

ПАРЛАМЕНТ І ОБОРОННІ ЗАКУПІВЛІ

ПОЛІТИКА, ВИМОГИ,
ВИКОНАННЯ,
КООПЕРАЦІЯ
ТА ПОСТАВКИ

ДОКТОР ВІЛЛЕМ Ф. ВАН ЕКЕЛЕН

Доопрацьоване видання



Парламент і оборонні закупівлі

**ПОЛІТИКА, ВИМОГИ, ВИКОНАННЯ,
КООПЕРАЦІЯ ТА ПОСТАВКИ**

ДОКТОР ВІЛЛЕМ Ф. ВАН ЕКЕЛЕН

Доопрацьоване видання

Женева, лютий 2013 р.

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС)

Створений у жовтні 2000 р. з ініціативи Швейцарського уряду, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) підтримує зусилля державних і недержавних установ з метою зміцнення демократичного цивільного контролю над армією та іншими структурами безпеки, а також сприяє проведенню реформ у секторі безпеки відповідно до демократичних стандартів.

Центр збирає інформацію і проводить дослідження, поширює передовий досвід і розробляє рекомендації з політики забезпечення ефективного демократичного управління у секторі безпеки. Центр надає консультативну підтримку і програми практичної допомоги всім зацікавленим сторонам, зокрема, урядам, парламентам, збройним силам, міжнародним організаціям, неурядовим організаціям і академічних інституцій.

Детальну інформацію про ДКЗС можна знайти на www.dcaf.ch
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):
rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: ++41 22 741 77 00; fax: ++41 22 741 77 05; e-mail: info@dcaf.ch;

website: www.dcaf.ch

Автор:

- Доктор Віллем Ф. ван Екелен

Редактори видання українською мовою:

Валентин Бадрак, Леонід Поляков

Дизайн та верстка

Марк Канарський

**ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР
ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ
НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ
(ДКЗС)**

БЮЛЕТЕНЬ № 5

ПРО АВТОРА

Свою кар'єру доктор Екелен починав як співробітник зовнішньополітичної служби Нідерландів. У 1977 році він був обраний до парламенту, а згодом обіймав посади Державного секретаря з питань оборони, Державного секретаря у справах країн Європи та Міністра оборони. З 1989 по 1994 рр. обіймав посаду Генерального секретаря Західноєвропейського Союзу, а потім був призначений на пост сенатора Парламенту Нідерландів, який займав протягом восьми років. Доктор Екелен входить до складу керівних органів Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), Дослідницького центру проблем Європейської безпеки CESS (Center for European Security Studies) і консультативного комітету Центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС). Доктор Екелен також був головою Європейського руху в Нідерландах і в даний час є головою Консультативної комісії Нідерландів з питань євроінтеграції.

Матеріали бюлетенів ДКЗС призначені для стимулювання діалогу з питань розробки політики у сферах, найбільш важливих в рамках основної місії ДКЗС. Дані дослідження проводяться під егідою Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС). Думки авторів публікацій не завжди співпадають із офіційною точкою зору Центру.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| Вступ | 6 |
| 1. Характеристики оборонних закупівель | 11 |
| 1.1. Роль уряду | 13 |
| 1.2. Компенсаційні угоди | 15 |
| 1.3. Розподіл ресурсів | 17 |
| 2. Роль парламенту | 19 |
| 2.1. Приклад процесу затвердження закупівель у парламенті | 19 |
| 3. Консолідація і співробітництво | 22 |
| 3.1. США | 22 |
| 3.2. Європейська оборонна промисловість | 26 |
| 3.3. Європейське співробітництво в галузі озброєнь | 30 |
| 3.4. На шляху до загальноєвропейської політики безпеки і оборони | 35 |
| 3.5. Лісабонський договір | 42 |
| 4. Цілі | 45 |
| 4.1. Європейські сценарії | 45 |
| 4.2. Американські сценарії | 48 |
| 4.3. Довгоочікуване Європейське оборонне агентство | 52 |
| 4.4. Роль Європейської Комісії | 62 |
| 4.5. Національне регулювання | 66 |
| 5. Парламентський контроль | 71 |
| Висновок | 75 |
| Додаток 1 – Консультації Європейського Парламенту та Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки | 83 |
| Додаток 2 – Спільна політика безпеки і оборони | 83 |
| Додаток 3 – Постійне організоване співробітництво | 84 |
| Додаток 4 – Фінансові положення II ДЄС стосовно Спільної зовнішньої політики і політики безпеки | 87 |
| Додаток 5 – Витрати на оборону | 88 |
| Додаток 6 – Що Ви можете зробити як парламентарій | 89 |
| Додаток 7 – Контроль над оборонними закупівлями в окремих країнах-членах НАТО: Роль парламентського комітету з питань оборони | 90 |
| Список скорочень | 91 |
| Література | 94 |

Вступ

Перша версія цієї роботи Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, видана у березні 2005 року, розглядала закупівлі в інтересах оборони в їх тодішньому воєнно-політичному контексті. Після падіння Берлінської стіни більшість європейських країн перестали вважати своїм першочерговим завданням захист територій і суверенітету, що було характерно для них упродовж холодної війни. Роль збройних сил значно змінилася. За часів холодної війни основним завданням колективної оборони було забезпечення надійного потенціалу боєготових сил та ефективної мобілізації; а для НАТО – комплексне планування і командні структури. В умовах сьогодення, на тлі терористичних актів, захист національної території набуває нових форм, а для США він також виявляється у вигляді програми протиракетної оборони. В усіх країнах зв'язок між зовнішньою та внутрішньою безпекою стає тіснішим.

Спільне застосування збройних сил стало важливим інструментом зовнішньої політики і політики безпеки, а також фактором впливу та престижу. Мета цих дій змістилася у напрямі врегулювання конфліктів на етнічному та релігійному ґрунті, а також стабілізаційних і миротворчих операцій, однак в умовах нестабільності

успіх цивільно-військових місій залежить і від силового захисту. Професія військовослужбовця стала небезпечнішою, оскільки більшість завдань повинні виконуватися поза межами власної території. У більшості випадків військовослужбовці на чужій території виконують завдання, що на їх власній території покладено на поліцію: стримування присутності, готовність і можливість діяти і, за необхідності, активні дії. Військовослужбовці західних країн не лише виконують ці нові завдання, але й є ресурсом, що використовується для зміцнення відносин з іншими державами та надання їм допомоги з реформування сектора безпеки. Публікація Міжнародного інституту стратегічних досліджень Adelphi Paper, присвячена «реформуванню оборонної дипломатії», аналізує новий спектр дій, від практичних порад до обміну персоналом, від навчання підрозділів до надання оснащення.¹ Сучасна військова підготовка повинна включати в себе нові навички, але не випускати з поля зору традиційні військові вміння, необхідні у зв'язку з можливістю загострення конфліктів, що вимагатимуть оборонних і правоохоронних дій.

Це видання згаданої роботи, переглянуте і доповнене, охоплює розвиток подій з 2005 року, включаючи висновки та уроки воєнних

дій в Іраку та Афганістані, щодо сфери безпеки в цілому та зміни технічних потреб зокрема. НАТО вже переглянуло свою Стратегічну концепцію; ЄС незабаром належить зробити те саме у світі лі занепокоєності США Тихоокеанським регіоном і піднесенням Китаю. На момент публікації попереднього видання не була доступною інформація про роботу Європейського оборонного агентства та оперативні потенціали більшості країн-членів і партнерів НАТО. Щодо закупівель, більшість країн внаслідок мінування доріг та атак терористів-смертників були змушені терміново замовляти нове оснащення – броньовані транспортні засоби і системи виявлення – а також були здивовані можливостями безпілотних літальних апаратів щодо доставки боєприпасів на поле бою. Також було широко визнано правоту доктрини Х.Солани (2003) щодо того, що жодну кризу не можна розв'язати лише військовими засобами. Отже, більшість операцій набули цивільно-військового або військово-цивільного характеру. Проте положення першого видання залишаються переважно актуальними, що стосується теорії оборонних закупівель і акценту на прозорості та підзвітності.

Підтримання і забезпечення миру порушують нові питання етики і законності втручання. У

¹ *Котті Ендрю, Форстер Ентоні. Реформування оборонної дипломатії: нові ролі військового співробітництва і взаємодії (Andrew Cottey, Anthony Forster. Reshaping Defence – Diplomacy: New roles for military cooperation and assistance // Adelphi Paper 365. – IISS. – April 2004)*

разі серйозного порушення прав людини, суверенітет держави більше не є безумовною перепорою для втручання. Прийняття принципово важливої концепції «Відповідальність за захист» Генерального секретаря ООН Кофі Аннана на саміті ООН у 2005 році дозволило поєднати можливість втручання і відповідальність держави перед своїми громадянами.² Саміт підтримав звіт Кофі Аннана не у повному обсязі та обмежив застосування колективних дій випадками чотирьох найбільш тяжких злочинів. У резолюції було заявлено:

...ми готові розпочати колективні дії, своєчасно й рішуче, через Раду Безпеки, відповідно до Статуту, у тому числі на підставі Глави VII, з урахуванням конкретних обставин й у співробітництві з відповідними регіональними організаціями, у разі потреби, якщо мирні засоби виявляться недостатніми, а національні органи влади вочевидь будуть не в змозі захистити своє населення від геноциду, військових злочинів, етнічних чисток і злочинів проти людяності.³

Вірогідно, Кофі Аннан залишився незадоволеним тим, що ця нова процедура набула застосування лише у деяких випадках – однак вона зіграла важливу роль в ході лівійської кризи, коли Китай і Росія не стали ветувати резолюції, що закликали Міжнародний кримінальний суд розглянути можливість висунення полковнику Кад-

дафі звинувачень у злочинах проти людяності (Резолюція № 1970) та ввели заборону на польоти над Лівією з метою захисту населення «будь-якими необхідними засобами» (Резолюція № 1973). Чи повториться такий сприятливий хід подій у найближчому майбутньому – невідомо, оскільки Китай і Росія не очікували, що в згаданому випадку заборона на польоти означала масоване придушення лівійської ППО крилатими ракетами. Проте, цей випадок продемонстрував можливість силового втручання з мандатом ООН, що являло собою сценарій, який суттєво відрізнявся від подій 1994-1999 рр., коли ООН не почала дії для запобігання геноциду у Руанді і Косово. Для парламентаріїв цей чинник стане досить важливим під час оцінювання законності операції.

Демократичні уряди намагаються пристосуватися до поточних подій виданням «Білих книг» (відкритих документів) з питань оборони, що розглядаються ними як основа своєї політики безпеки, своєї спільної стратегії та своєї участі у багатосторонніх формах співробітництва. Усі вони шукають правильне поєднання потенціалів, але більшість із них неповною мірою йде в ногу з часом. Принципи мобільності і гнучкості відомі усім, але небагато хто повністю перебудував свої збройні сили під ці нові концепції. Більшість регулярних армій досі є надто статичними та

недостатньо пристосованими до вимог операцій інтервенційного типу. Найостаннішим завданням стала адаптація до принципів мережецентричної війни, що була реалізована в США, однак війна в Афганістані показала, що для інтервенції необхідна суттєва військова присутність, і ця концепція зазнала подальших змін.

Вимоги щодо більших і кращих потенціалів є виправданими, однак вони не обов'язково мають призвести до збільшення оборонних бюджетів. У будь-якому разі можливості більшості країн щодо збільшення бюджетів є вкрай обмеженими поточною фінансовою кризою. Витрати повинні бути розумними та оптимальними, узгоджуватися з чіткими пріоритетами і чітким розумінням того, який внесок готові зробити союзники і партнери. На сьогоднішній день НАТО і ЄС прагнуть додержуватися принципу «менше витрат, більше результатів», якому відповідають концепції «Розумної оборони» та «Об'єднання і розподіл» відповідно. Багато парламентаріїв шоковані швидкістю, з якою змінюються вимоги до потенціалів. Після терористичних актів у США та операції проти руху Талібан в Афганістані виникла потреба у спеціальних силах і безпілотній авіації, яким раніше у більшості оборонних планів приділялося мало уваги. Атаки терористів-смертників також диктують потребу в кращому захисті для штабів і патрулів. В Афганістані представ-

2 *Доповідь Кофі Аннана «В умовах більшої свободи: до розвитку, безпеки і прав людини» була представлена у відповідь на доповідь Групи високого рівня щодо загроз, викликів і змін. Документ A/59/565-0460231 Генеральної Асамблеї від 29 листопада 2004 р. Див. також: Еванс Гарет (член групи). Коли треба воювати? (Evans Gareth. When is it right to fight? // Survival. – Vol. 46. – No 3. – Autumn 2004. – p. 59-82).*

3 *Підсумковий документ Всесвітнього саміту ООН (UN Summit Outcome Document), 14 вересня 2005р.*

ники європейських збройних сил зазнали нападів з вертольотів і безпілотних літальних апаратів, а під час лівійської операції – відчували гостру потребу в крилатих ракетах, системах дозаправлення в польоті та авіарозвідці.

У минулому більшість парламентаріїв не прагнули виступати в інтересах оборони. Деякі з них намагалися зберегти робочі місця в секторі оборони у своїх виборчих округах, однак питання стратегії та оборонного планування, як правило, залишали розв'язувати спеціалістам. На сьогодні питання участі у миротворчих операціях має широкий загальний інтерес і тісно пов'язане з масштабними питаннями зовнішньої політики і політики безпеки. Стабільність за кордоном, дотримання прав людини і дії, спрямовані проти геноциду, набули великої важливості у переліку політичних завдань, широко висвітлюються в засобах масової інформації та часто є темою парламентських дебатів. У той же час в умовах жорстких економічних заходів оборонні бюджети потрапляють під удар, особливо коли неможливо дати чітку відповідь на питання: «Яка сума буде достатньою».

Характерною особливістю багатьох парламентських дебатів залишається увага, що приділяється ризику, якому піддаються військовослужбовці під час миротворчих операцій. Рівень цього ризику часто перевищує оціночну важливість і необхідність місії. На перший погляд, ці дебати можуть видатися дивними, оскільки, якщо б операції не були небезпечними, не було б сенсу направляти туди військових. Однак їх суть є зрозумілою, оскільки питання життя і смерті в діях інтервенційного та миротвор-

чого типу оцінюються інакше, ніж під час захисту своєї країни.

Спочатку миротворчі операції ООН обмежувалися ситуаціями, в яких сторони конфлікту вже досягли домовленостей і було запроваджено перемир'я. У Боснії ООН спробувала підтримувати мир, якого не було. В Республіці Конго було докладено потужних миротворчих зусиль з обмеженим застосуванням сили, які частково виявилися успішними. Однак, ООН все ще намагається знайти свою роль в нових умовах, в яких варто розглядати можливість примушування до миру. В усіх країнах сучасна військова підготовка повинна містити нові навички, однак не випускати з поля зору традиційні військові вміння, що залишаються необхідними у зв'язку з можливістю загострення конфліктів, що вимагатимуть оборонних і правоохоронних дій.

На початку 90-х років багато хто очікував, що зростаючий акцент на міжнародні військові сили стане потужним чинником щодо підвищення стандартизації, однак насправді цей процес залишає бажати кращого. Можливо, це пов'язано з тим, що більшість миротворчих місій проводили лише операції низької інтенсивності, що не потребували загальновійськових бойових дій. Практично не здійснювався комплексний аналіз потреб НАТО чи ЄС для гіпотетичної ситуації, в якій би усі їхні сили були стандартизовані і готові до спільної діяльності. Для ЄС це питання особливо гостро стосується винищувачів і бомбардувальників. Як би то не було, національні підрозділи різних країн продовжували діяти нарізно і самостійно, незалежно від підрозділів сусідніх держав.

Ця робота містить історію багатьох ініціатив, спрямованих на вдосконалення співробітництва з виробництва та постачання оборонного оснащення. У деяких випадках нова ініціатива вводилася в дію саме тоді, коли попередня, здавалося, починала робити успіхи. Багато хто вважає, що політичної волі було недостатньо для того, щоб відмовитися від вузьконаціональних інтересів. Це питання залишається відкритим. Європейське оборонне агентство, що розпочало роботу в 2004 році, було успішним лише деякою мірою і залишається під загрозою виходу Великобританії з її складу, що може відбутися протягом двох наступних років. Реальних результатів можна досягти лише тоді, коли країни готові взяти на себе взаємні зобов'язання та поєднати свої дослідницькі ресурси і фінансування. Колосальне збільшення американського оборонного бюджету впродовж останніх десяти років (понад 700 млрд доларів США у 2011 році) не дає змоги європейцям навіть наблизитися до рівня США. З іншого боку, перенесення акцентів США на тихоокеанський напрям також вимагає додаткових можливостей Європи.

Зростаюче розуміння того, що підтримка оборонної технологічної і промислової бази (ОТПБ) є життєво необхідною для Європейського Союзу, у цілому змінило загальну картину дебатів, однак практичний результат цього повністю не зрозумілий. Рішення Лісабонського саміту, що акцентували увагу на інноваціях і підвищенні конкурентоспроможності, поліпшили умови для спільних науково-технічних досліджень, але на практиці більшість НТД в оборонній сфері досі проводить-

ся на національному рівні. Однак, європейська оборонна промисловість поступово починає об'єднуватися, спочатку на національному рівні, а згодом і на міжнародному. Скорочення, яких зазнали оборонні бюджети останнім часом, повинні прискорити цей процес.

Перед детальним обговоренням питань оборонних закупівель доречно висловити застереження щодо використання статистики. Порівняння даних відносно країн різного розміру та різного рівня економічного розвитку є проблематичним. ВВП Китаю наближається до аналогічного показника США, але обсяг доходу на душу населення в Китаї є набагато нижчим. Якщо витрати на оборону залишаються незмінними в умовах зростання економіки, то такі витрати, виражені як відсоток від ВВП, знижуються, проте сам по собі цей факт не повинен викликати занепокоєння. Абсолютні значення в цьому разі важливіші за відсоткові співвідношення, однак навіть під час роботи з ними варто враховувати ціни та курси обміну валют.

