в так называемые «интегрированные полицейские подразделения (IPU)»<sup>10</sup>, каждое из которых насчитывает примерно 120 жандармов<sup>11</sup>.

Во исполнении Декларации о намерениях в течение 2005 г. были проведены подготовительные мероприятия. В частности, был назначен Командующий<sup>12</sup> и сформировано постоянное Командование, включая штаб Европейских сил жандармерии, проведены первые учения.

С 2006 г. Европейские силы жандармерии были признаны готовыми к оперативным действиям<sup>13</sup> и в период 2007–2010 гг. провели свои первые операции:

- с 2007 г.: участие в полицейской миссии Европейского союза в Боснии-и-Герцеговине (примерно 130 представителей Европейских сил жандармерии);
- с 2009 г.: участие под эгидой НАТО в миссии по обучению служащих национальной полиции Афганистана (примерно 270 представителей Европейских сил жандармерии);
- с 2010 г.: участие в миссии стабилизации ООН на Гаити в целях поддержания общественного порядка после разрушительного землетрясения в этой стране (примерно

<sup>9</sup> По данным официального Интернет-портала Европейских сил жандармерии // URL: [www.eurogendfor.org/francais/organisation/structure](http://www.eurogendfor.org/francais/organisation/structure) (Последнее посещение 8 мая 2013 г.).

<sup>10</sup> Англ. *Integrated Police Units*.

<sup>11</sup> По информации, изложенной в докладе Комиссии по иностранным делам, обороне и вооруженным силам Сената (верхней палаты парламента) Французской Республики, подготовленном при обсуждении вопроса о ратификации учредительного договора Европейских сил жандармерии. См.: *Sénat. Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas et la République portugaise portant création de la force de gendarmerie européenne EUROGENDFOR*, № 96, 15 novembre 2011. P. 8.

<sup>12</sup> Первым командующим Европейских сил жандармерии стал французский бригадный генерал Ж. Деаназ. В дальнейшем на этот пост назначались представители Италии и Нидерландов.

<sup>13</sup> См.: *Sénat. Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas et la République portugaise portant création de la force de gendarmerie européenne EUROGENDFOR*, № 96, 15 novembre 2011. P. 5.



270 представителей Европейских сил жандармерии).

Рассматривался также вопрос об участии Европейских сил жандармерии в полицейской миссии ЕС в Косово. Однако такое участие натолкнулось на разногласия между государствами-участниками по поводу статуса этого государственного образования<sup>14</sup>.

Декларация о намерениях 2004 г., на основании которой проводились первые мероприятия по формированию Европейских сил жандармерии, выступала в качестве политической договоренности предварительного характера, не имевшей силы источника права. Для полноценного функционирования Европейских сил жандармерии государствам-участникам необходимо было подвести по ним подлинную правовую основу, на что прямо указывалось в самой Декларации о намерениях<sup>15</sup>.

Подготовка текста учредительного договора Европейских сил жандармерии заняла примерно три года. Подписанный 18 октября 2007 г. документ получил название «Договор между Королевством Испания, Французской Республикой, Итальянской Республикой, Королевством Нидерланды и Португальской Республикой о создании Европейских сил жандармерии»<sup>16</sup>.

С учетом необходимости ратификации учредительного договора во всех государствах-участниках процесс его вступления в силу занял еще около трех лет<sup>17</sup>. В результате Договор о созда-

нии Европейских сил жандармерии вступил в силу 1 июня 2012 г. Именно с этой даты процесс создания Европейских сил жандармерии можно считать завершенным, а сами силы — существующими не только де-факто, но и де-юре.

Что представляет собой правовой статус Европейских сил жандармерии в настоящее время, в том виде, как он закреплен их учредительным договором 2007 г.?

С точки зрения *официального обозначения* Европейские силы жандармерии получили три наименования: одно полное и два кратких. Полным наименованием служит выражение «Европейские силы жандармерии», которое в оригинале используется в единственном числе<sup>18</sup>. Краткими наименованиями Европейских сил жандармерии, имеющими равный юридический статус, выступают аббревиатура «ЕСЖ»<sup>19</sup> и сокращение «EUROGENDFOR».

