

ОГЛЯД ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ, ВИКЛАДЕНИХ У ПОСІБНИКУ «ЮРИДИЧНА КНИГА НАТО»

OVERVIEW OF SELECTED PROVISIONS SET OUT IN TEXTBOOK “NATO LEGAL BOOK”

Подойніцин В.М., к.ю.н,
старший науковий співробітник

Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України

У статті наведено аналітичний огляд матеріалів, що містяться в посібнику НАТО з правових питань «Юридична книга НАТО», розробленому юристами НАТО на основі адміністративно-правових документів Організації Об'єднаних Націй та Північноатлантичного договору. Розглянуто деякі аспекти правової допомоги, що надається політичному та військовому керівництву Альянсу, і надано юридичні поради щодо того, як діяти командуванню НАТО з конкретного аспекту закону. Водночас посібник не призначений для заміни національного законодавства держав НАТО або держав, де розміщено військовий контингент Альянсу. Натомість у посібнику передбачається, що юридичні консультанти продовжують надавати юридичну підтримку операціям та місіям у різних ситуаціях, умовах та місцях, тому посібник та його зміст є гнучким та географічно універсальними в використанні. Посібник також містить інформацію про місії та загальну структуру Північноатлантичної Ради та Міжнародного персоналу НАТО.

Слід зазначити, що «Юридична книга НАТО» не є офіційно затвердженим юридичним документом НАТО, тому не вважається таким, що відображає офіційну думку чи позицію НАТО, але точно відображає правову політику та практику НАТО.

На думку авторів, у книзі немає вказівок щодо дій командирів військових місій або інших військовослужбовців, залучених до операцій Альянсу. Цей посібник написаний юристами і призначений лише для юристів та юрисконсультів. Обсяг і мета книги обмежуються лише наданням допомоги фахівцям у виконанні військової місії.

Слід зазначити, що підручник корисний, хоча ми повинні розуміти, що це не директива або закон. Основними юридичними принципами, стандартною практикою тлумачення та базовою юридичною практикою вважаються питання, які вже відомі цільовій аудиторії, а саме юрисконсульту, консультанту чи спеціалісту юридичної служби, який не є юрисконсульту на повний робочий день.

Можна сказати, що «Книга законів НАТО» є навчальним ресурсом для юрисконсультів та співробітників юридичного бюро НАТО, які готуються практикувати у цій сфері, навіть якщо книга служить лише початковим ресурсом для подальшої професійної юридичної освіти.

Ключові слова: «Юридична книга НАТО», Північноатлантичний договір, юридичний персонал НАТО, національні штаби НАТО, Альянс.

The article provides an analytical review of the materials contained in the NATO legal textbook “NATO Legal Book”, developed by NATO lawyers and legal scholars on the basis of administrative and legal documents of the United Nations and the North Atlantic Treaty. Some aspects of legal assistance provided to the political and military leadership of the Alliance are considered, and legal advice is given on how to advise NATO command on a specific aspect of the law. At the same time, the manual is not intended to replace the national legislation of NATO states or states hosting the military contingent of the Alliance. Instead, the book assumes that legal advisers continue to provide legal support to operations and missions in a variety of different circumstances, conditions, and locations. Therefore, the textbook and its content are flexible and geographically universal in use. The book also provides information on the missions and general structure of the North Atlantic Council and NATO International Staff.

It should be noted that the NATO Legal Book is not an officially endorsed NATO legal document and therefore is not considered to reflect NATO's official opinion or position, but accurately reflects NATO's legal policies and practices.

According to the authors, there is no guidance in the book regarding the actions of the commanders of military missions or other military personnel involved in the operations of the Alliance. This manual has been written by legal advisers and is for lawyers and legal advisors only. The scope and purpose of the book is limited only to providing assistance to military legal specialists in the execution of a military mission.

It should be noted that the tutorial is helpful, although we must understand that this is not a directive. Basic Legal Principles, Standard Interpretive Practices, and Basic Legal Practices are considered to be issues that are already known to the target audience, namely, a legal advisor, counsel or legal office professional who is not a full-time legal advisor.