Як регулярно підкреслює Міжнародний інститут стратегічних досліджень, фундаментальною є проблема прозорості військових витрат.

Тільки незначна частина урядів держав-членів ООН повідомляє про оборонні витрати своїм виборцям, ООН, Міжнародному валютному фонду й іншим міжнародним організаціям. Деякі уряди повідомляють про витрати на оборону тільки через кілька років, тим часом як інші применшують

ці витрати у своїх повідомленнях. ... Найчастіше бюджетні маніпуляції або фальсифікації мають місце щодо питань поставок устаткування, науково-технічних досліджень і розробок, оборонно-промислових інвестицій, секретних програм озброєння, пенсій для військовослужбовців у відставці і цивільного персоналу, воєнізованих формувань і позабюджетних джерел доходу збройних сил, пов'язаних з володінням промисловими, майновими і земельними активами.⁴

Тож парламентаріям варто пам'ятати про ці застереження.

І, нарешті, головна мета цієї роботи. Проблеми оборони в цілому і оборонних закупок зокрема досить часто залишаються непрозорими і складними для моніторингу. Навіть якщо інформація є доступною (часто навіть з відкритих джерел), необхідний величезний досвід, щоб розібратися в численних взаємних претензіях та судженнях, що впливають на дебати, як упереджених, так і неупереджених. Парламентаріям необхідно дивитися на проблеми критично і максимально орієнтуватися у відповідних питаннях, шляхом використання персоналу відповідних комітетів, залучення наукових центрів і проведення консультацій з неурядовими організаціями.

У цій роботі ми спробуємо підготувати парламентаріїв до поточних тенденцій і процесів та допомогти їм зайняти правильну позицію щодо питань фундаментальної важливості, відносно як платників податків, так і можливостей своєї країни взяти на себе відповідальність за питання миру

і безпеки. Парламентарії повинні знати, коли сказати: «Зупиніться, чекайте! Чи дійсно нам це потрібно, чи є в нас кошти, і чи відповідає це сучасній політиці? А якщо ні – то чому?»

Робота розпочинається з аналізу характеристик оборонних поставок, включаючи роль урядів у процесі розподілу ресурсів. Друга глава висвітлює роль парламентів і описує приблизну послідовність схвалення парламентом важливих угод. У третій главі ми порівнюємо американські та європейські зусилля щодо консолідації оборонної промисловості і міжнародного співробітництва, а також окреслюємо нелегкий шлях європейського співробітництва у галузі озброєнь та просування в напрямі Європейської політики безпеки і оборони. Мета четвертої глави – дати відповідь на складне питання: «Чому?» щодо завдань оборони в поточних умовах безпеки. У ній обговорюються європейські та американські сценарії і реформи, започатковані в державах-членах з метою побудови гнучкіших і мобільніших збройних сил в умовах фінансової кризи. У ній також наведено певний успіх нещодавно створеного Європейського оборонного агентства. П'ята глава, присвячена парламентському контролю, резюмує написане та завершується відповідями на питання, що можуть виникнути у парламентаріїв.

У 2011 році світовий обсяг витрат на оборону (1,738 млрд доларів США) вперше з 1998 року не зріс у порівнянні з попереднім роком, однак оборонні бюджети Китаю, Росії, Саудівської Аравії,

4 *Військовий баланс (The Military Balance) 2003-2004 pp. – с. 10-11.*

Південної Кореї і Туреччини було збільшено, а також спостерігалось стабільне зростання торгівлі звичайним озброєнням та обсягу продажів 100 найбільших компаній – виробників зброї. З 2002 року по 2011 рік оборонний бюджет Китаю збільшився на 170%, Саудівської Аравії – на 90%, Росії – на 79%, Індії – на 66%. Оборонний бюджет США залишається найбільшим у світі, з величезним відривом, і перевищує суму оборонних бюджетів 14 країн, що йдуть за ними у переліку. Незважаючи на бюджетні скорочення, США, швидше за все, збережуть цю першість.⁵

Звичайно, оборонні закупівлі є лише одним із багатьох аспектів оборонної політики, а оборонна політика, своєю чергою, є компонентом зовнішньої політики. Пар-

ламентські дебати проводяться не у вакуумі, а з урахуванням величезної кількості чинників, особливо у випадках, коли є перспектива експорту. Також ураховуються питання, пов'язані з контролем озброєнь та постачанням зброї державам, що порушують права людини. Так, у більшості країн заборонено касетні бомби. Спроба ООН розробити проект Договору про торгівлю озброєнням була порівняно успішною в 2012 році, однак проект було відкладено на наступний рік. Нарада Комітету з роззброєння (Conference of the Committee on Disarmament, CCD) спробувала обмежити розповсюдження стрілецької зброї і легкого озброєння, що завдають величезної шкоди в африканських країнах. Ембарго на зброю посіло

своє місце у переліку загально-прийнятих санкцій проти країн, що не виконують рішення Ради Безпеки ООН, однак, за відсутності універсального застосування, ефективність таких санкцій є обмеженою. Для ознайомлення з цими питаннями ми рекомендуємо парламентаріям щорічне видання Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру «Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека» (SIPRI Yearbooks on Armaments, Disarmament and International Security), а також щорічні публікації «Військовий баланс» і «Стратегічні дослідження» Лондонського міжнародного інституту стратегічних досліджень (Military Balance, Strategic Survey – International Institute of Strategic Studies in London).

⁵ Щорічна публікація Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру (SIPRI Yearbook), 2012 р., с. 4-6.

1. Характеристики оборонних закупівель

В умовах парламентської демократії перше питання парламентарія повинно звучати так: «Що має на меті наша оборонна політика і політика безпеки? Виключно захист нашої території та суверенітету чи ми готові, спільно з іншими країнами, сприяти підтриманню миру і безпеки в інших частинах земної кулі?» Якщо відповідь на друге питання позитивна, то звідси випливає питання: «Які типи миротворчих операцій ми будемо підтримувати – інтервенції або підтримання миру в буквальному розумінні цього слова, тобто коли сторони конфлікту вже досягли згоди та запровадили перемир'я?» Виходячи з відповідей на ці запитання, ми зможемо визначити структуру наших збройних сил та їх оснащення.

Наступне питання – це підготовка плану виконання визначених цілей на довгостроковий період. Цей план повинен бути узгоджений з планами країн-союзниць і партнерів, а також бути здійсненним з точки зору фінансів та особового складу. Скласти узагальнений план – не найскладніше завдання, однак додаткові проблеми виникають за недостатньої координації між відомства-

ми, що визначають чіткі вимоги (у кількісному відношенні та щодо готовності), та відомствами, що вивчають ринок, провадять переговори щодо закупівель і укладають контракт.

Закупівля – довготривалий процес, особливо у разі, коли держава бере участь у спільному дослідно-конструкторському проєкті. На етапі реалізації проєкту може статися цілий ряд подій:

- зміна політики, внаслідок чого з'являються додаткові військові завдання;
- нові загрози, що вимагають додаткових потенціалів;
- методи виконання завдань, удосконалені завдяки технічному прогресу;
- зміна в керівних положеннях у зв'язку з новими обставинами або новим досвідом.

Тенденції до орієнтованого на потенціал планування змушують сторони, які визначають вимоги, мислити широко і розглядати різні поєднання технічних і принципних рішень. Результат такого планування виявляється ні в конкретних системах зброї та чисельності особового складу, а в описі завдань, що мають бути здійсненними з боку силових структур, виражені в потенціалах.⁶

Існує ряд різних стратегій закупівель. Чи є необхідність закуповувати нове обладнання, чи його можна взяти в лізинг або з пулу активів, створеного спільно з іншими країнами? Чи може необхідне обладнання бути постачено в готовому вигляді, з незначними модифікаціями відповідно до побажань покупця, чи його необхідно розробляти з нуля? Яким є обсяг закупівель і як вони будуть рознесені у часі, щоб забезпечити поступове запровадження придбаного оснащення у збройних силах? Якими будуть витрати протягом строку служби оснащення та чи є можливість проміжної модернізації для запровадження нової технології? Чи розглядають інші країни можливість аналогічних закупівель і чи є можливість для співробітництва з ними в цьому зв'язку, з коригуванням графіка виробництва? Які додаткові угоди можна укласти з постачальником? Як здійснюватиметься оплата – фіксованою сумою чи «витрати плюс фіксований дохід» за розроблене обладнання? Чи укладатиметься компенсаційна угода, в рамках якої постачальник розміщуватиме замовлення в країні покупця для компенсації відтоку капіталу?

⁶ Див. «Оборонний менеджмент: ознайомлення», ред. Харі Букур-Марку, Філіп Флурі, Тодор Тагарев (*Defence Management, An Introduction, by Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri and Todor Tagarev.*), DCAF/Procon, 2009. Автор глави «Менеджмент закупівель» в цьому виданні – Ентоні Лоуренс.

Ентоні Лоуренс резюмував процес оборонних закупівель таким чином: це комплексний процес, який слід розглядати виходячи з повного життєвого циклу продукції; для полегшення управління оборонними проектами їх можна розбивати на певні етапи; капіталовкладення на ранніх етапах дадуть плоди на наступних; під час пошуку найкращого співвідношення ціна-якість не варто надто детально формулювати вимоги; ризик, пов'язаний з проектом, є невідворотним, однак його можна врахувати у планах.⁷

Придбання обладнання, спорядження і техніки для потреб оборони має свої особливості, що суттєво відрізняються від закупівель, здійснюваних урядом в інших сферах. При цьому жодні інші закупівлі не потрапляють під таку пильну увагу з боку громадськості і не викликають такої кількості дискусій – як у парламенті, так і за його межами. Звісно, найбільший інтерес викликають великі закупівлі, наприклад, нові типи літаків чи танків або нові серії бойових кораблів. Сотні менших контрактів залишаються практично непоміченими. Але так чи інакше оборонні закупівлі є предметом ретельного вивчення і моніторингу, під які не потрапляють великі контракти в цивільному секторі.

Цьому існує кілька причин. Ринок озброєнь є моносонічним, що означає наявність безлічі продавців і одного покупця. Поліція, берегова охорона та приватні охоронні фірми можуть виходити на певні частини ринку, але для основних систем озброєння єдиним покупцем є міністерство

оборони. Як наслідок, військова промисловість дуже чутливо реагує на зміни в оборонному плануванні, оскільки знайти альтернативних покупців для цієї продукції є надто складним завданням. Із скороченням оборонних бюджетів та наступним послабленням активності на ринку озброєнь, кількість фірм у цій сфері зменшилася і почався процес консолідації – спочатку в США, а згодом і в Європі. Під час війни в Афганістані оборонний бюджет США зріс до безпрецедентних обсягів, але зараз він перебуває під тиском. Оборонні витрати європейських країн (виражені як відсоток ВВП) продовжують знижуватися.

Оборонні технології мають важливе значення для дослідницької і промислової бази країни. З плином часу зв'язок між військовими і цивільними технологіями стає тіснішим. Спочатку лідерами в сфері інновацій були оборонна та космічна індустрія. Вимоги космічних технологій стали потужними стимулами мініатюризації – тенденції, що знайшла відображення і подальший розвиток у сферах високих технологій і медицини. Сьогодні оборонні і військові технології та цивільна промисловість перебувають у взаємозалежному становищі, в якому зиск від інноваційних досягнень є взаємним. Яскравим прикладом тому є сфера мобільного зв'язку, де цивільні мережі працюють не гірше, а іноді й навіть краще ніж військові системи, за умови збереження роботи релейних станцій в екстремальних умовах.

Суттєва відмінність між цими сферами полягає у рівні секрет-

ності. Характеристики систем озброєнь повинні залишатися в таємниці від потенційного супротивника, який може використати цю інформацію для створення засобів протидії атаці або засобів обходу захисту. Положення секретності застосовуються не лише до технічних специфікацій військового оснащення, а й до виробничих процесів постачальників. Системи озброєнь можуть постачатися до різних країн з різним рівнем розвитку технологій, для запобігання їх подальшій модернізації. Ступінь обміну технологіями є одним із найделікатніших питань в експорті озброєнь і міжнародному співробітництві.

Нарешті, технічна експертиза відіграє вирішальну роль у підготовці специфікацій та оцінюванні пропозицій з боку виробників озброєнь. З точки зору прозорості і демократичної підзвітності, професійність експертизи оцінити найскладніше. Професійні публікації містять багато детальних характеристик озброєнь, однак їх оцінки можуть бути необ'єктивними та можуть бути спростовані. Додаткова експертиза не завжди є можливою і в будь-якому разі потребує додаткових витрат. Тому прийняття рішень вимагає значного рівня довіри між усіма сторонами – політичними лідерами, професійними військовими, парламентськими комітетами – залученими до процесу оцінки закупівель, що плануються.

У підсумку, цикл планування бойових можливостей повинен проходити такі стадії:

- Яку роль наша держава хоче відігравати на світовій арені?

⁷ Зазначене видання, с.189-190.

- Яким ми бачимо розвиток світу?
- Які можливості ми хочемо мати у військовому плані?
- Які військові потенціали необхідні для цього?
- Які ресурси є/заплановані у наших союзників і партнерів?
- Чого не вистачає зараз і на перспективу?
- Яким є діапазон можливих рішень?
- Які рішення є найперспективнішими?
- Ким буде надано ресурси?
- Хто готовий розробити міжнародну програму?
- Як вона узгоджуватиметься з національним оборонним планом?
- Наприкінці кожного проекту необхідно оцінити результати і спитати:
- Які недоліки не було усунено?

1.1. РОЛЬ УРЯДУ

У кожній країні уряд:⁸

- є єдиним національним покупцем оборонної техніки та оснащення;
- дозволяє або забороняє виробництво озброєнь на території країни і, як наслідок, справляє вирішальний вплив на будь-які процеси реструктуризації в оборонній промисловості, незважаючи на юридичний статус підприємств;
- опікується питаннями секретності поставок, наприклад, можливістю держави гаран-

тувати поставку військових матеріалів для виконання зобов'язань щодо оборони;

- обирає джерело поставок, що може бути пов'язано з домовленостями стосовно секретності з іншими країнами;
- диктує ринкові умови шляхом встановлення військових вимог і характеристик готової продукції;
- визначає обсяги та кількість програм, строки поставок і обсяги продукції. В кожній із галузей між окремими програмами спливає значний час, що робить неможливим забезпечення роботою груп дослідників та розробників суто комерційними методами;
- приймає рішення, які враховують актуальні загрози, що може призвести до зміни пріоритетів в реалізації програм. Ці зміни надзвичайно впливають на діяльність оборонної промисловості, що виключає можливість робити достовірні ринкові прогнози, як на інших промислових ринках;
- вимагає від постачальників багаторічних зобов'язань щодо попередніх досліджень, розвитку виробництва, сервісної підтримки та модернізації;
- повинен надавати значну частину фінансування для промислових науково-дослідних робіт, вартість яких часто перевищує 30% загальної вартості відповідних програм, що є значно вищим, аніж в інших секторах економіки;

- дає дозвіл на експорт військової техніки та оснащення. Протягом за кордон озброєння, що використовується національними збройними силами, вважається «ознакою добропорядності», і уряди часто надають безпосередню підтримку країнам, які вважаються перспективними покупцями.

Крім цього, уряди мають право приймати рішення: чи будуть вони виконувати певні завдання самостійно чи поступляться цим правом приватним фірмам. Насамперед це стосується сфер постачання та обслуговування, які часто приватизуються. У деяких країнах, навпаки, дочірні підприємства оборонних структур виконують виробничі завдання, які зазвичай передаються промислового сектору.

У документах Європейської групи оборонної промисловості (European Defence Industries Group, EDIG) містяться висновки про те, що в усіх країнах потужність національної оборонної промисловості залежить від національних ринків. Оскільки внаслідок «дивіденду миру» ці ринки скорочувалися, європейська оборонна промисловість зазнала доволі значної реструктуризації. Однак, до 1996 року це відбувалося переважно на національному ринку. ЄГОП висунула тезу про те, що подальша консолідація на європейському ринку шляхом організації загальноєвропейського ринку озброєнь є життєво необхідною. Національним урядам було рекомендовано запровадити

⁸ Взятю з Комюніке Європейської групи оборонної промисловості від 23 квітня 1996 року «Погляди європейської оборонної промисловості на повідомлення Комісії з питань створення внутрішнього європейського оборонного ринку» (The European Defence Industry views on the Communication from the Commission on the Establishment of a European Defence Domestic Market).

у себе відповідну політику. Втім, консолідація відбувалася практично всупереч політиці урядів.

До 2000 року було зроблено значні кроки до європейської консолідації, переважно в аерокосмічній та ракетній галузях. Із 20 компаній, що існували в 1980 році, залишилося лише 4: EADS (що об'єднала Aerospatiale, Matra, Dassault Aviation, DASA і CASA), Thales (Thomson CSF і RACAL), Finmeccanica Alenia і BAE Systems (спільно з British Aerospace та GEC Marconi). Перші дві дійсно були європейськими міжнародними компаніями, а дві інші стали об'єднаннями компаній однієї країни для створення національного лідера. На жаль, British Aerospace не приєднався до EADS, натомість придбав частину Marconi у GEC, завдяки чому залишається найбільшим національним виробником. Найбільші з цих компаній мають деякі взаємозв'язки: так, наприклад, EADS, BAE Systems та Finmeccanica Alenia є трьома акціонерами ракетної компанії MBDA.