В соответствии со ст. 1 «Цель» учредительного договора целью создания и деятельности Европейских сил жандармерии провозглашается *проведение полицейских миссий в рамках операций по урегулированию кризисов*. Более подробно перечень разрешенных форм использования ЕСЖ закреплен в ст. 4 учредительного договора под названием «Миссии и задачи».

Первой, наиболее общей и, бесспорно, главной среди них являются «*миссии по поддержанию общественной безопасности и общественного порядка*». В качестве других возможных направлений использования ЕСЖ ст. 4 учредительного договора называет:

- контроль, консультирование, оказание помощи и наблюдение за действиями местной полиции в ходе ее текущей работы, в том числе в области расследования уголовных преступлений;
- наблюдение за состоянием общественного порядка, регулирование дорожного движения, полицейский контроль границ и сбор общей информации;
- проведение следственной работы в уголовно-правовой сфере, в частности, в целях расследования правонарушений, розыска субъектов правонарушений и передачи их компетентным судебным органам;

ла ратификацию в 2010 г. Дольше всех ратификационный процесс длился в государстве, инициировавшем создание Европейских сил жандармерии – во Франции. Соответствующий закон был принят французским парламентом лишь 12 марта 2012 г.

<sup>18</sup> «Европейская сила жандармерии», например: Force de gendarmerie européenne (франц.); European Gendarmerie Force (англ.).

<sup>19</sup> FGE (франц.), EGF (англ.).

<sup>14</sup> Испания – государство-член ЕС и государство-участник Европейских сил жандармерии, отказалось признать Косово в качестве суверенного государства, в то время как остальные государства-участники Европейских сил жандармерии решились на подобный шаг.

<sup>15</sup> «Государства-участники заключат Договор с целью установить четкие функции и статус Европейских сил жандармерии и их членов» (раздел 10 «Правовые аспекты» Декларации о намерениях).

<sup>16</sup> Учредительный договор Европейских сил жандармерии был подписан на шести языках, тексты на которых являются равно аутентичными (английский, испанский, итальянский, нидерландский, португальский, французский). В настоящей статье учредительный договор цитируется по его аутентичному тексту на французском языке, опубликованному в Официальной газете Французской Республики 6 сентября 2012 г. См.: Décret № 2012-1021 du 4 septembre 2012 portant publication du traité entre le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas et la République portugaise portant création de la force de gendarmerie européenne EUROGENDFOR, signée à Velsen, le 18 octobre 2007 // Journal officiel de la République française, 6 septembre 2012. P. 3.

<sup>17</sup> Из пяти государств, подписавших в 2007 г. Договор о создании Европейских сил жандармерии, три государства ратифицировали его уже в следующем 2008 г. (Испания, Нидерланды, Португалия). Италия заверши-



- защита людей и имущества, поддержание порядка в случае нарушений общественно-го порядка;
- обучение служащих полиции в соответствии с международными стандартами;
- обучение инструкторов, в частности, в рамках программ сотрудничества.
- Важно отметить, что все указанные миссии Европейские силы жандармерии призваны осуществлять *вне территории Европейского союза*, т.е. за пределами территорий всех 28 государств-членов ЕС, включая и те, которые не участвуют в ЕСЖ.

Подобное ограничение на использование Европейских сил жандармерии вытекает из преамбулы учредительного договора, согласно которой ЕСЖ созданы для «укрепления общей европейской политики безопасности и обороны». Последняя же, как отмечается в Договоре о Европейском союзе, является составным элементом «общей внешней политики и политики безопасности» ЕС, т.е. политики Европейского союза по отношению к странам, не входящим в его состав<sup>20</sup>.

Создание и деятельность Европейских сил жандармерии, таким образом, полностью вписывается в общую стратегию поддержания национальной и международной безопасности государств-членов ЕС, принятую еще в 2003 г. («Европейская стратегия безопасности. Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше»). Европейская стратегия безопасности предусматривает:

«В век глобализации отдаленные угрозы могут служить точно таким же основанием для беспокойства, как и ближайшие <...> Наша традиционная концепция самообороны, действовавшая вплоть до окончания холодной войны, базировалась на угрозе наступления. С появлением новых угроз линия передовой обороны зачастую будет проходить за рубежом <...> В отличие от явной, массивной угрозы времен холодной войны ни одна из новых угроз не носит чисто военного характера и не поддается ликвидации чисто военными средствами. Подход к каждой из них требует различных инструментов»<sup>21</sup>.