The NATO Law Book can be said to be a training resource for legal advisers and NATO legal office staff preparing to practice in this area, even if the book serves only as a starting resource for further professional legal education.

Key words: “NATO legal book”, North Atlantic Treaty, NATO legal staff, NATO national headquarters, Alliance.

Метою статті є аналітичний огляд матеріалів, наведених у посібнику «Юридична книга НАТО».

Постановка проблеми. З прийняттям Статуту Організації Об'єднаних Націй, підписаного 26 червня 1945 року в м. Сан-Франциско (США), були прийняті основні норми права застосування військової сили, що закладені в міжнародному договорі. У статті 51 Статуту ООН зазначено основне правило самооборони як виняток із заборони на застосування сили в міждержавних відносинах: «ніщо в зазначеному Статуті не применшує невід'ємне право на індивідуальну або колективну самооборону, якщо збройний напад здійснюється на члена Організації Об'єднаних Націй, поки Радою Безпеки ООН не буде вжито заходів, необхідних для підтримки міжнародного миру і безпеки» [1].

Аналіз останніх публікацій. Аналіз правових документів НАТО є специфічним і вузькоспеціальним питанням, тому ми можемо об'єктивно посилалися тільки на нечисленні матеріали, викладені в мережі Інтернет.

Виклад основного матеріалу. У посібнику «Юридичний посібник НАТО» (далі – посібник) авторами неодноразово зазначається, що військове командування та юридичний персонал НАТО постійно підтримують військові контингенти НАТО в нестабільних державах, тому вкрай необхідна юридична підтримка верховенства права та документування практичних рішень НАТО.

За твердженням авторів, посібник не є інструкцію або методичними вказівками до дій командирам військових місій або іншим військовим, залученим в операціях Альянсу. Сфера охоплення посібника і цілі обмежуються наданням допомоги експертам у галузі військового права у виконанні місій. Хоча фахівці-правознавці можуть вважати посібник корисним, вони повинні розуміти, що це не збірка законів. Фундаментальні правові принципи, стандартна практика тлумачення і основні правові практики передбачаються як питання, вже відомі цільовій аудиторії, а саме юрисконсульту, помічнику з правових питань або раднику з юридичних питань підрозділів НАТО.

Як зазначили укладачі, автори та редактори цієї книги, а саме пан Шеррод Льюїс Бамгарднер, командер Джорджіо Кассателла, пан Ян Кларк, пані Андре Клеманг, пан Монте Дебуер, пан Джейсон Скотт Дюї, пані Сузі Фершлер, пан Сільвейн Фурнье, пан Бьорн Грібель, пан Ульф-Пітер Геусслер, підполковник Золтан Хегедюс, підполковник Штейн В. Йоганнесен, пан Сільвейн Лавуа, полковник Кевін Люстер, пані Джанін Мільц, пан Андрес Муньос Москера, пан Фредерік Наер, пані Домінік Палмер-Дегрев, пані Метте Прассе Хартов, пан Стівен А. Роуз, пані Ніколін Суїнки, пані Аннабел Тібо, пані Клара Тотова і пані Катерина Зіолковська, «цей посібник не пропонує всеосяжної формули про те, як консультувати командирів НАТО з будь-якого конкретного аспекту права, і при цьому посібник не призначений для заміни національного законодавства держави, де перебуває контингент НАТО. Замість цього в посібнику передбачається, що юридичний персонал Альянсу продовжить надавати правову підтримку операціям та місіям у безлічі різних обставин, умов і місць, тому посібник і його зміст повинні бути гнучкими й географічно універсальними в застосуванні» [2].

Можемо зазначити, що посібник також дає чітке уявлення щодо організаційної структури Північноатлантичної Ради (North Atlantic Council, NAC) та повноважень і завдань, які на неї покладені. Що ж таке Північноатлантична Рада?

Північноатлантична Рада є основним директивним органом у рамках НАТО. Вона об'єднує представників високого рівня від кожної країни-члена Альянсу і призначена для вирішення політичних та оперативних питань, які вимагають колективних рішень. Загалом це форум для широких консультацій між членами НАТО з усіх питань, що стосуються їх безпеки.