Кожний цикл закупівель починається з визначення оперативних потреб. Сьогодні це видається складнішим, ніж за часів холодної війни, коли оцінка загроз була відносно чіткою і незаперечною. У той час, коли для європейських членів НАТО першочерговим завданням був захист свого сектора «листового пирога» оборони Західної Німеччини, очевидним головним завданням була можливість дати гідну відсіч неочікуваній масованій атаці з боку Радянського Союзу і країн Варшавського Договору. Цю загрозу можна було визначити кількісними показниками, і заходи у відповідь, відповідно, також чітко прораховувалися.

Сьогодні загрози відрізняються більшим розмаїттям, часто вони є багатомірними, їх складно визначити та розробити захисні заходи, і відповіді на них не можуть мати суто військовий характер. Проблема полягає в їх оцінюванні на кількісному та якісному рівнях, а саме: що саме нам необхідно і в якому обсязі. Після розпаду Радянського Союзу спеціалісти з оборонного планування перейшли від загрозо-орієнтованого підходу до підходу, орієнтованого на оцінку потенціалів. Автор вважає, що з появою нових загроз визначення та організація необхідних заходів щодо захисту від них повинні мати кілька можливих сценаріїв. Інакше дії з управління у кризових ситуаціях ніколи не зможуть запобігти ескалації конфлікту і масовим жертвам.

Військові вимоги народжуються в процесі консолідації минулого досвіду, нових поглядів на стратегію і тактику, технологічних можливостей і оцінок потенціалу противника. Серед нових інструментів аналізу – оперативні дослідження та військові ігри. Цей процес зазвичай починається з планування і вироблення політики дій штабу відповідної силової структури. Залежно від міри інтегрування цього штабу в організаційну структуру проводяться консультації з іншими секторами військового командування. Цей етап досить часто є слабкою ланкою у загальному процесі, а зв'язок між оперативним командуванням і відомствами з озброєння залишається недостатнім і непостійним. Експерти з питань озброєння повинні мати можливість робити відповідний внесок до процесу планування, а оперативне командування повинне брати участь в оцінюванні

пропозицій постачальників. Те ж саме стосується пропозицій щодо міжнародного співробітництва, в результаті якого можуть зазнати змін технічні специфікації або графіки заміни оснащення. Внутрішня прозорість є ще важливішою, ніж зовнішня, і жодна із сторін процесу не може діяти за зачиненими дверима.

За часів холодної війни у циклі оборонного планування НАТО Верховне головнокомандування альянсу сформулювало «Пропозиції сили», що визначали складні завдання, спрямовані на стимулювання країн-учасниць робити більший внесок, ніж вони планували. Комплексна оцінка військових планів країн, що здійснювалася в ході циклу оборонного планування НАТО, була своєрідним «взаємним викручуванням рук», під час якого похвала поєднувалася з доріканнями і публічним розгосом невдач. Починаючи з 1989 року, незалежність і територіальна цілісність країн-членів НАТО перестали наражатися на загрози, і роль їх збройних сил змістилася у бік підтримання та силового забезпечення миру та інших операцій поза межами їх власної території. Колективну оборону замінила інтервенція «коаліції бажаючих», яка формувалася щоразу. Завдяки своєму багатосторонньому характеру ці коаліції були схожими на інтегрований підхід до колективної оборони, однак участь у спільних діях не була автоматичною. Операції з підтримання миру вимагали військово-політичних рішень, в яких важливу роль відігравали питання юридичного статусу, спільної участі, рівня ризику для власних сил і шансів на успіх. Ці питання часто ставали предметом парламентського обговорен-

ня та вимагали схвалення парламентом. Політика оборони стала елементом більш широкої політики безпеки, до якої робили внесок інші урядові структури, особливо міністерство закордонних справ.

Звісно, вимоги інтервенційних операцій суттєво відрізняються від більш статичних аспектів територіальної оборони та справляють серйозний вплив на такі сфери, як розвідка, транспорт, тилове забезпечення та оснащення. Новими ключовими характеристиками стали гнучкість і мобільність, однак ці терміни не можуть повною мірою замінити кількісні показники. Військові потреби стають відображенням політичних амбіцій нації та її готовності брати на себе відповідальність за дії, що безпосередньо не стосуються національної безпеки у точному розумінні цього терміну. Великого значення набувають операції непрямого характеру, як збереження стабільності, боротьба проти організованої злочинності та, останнім часом, проти тероризму і поява недієздатних держав. Ці зміни мають бути зафіксовані у відкритих публікаціях з питань оборони, які б підкреслювали майбутні завдання збройних сил. Зміни повинні відбуватися у свідомості тих, хто займається оборонним плануванням, а також їх політичного керівництва.

Сучасне оснащення має бути пристосованим до виконання нових завдань, а військовий персонал повинен пройти відповідну підготовку для того, щоб використовувати нові ресурси в нових умовах. Професія військовослужбовця також змінилася і навіть стала ще небезпечнішою, ніж була за часів холодної війни, коли не було активних бойових дій. В операціях

з підтримання миру, після припинення воєнних дій, військові сили повинні ставати «майстрами на всі руки» – дипломатами, посередниками, адміністраторами і відбудовниками зруйнованої інфраструктури. Їх оснащення має задовольняти потреби нових завдань, але водночас давати можливість проводити звичайні військові операції у разі ескалації конфлікту.

Теоретично, вибір озброєння має ґрунтуватися на його військовій ефективності для виконання первинних завдань, окреслених у нових концепціях і доповідях, але на практиці ця директива залишається достатньо невизначеною. Прикладом зміни обставин може слугувати новий акцент на загрози тероризму, внаслідок якого були сформульовані нові вимоги до сил спеціального призначення і розвідки. Генеральний секретар НАТО Лорд Робертсон завжди закликав до «підвищення потенціалу», однак після нападу Аль-Каїди у вересні 2001 року необхідний потенціал почав суттєво відрізнятися від вимог попередніх років. Певна річ, нові загрози, визначені НАТО і Європейським Союзом, а саме: тероризм, зброя масового ураження і співвідношення недієздатних держав та організованої злочинності, – являють собою серйозний виклик тим, хто здійснює військово-політичне планування. Однак для тих, хто відповідає за озброєння, – це не просто виклик, а справжній жах. Від них вимагається закуповувати оснащення із 30-річним строком експлуатації – без наявності чітких вимог щодо його технічних характеристик чи навіть кількості. Враховуючи довготривалість процесу розробки військового оснащення, їм не позаздрити.

1.2. КОМПЕНСАЦІЙНІ УГОДИ

Оборонний бюджет наповнюється за рахунок коштів платників податків, і його витрати повинні бути максимально корисними для економіки країни. У багатьох випадках від рішень у цій сфері залежать робочі місця, і політики з виборчих округів, яких торкнулися ці проблеми, лобіюватимуть рішення, що призведуть до збереження робочих місць або створення нових. У невеликих країнах, що не мають повного спектру оборонної промисловості, угоди про спільне виробництво і компенсаційні угоди відіграють важливу роль щодо покриття, хоча б частково, зовнішніх витрат на оборону.

Великі контракти, укладені урядами з іноземними постачальниками в цивільній сфері, ніколи не є приводом для того, щоб вимагати укладення компенсаційних угод з підприємствами національної індустрії. Мости, поїзди і цивільна авіація закуповуються в рамках суто комерційних угод, навіть якщо клієнтом є державна організація. У той же час для оборонних замовлень компенсаційні угоди вважаються нормою, а іноді й навіть обов'язковою вимогою. Компенсаційні угоди набувають різних форм. Найефективніша з них – це обмін: ви купуєте нашу систему, якщо ми купуємо вашу. В 1976 році американський уряд відмовився підписувати такі угоди у подальшому. В Європі такі положення часто є частиною договору. В результаті американські постачальники були змушені шукати інші шляхи компенсації, шляхом розміщення замовлень у країні-отримувачі. Перший варіант – пошук промислових парт-

нерів для постачання комплектуючих частин, для повного виробництва або тільки партій, що закуповуються урядом (перше є вигіднішим, аніж останнє). Другий варіант – запровадити окрему складальну лінію, що може бути використана тільки для конкретного покупця чи також для інших клієнтів у тій самій галузі. Нарешті, існує можливість розміщувати замовлення в інших галузях, не пов'язаних з основним контрактом. Звісно, цей варіант є складнішим, але великі конгломерати в США, що працюють як на цивільний, так і на військовий ринок, без особливих зусиль розробляли доволі цікаві комплексні пропозиції. В країні клієнта вони підлягали оцінюванню щодо технологічної цінності та висококваліфікованих трудовитрат.

Є ряд прикладів в усіх категоріях і часто в комбінаціях різних варіантів. Так, американські літаки F-104, а згодом і F-16, були зібрані в Європі, як і бронетранспортери M113 та їх наступні типи. Деякі комплектуючі вироблялися в країнах закупівлі. Для суднобудування Нідерланди закуповували британські двигуни Rolls-Royce, тим часом як Великобританія придбавала голландські системи ППО останнього рубежу Goalkeeper. Міністерство економіки Нідерландів було дуже суворим в оцінці технологічного зміс-

ту компенсаційних замовлень та їх взаємодоповнюючого характеру. Аргумент міністра оборони щодо того, що, на його думку, компенсаційна угода може також поширюватися й на сир, не був прийнятий, оскільки доповнючий характер такого продукту не міг бути доведений.

Поступово компенсаційні угоди було піддано більшій критиці, оскільки вони спотворювали конкурентне середовище та були недоречними на відкритих внутрішніх ринках, таких як ринок ЄС. Однак, проблема полягала в тому, що європейські контракти на закупівлю озброєння спочатку укладалися за межами внутрішнього ринка. На сьогодні, згідно із статтею 296 Угоди про Європейський Союз, члени союзу мають право закуповувати основну масу оборонної продукції на національних ринках, із звільненням від мита ЄС. Ця пільга стала особливо вигідною для країн, що закуповують великі обсяги оборонної продукції в США.

Незабаром після свого створення, Європейське оборонне агентство прагнуло розширити можливості укладення контрактів на оборонні поставки і дозволити транскордонні тендери. У листопаді 2005 року Керівна рада міністрів затвердила Правила і процедури оборонних закупівель, що політично зобов'язали 25 країн і

Норвегію знизити рівень викривлення ринку шляхом направлення побічних інвестицій на дослідницькі проекти та обмеження обсягу компенсацій до 100% вартості контракту.⁹ ЄОА згодом ввело в дію цю незобов'язуючу угоду. Усі оборонні контракти на суму понад 1 млн євро повинні розміщуватися на електронній дошці оголошень ЄОА для проведення тендеру.¹⁰ У 2008 році відсоток надання замовлень іноземним постачальникам зріс до 33%.

У травні 2006 року було затверджено Кодекс належних практик в мережі поставок, що призвело до підвищення конкурентоспроможності компаній нижньої ланки, а також малого та середнього бізнесу, які отримали можливість пропонувати свої послуги в якості субпідрядника основним підрядникам і комерційним покупцям.

Важливим етапом стало прийняття у жовтні 2008 року Правил і процедур компенсаційних угод, що застосовуються до всіх компенсаційних угод, які є обов'язковою умовою для закупівлі оборонних товарів і послуг. Ці правила не призвели до припинення компенсаційних угод, але зробили їх прозорішими та обмежили їх обсяг до 100% вартості контракту.

Двома спеціалістами з Німеччини було підготовлено дослідження впливу фінансової кризи на оборонний сектор, на замов-

9 Видання EUobserver від 1 липня 2009 р. Згідно з цитатою Ніка Уїтні, колишнього Глави ЄОА, деякі країни (у т.ч. Австрія) просили компенсаційні угоди в обсязі до 300% вартості контракту. Під час закупівлі винищувачів Saab, Угорщина запросила компенсаційну угоду у розмірі 110% вартості контракту; частину цієї суми було задоволено шляхом будівництва фабрики Electrolux.

10 Веб-сайт ЄОА: www.eda.europa.eu. Див. також «Підвищення спроможностей для майбутніх потреб ЄПБО», автор Олександр Вайс, другий Глава ЄОА, у публікації «Амбіції щодо європейської оборони у 2020 р.» (*Improving capabilities for ESDP's future needs*, Alexander Weis, 'What ambitions for European defence in 2020'), Європейський інститут з вивчення проблем безпеки, 2009 р.

лення Європейського парламенту.¹¹ У цій комплексній роботі було представлено рекомендації щодо ефективної стратегії для оборонного сектора, набагато глибшої у порівнянні з теперішнім поетапним підходом. Автори також звернули увагу на необхідність формування європейської промислової політики та першочергових промислових цілей на період до 2030 року. Після обговорення вищезазначеного дослідження Європейський парламент затвердив доповідь польського депутата Кшиштофа Лісека, переважною більшістю голосів (501 – за, 170 – проти, 26 – утримались). Згідно з доповіддю посилення взаємодії є вкрай необхідним, ЄОА грає фундаментальну роль, а низький рівень координації урізання оборонних бюджетів є негативним фактором. Заяви Лісека були радикальнішими, ніж матеріали дослідження, в частині критики принципу «справедливої норми прибутку» стосовно спільних програм з озброєння. Однак у первинній версії його доповіді він досить лояльно поставився до компенсаційних угод: «у деяких випадках такі угоди можуть під-

вищити ефективність вітчизняної промисловості та сприяти розвитку європейської оборонно-промислової бази», «компенсаційні угоди між членами ЄС можуть створювати нові робочі місця і вдихати нове життя в галузі національної промисловості». До розгляду доповіді в комітеті, Міністерство оборони Франції заявило, що воно згодне з матеріалами доповіді, однак вважає його підхід до компенсаційних угод занадто м'яким. У результаті цієї досить неочікуваної заяви Європейський парламент змінив відповідний абзац наступним чином:

Ми закликаємо держави-члени ЄС, ЄОА і Комісію спільно працювати у напрямі поступового скасування вимог щодо компенсації, з одночасним стимулюванням інтегрування промисловості невеликих країн до європейської оборонно-промислової бази в інший спосіб.¹²

1.3. РОЗПОДІЛ РЕСУРСІВ

Більшість західних оборонних відомств використовують методи

розподілу ресурсів, що базуються на принципах, уперше застосованих у США в 60-х роках минулого століття, – ППБС: планування, програми, бюджетна система. Згодом до них додалися визначення вартості та оцінка. Цінність цієї системи полягає в диференціації різних елементів процесу, а також встановленні зв'язку між внеском і готовим продуктом, а точніше, у визначенні реальних витрат ресурсів, необхідних для отримання певного військового потенціалу. В термінології¹³ ППБС:

- план – це визначення того, що ви твердо маєте намір робити;
- програма – це план з часовими параметрами;
- бюджет – це програма з цінами: яке фінансування є необхідним і коли.

Під час холодної війни в країнах НАТО планування здійснювалося на 10 років, причому перші 5 років планувалися жорсткіше за наступні, а підсумки першого року представлялися в Комітеті оборонного планування НАТО в якості вагомого доказу. Кожний наступний рік додавався як черговий етап циклу планування. Наці-

11 «Вплив фінансової кризи на європейський оборонний сектор», Крістіан Мьоллінг, Софія Шарлотта Бруне, Німецький інститут міжнародних відносин та безпеки (Christian Mölling and Sophie Charlotte Brune. 'The impact of the financial crisis on European defence', Stiftung Wissenschaft und Politik, квітень 2011 р. EXPO/B/SEDE/ FWC/2009-01/LOT 6/11, PE 433.830. Доповідь більш докладно обговорюється у розділі роботи, присвяченому ЄОА.

12 Доповідь Кшиштофа Лісека, заступника глави Підкомітету Європейського парламенту з питань безпеки та оборони, про вплив фінансової кризи на оборонний сектор країн – членів ЄС (Krzysztof Lisek, Report on the impact of the financial crisis on the defence sector in the EU member states), затверджена 30 листопада 2011 р., № документа EP 2011.2177.

13 Див. статтю Девіда Грінвуда «Розподіл ресурсів та управління ними в оборонній сфері: Західна модель» (David Greenwood. Resource allocation and resources management in defence: the Western model) у довідковому посібнику Центру європейських досліджень у секторі безпеки, що знаходиться в Гронінгені (Centre for European Security Studies, Groningen), у рамках Національного проекту освіти в сфері безпеки, травень 1995 р. Автор зауважує, що варіант ППБС, розроблений у США, згодом втратив там популярність. Сьогодні ця система розглядається в контексті вимог необхідного оперативного потенціалу (Required Operational Capabilities (ROC)) і як одна із складових інтегрованої системи управління оборонними ресурсами (Integrated Defence Resource Management System (IDRMS)), до складу якої входять й інші елементи, наприклад, логістика, фінансовий менеджмент, аудит, управління кадрами. Рівень досконалості цієї системи в різних країнах може серйозно відрізнятись. Цю систему можна розглядати як базовий критерій для якісного управління.

ональні міністерства оборони потребували від 15 до 22 місяців для здійснення всіх внутрішніх процедур, необхідних для прийняття та публікації рішення. Вони повинні були узгоджувати військові вимоги з обмеженнями наявних фінансових ресурсів.

Міністерство оборони Великобританії щорічно видає відкритий документ «Положення про військові витрати». У ньому окреслюється розподіл коштів на збройні сили для здійснення ними визначених функцій, розпис бюджету по управлінню обороною, характеристика національного бойового складу. До Положення додаються дані оборонної статистики (за галузями промисловості, регіонами і найбільшими контрактами) та відомості про головні проекти із звітами про всі поточні закупівлі оснащення і техніки, включаючи найбільш важливу інформацію про витрати. Парламент оприлюднює регулярні звіти про діяльність комітетів, зокрема Комітету з питань оборони Палати громад, в яких викладаються питання оборонної політики, питання організаційної структури збройних сил та питання управління ресурсами. У Комітеті з питань оборони Палати громад працює лише 11 осіб, і він не займається детальним опрацюванням бюджету. Національна аудиторська палата звітує перед парламентом не лише щодо проведених перевірок відповідності та законності витрачання коштів міністерством оборони, а й щодо ефективності роботи останнього.