Итак, Европейские силы жандармерии — это своего рода *дистанционный инструмент*

*поддержания безопасности ЕС и его государств-членов*, который может использоваться в арсенале других мер для восстановления и поддержания общественного порядка в странах, являющихся для ЕС «третьими», в том числе расположенных на других континентах Земного шара<sup>22</sup>.

В случае возникновения угроз безопасности внутри самого Европейского союза совместные операции полицейских сил государств-членов ЕС, в том числе полицейских в статусе военнослужащих (жандармов), также являются правомерными. Однако они должны проводиться уже не в рамках Европейских сил жандармерии, а с использованием других механизмов, разработанных правом ЕС для регулирования полицейского сотрудничества на общем пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского союза<sup>23</sup>.

Обратимся теперь к структуре Европейских сил жандармерии. Согласно ст. 2 «Определения» учредительного договора ЕСЖ представляют собой «многонациональные полицейские силы с военным статусом», состоящие из двух основных компонентов.

Первый компонент Европейских сил жандармерии, выполняющий руководящие, в том числе штабные функции, назван «*Постоянное командование*»<sup>24</sup>. Местом дислокации Постоян-

<sup>22</sup> Как уже отмечалось выше, из трех первых операций ЕСЖ лишь одна проводилась на европейском континенте (Босния-и-Герцеговина), две другие – в Азии (Афганистан) и Америке (Гаити).

<sup>23</sup> К этим механизмам относятся, в частности, трансграничное полицейское наблюдение и преследование, организация совместных полицейских патрулей, направление в одно государство-член по его просьбе полицейских сил («специальных интервенционных подразделений») других государств-членов в случае массовых беспорядков или иных кризисных ситуаций. Подробнее см.: Право Европейского союза. Т. 2. Особенная часть / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2013. С. 840–853.

<sup>24</sup> Франц. *quartier général permanent*. Термин «*quartier général*» и его аналог в английском языке «*headquarters*» может переводиться на русский язык также как «штаб» или «штаб-квартира». Однако, как будет показано ниже, штаб ЕСЖ является лишь одним из элементов (структурных подразделений) Постоянного командования, а помимо Постоянного командования ЕСЖ в целом, осуществляющего стратегические функции, могут создаваться оперативно-тактические «командования силами», не имеющие постоянной штаб-квартиры. Отметим также, что термин «командование» традиционно применяется для перевода на русский язык наименования аналогичного органа, созданного в рамках НАТО: Главнокомандование объединенных вооруженных сил в Европе – ГК ОВС (англ. *Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*).

<sup>20</sup> См.: процитированную выше ст. 42 Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора.

<sup>21</sup> Раздел II «Стратегические цели» Европейской стратегии безопасности. Полный текст Европейской стратегии безопасности в переводе на русский язык опубликован на Интернет-портале Европейской службы внешнеполитической деятельности (дипломатического ведомства ЕС) [www.eeas.eu](http://www.eeas.eu) (Последнее посещение 8 мая 2013 г.).



ного командования избран город Виченца на севере Италии.

Постоянное командование поставлено под начало «Командующего ЕСЖ»<sup>25</sup>. Последний не только руководит его работой, но и вправе единолично командовать всеми формированиями, включенными в ЕСЖ, в ходе проведения ими операций (ст. 8 «Командующий ЕСЖ»).

Постоянное командование ЕСЖ является достаточно компактным по своему штатному составу — 36 человек с возможностью увеличения до 50 на период проведения маневров или операций. В ст. 2 учредительного договора его сотрудники, вместе взятые, обозначены термином «персонал Постоянного командования»<sup>26</sup>.

Сотрудники Постоянного командования подразделяются на две категории. Главная категория — это военный персонал, или, следуя формулировке ст. 2 учредительного договора, «члены полицейских служб с военным статусом, откомандированные Сторонами [государствами-участниками ЕСЖ — Авт.] в Постоянное командование».

Вспомогательную категорию сотрудников образует «гражданский персонал в ограниченном количестве». Гражданский персонал также командировается государствами-участниками в целях оказания «постоянной поддержки функционированию Постоянного командования»<sup>27</sup>.