Північноатлантична Рада має ефективну політичну владу і повноваження щодо прийняття відповідальних рішень. Цей єдиний орган був створений Північноатлантичним договором відповідно до статті 9 цього договору і наділений особливими повноваженнями щодо цілей Північноатлантичного договору [3].

Північноатлантична Рада є основним органом, який приймає рішення і здійснює нагляд над політичними і військовими процесами, пов'язаними з безпекою усього Альянсу.

Щодо ключових підрозділів Північноатлантичної Ради, а саме Комітету оборонної політики та планування і Групи з ядерного планування, повинні сказати, що вони мають порівняні повноваження в питаннях їх компетенції.

Пункти, що обговорюють, та рішення, які прийняті на засіданнях Північноатлантичної Ради, охоплюють усі аспекти діяльності НАТО і ґрунтуються на доповідях та рекомендаціях, підготовлених підпорядкованими комітетами на вимогу Північноатлантичної Ради.

Посібник надає також приблизний штатний розпис та процеси прийняття рішень стосовно структури штаб-квартири НАТО.

Розглянемо основні структурні підрозділи.

1) Організаційна структура Північноатлантичної Ради. Штаб-квартира НАТО – це політичний штаб Альянсу та постійне місце дислокації Північноатлантичної Ради. До складу Штаб-квартири НАТО входять представники держав-членів Альянсу, які називаються постійними представниками (PERMREP) на рівні Посольства.

Північноатлантична Рада під головуванням Генерального секретаря (SECGEN) обговорює та затверджує політику Альянсу.

Постійні представники зустрічаються в Брюсселі або в інших столицях держав-членів Альянсу на вищому рівні з участю міністрів закордонних справ, які часто називають скорочено міністерствами.

На зустрічах глави держав виступають від імені своїх країн. Запропоноване рішення має повністю відображати

узгоджену політику країн-членів незалежно від рівня, на якому вони приймаються. Структура комітетів дає Альянсу можливість консультування та прийняття рішень, забезпечуючи можливість кожної країни-члена на кожному рівні та в усіх сферах діяльності НАТО.

2) Штаб НАТО. У штаб-квартирі НАТО розміщені Генеральний секретар (SECGEN, або SG) та Міжнародний персонал (IS). Генеральний секретар є виконавчим директором НАТО, відповідальним за сприяння та управління процесом консультацій та прийняття рішень у рамках Альянсу. Він є головою Північноатлантичної Ради й керівником Комітету з оборонного планування (DPC) та інших вищих комітетів НАТО. Генеральний секретар також керує Міжнародним штабом, який підтримує роботу Північноатлантичної Ради та його підпорядкованих комітетів.

Новопризначені члени Міжнародного штабу, приїжджаючи з країн-членів, несуть відповідальність перед Генеральним секретарем і зобов'язані бути вірними Альянсу. Міжнародний штаб налічує 1 300 цивільних членів і організований у кілька підрозділів, дирекцій та підпорядкованих органів.

Роботу Північноатлантичної Ради проводять комітети, відповідальні за конкретні сфери політики. Комітети відіграють ключову роль у розробленні політики (кількість основних Комітетів НАТО становить 40) [4].

Більшість Комітетів позначені літерними кодами, наприклад, DRC – Defence Review Committee (Комітет з питань оборони) [5].

Багато підпорядкованих Комітетів ідентифікуються кодом, що починається з “AC”. Знання кодів Комітетів є дуже корисним для пошуку в системі управління документів, розуміння кодів документів та доступу до документів Комітету на інших вебсайтах. Наприклад, Комітет безпеки НАТО (Security Committee, SC) має позначення “AC/35”. Код “AC/35” використовують для того, щоб ідентифікувати документи, які розроблені цим Комітетом. Індекс Комітету також показує підпорядкований підрозділ цього Комітету, наприклад, “AC/35 ANHWG/FRNSP” (Спеціальна робоча група з фундаментального огляду НАТО) (документ для прикладу: “NATO security Committee directive on industrial security” 8 September 2009 Document AC/35-D/2003-REV4) [6].

Назви, коди та індекси Комітетів, як правило, упорядковуються ієрархічно.