У Франції парламент один раз на п'ять років розробляє та затверджує новий військовий план, який потім приймається як законодавча програма. Він обговорюється як у відповідному комітеті, так і на пленарних засіданнях Національної Асамблеї. Порівняно з іншими парламентськими комітетами, Комітет з питань оборони, як в Асамблеї, так і в Сенаті, має виключне право вимагати обґрунтування та заслуховувати не лише міністра оборони, а й начальників чотирьох армійських служб та інших посадових осіб вищого рівня. Комітет асамблеї проводив розслідування подій, пов'язаних з падінням анклаву Сребреница в Боснії та залученням французьких офіцерів до його командування.

Після затвердження народними обранцями обсягів витрат, суми фіксуються у відповідному законі, що діє протягом усього визначеного періоду. Однак, можливим є деякий перегляд, оскільки певні витрати підлягають щорічному затвердженню. В 2003 році у складі Комітету з питань оборони було утворено підкомітет для ретельної перевірки оборонних витрат, здійснюваних в рамках чинного бюджету, в якому взяли участь понад десяти представників різних політичних груп парламенту. Засідання цього підкомітету проводяться щокварталу, в міністерстві оборони або міністерстві з питань бюджету. Перший звіт було опубліковано у лютому 2004 року.

У Німеччині бюджет вивчається, можливо, найретельніше –

рядок за рядком – так само, як і приймаються рішення про закупівлю військового спорядження. Федеральний бюджет подається до бюджетного комітету для обговорення, а потім остаточно затверджується бундестагом як закон. Комітет з питань оборони не має формального права впливати на прийняття закону про бюджет, але його рекомендації, вироблені після обговорення, практично завжди враховуються бюджетним комітетом. Комітет з питань оборони має великий вплив на виконання оборонного бюджету. Міністр оборони зобов'язаний надавати Комітету з питань оборони усі проекти закупівель, що вважаються особливо важливими відповідно до вимог секретності і воєнної політики, а також усі проекти на суму понад 25 млн євро. Жодне рішення щодо закупівель не може бути прийнято без згоди Комітету з питань оборони, навіть якщо воно закріплено в законі про бюджет.

У Данії на початку кожного нового періоду роботи парламенту політичні партії намагаються знайти «політичний компроміс», що визначає обсяги оборонних витрат. У Нідерландах не рідше одного разу на 10 років (а останнім часом частіше) до парламенту надсилається «нота щодо оборони», в якій окреслюються рамки оборонного планування на наступні 10 років, однак чіткі суми при цьому не визначаються, і бюджет підлягає щорічному затвердженню.

2. Роль парламенту

Одним із критеріїв підвищеної важливості в парламентських дебатах є фізична безпека особового складу. Питання життя і смерті в діях інтервенційного та миротворчого типу оцінюються інакше, ніж під час захисту своєї країни. Цей факт висувається як сильний аргумент на користь скасування військового призову та формування армії винятково з добровольців. У деяких випадках увага, що приділяється ризику, може видатися надмірною, оскільки якби не існувало ризику, не було б і необхідності в направленні військових. Звісно, терміновість операцій і ступінь готовності до участі в них варто оцінювати залежно від очікуваних втрат. Обов'язок будь-якого командира – мінімізувати кількість жертв серед своїх підлеглих. Що частіше збройні сили виконують функції «стража», тим вище їх право на максимальний фізичний захист. Однак прорахувати ризики і відповідним чином інструктувати солдатів не так вже й легко. У миротворчих операціях найважливіше – завоювати серця й уми населення, що вимагає дружнього ставлення у поєднанні з мінімальною демонстрацією сили у вигляді солдатів у важкій броні. Однак, якщо серед цивільного населення є бойовики і терористи-смертники, заходи захисту мають бути посилені за допомогою відповідного оснащення. У підсумку уряди та парламентарії приймають політичне рішення щодо розподілу ризику та прийняття спільної відповідальності у кризовому

управлінні. Такі рішення можуть не мати прямого впливу на оборону їх власних країн, однак вони несуть серйозні наслідки для миру і стабільності у довгостроковій перспективі. Під час схвалення участі в операції парламентарії повинні оцінювати її невідкладність, ризики, ймовірність успіху та внесок інших країн-учасниць.

2.1. ПРИКЛАД ПРОЦЕСУ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПАРЛАМЕНТІ

Як приклад процесу звітування про закупівлі можна навести парламентську практику Нідерландів. На першому етапі до парламенту має бути направлено повідомлення із загальною характеристикою оперативних потреб: тип оснащення та приблизний необхідний обсяг. Часто нове оснащення і техніка закуповуються для заміни застарілих і не модернізованих зразків. Використання нових технологій дозволяє зменшити кількісну потребу в оснащенні, але також істотно підвищує сумарну вартість проекту. Необхідно надати дані для визначення приблизного обсягу фінансових засобів, необхідних для здійснення закупівель. Парламентарії, як правило, визначають, яка частина загального бюджету піде на нові закупівлі, і порушують питання щодо їхнього співвідношення з іншими пріоритетними потребами.

Якщо запит отримує попереднє схвалення або, принаймні, не відхиляється з резолюцією «комітет розглянув пропозицію», наступний етап процесу являє собою ретельне дослідження питання з кількох сторін. На підставі оперативних вимог формуються технічні специфікації. За даними вивчення ринку складається вичерпний перелік можливих постачальників. Якщо з'ясується, що в найближчому майбутньому ці вимоги задовольнити неможливо, складаються плани щодо фази дослідження розробки, до реалізації якої залучаються або вітчизняні підприємства на кооперативній основі, або, за можливості, фірми інших зацікавлених країн. У будь-якому разі чітко визначається стратегія закупівель, а також графік виробництва і постачання оснащення збройним силам.

Третій крок полягає в одержанні необхідної інформації від зацікавлених постачальників. Чи мають вони можливості, щоб задовольнити всі технічні вимоги, або альтернативні методи, щоб досягти необхідних характеристик? Чи використовується вироблене ними оснащення збройними силами інших країн і, якщо так, то як воно виявило себе під час експлуатації? Чи існує можливість кооперативної або компенсаційної угоди? За результатами відповідей на ці питання складається короткий перелік альтернативної продукції. Залежно від парламентської практики, що існує в країні, ця інформація може підлягати публікації і стати пред-

метом обговорення відповідних парламентських комітетів.

Четверта фаза полягає в підготовці до закупівель, виходячи з торгових пропозицій, сформованих у процесі переговорів, і, можливо, з урахуванням результатів польових випробувань. Фахівці з озброєнь перевіряють відповідність пропозицій визначеним критеріям і формують остаточну думку. Якщо кілька пропозицій задовольняють вимоги специфікацій, до процесу прийняття рішення додаються інші фактори, наприклад, вартість обслуговування оснащення протягом усього періоду його використання, ступінь бойової ефективності, безпека для персоналу.

Міністерство економіки, разом з іншими відомствами, відповідальними за участь національних підприємств у військово-виробничому процесі, проводить переговори щодо спільного виробництва та, у міру необхідності, доповнюючих компенсаційних угод, що виходять за рамки проекту. З часом парламенти стали вимогливішими і наполягають, щоб компенсаційна угода покривала кожен євро, витрачений на закупівлю оснащення за кордоном. Оскільки іноземним постачальникам властиво представляти свої компенсаторні дії в занадто райдужному світлі, парламентарії вимагають введення штрафних санкцій на випадок, якщо цілі, про які домовилися, не будуть досягнуті. Однак, закріпити такі санкції в контрактах є не легкою справою, оскільки період виконання компенсаційної угоди на практиці може сягати 10 років. По закінченні цього строку багато

планів стають недоцільними, або ж з'являються інші можливості. У кожному разі контракт не підписується до того моменту, поки не буде чіткої домовленості щодо достатньої міри участі національних підприємств у його виконанні.

Фінальна стадія цього процесу супроводжується інтенсивним лобюванням, до якого залучені засоби масової інформації, науково-дослідні центри та парламентарії. Особи, відповідальні за прийняття рішень, запрошуються на підприємства і практичні демонстрації. На цій фазі парламентаріям необхідно особливо ретельно відмовлятися від прийняття будь-яких подарунків або послуг, які можуть створити враження їхньої упевненості або зацікавленості. У минулому мали місце багато випадків, коли політики приймали в подарунок подорожі або навіть фінансові перерахування, особисто або на рахунки своїх партій.

На практиці існує ряд варіантів одержання повноважень на підписання контракту. У деяких випадках підписанню основного контракту передують договір про наміри. У Нідерландах, наприклад, цей процес залежить від суми контракту. Контракти на суму до 5 млн євро віднесені до компетенції відповідних служб. Контракти до 25 млн євро мають бути включені до оборонного плану главою військового відомства, що виступає в якості «корпоративного партнера», і виносяться на обговорення парламенту. Контракти на суму від 25 до 100 млн євро вимагають схвалення парламентського комітету на початковому етапі, а далі

відповідальність за їх виконання покладається на відповідну службу, за умови, що вони не є «політично делікатними». Проекти на більші суми повинні бути схвалені парламентом до підписання, а рішення щодо їх виконання має право приймати тільки Державний секретар (заступник міністра), відповідальний за постачання військового спорядження. Контракти на суму понад 250 млн євро до направлення в парламент повинні одержати схвалення всього кабінету міністрів. Якщо парламентський комітет не дає проекту «зелене світло», його члени можуть винести відповідне питання на порядок денний нижньої палати парламенту, для обговорення і голосування.

Аналогічним чином цей процес відбувається лише в деяких країнах-членах НАТО. У Бюлетені ДКЗС № 2 «Демократичний контроль над збройними силами: національний і міжнародний парламентський вимір» було опубліковано порівняльну таблицю парламентських повноважень, як пленарних засідань, так і комітетів.¹⁴ Дані продемонстрували, що ефективність законотворчої роботи була достатньою, на відміну від діяльності щодо контролю за ходом реалізації цих проектів. Міністр оборони зобов'язаний надавати комітету з питань оборони інформацію про рішення щодо закупівель військової техніки і оснащення, якщо проект перевищує певну суму. Це правило застосовується в Німеччині (для угод понад 25 млн євро), Нідерландах (5 млн євро), Норвегії (0,8 млн євро), Польщі та Великобританії. В усіх цих кра-

14 Автор доктор Віллем ван Екелен (Dr. Wim F. van Eekelen). – Geneva. – Жовтень 2002 р.

їнах, за винятком Великобританії, для укладення контракту потрібен парламентський консенсус. У Канаді, Чехії, Франції, Німеччині та Нідерландах парламентські комітети також визначають потребу в новому військовому оснащенні. У Чехії, Нідерландах і Норвегії комітети порівнюють пропозиції й обирають виробника. Тільки в Чехії та Нідерландах парламенти беруть участь в оцінюванні компенсаційних і офсетних угод.

Консультативна рада Нідерландів у міжнародних справах опублікувала доповідь щодо готовності незалежного дослідження сприяти парламентському контролю¹⁵, однак картина була далеко не повною. Усі країни НАТО мають парламентські комітети з питань оборони, але лише деякі мають у своєму розпорядженні експертну підтримку. Незалежних дослідницьких центрів

є більше ніж треба, однак парламент рідко ініціює власне дослідження для підтвердження або спростування офіційних заяв. У США Служба досліджень Конгресу США при Бібліотеці Конгресу надає значний перелік документації та підтримки, але не має окремої секції, присвяченої обороні. Бюджетний офіс Конгресу слідкує за витрачанням визначених коштів. У Великобританії парламент має велику бібліотеку (близько 200 експертів) і окрему секцію закордонних справ та оборони. Конкретного бюро дослідження з питань оборони не існує, але спеціальний комітет з питань оборони має свій власний штат, який часто залучає консультантів ззовні. Німецький бундестаг має у своєму розпорядженні власну наукову службу, що складається з трьох осіб, які займаються проблемами оборони і безпеки та співробітни-

чають з незалежними інститутами, наприклад, Німецьким інститутом міжнародних відносин та безпеки (Stiftung Wissenschaft und Politik). Французькі Національні збори мають службу досліджень і документації (штат 36 осіб) і комітет з питань оборони (штат 7 осіб). У Норвегії існує Рада з оборонних досліджень, що консулює уряд. У розпорядженні Шведського Риксдагу є дослідницька служба зі штатом приблизно в 30 осіб, які займаються збором інформації. Парламент має право запитувати звіт про дослідження, субсидовані урядовими закладами, але робить це рідко. Стокгольмський інститут досліджень проблем миру публікує великий щорічний бюлетень, великі дослідження і звіти, але в основному займається міжнародними питаннями, як і Лондонський міжнародний інститут стратегічних досліджень.

15 *Доповідь № 16. Defensie-onderzoek en parlementaire controle. – Грудень 2000 р.*

3. Консолідація і співробітництво

3.1. США

У роки Другої світової війни США розвинули величезну оборонну промисловість, і відтоді задають темп розвитку індустрії озброєнь на всій земній кулі. Внутрішній попит був настільки високим, що в країні був представлений весь спектр оборонних потреб, і навіть конкуруючі фірми могли існувати доволі успішно. Оборонно-промислове лобі стало настільки потужною силою у Вашингтоні, що Президент Ейзенхауер, який зазвичай утримувався від історичних висловлювань, назвав його «військово-промисловим комплексом». Його висловлення надовго запам'ятали як політологи, так і політики. Воно також насторожило оборонні відомства по обидва боки Атлантики.

Міністр оборони Роберт Макнамара, за плечима якого була кар'єра в автомобільній промисловості, запровадив у плануванні оборони системний аналіз, за що був підданий критиці. Протягом багатьох років його команда аналітиків була вкрай непопулярною серед військових. Незважаючи на те, що Макнамара неодноразово заявляв, що потребу в будь-якій конкретній системі зброї буде забезпечено, якщо така потреба буде підтверджена аналізом, військові не були готові відповідати на безліч питань, які їм задавали.

Згодом контроль з боку аналітиків зменшився, але значна присутність цивільного компоненту в міністерстві оборони стала постійною.

У трансатлантичних відносинах обмін технологіями завжди був делікатним питанням. Американські фірми могли задовольнити й європейські потреби, часто маючи цінову перевагу в результаті економії масштабу і випуску великих партій. Європейці ж наполягали на компенсації високотехнологічною продукцією. Оптимальним варіантом було використання європейських складальних ліній, як у випадку з F-104, а згодом – дуже успішно й на умовах неперевищуваної ціни – з F-16. Для американської промисловості співробітництво з європейськими фірмами стало кращим способом представляти свої інтереси в Європі. Те ж саме спостерігається й сьогодні у проекті з виробництва єдиного ударного винищувача F-35, але ціна усе ще залишається неясною у зв'язку із труднощами на фазі розробки, тим часом як кількість зацікавлених країн є обмеженою. Швидше за все, частина ринку буде охоплена БПЛА, завдяки їх довгому терміну служби та універсальності застосування (для розвідки, у разі стихійних лих і для контролю перевезень).

Американський уряд не був залучений до обговорення компенсаційних угод і залишив це питання на

розгляд свого ВПК. Це означає, що закупівлі з боку Міністерства оборони США не можуть вважатися компенсацією за закупівлі в інших країнах. Прикладів таких закупівель було вкрай небагато. Як наслідок, кращим способом продавати в США став пошук американського партнера. Протягом багатьох років сильного американського лідерства в НАТО Конференція національних директорів з озброєння (КНДО) відмінно забезпечувала європейських союзників технічною інформацією. Армія, військово-повітряні сили та групи військово-морських озброєнь підтримували КНДО у відповідних сферах. Рада з досліджень і технологій здійснювала спільні програми, а Система планування розробки звичайних озброєнь (СПРЗО) допомагала державам-членам НАТО в довгостроковому плануванні та визначенні спільних можливостей. У невійськовому плані, Комітет НАТО з науки розробив програму підтримки співробітництва між науково-дослідними центрами й окремими вченими, а згодом, у рамках програми «Партнерство заради миру», надав країнам-партнерам інфраструктурну підтримку для дослідницької діяльності. Сфера цих досліджень є вкрай широкою – від фізичних і технічних наук і технологій до біології, екології та «цивільних наук і технологій, пов'язаних з безпекою».¹⁶

¹⁶ Див. «Книга-порадник НАТО», що регулярно оновлюється Офісом інформації і преси НАТО (NATO Handbook // NATO Office of Information and Press. – 1110 Brussels, Belgium).

Можливість двостороннього співробітництва широко обговорювалася у США, але, в основному, залишилася на рівні розмов. Американська промисловість мала можливість забезпечити будь-які запити свого міністерства оборони і не мала ані найменшого інтересу щодо передачі основних підрядів іноземним фірмам. Спроба налагодити «двобічний рух» була зроблена під час президентського строку Картера, коли заступником міністра оборони з питань закупівель був Вільям Перрі. Протягом тривалого часу цей «двобічний рух» був нерівноцінним настільки, якби зі США в Європу вела автострада, а назад – крихкий бамбуковий міст.

Розквіт американської оборонної промисловості припав на період з кінця 1970-х до кінця 1980-х років, коли Президент Рейган, почувавши себе обманутим зростанням радянського ВПК у роки правління Брежнєва, зважився на більші оборонні витрати, у тому числі на Стратегічну оборонну ініціативу, що в підсумку змусила Горбачова погодитися на нові заходи щодо контролю над озброєнням. Закінчення холодної війни призвело до скорочення оборонного бюджету від 400 млрд доларів у 1989 році до 281 млрд у 2001 році.