Второй основной компонент Европейских сил жандармерии, непосредственно осуществляющий ее операции, назван в ст. 2 учредительного договора «Силами ЕСЖ»<sup>28</sup>. Как и персонал Постоянного командования, Силы ЕСЖ совместно формируются государствами-участниками путем направления своих жандармов (служащих полиции с военным статусом), а

также вспомогательных сотрудников в целях выполнения миссий или проведения учений в рамках ЕСЖ<sup>29</sup>.

В отличие от Постоянного командования, учредительный договор не предусматривает аналогичного постоянства для Сил ЕСЖ, хотя и не закрывает такую возможность на будущее время. Как уже отмечалось выше, сегодня силы ЕСЖ складываются из «интегрированных полицейских подразделений», которые по мере необходимости государства-участники передают под начало ЕСЖ. В остальное время сотрудники этих подразделений продолжают нести службу в своих странах, образуя резерв ЕСЖ.

Лишь в случае и на период, когда действует решение о проведении миссии в рамках ЕСЖ, объединенные Силы ЕСЖ выступают на место операции. В этот период стратегическое руководство ими осуществляет Постоянное командование во главе с Командующим ЕСЖ.

Оперативно-тактическое руководство операцией вправе осуществлять непосредственно Командующий ЕСЖ. В помощь ему предусмотрено назначение офицера, руководящего операцией на месте в должности «Командующего Силами ЕСЖ»<sup>30</sup>.

Для помощи Командующему Силами ЕСЖ, в свою очередь, создается «Командование Силами» — временный штаб, который также работает на месте проведения операции ЕСЖ<sup>31</sup>. В ст. 2 учредительного договора статус Командования Силами определяется следующим образом: «многонациональное командование, активизируемое в зоне операции с целью поддержки Командующего Силами ЕСЖ в осуществлении командования и контроля над миссией».

<sup>25</sup> Франц. commandant de la FGE.

<sup>26</sup> Франц. personnel du quartier ge

<sup>27</sup> Учредительный договор непосредственно не определяет структуру Постоянного командования, а равно распределяет обязанности между сотрудниками его военного и гражданского персонала. Решение этого вопроса отнесено к полномочиям высшего руководящего органа ЕСЖ – Межминистерского комитета высокого уровня, рассматриваемого ниже. Соответствующие акты Межминистерского комитета не были официально опубликованы. По информации, размещенной на Интернет-портале Европейских сил жандармерии, в настоящее время Постоянное командование помимо Командующего (C1) включает в себя Заместителя командующего (C2), Начальника штаба (CEM – Chef d'état-major) и три отдела «Операции», «Планирование и использование», «Тыловое обеспечение», возглавляемые заместителями Начальника штаба. См.: URL: [www.eurogendfor.org/francais/organisation/structure](http://www.eurogendfor.org/francais/organisation/structure) <Последнее посещение 8 мая 2013 г.>

<sup>28</sup> Франц. Forces FGE.

<sup>29</sup> Весь военный и гражданский персонал, включенный в оба структурных компонента Европейских сил жандармерии, назван в ст. 2 учредительного договора собирательным термином «персонал EUROGENDFOR» (франц. personnel de l'EUROGENDFOR). Таким образом, персонал EUROGENDFOR = персонал Постоянного командования + персонал Сил ЕСЖ.

<sup>30</sup> В отличие от «Командующего ЕСЖ» (франц. commandant de la FGE), работающего на постоянной основе, должность «Командующего Силами ЕСЖ» (франц. commandant de la force FGE) является временной. Назначенный на нее офицер осуществляет свои полномочия только в период проведения конкретной операции Сил ЕСЖ.

<sup>31</sup> Несмотря на сходство в названиях, «Командование Силами» (франц. quartier général de la force) на месте операции не следует отождествлять с «Постоянным командованием» (франц. quartier général permanent) – первым основным элементом ЕСЖ в целом, рассмотренным выше.



Как мы видим, Европейские силы жандармерии обладают достаточно сложной, комплексной внутренней структурой, в том числе с точки зрения правовой терминологии, обозначающей ее отдельные структурные подразделения, должностных лиц и сотрудников.

Определенные трудности представляет и решение вопроса об организационно-правовой форме Европейских сил жандармерии и их правовой природе. ЕСЖ, безусловно, может квалифицироваться как «организация» в общетеоретическом смысле, но организация какого именно характера?