Так, Група морських озброєнь НАТО (NNAG) має код “AC/141” або “AC/141” (NNAG) і такі додаткові елементи:

- група NNAG підпорядковується морській групі 1 з питань надводних бойових дій з кодом “AC/141” (NG/1);

- підгрупа NG/1 – це підгрупа 11 за морським аспектом протиракетної оборони театру військових дій (MTBMB); за ієрархічного підходу використовується код “AC/141” (NG/1-SG/11).

Найкращим єдиним джерелом для визначення скорочень листів Комітетів та кодів AC/XXX є перелік Комітетів та робочих груп НАТО. Цей перелік має обсяг близько 50 сторінок і доступний безпосередньо на вебсторінці штаб-квартири НАТО. Він включає Комітети та групи Міжнародного штабу, Міжнародного військового штабу, Офісу стандартизації НАТО та керівні Комітети [2].

3) Національні штаби та представники. Кожну державу-члена НАТО в Північноатлантичній Раді представляє Посол, якого називають постійним представником (PERMREP). Кожен Посол підтримується національною делегацією, що складається з радників та посадових осіб, які представляють свою країну в різних Комітетах НАТО.

Делегації, які мають постійні представництва в штаб-квартирі НАТО, схожі на невеликі посольства і повинні мати робочі відносини між національними делегаціями та працівниками НАТО. Це цивільна чи політична сторона представництва держави-члена, військова сторона представлена у Військовому комітеті.

Розглянемо структури Військового комітету (МС) і Міжнародного військового штабу (IMS). У штабі НАТО також розміщуються національні військові представники (MILREP), голова Військового комітету (СМС) та Міжнародний військовий штаб.

1) Військовий комітет (МС). МС є вищим військовим органом НАТО і має повноваження від Північноатлантичної Ради, Комітету з планування оборони (DPC) та Групи ядерного планування (NPG). Військовий комітет допомагає та консулює структурні підрозділи НАТО з військових питань. Військовий комітет також надає військові вказівки стратегічним командувачам НАТО, представники яких відвідують засідання Військового комітету. Міжнародний військовий штаб підтримує роботу Військового комітету, готуючи та виконуючи його вказівки.

До складу МС входять начальники штабів оборонних відомств кожної країни-члена НАТО. МС зазвичай скликається три рази на рік на рівні начальників штабів міністерств оборони (СНОД). Дві з цих зустрічей відбуваються у Брюсселі (квітень-травень або листопад-грудень), а одну (у вересні) приймають держави-члени НАТО по черзі.

2) Роль Голови Військового комітету (СМС). Голова Військового комітету обирається представниками міністерств оборони держав-членів НАТО на трирічний термін. Він представляє їхні точки зору як головний військовий радник Генерального секретаря Північноатлантичної ради та інших високопоставлених членів НАТО. Голова Військового комітету керує програмою та обговоренням Комітету, вислуховуючи погляди та працюючи над узгодженням можливих розбіжностей щодо національних позицій чи політичних розбіжностей, з якими можуть погодитися всі.

Кожен представник країни-члена НАТО має рівні права під час обговорення та прийняття рішень військового комітету. Усі країни-члени НАТО забезпечують персоналом та фінансовими ресурсами, необхідними для проведення заходів. Як вищий офіцер Альянсу та найбільш високопоставлений військовий представник Альянсу Голова Військового комітету відвідує місії, а також країни-союзників і партнерів, щоби пояснити роль та військові завдання НАТО, а також максимально збільшити військовий потенціал і ефективність НАТО.

3) Міжнародний військовий штаб (IMS). Міжнародний військовий штаб є виконавчим органом Військового комітету. Він надає службову підтримку Військовому комітету і відповідає за підготовку рішень та інших робіт з військових питань НАТО. Міжнародний військовий штаб під керівництвом Директора Міжнародного військового штабу (DIMS) несе відповідальність за планування, реалізацію рішень та надання рекомендацій щодо військових питань для розгляду Військовим комітетом, а також за забезпечення виконання політики та рішень цього Комітету.