У 1993 році міністр оборони Лес Аспін і його заступник Вільям Перрі запросили дюжину топ-менеджерів оборонних компаній на вечерю в Пентагон. На цій «таємній вечері» гостям було сказано, що через п'ять років уряд хоче бачити в оборонному бізнесі удвічі менше людей, ніж кількість

присутніх за столом. У результаті такого ультиматуму – «об'єднання або смерть» – і урядових субсидій на покриття деяких витрат, пов'язаних із злиттям компаній, раціоналізацію американської промисловості було значно прискорено. Таким чином, консолідація в США відбулася раніше, ніж у Європі, де приватні компанії не одержували такого урядового стимулу і приймали всі рішення самостійно. Якщо в 1992 році в США існувало 22 великі оборонні компанії, до 1998 року їх залишалося лише 4. На початковому етапі їх увагу було зосереджено на літакобудуванні, космічних розробках і ракетних системах, але останнім часом вони почали будувати бізнес у сухопутних і військово-морських секторах.

До 2000 року до десятки найбільших оборонних фірм світу входило сім американських, серед яких перші три місця посідали Lockheed Martin, Boeing і Raytheon. Під номером чотири була BAE Systems. EADS ішла сьомою, Thales – восьмою, а перед ними стояли General Dynamics та Northrop Grumman (що випередила в 2002 році General Dynamics шляхом придбання TRW Inc., яка була на десятому місці). United Technologies посідала дев'яте місце. Ця ієрархія з тих пір не змінилася, за винятком виходу Airbus на рівень Boeing, що було очевидно з їх жорсткої конкуренції на авіасалоні у Фарнборо. Чутки про злиття EADS і Thales, або ж EADS із частинами британського British Aerospace, що циркулювали в листопаді 2004 року, не підтвердилися. Ці чутки особливо турбували

німецькі концерни, які боялися, що у разі реалізації першого варіанта сфера впливу Франції перевершить німецьку.

У 1989-1990 роках Вільям Тафт, постійний представник США в НАТО, а до того – заступник секретаря оборони, запропонував запровадити систему на зразок ГАТТ для просування методів справедливої торгівлі. Аналіз, проведений комісією з питань торгівлі в рамках НАТО, створеною для вивчення цієї пропозиції, показав, що на сьогоднішній день у державах-членах НАТО¹⁷ є сім сфер відхилення від вільної і відкритої торгівлі, а саме: (1) закони, що діють в окремих парах країн та виключають конкуренцію третіх країн у певних секторах; (2) інші схожі неофіційні методи і підходи, за відсутності формального законодавства; (3) труднощі в розумінні, вивченні й додержанні законодавства інших країн; (4) процедури національної сертифікації і контролю, що виключають участь іноземних сторін; (5) обмеження іноземних сторін у праві на власність; (6) державне фінансування експорту оборонних підприємств та інша допомога національному ВПК; (7) обмеження щодо обміну технологіями і різниця у методах контролю над експортом до третіх країн, а також вимоги щодо внутрішньої безпеки, екологічного контролю або соціальні вимоги, які також створюють торговельні бар'єри.

Більшість скарг було спрямовано проти США, однак уряди багатьох європейських країн також вдавалися до подібних методів, щоб блокувати американський

17 Див. дослідження організації Saferworld «Майбутнє європейської оборонної промисловості» (Saferworld. *The future of the European Defence Industry.* – Club de Bruxelles, 1994. – р. 105). Приклад преференції «купуйте американське». – с. 106.

імпорт для захисту національних виробників. Фактично, більшість європейців розцінило ініціативу Тафта як приховану спробу підтримати лідерство США в оборонному виробництві. Якщо жодна країна не вдасться до протекціоністських методів, то в підсумку вигоду, швидше за все, отримають саме США. В сфері оборони складно провести паралелі з ГАТТ, оскільки в рамках ГАТТ для врегулювання диспутів залучається комісія, чиє рішення є обов'язковим для виконання, тим часом як у сфері оборони найважливішими залишаються питання суверенітету. Ця ініціатива згодом перетворилася на спробу прийняти кодекс етики і нормативів щодо оборонних поставок, але робота на цьому напрямі зупинилася, коли її ініціатор залишив свій пост у НАТО. Це виявило деякі проблеми і показало, що жодна із сторін не була одноосібно відповідальною за їх виникнення. Європейська Комісія, зі свого боку, підготувала доповідь щодо американських бар'єрів для справедливої торгівлі, серед яких була 6% преференція для американських товарів, що застосовувалась до замовлень міністерства оборони в сфері телекомунікацій.

США рідко закуповували цілі системи озброєнь у європейських постачальників. Так, американський військово-морський флот придбав реактивний літак з вертикальним зльотом Harrier у Великобританії¹⁸, а армія США – тактичну польову систему зв'язку RITA у Франції. Ці угоди вимагали укладення з американськими компаніями угод про спільне виробництво, подібних до компен-

саційних угод, які американські виробники озброєння і техніки укладали в Європі. Незважаючи на те, що розробки були європейськими, американські замовники внесли ряд змін до специфікацій. Для європейських постачальників це не було незвичайним, однак такі вимоги істотно впливали на вартість продукції. Можливість відмови військово-повітряних сил США від танкерів Airbus у зв'язку з політичним тиском досить сильно розчарувала європейські компанії.

Після розвалу Радянського Союзу попит на нові системи озброєнь впав, причому акцент змістився на їх модифікацію і модернізацію. Як правило, це давало прибуток першому постачальнику, тим часом як для нових учасників ринку перспектив було мало. Теоретично, скорочення збройних сил мало призвести до переходу на сучасніше оснащення, для використання якого потрібно менше персоналу, однак зниження рівня загрози і бюджетних обмежень не сприяли розвитку нових проектів. Підтримувати проектні команди стало складно, що, своєю чергою, вело до політичного занепокоєння щодо майбутнього оборонних технологій і ВПК. Було прийнято законодавство, відповідно до якого було необхідно резервувати кошти на конверсію оборонної промисловості, перекваліфікацію працівників, обмін технологіями, підтримку експорту і використання технологій подвійного призначення. У США для запровадження цієї політики був запущений Проєкт технологічного реінвестуван-

ня, ПТР (Technology Reinvestment Project (TRP)), що одержав близько 1 млрд доларів фінансування в 1994 бюджетному році. Цей проєкт було націлено на «стимулювання інтеграції військових і комерційних промислових баз». Управління ПТР здійснювалося Радою з конверсії оборонних технологій на чолі з Управлінням перспективних досліджень при міністерстві оборони (DARPA), а його реалізація відбувалася спільно з Управлінням з оборонних програм при міністерстві енергетики, Національним інститутом стандартизації і технології при міністерстві торгівлі (NIST), Національним науковим фондом (NSF) і Національне управління США з аеронавтики і дослідження космічного простору (NASA).

ПТР охоплював широкий спектр робіт, і його результати були відповідними. Його цілі стосувалися розвитку технологій на передконкурсному рівні: інформаційні технології, інфраструктура, розробка і виробництво електронних засобів, матеріалів та аеронавігаційних технологій; впровадження технологій з орієнтацією на малий бізнес з метою підвищення його конкурентноздатності та сприяння переведенню технологій з етапу дослідження на етап ринкового виробництва; виробництво, утворення і навчання для підготовки висококваліфікованих робочих кадрів для 21-го століття шляхом підвищення конкурентноздатності і продуктивності за допомогою системи грантів у сфері розробки технологій подвійного використання, а також удосконалення технічних можливостей

¹⁸ Через бюджетні скорочення 2012 року Великобританія планує продати США всі наявні літаки Harrier.

університетів, коледжів і професійно-технічних училищ.

Під час складання ПТР американська влада скористалася досвідом Європейського Співтовариства, що на початку 80-х започаткувало програми Eureka і Brite у галузі передконкурсних досліджень у сфері технологій та оновлення традиційної промисловості, відповідно. Їх було включено до п'ятирічних рамкових програм з акцентом на високі технології. Фінансування цих програм було скромним і недостатньо ефективним. Серйозна проблема полягала в тому, що промисловці мали сумнів щодо здатності Європейської Комісії та її консультативних органів «обрати переможців». У США фінансування відповідних програм було масштабним, однак суми, які були б необхідні для втілення в життя отриманих пропозицій (кількість яких склала 4500), перевершували наявні ресурси приблизно у вісім разів.

Навіть сьогодні Управління перспективних досліджень при Міністерстві оборони США викликає заздрість у європейських колег. ЄС дуже потрібне агентство з управління складними науково-дослідними проектами. Можливо, цю функцію може виконувати Європейське оборонне агентство, запропоноване відповідно до Єв-

ропейської Конвенції і затверджене окремо від Конституції на засіданні Ради Європи в Салоніках. Ще одна значна перевага США над Європою полягає в їхній політиці «прототип плюс», що передбачає створення нового озброєння, його випробування і подальше резервування, за готовності запустити виробництво щойно в цьому виникне необхідність. Ця політика дозволила зберегти команди розробників, однак не врахувала потребу в збереженні команд кваліфікованих виробничих працівників та промислових потужностей. Проте, європейські виробники були б дуже раді заохоченням на так звані «демонстраційні проекти», які показують можливість практичної реалізації дослідницьких проектів. Такі заохочення допомогли б підтримувати рівень компетенції промисловості, що є передумовою її конкурентноздатності.

У 90-х роках, коли терористична загроза була менш вираженою, прогресивне трансатлантичне співробітництво в галузі оборонної промисловості розглядалося як корисний інструмент для країн-союзниць для просування коаліцій, інтеграції збройних сил, реформи військового співробітництва і чесної конкуренції на ринках оборонної продукції. У період

діяльності адміністрації Клінтона спостерігався певний прогрес у цій сфері.¹⁹ Було вжито заходів щодо поліпшення промислового співробітництва, у тому числі підписані з Великобританією та Австралією Декларації принципів; схвалені придбання ВАЕ у США та спільне виробництво Raytheon і Thales; та запущено масштабні програми, такі як створення єдиного ударного винищувача (JSF), систем середньомасштабної протиповітряної оборони, зокрема протиракетної оборони на театрі воєнних дій, і багатофункціональної комунікаційної інформаційної системи, що є наступним поколінням системи безпечних комунікацій і передачі даних Link 16. Ініціатива з безпеки і оборонної торгівлі являла собою комплекс заходів, що включав реформи з ліцензування з індивідуальними винятками з Міжнародних правил торгівлі зброєю (International Traffic in Arms Regulations, ITAR) і ряд «глобальних» ліцензій. Адміністрація Буша, у спробі продовжити цю роботу, розробила Директиву з політики національної безпеки № 19, що наголошувала на збільшенні боєздатності коаліції. Біалос і Кьоль дійшли висновку, що прогресу перешкоджали два фактори: насамперед те, що політика співробітництва в сфері

19 Див. публікацію «Трансатлантичні трансформації: підготовка НАТО до XXI століття» Центру з питань трансатлантичних відносин, за редакцією Деніела С. Гамільтона (Daniel S. Hamilton. *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century* // Center for Transatlantic Relations. – Washington D.C., 2004. – р. 147-189). Робота містить американську точку зору, висловлену Джеффри П. Біалосом та Стюартом Л. Кьолем (Jeffrey P. Bialos, Stuart L. Koehl), а також європейську точку зору, висловлену Ендрю Джеймсом (Andrew James) – с. 147-189. Щорічник SIPRI 2004 року містить розділ «Проблеми науково-технічного обміну в трансатлантичних оборонно-промислових відносинах» (*Technology transfer issues in transatlantic defence-industrial relations*. – р. 409-418). SIPRI також було оприлюднено дослідницьку доповідь № 20 «Технологія і безпека в XXI столітті – погляд з боку попиту, автором якої є Амітав Маллік (Amitav Mallik. *Technology and security in the 21st century, a demand side perspective*. – Oxford: Oxford University Press, 2004). Доповідь розглядає концепцію «відповідального володіння технологіями» (BBT, ROOT) і описує причини, чому відповідальна поведінка вітається, на відміну від маніпуляцій. Доповідь також містить оціночні профілі окремих держав. У щорічнику SIPRI регулярно публікується перелік «100 найбільших виробників озброєння» (Додаток «The 100 largest arms-producing companies»).

озброєнь не відповідала політиці обміну технологіями (де заперечення Конгресу посилювалися після терористичних атак на США), а, по-друге, протиріччя між заявами вищого керівництва і практичними діями на рівні відомств. На їх думку, істотне посилення оборонно-промислового співробітництва в поточній ситуації безпеки є дуже складним завданням. Їх прогнози підтвердилися в 2005 році, коли в ході обговорення Закону про національну оборону були законодавчо скорочені витрати на озброєння в розмірі 445,6 млрд доларів, через винятки ITAR для Великобританії та Австралії.²⁰ З урахуванням збільшення самодостатності Європи, співробітництво тривало переважно у рамках програми JSF.

Більш ефективного результату було досягнуто у вигляді Трансатлантичного індустріального рішення (Transatlantic Industrial Proposed Solution, TIPS) для Системи спостереження НАТО за наземною обстановкою (NATO's Alliance Ground Surveillance, AGS), представленою у квітні 2002 року від імені 19 європейських і північноамериканських компаній. Рішення передбачало досягнення почат-

кового оперативного потенціалу не пізніше 2010 року і запропонувало змішану стратегію спостереження, що передбачає застосування комерційних реактивних літаків середнього розміру сімейства Airbus 320 і висотних безпілотних літальних апаратів великої тривалості польоту (HALE/UAV), з використанням високотехнологічних каналів зв'язку і трансатлантичного спільного AGS радара (TCAR), розробленого командою із семи компаній. Така система спостереження стала б істотним потенціалом для нових військ швидкого реагування НАТО.²¹ Реалізація цього рішення потребувала багато часу. У 2012 році, десять років по тому, 13 країн під тиском недостатності європейської реакції на кризу в Лівії взяли на себе зобов'язання щодо збільшення потенціалу НАТО. Великобританія і Франція, які виконували положення угоди, пообіцяли зв'язати свої національні потенціали із системою AGS.

Американські уряди звинуватили ЄС в існуванні менталітету «європейської міцності», однак діяли так само в рамках підходу «купуйте американське». Через

це європейським компаніям (за винятком британських) фактично неможливо придбати американські фірми, і навіть фірми Великобританії, яка традиційно пишається своїми особливими відносинами зі США, скаржаться на неможливість започаткувати спільне виробництво в галузі високих технологій.²² Крім того, європейці занепокоєні придбанням американськими компаніями європейських фірм, особливо у сфері виробництва двигунів і техніки двигунобудування.²³

3.2. ЄВРОПЕЙСЬКА ОБОРОННА ПРОМИСЛОВІСТЬ

Учасники промисловості вкрай зацікавлені в гарних зв'язках з міністерством оборони, національним директором з озброєння, а також посадовими і службовими особами, відповідальними за процес закупівлі послуг. Вони хочуть одержувати оперативну інформацію про оборонне планування для своєчасної адаптації свого виробництва до нових вимог, а також підготовки

20 Конгрес США відкидає поступки ПМТЗ (U.S. Congress Spurns ITAR Waivers // Defence News. – October 11, 2004).

21 Див. статтю д-ра Томаса Ендерса в публікації «Члени НАТО і партнери НАТО заради миру» (Dr. Thomas Enders. NATO's NATIONS and Partners for Peace // EADS. – No. 3. – 2003). Основними партнерами були компанії EADS, Galileo Avionica, General Dynamics Canada, Indra, Northrop Grumman і Thales, до яких приєдналися фірми з Голландії, Великобританії, Ісландії, Бельгії, Португалії, Норвегії, Данії, Люксембурга, Польщі, Чехії, Угорщини і Туреччини.

22 Атлантична Рада США занепокоєна цією тенденцією, що може призвести до відновлення політичного роз'єднання та знизить можливість взаємосумісності. Див. доповідь Роберта Л. Хатчингса «Постійний Альянс? Празький саміт НАТО та погляд у майбутнє» (Robert L. Hutchings. Permanent Alliance? NATO's Prague Summit and Beyond // Policy paper. – April 2001). Було внесено пропозицію щодо включення європейських країн до Чотирьохрічних прогнозів Міністерства оборони США, щоб краще ознайомити їх з оборонним плануванням у США. Див. також: Фонд «Херітедж». «Протекціонізм ставить під загрозу внутрішню безпеку Америки», підготовчий документ № 1777. (Protectionism compromises America's homeland security // The Heritage Foundation. – Backgrounder No. 1777. – July 9, 2004).

23 Стаття Еміля Бланка (Emile Blanc) у виданні «La Tribune» з нагоди виставки оснащення «ЄроСаторі» (EuroSatory) у 2004 році, яка продемонструвала «широкомасштабну американську стратегію з важкими наслідками для європейської автономії».

кращих пропозицій із сучасних і очікуваних технологічних розробок. Відносини між промисловістю та оборонними відомствами є двосторонніми, оскільки учасники промисловості є більш компетентними у судженнях про те, що є технологічно можливим у часових рамках, обумовлених вимогами оборонних відомств. Вони також прагнуть організувати послідовний виробничий процес і використати економію масштабу. Промислові підприємства, як правило, прекрасно справляються з розробкою графіків виробництва і поділом праці в рамках угод про спільне виробництво, однак у разі ослаблення активності на ринку оборонної продукції, на той самий контракт можуть претендувати надто багато європейських фірм.

Цікавим є той факт, що США визначилися з новим напрямком одразу після розпаду Радянського Союзу і Варшавського пакту, тим часом як Європа досі не прийняла фундаментальних рішень. На зустрічі в Лісабоні була поставлена амбіційна мета – стати «найбільш конкурентноздатною економікою у світі» протягом 10 років, але досить швидко стало очевидним, що ця мета не буде досягнута. Підвищення конкурентноздатності – складне завдання саме по собі, але заява про прагнення стати «найбільш конкурентноздатними» була сміховинною і підірвала авторитет політик, що декларувалися європейськими урядами.