Несмотря на то что Европейские силы жандармерии создавалась в контексте общей политики безопасности и обороны Европейского союза, они не де-юре не могут рассматриваться в качестве института, органа, учреждения или иного формирования ЕС в целом. Причиной служит тот факт, что в создании ЕСЖ участвовали только отдельные государства-члены ЕС, причем меньшинство от их общего числа<sup>32</sup>.

Если ЕСЖ формально-юридически не являются частью ЕС, то можно ли их рассматривать в качестве особой региональной международной организации интеграционного характера? Мы полагаем, что на этот вопрос можно дать положительный ответ, однако с некоторыми оговорками.

С точки зрения порядка создания и деятельности ЕСЖ, действительно, отвечают главным признакам международной межправительственной организации в том значении, как это понятие определяется в отечественной и зарубежной доктрине международного публичного права<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> В настоящее время, когда в Европейский союз входят уже 28 стран, его учредительные договоры предусматривают правовые возможности более тесной интеграции отдельных государств-членов «в рамках ЕС». Такие возможности могут реализовываться с помощью механизма «продвинутого сотрудничества», объединяющего, как минимум, 9 государств-членов ЕС, а в сфере обороны и безопасности также в форме «постоянного организованного сотрудничества», минимальное количество участников которого не зафиксировано. Упомянутые механизмы военно-политической интеграции в рамках ЕС, однако, стало возможным использовать лишь после вступления в силу Лиссабонского договора о реформе ЕС (1 декабря 2009 г.), т.е. уже после начала процесса создания Европейских сил жандармерии и подписания учредительного договора ЕСЖ (18 октября 2007 г.).

<sup>33</sup> Например: «международная организация – это объединение государств, созданное в соответствии с международным правом и на основе международного договора, для осуществления сотрудничества в политической, экономической, культурной, научно-технической, правовой и иных областях, имеющее необходимую для

ЕСЖ созданы на основе самостоятельного международно-правового акта — учредительного договора, подписанного и ратифицированного государствами-участниками.

ЕСЖ обладают постоянно действующим организационным механизмом и функционируют на базе основополагающих принципов международного права, включая принципы уважения государственного суверенитета и суверенного равенства государств.

Организационный механизм ЕСЖ включает в себя не только рассмотренные выше военно-штабные органы и должностные лица, но и органы политического руководства, формируемые на паритетных началах из представителей правительств государств-членов.

Главенствующее положение в этом механизме занимает Межминистерский комитет высокого уровня (СИМИН)<sup>34</sup>, членами которого от каждого государства-участника являются высокопоставленный сотрудник министерства иностранных дел, высокопоставленный сотрудник министерства обороны и руководитель национальной жандармерии или аналогичной службы полиции с военным статусом.

Именно к компетенции СИМИН согласно ст. 7 учредительного договора отнесено принятие ключевых решений по всем вопросам функционирования Европейских сил жандармерии, в том числе решений о назначении Командующего ЕСЖ, который обязан действовать в соответствии с директивами СИМИН, решений об утверждении структуры Постоянного командования и, главное, решений об осуществлении любых миссий с использованием Сил ЕСЖ.

Эти и другие решения СИМИН принимает исключительно на основе единогласия. Таким образом, ни одно из государств-участников не может быть принуждено к участию в операциях ЕСЖ и направлению своих жандармов в Силы ЕСЖ без прямо выраженного согласия

этого систему органов, права и обязанности, производные от прав и обязанностей государств, и автономную волю, объем которой определяется волей государств-членов». См.: Международное право. Учебник для бакалавров / под ред. К.А. Бекяшева. М.: Проспект, 2013. С. 356. Более лаконичное определение международной межправительственной организации предлагалось в ходе работы Комиссии по международному праву ООН: «созданное международным договором объединение государств, наделенное учредительным актом и общими органами, и обладающее правосубъектностью, отличной от правосубъектности государств-членов». См.: Daillier P., Pellet A., Dinh N. Droit international public. Paris: LGDJ, 2002. P. 579.

<sup>34</sup> Франц. CIMIN – Comité interministériel de haut niveau.



его представителя в высшем руководящем органе Европейских сил жандармерии.