Міжнародний військовий штаб забезпечує зв'язок між органами, які приймають політичні рішення Альянсу, і стратегічними військовими командуваннями НАТО та їхнім персоналом. У складі Міжнародного військового штабу приблизно 380 військовослужбовців. Персонал IMS складається з представників країн-членів НАТО, за винятком Ісландії, яка не має власних збройних сил.

IMS організований у п'яти функціональних підрозділах, таких як планування і політика, операції та розвідка, співробітництво і регіональна безпека, логістика, озброєння і ресурси, а також низці філій підтримки [7].

У контексті НАТО пропонуємо розглянути рівні Міжнародних військових штабів та процедури створення цих штабів. Процедура створення, як правило, супроводжується актом Північноатлантичної Ради під назвою «активація», який надає штаб-квартирі НАТО міжнародний статус відповідно до Паризького протоколу 1952 року [8].

Цей порядок створення заснований на повноваженнях, передбачених статтею 9 Вашингтонського договору, яка дає змогу Північноатлантичній Раді створювати допоміжні органи.

У мирний час це відбувається, коли Військовий комітет пропонує Північноатлантичній Раді затвердити активацію або реорганізацію військового органу. Північноатлантична Рада розглядає запит разом зі звітом Військового бюджетного комітету про можливі фінансові наслідки. Зазвичай Північноатлантична Рада надає міжнародний статус військовому органу НАТО, який має міжнародний статус; проводить визначену місію НАТО, яка має міжнародний характер або складається з організації, що має багатонаціональний характер [9].

4) Інші види організацій. Є інші види організацій, які в розумінні Паризького протоколу не є Міжнародними військовими штабами. Переважно це так звані організації (Memorandum of understanding, MOU) – організації, які створені за межами командної структури НАТО, тоді як країни, що співпрацюють, створюють організацію, підписуючи Меморандум про взаєморозуміння та пропонуючи його послуги для НАТО [10]. Навіть якщо ці організації не є Міжнародними військовими штабами в сенсі Паризького протоколу, вони можуть бути або військовими штабами, або іншими військовими органами.

Північноатлантична Рада утримує цей орган відповідно до статті 9 Вашингтонського договору та статті 14 Паризького протоколу, що дає змогу Північноатлантичній Раді застосовувати положення Північноатлантичної угоди 1951 року [11] щодо статусу їхніх збройних сил, а саме SOFA та Паризького протоколу до інших організацій [8; 9].

Маємо зазначити, що структура Головного штабу НАТО була реорганізована у 2003 році. Структура військового командування НАТО компактна, гнучка, ефективніша та має кращу здатність виконувати весь спектр місій Альянсу. Ця структура є важливим компонентом трансформації НАТО і тісно пов'язана зі створенням надійних сил швидкого реагування.

Висновки. Цей посібник розроблено та видано задля обізнаності військового командування, персоналу НАТО і юридичних фахівців держав-партнерів та за підтримки і допомоги Управління юридичного радника штаб-квартири членів НАТО (м. Норфолк, США), а також за допомогою юридичних радників НАТО й академічних фахівців поза НАТО, Управління юридичного радника Союзного командування НАТО в Європі (м. Монс, Бельгія) було розроблено і видано книгу під назвою «Юридична книга НАТО» (“NATO Legal Deskbook”).

ЛІТЕРАТУРА

1. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text.
2. NATO LEGAL DESKBOOK. URL: <https://info.publicintelligence.net/NATO-LegalDeskbook.pdf>.
3. Північноатлантичний договір, Вашингтон, округ Колумбія, 4 квітня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_008#Text.
4. What is NATO? URL: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>.
5. NATO Atlantic treaty organization. URL: <https://archives.nato.int/defence-review-committee-2>.
6. Directive on industrial security. URL: <https://www.jfrc.nato.int/images/budfin/ac-35-d-2003-rev4.pdf>.
7. International Military Staff (IMS). URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_64557.htm.
8. Paris Protocol (1952). URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Paris_Protocol.
9. North Atlantic Treaty. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/North_Atlantic_Treaty.
10. Allied air command. URL: http://www.airn.nato.int/BRITE_V/factsheets/pdf/AIRN_FACTSHEET_CAOC_UDEM_NU.pdf.
11. Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17265.htm.