Щоб залишатися компетентними і конкурентноздатними,

фірми прагнули отримати від уряду замовлення на «демонстраційні проекти», які не завжди потім запроваджувалися у виробництво, але, проте, були готові до практичного втілення в майбутньому, за необхідності. Такі проекти дозволяють уникнути скорочення колективів дослідників і розробників, коли виробничі потужності використовуються не повністю, а прибуток залишається низьким. Для підтримки цієї стратегії необхідна урядова допомога, однак європейський рівень фінансування дослідницьких робіт істотно відстає від американського. Учасники промисловості, відчуваючи необхідність вимагати від урядів більшої прозорості, сформували Індустріальну консультативну групу НАТО (NIAG), а пізніше, у контексті Західноєвропейської групи озброєнь (WEAG), – Європейську групу оборонної промисловості (EDIG).

Обидві ці організації успішно й скоординовано підійшли до питання впливу на уряди. Головним висновком, отриманим у результаті аналізу ролі урядів, проведеного EDIG, стала вже згадана потреба у створенні Європейського внутрішнього оборонного ринку. Напередодні Амстердамської Угоди, EDIG висловила настійне прохання щодо створення агентства з озброєнь. Стимульовані швидким темпом консолідації в США, троє професіоналів з практичним досвідом у цій площині зуміли привернути необхідну увагу до різниці у швидкості дій США і європейських країн²⁴. Тим часом як

у США на невелику групу лідерів оборонної промисловості припадала ринкова частка в 70 млрд доларів, європейський ринок, обсяг якого становив усього 39 млрд доларів, був фрагментованим, з великою кількістю дрібних фірм, що діють не узгоджено. Ціною питання було виживання і збереження конкурентноздатності європейської оборонної промислово-технічної бази, що мала не тільки забезпечувати потреби національної оборони країн, але й бути елементом Спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Отже, Міжурядова конференція повинна була визнати наступне:

1. Європейська оборонна промислова і технологічна база є життєво необхідним і стратегічним активом, і від її збереження залежить європейська складова в сфері безпеки і оборони.
2. Для створення фундаменту, на якому європейська оборонна промисловість може підтримувати глобальну ефективність, необхідно забезпечити достатній розмір європейського внутрішнього ринку оборонної продукції. Це означає, що країни-партнери повинні прийняти індустріальну і технологічну взаємозалежність за належне.
3. Для забезпечення тривалого існування європейської оборонної індустріальної і технологічної бази необхідно визначити ряд найважливіших технологій, які будуть підтримуватися в Європі, і обсяг необхідних інвестицій у передові технологічні програми, які про-

24 Лист на адресу семи найбільших європейських газет від 7 лютого 1997 року, підписаний В. ван Екеленом (W. van Eekelen), колишнім Генеральним секретарем ЗЕС (WEU); Е. Бланком (E. Blanc), колишнім керівником ЗЕГО (WEAG); Ж.-П. Раскіном (J.-P. Rasquin), колишнім Генеральним секретарем ЄГОП (EDIG).

демонструють ефективність таких технологій.

Для EDIG засідання Ради Європи в Амстердамі стало розчаруванням. Важливість європейського ринку озброєнь не було визнано, а до Договору про Європейський Союз був включений лише один короткий параграф щодо сприяння подальшому співробітництву. Було додано пропозицію в першому параграфі статті J.7 (раніше J.4), що залишилася незмінною у статті 17 Ніццької угоди: «поступальне формування спільної оборонної політики підкріплюється співробітництвом між державами-членами у сфері озброєнь у тій мірі, в якій держави-члени вважають його доцільним».

Нова можливість з'явилася в 2002 році, коли Європейська конвенція оголосила про прийняття пропозицій від усіх секторів громадянського суспільства і зацікавлених груп. Внесок EDIG відрізнявся від інших пропозицій її заявою про те, що створення Європейської політики оборони і безпеки є необхідною умовою створення ефективних інструментів для здійснення спільної політики озброєння.²⁵ Представники промисловості підтримали ідею ефективної Європейської політики оборони і безпеки, оскільки її реалізація вимагала створення об'єднаного ринку, що було б можливим лише за умови справжнього співробітництва на підставі узгодження військових потреб. Успішне завершення реструктурування промисловості вимагало активної

участі урядів усіх країн Європи в прийнятті узгоджених правил і процедур, які дозволили б компаніям конкурувати за оборонні контракти винятково на основі рентабельності. У той же час необхідно було створити сприятливі умови для формування союзів компаній і консолідації виробничих потужностей. Для забезпечення майбутнього Європейського внутрішнього оборонного ринку необхідно було розробити комплексну європейську політику в галузі досліджень і технологій, а також визначити перелік ключових технологій. У процесі повинні брати участь усі зацікавлені сторони, а у процесі узгодження – міністерства оборони. Також слід було терміново поєднати процедури ліцензування експорту з визначенням політичної відповідальності кінцевого експортера.

У пропозиції EDIG було визначено чотири умови, необхідні для функціонування єдиного європейського оборонного ринку:

- спільна міжнародна політика і політика безпеки або, щонайменше, високий ступінь паралельності в цих політиках, з акцентом на уніфікацію військових потреб і досягнення високого рівня ефективності за рахунок крупносерійного виробництва. У доповіді було зазначено, що такий підхід дозволяв знизити ступінь політичної делікатності питання, оскільки при прийнятті погодженої Спільної зовнішньої політики і політики безпеки

були б обов'язково взяті до уваги питання національного суверенітету. Був також запропонований ряд альтернативних підходів, наприклад: початок роботи з уніфікації у найперспективніших секторах; розробка технічних рішень для підсистем, які могли б застосовуватися багатьма національними системами; або упереджувальний підхід з пріоритетом на програми, в яких співробітництво вважається найбільш здійсненним. В останньому випадку пропонувався сформувати постійну комісію, що розглядала б національні плани щодо закупівель і формувала пропозиції по спільних проектах на адресу міністрів оборони;

- спільна політика в сфері озброєнь, яка б визначила узгоджений механізм для подолання торговельних бар'єрів і консолідації промисловості різних країн на основі принципів технологічної взаємозалежності, а також визначила спільні принципи довгострокового розвитку європейської оборонної індустрії. У доповіді було підкреслено, що в минулому значною перешкодою були питання гарантування поставок. Як метод з їх усунення було запропоновано підписання Листа про наміри (Letter of Intent, Lol);
- спільна політика закупівель, що дозволила б реалізувати виробничу стратегію за допо-

25 «Пропозиція ЄГОП стосовно ЄПБО, внесена в рамках Конвенції по майбутньому Європи для ЄПОБ», с доповненням про «створення європейського ринку оборонного оснащення як основи для європейського оборонно-промислового сектора» (EDIG Contribution to the Convention on the Future of Europe for ESDP – Brussels. – September 18, 2002). Пік по тому ЄГОП було розпущено, а її функції передано невеликій групі, що представляла європейську аерокосмічну промисловість.

могою погоджених і уніфікованих механізмів закупівель, вибору постачальників, фінансування, розподілу ризиків та обміну технологіями. В умовах, коли кожен уряд вирішує такі питання ізольовано, здійснення будь-яких закордонних закупівель залишається складним;

- спільна політика досліджень і розвитку, із спільними завданнями з оптимізації інвестицій шляхом добровільного підвищення ступеню обміну результатами дослідницьких робіт між різними країнами. Пропозиція EDIG завершувалася переліком рекомендацій:
- угода повинна включати остаточну мету політики озброєння, на основі взаємного реального доступу до ринків і «з урахуванням специфіки сектора озброєнь»;
- уніфікація військових експлуатаційних вимог є життєво важливим кроком для майбутнього прогресу. Структуру для такої уніфікації можна створити за допомогою прийняття єдиної європейської політики в сфері озброєнь;
- ми повинні продовжувати роботу, розпочату в рамках попередніх ініціатив (таких як OCCAR, Lol і WEAO), з довгостроковою метою створити європейське агентство з озброєнь, що виступить інструментом для подальшого стимулювання єдиного європейського ринку оборонного оснащення (EDEM);

- держави-члени повинні надавати більшу кількість ресурсів і забезпечувати більш високий рівень координації робіт у галузі досліджень і технологій у сфері оборони, щоб підтримати створення центрів підвищення кваліфікації і підготувати започаткування відповідної багаторічної програми, фінансованої з єдиного центру. На багаторічні спільні програми не повинні поширюватися правила Пакту про стабільність щодо припустимого рівня бюджетного дефіциту;
- представити концепцію спільних закупівель для підтримки європейських операцій.

У цих рекомендаціях відбивалися настрої, що переважають у Європі. Згода в промислових колах щодо необхідності вільного внутрішнього ринку вплинула на дискусії Європейської конвенції, що тоді працювала над проектом Європейської Конституції, і на рішення урядів створити європейське оборонне агентство до вступу цього документа в силу. Однак, варто зробити критичне зауваження стосовно терміну «специфіка сектора озброєнь». Його зміст зрозумілий не до кінця. Європейська військова промисловість є далеко не однорідною. Кілька країн виробляють широкий діапазон військової продукції, здатні інтегрувати системи й оснащувати платформи; у деяких є вузькоспеціалізовані галузі промисловості, здатні виробляти продукцію високої якості; інші виробляють тільки компоненти. Відповідно, зацікав-

леність підприємств у наявності конкурентного ринку різна – так, виробники компонентів зацікавлені в ньому найбільше.²⁶

Для європейських системних інтеграторів і виробників технологічних платформ – у першу чергу, Великобританії, Франції, Німеччини, Італії, Іспанії та Швеції – ринок виглядає дуже недосконало. Науково-дослідні роботи вимагають значних витрат, число потенційних покупців є невеликим, а можливості укладення контракту виникають нечасто. При цьому ступінь ризику є високим, і під загрозою перебувають робочі місця. Підприємства потребують певних гарантій від уряду своєї країни, а отже національний ринок залишатиметься першим пріоритетом, якщо тільки виробники не знайдуть можливість, за урядової підтримки, консолідуватися або поєднуватися з фірмами інших країн, де є більший закупівельний потенціал.

Європейські країни з невеликим оборонно-промисловим потенціалом зацікавлені в розробці певних технологій і спеціалізованої продукції, і хочуть вийти на світовий ринок із цими цілями. У країн з більшим потенціалом є лише незначна можливість реалізувати свою продукцію в США, тим часом як невеликі країни намагаються встановити трансатлантичне партнерство, щоб вийти на американський ринок, як правило, у співробітництві з американською компанією, де вони можуть здійснювати виробництво в рамках компенсаційних угод, отрима-

26 Цікавий аналіз питань військово-промислового співробітництва був запропонований Консультаційною радою у міжнародних справах Нідерландів (*Europese militair-industriële samenwerking // Netherlands Advisory Council on International Affairs. – June 2001*).

ти ліцензію на виробництво або укласти агентську угоду. Кількість субпідрядників є набагато вищою, ніж кількість системних інтеграторів, і для них дуже важлива наявність конкурентного ринку. Єдиним застереженням тут є зростаюча тенденція основних компаній (як європейських, так і американських) укласти довгострокові угоди з «першочерговими постачальниками» (на яких іноді переносяться витрати на дослідження й розробку), які забезпечують обом сторонам взаємні вигоди в плані безперервності виробництва, але обмежують конкуренцію.

У результаті складається дещо парадоксальна ситуація. Більші компанії, які у звичайних умовах справляються з ринковими течіями, залежать від планів і рішень урядів – тим часом як менші, більш уразливі фірми мають з вільного ринку більше зиску. Картина також ускладнюється тим, що уряди країн, де відсутні великі оборонні підприємства, здійснюють закупівлі через відкриті тендери і часто надають перевагу закупівлі готової продукції, а не розвиткові спільного виробництва. Європейському оборонному агентству не легко узгоджувати ці суперечливі інтереси. Перш ніж розглянути створення цієї нової установи, спробуємо простежити неодноразову історію європейського співробітництва в галузі озброєнь.

3.3. ЄВРОПЕЙСЬКЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ГАЛУЗІ ОЗБРОЄНЬ

Європейське співробітництво в галузі озброєнь має довгу історію, але не є багатим на події.²⁷ Різні організації змінювали одна одну, але конкретних результатів не досягали. Перша спроба такого співробітництва була зроблена вже в 1950 році, коли Франція ініціювала План Плевена із створення Європейського оборонного співтовариства (EDC). З його допомогою Франція сподівалася впоратися з необхідністю переозброєння Німеччини перед лицем зростаючої загрози Радянського Союзу, при цьому не надаючи Німеччині рівного статусу в НАТО. Як це ні парадоксально, цей план зазнав невдачі у французькому парламенті, і Великобританія (яка залишалася поза ЄОС) очолила процес перетворення Брюссельського пакту 1948 року (підписаного Великобританією, Францією і трьома країнами Бенілюксу) у Західноєвропейський Союз, до якого також були прийняті Німеччина та Італія.

ЄОС було створено за моделлю Європейського об'єднання вугілля і стали, на чолі з Виконавчим комітетом, якому були надані наддержавні повноваження. Декларація від 24 жовтня 1950 року, що регламентує План Плевена, передбачала посаду європейського міністра оборо-

ни (підзвітного раді міністрів), спільну асамблею та спільний бюджет. Рішення щодо оснащення і стандартизації приймалися б агентством з озброєнь із широкими повноваженнями. У ЗЄС ця функція була частково реалізована шляхом створення Постійного комітету з озброєння (Standing Armaments Committee), у рамках якого держави-члени могли обмінюватися інформацією.

У лютому 1958 року Франція, Німеччина та Італія поінформували НАТО і ЗЄС про своє рішення створити керівний комітет із трьох членів, для вибору видів озброєння, по яких ці країни були готові реалізовувати спільні дослідницькі та виробничі проекти. Франція була готова надати дослідний технічний центр для цієї нової організації, а також навчальну ракетну базу для альянсу. Кілька місяців по тому ці країни запропонували своїм партнерам по НАТО і ЗЄС перелік проектів, у тому числі розробку 30-тонного танка, стандартизацію тактичних транспортних засобів, створення літака тактичної підтримки, розробку протитанкового керованої зброї, спільне виробництво американської керованої ракети «земля-повітря» типу Hawk (а також співробітництво щодо її дороблення), створення засобів ППО проти цілей на низькій висоті і балістичної ракети з радіусом дії в 2800 км та можливістю нести ядерну боеголовку.

27 *Стосовно розвитку до 1998 р., див.: В. ван Екелен. Дискусії про європейську безпеку з 1948 по 1998 р. (Willem van Eekelen. Debating European Security 1948-1998. – The Hague: Sdu Publishers, Brussels: Centre for European Policy Studies, 1998. – р. 282-290). Стосовно подальшого розвитку, див. дві статті Буркарда Шмітта в «Chaillot Papers»: Європейське співробітництво в галузі озброєння: основні документи (Burkard Schmitt. European armaments cooperation, Core documents. – No. 59. – April 2003); Європейський Союз та озброєння: як отримати більше за ті самі кошти (The European Union and armaments, Getting a bigger bang for the Euro. – No. 63. – August 2003). Щодо виникнення Європейської Конституції та Лісабонського договору, див.: В. ван Екелен. «Дії, а не слова – продовження дискусії щодо європейської безпеки» (Willem van Eekelen. No words but deeds, the continuing debate on European security', CEPS/DCAF, 2006).*

Деякі проекти було реалізовано (у тому числі створення літаків Jaguar і Transall, ракетної системи Roland та об'єднаного французько-британського центру постачання і виробництва вертольотів Gazelle, Lynx та Puma), однак запропонована організація не розпочала роботу.

Більш системний підхід до питання був зроблений у 1968 році, з утворенням Єврогрупи (Eurogroup). Ця ініціатива (автором який був Деніс Хіалі, на той час Міністр оборони Великобританії) переслідувала подвійну мету: показати США, що європейські досягнення є більш суттєвими, ніж вважає США; і просувати європейське співробітництво в оборонному виробництві. До 1975 року співробітництвом в галузі озброєнь займалася підгрупа EURONAD, що складалася з національних директорів з озброєння. Франція відмовилася від приєднання, вважаючи Єврогрупу надто тісно пов'язаною з НАТО. Однак, співробітництво в сфері військового оснащення без Франції було практично безглуздом. В 1975 році німецький і голландський міністри оборони, Лебер і Вределінг, зуміли залучити Францію до роботи незалежної Європейської програмної групи (Independent European Programme Group, IEPG), і в 1976 році підгрупу EURONAD було розпущено. На НЄПГ покладалися більші надії, які також не виправдалися. Нідерланди спробували впровадити підхід, заснований на узгодженні графіків заміни оснащень з огляду на час і вимоги. На практиці було відібрано п'ять конкретних проектів, тільки один з яких виявився успішним. Проект мінного тральщика, реалізований Бельгією, Францією

і Нідерландами в ідентичній конфігурації, увінчався успіхом, однак він був розпочатий ще до створення НЄПГ. Іншим напрямом роботи Єврогрупи було забезпечення взаємовигідного співробітництва між США і Європою, що призвело до укладення ряду двосторонніх меморандумів про взаєморозуміння, метою яких було полегшення доступу на американський ринок. Найбільш очевидним результатом діяльності НЄПГ було створення програми EUCLID для проведення передконкурсних досліджень (на зразок програми EUREKA в цивільній галузі).