То же самое относится к распределению средств на финансирование ЕСЖ и проводимых ими операций и учений. По предложению Командующего ЕСЖ бюджет и планирование расходов Европейских сил жандармерии утверждает СИМИН после того, как вопрос предварительно изучили финансовые эксперты всех государств-участников в рамках другого межправительственного органа ЕСЖ — Финансового комитета (ст. 33 «Финансовый комитет»).

Как и остальные международные организации, ЕСЖ наделяются специальными привилегиями и иммунитетами на территории государств-участников, включая освобождение имущества и средств ЕСЖ от налогов и других сборов, неприкосновенность помещений и архивов, запрет на прослушивание или перехват коммуникаций (гл. VII «Привилегии и иммунитеты» учредительного договора).

Главные трудности в вопросе о признании ЕСЖ полноценной международной организацией возникают применительно к таким квалифицирующим признакам международной межправительственной организации, как наличие самостоятельной правосубъектности и автономии воли в международных отношениях.

Согласно ст. 9 «Правоспособность» учредительного договора Европейские силы жандармерии признаны правоспособным субъектом только на территории государств-участников, причем лишь в отношении заключения договоров (контрактов) и вытекающих из них споров в национальных судах.

Что касается способности быть самостоятельным участником международных отношений (международной правосубъектности), то никаких положений на этот счет учредительный договор не содержит. Причем данный пробел является отнюдь не случайным упущением разработчиков учредительного договора, а сознательным выбором государств-участников, прежде всего государства-инициатора ЕСЖ — Франции<sup>35</sup>.

Если все же в целях проведения операций или учений Европейским силам жандармерии потребуются письменные соглашения с каким-либо третьим государством, то такие соглаше-

ния должны заключаться в форме «технических договоренностей», которые подписывает Командующий ЕСЖ от своего собственного имени по специальному поручению государств-участников, оформленному решением СИМИН (ст. 8 «Командующий ЕСЖ»). В отношении условий размещения Сил ЕСЖ в третьих государствах соответствующие соглашения должны индивидуально или коллективно заключать государства-участники, направляющие свои формирования (ст. 6 «Условия вовлечения и размещения»).

Не являются Европейские силы жандармерии в полной мере и деликтоспособным субъектом права. В случае причинения ущерба со стороны ЕСЖ ответственность несут и выплату компенсации производят государства-участники в соответствии с заключаемыми ими договоренностями *ad hoc*<sup>36</sup>. Данное правило применяется, в том числе, к случаям причинения ущерба на территории третьих государств в ходе операций, проводимых Силами ЕСЖ (гл. IX «Возмещение убытков» учредительного договора).

Применительно к вопросу о наличии у Европейских сил жандармерии автономии воли следует отметить, что государства-участники также сознательно ограничили подобную автономию, поставив использование ЕСЖ в зависимость, прежде всего, от Европейского союза, а также, хотя и в меньшей степени, от других универсальных и региональных организаций коллективной безопасности.

Согласно заключительным положениям учредительного договора ЕСЖ (гл. XI «Заключительные положения») полноправными участниками Европейских сил жандармерии вправе становиться не любые европейские страны, располагающие полицейскими силами с военным статусом (национальной жандармерией), но лишь такие, которые являются государствами-членами Европейского союза. Первой и пока единственной страной, воспользовавшейся таким правом после начала формирования Европейских сил жандармерии, стала Румыния, вступившая в ЕС в 2007 г. и затем присоединившаяся к ЕСЖ в 2008 г.<sup>37</sup>

Менее жесткие, но также связанные с Европейским союзом условия предусмотрены учредительным договором для ассоциированного участия государств в ЕСЖ, которое допускается в двух формах: наблюдатель и партнер (ст. 43 «Статус наблюдателя» и ст. 44 «Статус партнера»).

<sup>35</sup> См.: Sénat. Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas et la République portugaise portant création de la force de gendarmerie européenne EUROGENDFOR, № 96, 15 novembre 2011. P. 12.

<sup>36</sup> Лат. для данного конкретного случая.

<sup>37</sup> В качестве полиции с военным статусом в Румынии функционирует «Румынская жандармерия».





Статус наблюдателя, дающий право направлять офицера по связи в Постоянное командование ЕСЖ, может быть предоставлен государствам, которые официально признаны кандидатами на вступление в ЕС и располагают на национальном уровне полицейскими силами с военным статусом<sup>38</sup>. Такой же статус «в качестве первого этапа к присоединению» может быть предоставлен и действующим государствам-членам Европейского союза.