У ході підготовчого періоду до Маастрихтської конференції був виявлений підвищений інтерес до стимулювання оборонного виробництва в європейському масштабі. Збори Європейської Ради в Римі 14-15 грудня 1990 року включили до переліку питань, яким міжурядова конференція повинна приділити особливу увагу, економічне і технологічне співробітництво в галузі озброєнь, а також координацію політики його експорту. У розділі, присвяченому операційній ролі ЗЄС, Маастрихтський договір містив положення про «посилення співробітництва в сфері озброєнь з метою створення європейського агентства з озброєнь» (розглядатиметься нижче). Ця пропозиція була частиною спільної ініціативи, висунутої президентом Франції Міттераном і канцлером Німеччини Коелем 4 жовтня 1991 року.

Потім Франція і Німеччина виступили із спільною заявою на зустрічі Конференції національних директорів з озброєння (NADS), пропонуючи включити НЄПГ до ЗЄС. Цю пропозицію піддали тривалому розгляду, але на зустрічі

в Бонні 4 грудня 1992 року міністри оборони тринадцяти держав погодилися передати ЗЄС функції НЄПГ, за умови, що всі члени НЄПГ будуть мати право повної участі в будь-якому форумі щодо співробітництва в галузі озброєнь, зберігаючи всі свої права й обов'язки. Це було особливо важливо для Норвегії і Туреччини, які були «асоційованими членами» ЗЄС, і для Данії, яка була тільки «спостерігачем» та воліла тримати співробітництво в галузі озброєнь осторонь від організацій ЗЄС. Нова назва утвореної організації звучала як Західноєвропейська група озброєнь (Western European Armaments Group, WEAG).

Міністри приділяли все більшу увагу ЗЄГО у деклараціях, прийнятих за результатами зборів. На зборах у Нордвейку в листопаді 1994 року вони погодилися створити дослідницьку групу з метою підтримки програми EUCLID. Також була прийнята пропозиція Німеччини щодо створення неофіційної групи експертів ЄС і ЗЄС для вивчення можливих варіантів європейської політики в галузі озброєнь. Рішення про створення Європейського агентства озброєнь було негативним, оскільки на той момент не існувало умов для створення агентства, що здійснювало б повний діапазон функцій постачання від імені держав-членів. Проте, була схвалена франко-німецька ініціатива про створення нової структури співробітництва в галузі озброєнь як допоміжного органу в рамках Брюссельської угоди. Міністри Франсуа Ліотар і Фолькер Рюе були готові продовжувати своє двостороннє співробітництво в рамках ЗЄС і запропонували колегам вчинити аналогічно. Масштаб цієї ініціативи досить

довго залишався неясним. Лише 12 листопада 1996 року Франція, Німеччина, Італія і Великобританія підписали документ про створення Об'єднаного агентства військових поставок (*Organisation conjointe de cooperation en matiere d'armement, OCCAR*).

На конгресі в Мадриді в 1995 році міністри підтримали зміцнення діалогу між ЗЕГО та оперативними користувачами з метою уніфікації військових вимог у контексті співробітництва в галузі озброєнь. Генеральний секретар ООН рекомендував надати повноваження в цьому зв'язку групі EUROLONGTERM, під відповідальність начальників штабу. Роботу з розробки Статуту і Меморандуму про взаєморозуміння (*Memorandum of Understanding, MOU*) для Європейського агентства озброєнь не було завершено, і «ряд суттєвих труднощів усе ще підлягає вирішенню».

На зустрічі в Остенде 19 листопада 1996 року був створений новий допоміжний орган ЗЕС – Західноєвропейська організація з озброєнь (*Western European Armaments Organisation, WEAO*), із Статутом і Меморандумом про взаєморозуміння. Дослідницька група EUCLID отримувала юридичний статус, з повноваженнями на розміщення контрактів і виконання функцій виконавчого органу ЗЕОО, виступаючи як попередник Європейського агентства з озброєнь. Перші контракти цього агентства були укладені з компаніями Thomson-CSF, DASA і консорціумом GEC-Marconi, на розробку сучасних радарних технологій. Була розроблена нова процедура EUROFINDER, за допомогою якої учасники промисловості могли подавати пропозиції

щодо дослідницьких і технологічних проектів безпосередньо, для розгляду і можливого наступного включення до програми EUCLID.

Як зазначалося раніше, в Амстердамському договорі приділялося мало уваги співробітництву в сфері озброєнь у контексті розвитку спільної оборонної політики. Це було несприятливо як для європейської оборонної промисловості, так і для Європейської Комісії, що у травні 1996 року опублікувала повідомлення про проблеми європейської оборонної промисловості в якості «внеску в дії на європейському рівні». У вересні 1997 року Комісар Бангеманн представив Раді Європи і Європейському парламенту доповідь під назвою: «Проблеми аерокосмічної промисловості на світовому рівні». Він дійшов висновку, що у багатьох секторах ВПК в Європі може існувати лише одна компанія на сектор. Ця заява була особливо актуальною стосовно виробництва авіаційних фюзеляжів – на думку багатьох експертів, на європейському ринку є місце лише для одного великого військово-цивільного виробника. Однак, у результаті впровадження такої пропозиції не обов'язково виникнуть проблеми з конкуренцією, принаймні поки існує повноцінний світовий ринок із сильними іноземними конкурентами. Суть доповіді була зрозумілою, незважаючи на те, що приклад був досить радикальним. Цю пропозицію слід було обмежити рамками сектора фюзеляжів для цивільної і військово-транспортної авіації, оскільки виробництво фюзеляжів для винищувачів – це зовсім інша галузь, тісно пов'язана з виробництвом корпусів ракет та інши-

ми високотехнічними галузями, і, отже, консолідація в цій сфері відбувається інакше.

Проте, своєчасний заклик до міжнаціональної реструктуризації на європейському рівні був почутий. 12 листопада 1997 року був прийнятий стратегічний документ Європейської Комісії, розроблений Бангеманном і Ван ден Бруком. Від Ради зажадали прийняття проекту «загального положення», в якому пріоритетними галузями були обмін технологіями усередині Європейського Співтовариства, державні закупівлі та єдині митні процедури. План дії був розрахований на стислі строки реалізації – набір першочергових заходів підлягав реалізації вже в 1998 році. План також включав раціоналізацію стандартів, перегляд законодавства в сфері технологій подвійного використання, створення відкритого документа з експорту озброєнь у ЄС і проведення порівняльного аналізу оборонних галузей промисловості. Дані, наведені в документі, вказували на те, що імпорту продукції, пов'язаної з обороною, країнами ЄС зі США у шість разів перевищував обсяг експорту аналогічних європейських товарів. Розосередженість європейської промисловості підтверджувалася тим фактом, що в 1996 році вісім головних європейських оборонних компаній мали товарообіг в 60 млрд доларів, тоді як обсяг продажів трьох найбільших американських фірм склав 90 млрд доларів. Залишивши позаду запеклу полеміку щодо компетентності Європейської Комісії в цій царині, Франція, Німеччина та Великобританія повернулися обличчям до проблеми і зверну-

лися до своїх космічної та оборонно-електронної галузей промисловості з проханням надати плани перспективного розвитку протягом трьох місяців.²⁸

Після конгресу в Остенде значного багатостороннього прогресу не спостерігалось. Це в черговий раз поставило під сумнів політичну волю головних гравців до реалізації своїх пишномовних заяв. Уже в 1995 році COREPER (Комітет постійних представників ЄС) заснував неофіційну групу, пізніше названу Тимчасовою робочою групою POLARM. Спочатку завданням цієї групи було вивчення неформальної доповіді ЄС/ЗЕГО з описанням варіантів розвитку європейської політики озброєнь і вироблення рекомендацій щодо подальших дій. Група обговорила аспекти оборонно-промислової бази і європейського ринку оборонної продукції, але конкретних висновків не зробила. Лише в першій половині 2003 року, під головуванням Греції, ця група почала працювати динамічніше, завдяки чому протягом декількох місяців Радою Європи були підготовлені і прийняті резолюції щодо стандартизації, реструктурування вимог у секторі озброєння і безпеки поставок.

Тим часом, основною рушійною силою залишалося зростаюче партнерство Франції, Німеччини, Італії та Великобританії у форматі OCCAR. Теоретично, це агентство було відкрито й для інших країн, за умови дотримання затвердженого набору правил поведінки (так званих «баден-баденських принципів») і активної

участі в спільній програмі. Метою групи було скасування принципів справедливого обороту (*juste retour*) під час роботи в рамках єдиної програми – замість цього планувалося урівноважити частки участі в роботі на багатопроектній основі. Таким чином, OCCAR могло стати ядром нового агентства з озброєння і здійснювати роботу не тільки на фазі досліджень (як це робили EUCLID і ЗЕОО). Однак цей підхід зіткнувся із сильними запереченнями, особливо від великих країн.

Як і ЗЕОО, законодавчо OCCAR могло стати повноправним агентством з озброєнь. Відповідно до статті 8 Угоди OCCAR, агентство могло виконувати цілий діапазон завдань, визначених йому державами-членами:

- управління поточними і майбутніми спільними програмами, у тому числі конфігураційний контроль, виробнича підтримка та дослідницькі роботи;
- управління національними програмами за дорученням держав-членів, що беруть участь у них;
- підготовка технічних специфікацій на розробку й закупівлю оснащення, що визначено спільно;
- координація планування і спільної дослідницької роботи, а також, разом з відповідними військовими фахівцями, вивчення технічних рішень для задоволення майбутніх оперативних вимог;
- координація національних рішень щодо спільної промисло-

вої бази і спільних технологій;

- координація капітальних інвестицій і використання випробувальних центрів.

Будучи міжнародною угодою, OCCAR залишалося в силі й після створення Європейського оборонного агентства, якому воно надавало сприяння. Його головним завданням було продемонструвати ефективність в управлінні спільними проектами. OCCAR прийняло на управління наявні франко-німецькі проекти (HOT, Roland, Milan), а зараз агентство бере участь у роботі над проектом штурмового вертольоту Tiger (Франція – Німеччина), майбутнім сімейством ракет класу «земля-повітря» (Франція – Італія) і проектом транспортного літака A400M (Бельгія – Іспанія – Франція – Німеччина – Португалія – Туреччина – Великобританія). В 2003 році штат OCCAR чисельністю в 200 осіб управляв проектами із загальним бюджетом 1 млрд євро. Буркард Шмітт зазначив, що рішення держав-членів щодо того, які програми повинні управлятися OCCAR, приймалися «майже спонтанно і без чітко визначених критеріїв». Шмітт вважав, що причиною є відсутність єдиного європейського органу, відповідального за здійснення закупівельного циклу, здатного забезпечити більш систематичну підготовку до цього процесу.²⁹ На сьогодні всі проекти були організовані в рамках традиційних міжурядових угод. Адміністративні витрати були зніжені, але для повноцінного застосування власних принципів і досягнення справедливого обороту

28 Документ Комісії ір 97/983 від 12 листопада 1997 року і заяви, зроблені у трьох столицях 9 грудня 1997 року.

29 Монографія *Chaillot Paper No. 63*, р. 25-26.

OCCAR довелося б започаткувати кілька нових програм практично одночасно. Бельгія стала п'ятим членом OCCAR за рахунок участі в проєкті A400M. Іспанія подала заяву на вступ, але її вимогу одержати 8 голосів (країни-засновники отримували 10) було відхилено, із застереженням, що цю умову може бути задоволено, якщо Мадрид приєднається до додаткового великого проєкту, переважно до проєкту з розробки вертольоту Tiger. Іспанія погодилася з цією умовою, підписала відповідний контракт і дала згоду на встановлення складальної лінії на своїй території.

Ще одним спільним проєктом за межами ЄС став Лист про наміри (Letter of Intent, Lol), підписаний в липні 1998 року міністрами оборони шести найбільших європейських країн-виробників авіаційного озброєння (чотири засновники OCCAR, плюс Іспанія і Швеція). Первісна мета проєкту полягала в тому, щоб полегшити міжнародне реструктурування оборонної промисловості. У липні 2000 року в рамках проєкту був зроблений наступний крок у вигляді Рамкової угоди (Framework Agreement), обов'язкового міжнародного договору, що охоплює шість сфер: безпека поставок, експортні процедури, безпека інформації, досліджень і технологій, поводження з технічною інформацією та узгодження військових вимог. Всі ці сфери раніше були предметом дискусій. Для деталізації роботи системи були розроблені угоди із упродовження.

У сфері безпеки поставок країни, що підписали статутні доку-

менти, взяли на себе зобов'язання не перешкоджати поставці оборонних товарів і послуг, зроблених на їхній території, партнерам по Листу про наміри, у тому числі надавати їх із власних запасів. ВПК цих країн повинні були прийняти національні кодекси поведінки із зобов'язаннями розглядати національні потреби як пріоритет і використовувати системи перерозподілу ресурсів для виробництва у випадку кризи.

У сфері експорту Рамкова угода була інноваційною з погляду розробки Глобальної проєктної ліцензії (ГПЛ, Global Project Licence) для спрощення експортних процедур. Якщо ГПЛ видається певному спільному промисловому або урядовому проєкту, то його система, підсистеми і компоненти підлягають вільному переміщенню в межах територій шести партнерів. У разі потреби експорту до країн, що не приєдналися до Листа про наміри, «дозволені напрямки експорту» визначаються за рішенням партнерів, що може змінюватися у разі істотних змін у політичній ситуації в країні-імпортері.

Положення угоди в сфері безпеки інформації регулюють порядок відвідування промислових об'єктів та урядових закладів, рівні доступу і порядок консультацій у разі потреби доступу до секретної інформації третіх країн. Для координації відносин в галузі досліджень і технологій транснаціональних корпорацій – виробників озброєння був запроваджений кодекс поведінки. Також були розроблені спільні стандарти стосовно прав інтелектуальної

власності, що застосовуються переважно до компаній (тим часом як уряди зберігають деякі прерогативи щодо передачі прав інтелектуальної власності та оплати роялті). Завдання з формулювання спільних потреб і можливих спільних рішень було передано спільній раді.

Процес реалізації положення Листа про наміри не призведе до створення постійної інституціональної структури. Управління цим процесом здійснюється Виконавчим комітетом, що зустрічається чотири рази на рік, на рівні, що для всіх країн-учасниць (крім Швеції) є значно нижчим за рівень національних комітетів з озброєнь. За словами Буркарда Шмітта, цей процес з самого початку проходив у ключі протиріччя між необхідністю швидкого одержання конкретних результатів і небажанням сторін проводити більш глибокі реформи.³⁰ Незважаючи на участь у процесі міністерств закордонних справ країн-підписантів (а у випадку Швеції – робочої групи високого рівня), підхід був занадто вузьким і не міг охопити всі необхідні технологічні, фінансові й економічні аспекти стратегічних галузей промисловості. Міжурядовий підхід вимагав надто багато часу й зусиль. З роботи Рамкової угоди та її різних заходів можна винести ряд корисних уроків, однак це є лише початком. Незважаючи на те, що європейський ринок оборонної продукції не був створений, досягнення цього процесу можна розглядати як точки відліку для більш комплексних рішень.

³⁰ *Монографія Chaillot Paper No. 63, p.28.*

3.4. НА ШЛЯХУ ДО ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Європейським країнам знадобилося багато часу для вирішення питань оборони і збройних сил. Коли в 1971 році розпочалася програма Європейського політичного співробітництва, політичні аспекти взаємин «Схід – Захід» стали частиною порядку денного, але щодо питань безпеки максимальним досягненням став початок роботи Конференції з безпеки і співробітництва в Європі (яка згодом перетворилася на ОБСЄ – Організацію з безпеки та співробітництва в Європі). Військові аспекти обговорювалися на конференції з питань взаємного балансу сил у Відні. У рамках цієї конференції позиція Заходу була погоджена з НАТО, без участі Франції, що не захотіла брати участь у військовій інтеграції.

У 1982 році міністри закордонних справ Німеччини і Франції висунули ініціативу Геншера-Коломбо, суть якої полягала в поширенні Європейської політики співробітництва (ЄПС) на сферу безпеки. Три країни-учасниці – Данія, Греція та Ірландія – не були готові приєднатися до цієї ініціативи з різних причин. Тому, в Урочистій Штутгартській декларації 1983 року стосовно ЄПС була зазначена лише заява про те, що країни «десятки» зобов'язуються проводити дискусії з політичних та економічних аспектів безпеки, але не військових. Сім членів Західноєвропейського Союзу були готові до наступного кроку, але достатнього ентузіазму не було виявлено. Деякі країни вважали, що дискусії з

оборонних питань поза НАТО призведуть до розбіжностей, особливо з урахуванням відмови Франції від участі в інтегрованій військовій структурі НАТО та від стратегії гнучкого реагування. Однак, усі сім країн погодилися обговорити нову роль Західноєвропейського Союзу на зустрічі в Римі з нагоди 30-річчя Паризького договору 1954 року.

Процес відродження Західноєвропейського Союзу не був рівномірним. Лише в 1987 році Президент Нідерландів зміг створити так звану «Гаазьку платформу з питань європейської безпеки» (Hague Platform on European Security Interests), що навела мости між Францією й іншими членами НАТО із стратегічних питань. Ця Платформа визнавала необхідність наявності в європейській обороні як звичайних, так і ядерних озброєнь, присутність у Європі збройних сил США та захист кордонів країн-учасниць НАТО. Останній пункт був сформульований замість традиційного для НАТО терміну «передова оборона». З політичної точки зору, Платформа зробила важливу заяву: «Європейська інтеграція не може бути повноцінною без розгляду питань оборони». Це формулювання було прийнято Великобританією й згодом часто використовувалося проти неї самої, у випадках, коли Лондон гальмував ті чи інші процеси.

Другим позитивним кроком стало рішення Західноєвропейського Союзу координувати операції з розмінування у Перській затоці під час Ірано-Іракської війни, що стало першим прикладом взяття Європою на себе відповідальності за події, що відбуваються за її межами. Зрозуміло, Євро-

па була зацікавлена у вільному мореплаванні в Перській затоці й безпеці поставок нафти не менше, або навіть більше, ніж США. Проте, у минулому Європа була занепокоєна своєю власною безпекою настільки, що її статус знизився до рівня регіональної держави (якщо не нижче), без амбіцій щодо проєктування сили на інші регіони для захисту своїх інтересів військовими методами.