В настоящее время единственным наблюдателем в Европейских силах жандармерии является Турция (с мая 2009 г.), которая ранее (в 1999 г.) была признана официальным кандидатом на прием к ЕС, хотя и с неопределенной датой и перспективами вступления<sup>39</sup>.

Статус партнера дает право участвовать в некоторых мероприятиях Европейских сил жандармерии, в том числе, в отдельных операциях и учениях<sup>40</sup>. Такой статус может быть предоставлен государствам-членам и государствам-кандидатам на вступление в ЕС при условии, что их национальные вооруженные силы располагают хотя бы «некоторыми полномочиями в области полиции».

В настоящее время в качестве государств-партнеров Европейских сил жандармерии выступают два государства-члена ЕС — Польша (с марта 2007 г.) и Литва (с декабря 2009 г.)<sup>41</sup>.

Самостоятельность (автономия) Европейских сил жандармерии ограничена не только в плане приема новых государств-участников, наблюдателей и партнеров, но и, что еще более важно, в отношении осуществления миссий ЕСЖ, т.е. тех мероприятий, ради проведения которых и создавалось это военно-полицейское формирование.

Согласно ст. 5 «Рамки миссий» учредительного договора Европейские силы жандарме-

рии не получили права инициировать и проводить миссии самостоятельно, по решению своих собственных органов. ЕСЖ лишь «может предоставляться в распоряжение Европейского союза (ЕС), Организации Объединенных Наций (ООН), Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (НАТО) и других международных организаций или коалиций *ad hoc*» (курсив наш — Авт.).

Следующая ст. 6 «Условия вовлечения и размещения» уточняет, что высший руководящий орган ЕСЖ — Межминистерский комитет высокого уровня (СИМИН), определяет условия осуществляемых миссий опять же не самостоятельно, а лишь при наличии специальных соглашений между государствами-участниками ЕСЖ и «запрашивающей организацией».

Итак, Европейские силы жандармерии — это не самостоятельный субъект международного права и политики, а особый инструмент, с помощью которого государства-участники ЕСЖ добровольно согласились поставить свои формирования полиции с военным статусом (жандармерии) на службу интересам не только внутренней, но и международной безопасности.

Инструментальную, т.е., по сути, вспомогательную роль Европейских сил жандармерии не следует рассматривать как признак их слабости или несовершенства их правового статуса. Напротив, проблема заключается в том, что ценность Европейских сил жандармерии как уникального формирования с двойной военно-полицейской подготовкой и квалификацией сотрудников, явно недостаточно еще осознана международными организациями, в распоряжение которых эти силы могли бы быть предоставлены.

Как представляется, и Европейскому союзу, для усиления общей политики безопасности и обороны которого были созданы ЕСЖ, и Организации Объединенных Наций как глобальному гаранту международной безопасности, следует активнее задействовать ЕСЖ в целях проведения военно-полицейских операций в наиболее конфликтных регионах планеты. В первую очередь это относится к регионам и государствам с нестабильными политическими режимами, из которых сегодня исходит наибольшая террористическая угроза не только Европе, но и всему мировому сообществу (Африка, Ближний Восток, Центральная Азия).

*Материал получен редакцией 21 мая 2013 г.*

<sup>38</sup> В настоящее время официальными государствами-кандидатами на присоединение к ЕС выступают Исландия, Македония, Сербия, Турция. Остальные государства, заявившие о желании вступить в ЕС, рассматриваются им в качестве «потенциальных кандидатов» (например, Албания) либо вовсе не получили какого-либо специального обозначения (например, Украина). Эти государства, соответственно, ассоциировано участвовать в ЕСЖ не могут.

<sup>39</sup> В качестве полиции с военным статусом в Турции функционирует «Жандармерия».

<sup>40</sup> Согласно ст. 44 учредительного договора конкретное содержание этого статуса для каждого государства-партнера определяет Межминистерский комитет высокого уровня (СИМИН).

<sup>41</sup> В качестве вооруженных сил этих государств, располагающими некоторыми полномочиями в области полиции, выступают, соответственно, Военная жандармерия (Польша) и Служба внутренней безопасности (Литва).