Для НАТО і ЄС Ірано-Іракська війна стала вкрай нестандартною ситуацією, оскільки загроза Заходу не йшла від жодної з держав, залучених до війни, за винятком їхнього мінування. Через два роки ситуація змінилася. Саддам Хусейн вторгся до Кувейту в серпні 1990 року, підштовхнувши Раду Безпеки ООН до прийняття резолюції, що дозволяла використання «усіх необхідних засобів» для відновлення цілісності Кувейту та накладала повне торговельне ембарго на Ірак. ЗЕС став головною рушійною силою ембарго. Він здійснював огляд близько 75% всіх суден, що ходять у цьому районі. На піку операції у ній брали участь 39 військових кораблів, у тому числі судна нових членів, Іспанії і Португалії. Координація дій була набагато вищою, ніж у 1987-1988 роках. Сили розгорталися за комплементарним принципом, а потенціал матеріального забезпечення був об'єднаний, як і ресурси по повітряних і морських перевезеннях із країн постійного базування.

Після падіння Берлінської стіни й наступного за цим об'єднання Німеччини назріла необхідність виробити «політичний напрямок» процесів європейської інтеграції. Міжурядова конференція, що завершилася Маастрихтським договором, трансформувала Євро-

пейське Співтовариство в Європейський Союз і додала ряд нових елементів. Було ухвалено рішення щодо періоду введення евро та вироблення Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ), розпочалося співробітництво між міністрами юстиції та внутрішніх справ у контексті ЄС. Незважаючи на ці значні орієнтири, не було впевненості в тому, що отримане об'єднання може називатися союзом. СЗППБ та юридичне співробітництво здійснювалися тільки на міжурядовому рівні, без комунітарного підходу, що передбачав би висунення ініціатив Європейською Комісією, формування бюджету і контроль з боку Європейського Парламенту, а також роботу в сфері юрисдикції Європейського суду. Найбільш серйозним недоліком СЗППБ була її нездатність забезпечити надійну безпеку. У черговий раз було неможливо знайти компроміс між прихильниками НАТО і прихильниками європейських інтересів. Результатом стала серія складних формулювань. У Маастрихті члени Західноєвропейського Союзу прийняли наступну декларацію:

«Держави-члени Західноєвропейського Союзу (ЗЄС) дійшли згоди щодо необхідності розвивати суто Європейську ідентичність в сфері безпеки і оборони та підвищувати європейську відповідальність щодо питань оборони. Ця ідентичність досягатиметься поступово, проходячи послідовні фази. ЗЄС стає невід'ємною час-

тиною процесу розвитку Європейського Союзу і буде збільшувати свій внесок у зміцнення солідарності з Атлантичним союзом. Держави-члени ЗЄС згодні зміцнювати роль ЗЄС у довгостроковій перспективі спільної оборонної політики в рамках Європейського Союзу, що могла б у майбутньому привести до спільної оборони, порівнянної з такою самою в Атлантичному союзі. ЗЄС розвиватиметься як оборонний компонент Європейського Союзу і як засіб зміцнення європейської опори в Атлантичному союзі».³¹

У статті J.4 Договору про Європейський Союз містилося наступне формулювання перших двох підпунктів:

«Спільна зовнішня політика і спільна політика безпеки включають питання, що стосуються безпеки Союзу, у тому числі й формування у підсумку спільної оборонної політики, що згодом могла б бути перетворена у спільну оборону.

Союз звертається до Західноєвропейського Союзу, який є невід'ємною частиною розвитку Союзу, для розроблення та реалізації рішень і дій Союзу, що мають оборонне значення. Рада, за згодою інститутів Західноєвропейського Союзу, вживає необхідних практичних заходів».³² На той час ці положення здавалися досить складними, особливо з урахуванням того, що обіцяні практичні кроки не були зроблені. Як і раніше, було незрозумілим, що означають терміни «європей-

ська ідентичність» і «європейський компонент альянсу». Організація НАТО не ґрунтувалася на компонентах такого рівня, а для вираження ідентичності також були потрібні певні домовленості. Позитивним моментом стало те, що секретаріат ЗЄС можна було перенести з Лондона до Брюсселю; негативним – те, що координувати його дії було простіше з НАТО, ніж з ЄС. Однак, у 90-х роках ситуація дещо прояснилася. Було менше розмов про «європейську ідентичність» та «європейський компонент», натомість мало місце відкрите обговорення і розробка Європейської політики безпеки і оборони, яка у Маастрихті була лише ідеєю. На зустрічі в Амстердамі положення статті J.7 Маастрихтського договору були замінені простішими формулюваннями, а саме: що ЄПБО «містить усі питання, що стосуються безпеки ЄС, включаючи поступальну розробку спільної оборонної політики Союзу... що може привести до спільної оборони, якщо так вирішить Європейська Рада». Відповідно до Лісабонського договору, ЄПБО було перейменовано у Спільну політику безпеки і оборони (СПБО).

Під час підготовки Маастрихтського договору деякі пропозиції не знайшли значної підтримки і були передані для подальшого вивчення. Зокрема, ці пропозиції стосувалися питань «посиленого співробітництва в галузі озброєнь з метою створення єдиного євро-

31 Декларация 46-ой сессии Европейского Совета, которая добавляется к Договору про Европейский Союз (Declaration issued on the Occasion of the 46th European Council Meeting and Annexed to the Treaty on European Union on 7 February 1992); повний текст – див.: В. ван Екелен. Дискусії про європейську безпеку з 1948 по 1998 р. (Willem van Eekelen. Debating European Security 1948-1998, Sdu-CEPS 1998, Annex III, p.345-349).

32 Договір про Європейський Союз (Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29 July 1992).

пейського агентства з озброєнь». Для створення такого агентства було потрібно ще 13 років. Метою інших пропозицій було перетворення Інституту вивчення проблем безпеки ЗЄС (WEU Institute of Security Studies) (який прийшов на заміну трьох агентств у Парижі) на Європейську академію безпеки та оборони (European Security and Defence Academy). Цю ідею не було втілено в життя, однак сам інститут продовжує успішно функціонувати і має авторитет серед фахівців у сфері безпеки. Верховний представник Солана щорічно виступає на форумі цього інституту з доповідями про «стан Союзу».

ЗЄС здобув певний авторитет завдяки своїм акціям у Перській затоці, наступним діям щодо морського ембарго Югославії в Адріатиці та іншим подібним операціям, які здійснювалися поліцією і митниками на Дунаї. Після створення адміністрації ЄС в окрузі Мостар ЗЄС одержав прохання про надання правоохоронних сил для підтримки. Згодом ЗЄС також надав поліцейські сили в рамках взаємної підтримки для Албанії, що поринула в хаос після краху фінансової піраміди. Як ні парадоксально, всі ці дії (за винятком морської блокади) здійснювалися співробітниками поліції, що можна було назвати «оборонними діями» тільки якщо тлумачити термін «оборона» як синонім терміну «безпека».

У військовій сфері ЗЄС досяг деяких успіхів: заснував супутниковий центр у Торрехоні (Іспанія),

а після переїзду до Брюсселю – відділ планування, розташований у тому самому будинку, що й Секретаріат. Центр здійснював підготовку офіцерів для аналізу супутникових зображень, більша частина яких надавалася французькою комерційною фірмою SPOT. Спроба створити власні джерела одержання супутникових зображень була невдалою через недостатнє фінансування. Відділ планування проводив консультації для Генерального секретаря і Ради та працював над процедурами й умовами використання того, що згодом отримало назву «сили, підзвітні ЗЄС» (Forces Answerable to WEU, FAWEU).

У 1992 році на зустрічі в Петерсберзі на околицях Бонна міністрами були визначені можливі завдання ЗЄС: гуманітарна допомога, рятувальні операції (наприклад, жителів міст, що перебувають в облозі), операції з підтримання миру, а також роль збройних сил у врегулюванні криз управління, включаючи миротворчі операції. Термін «операції з підтримання миру» застосовується в традиційному тлумаченні ООН – в умовах, коли ворогуючі сторони досягли домовленості та припинили вогонь. «Миротворчі операції», говорячи сучасною мовою, – це примушування до миру. Відповідно до Амстердамського договору 1997 року ці місії були передані до повноважень ЄС, на вимогу Фінляндії і Швеції, які були готові брати участь у таких місіях, але не хотіли підписуватися під

зобов'язанням про автоматичне надання військової допомоги в рамках ЗЄС.

Великого успіху було досягнуто у грудні 1998 року, коли Президентом Франції Шираком і Прем'єр-міністром Великобританії Блером була підписана декларація в Сен-Мало. Найцікавіші її положення звучали так:

2. ...Союз повинен мати можливості автономних дій, підтриманих достатньою військовою силою, можливістю приймати рішення про їх використання і бути готовим до того, щоб реагувати на виникаючі міжнародні кризи...
3. Для прийняття рішень і надання дозволу на військові операції у випадках, коли НАТО не здійснює у них у повному складі, Європейський Союз повинен мати відповідні структури та ресурси для аналізу ситуацій, джерела розвідувальної інформації і можливість актуального стратегічного планування без непотрібного дублювання функцій...³³

Декларація свідчила про серйозну зміну позиції Великобританії, яка раніше прохолодно ставилася до військових дій у контексті ЄС. Інші прихильники Атлантичного альянсу, наприклад Португалія і Голландія, були здивовані таким поворотом, але не висловили заперечень. Положення Декларації Сен-Мало могли бути включені до рішення ЄС без заперечень, що й було зроблено під час засідань Європейської Ради в Кельні та Гель-

33 *Монографія Chaillot Paper № 47 Інституту вивчення проблем безпеки ЗЄС (зараз ЄС) (WEU (now EU) Institute of Security Studies) «Від Сен-Мало до Ніци. Європейська оборона – основні документи» (From St-Malo to Nice, European defence: Core documents, Paris, May 2001). Події наступних років були описані в інших монографіях Chaillot Paper, що є доступними на сайті www.iss-eu.org.*

сінкі в 1999 році. У ході останнього ці положення були сформульовані ще конкретніше:

«Європейська Рада підкреслює свою рішучість щодо розвитку автономних можливостей прийняття рішень та, у разі, коли НАТО не задіяний у них у повному складі, проведення військових операцій під егідою Євросоюзу як відповідь на міжнародні кризові ситуації».

У грудні 1990 року в Гельсінкі лідери Євросоюзу погодилися до 2003 року створити збройні сили чисельністю 50-60 тис. осіб, які можуть бути приведені у стан готовності у період до 60 днів і залишатися в готовності до одного року, для виконання повного діапазону завдань, окреслених Петербурзькою декларацією. У складі цих збройних сил повинні бути підрозділи швидкого реагування у стані високої готовності. Можливість підтримувати готовність підрозділів протягом одного року диктує необхідність підготовки додаткових бойових підрозділів і підрозділів підтримки, які перебувають у стані пониженої боєготовності і здатні прийти на зміну передовим силам.

Для реалізації цього завдання, що одержало назву «Гельсінські першочергові цілі», група національних експертів розробила «Гельсінський каталог першочергових цілей» (Helsinki Headline Goal Catalogue), в якому були сформульовані вимоги до військового потенціалу Євросоюзу, необхідні для досягнення постав-

лених завдань. Члени Євросоюзу отримали можливість внести свої пропозиції, які були зафіксовані в «Гельсінському каталозі сил» (Helsinki Force Catalogue). Країни Східної Європи, які мали приєднатися до Євросоюзу в 2004 році, одержали необхідні консультації і вирішили також подати свої пропозиції. Їх пропозиції були включені як доповнення до Гельсінського каталогу сил.³⁴

Порівняння цих двох каталогів (ГКПЦ містить цілі, а ГКС – перелік засобів, необхідних для їх досягнення) показало, що існує 42 проблеми, які необхідно розв'язати для виконання першочергових цілей. У листопаді 2001 року була скликана конференція з питань нарощування потенціалу, яка ухвалила рішення про розроблення Плану дій щодо європейського потенціалу (European Capability Action Plan, ECAP). Реалізація цього Плану почалася в лютому 2002 року. Його метою було запропонувати коротко- і середньострокові рішення для кожної із 42 проблем, на період, поки Євросоюз не набуде можливості щодо запровадження довгострокових рішень із закупівель нової військової техніки і оснащення.

Дев'ятнадцятьма комісіями, що діють у рамках Плану дій щодо європейського потенціалу, було розглянуто 24 проблеми із 42. Кожна комісія складалася з експертів, які представляли зацікавлені країни, один або кілька з яких керували комісією. Необхідно

було розробити загальні оперативні вимоги, скласти перелік всіх доступних засобів і поточних проєктів, визначити потенційні сфери найбільш ефективної взаємодії, ініціювати і розвивати співробітництво в майбутніх програмах, а також розробити варіанти для спільних кількісних і якісних рішень для зменшення дефіциту потенціалу.

Результати роботи цих 19 комісій були представлені міністрам оборони 15 країн-членів Євросоюзу на наступній конференції з питань нарощування потенціалу, 19 травня 2003 року. До обох каталогів були внесені виправлення з урахуванням результатів робіт і нових пропозицій. Нова фаза здійснення Плану дій щодо європейського потенціалу почалася зі створенням Гельсінського каталогу прогресу (Helsinki Progress Catalogue, HPC), що містив уже не пропозиції, а практичні кроки з виконання рекомендацій сторін.

Після цього 19 комісій були замінені 15-ма проектними групами (з можливістю створення додаткових груп у міру бажання країн керувати ними). Групи опікувалися такими проблемами:

- запровадження літаків у повітрі;
- пошук і порятунк у бойових умовах;
- стратегічні безпілотні літальні апарати;
- захист від ядерної, хімічної і біологічної зброї;
- штаби;
- сили спеціального призначення;

³⁴ Резюме подій, що привели до створення Плану дій щодо європейського потенціалу, наведено в документі A/1842 Асамблеї Західноєвропейського Союзу від 3 грудня 2003 року, в якому міститься доповідь пані Агуїар «Європейська оборона: об'єднання й посилення національних та європейських ресурсів. Коментарі до Щорічного звіту Ради» (Mrs. Aguiar. *European defence: pooling and strengthening national and European capabilities – Reply to the annual report of the Council*). Висновки президії Гельсінської сесії Європейської Ради від 10-11 грудня 1999 року доступні на сайті <http://europa.eu.int>.

- протиракетна оборона театру бойових дій;
 - стратегічні повітряні перевезення;
 - взаємосумісність;
 - космічні технології;
 - збір інформації, спостереження, визначення цілі та рекогносцировка (ISTAR);
 - стратегічні морські перевезення;
 - медичне забезпечення особового складу та цивільного населення у випадку надзвичайних ситуацій;
 - штурмові вертольоти;
 - вертольоти бойової підтримки.
- Звіт Асамблеї ЗЕС, представлений пані Агуіар, містив наступну інформацію з вищевказаних питань:
- Заправлення літаків у повітрі: оцінки ГКПЦ підтвердилися під час недавніх дій в Афганістані й Іраку, що підкреслили потребу в літаках-заправниках. Для застосування 75 таких літаків у районі бойових дій за кордоном ЄС потребуватиме цілого парку повітряних суден. Однак, відповідно до поточних пропозицій ці вимоги можуть бути виконані лише на 50%. Як попереднє короткострокове рішення група проекту ПДЕП запропонувала модернізувати літак C-130 і використати цивільні літаки, які можна реконструювати в літаки-заправники за допомогою мобільної ремонтної системи. Проте, членам ЄС необхідно співробітничати в цій сфері, інвестувати у створення багатонаціональної ескадрильї літаків-заправників та вживати необхідних заходів для відповідного оснащення A400M.
 - Пошук і порятунок у бойових умовах: у цій царині у ЄС немає кількісного дефіциту, однак є потреба в якісних удосконаленнях. Відповідна група проекту ПДЕП досліджує ряд варіантів: створення об'єднаної доктрини, що відповідає доктрині, прийнятій в НАТО, з наступною підготовкою особового складу та проведенням спільних навчань на європейському рівні. Однак, багато держав-членів уже мають плани закупівлі вертольотів, які до 2009 року істотно підвищать спільний європейський потенціал з пошуку і порятунку в бойових умовах.
 - Стратегічні безпілотні літальні апарати: висотні (HALE) і середньовисотні (MALE) БПЛА великої тривалості польоту практично відсутні, і ця проблема не має короткострокового рішення. У цій сфері держави-члени стикаються з бюджетними і технологічними обмеженнями. Перед проектною групою ПДЕП стоїть великий обсяг завдань, тому 2010 рік є цілком прийнятним строком.
 - Захист від ядерної, хімічної і біологічної зброї: проектна група ПДЕП фактично є першим форумом для європейського співробітництва в цій сфері. Тут також має бути докладено чимало зусиль для досягнення ефективного захисту від зброї масового ураження.
 - Штаби: комісія ПДЕП по штабах дійшла висновку, що держави-члени мають у своєму розпорядженні достатню кількість національних штабів на необхідних рівнях:
 - оперативні штаби (на стратегічному європейському рівні);
 - загальновійськові штаби (на тактичному рівні командування військами);
 - штаби кожного виду збройних сил (на тактичному рівні командування різними родами військ).
- У цьому питанні складність полягає у необхідності багатонаціонального складу кожного типу штабів для проведення операцій під егідою ЄС. Отже, перед проектною групою стоять такі завдання:
- Прийняти процедури для розширення числа офіцерів кожного штабу для досягнення багатонаціональності.
 - Прийняти загальні оперативні процедури для таких «загальноєвропейських» штабів.
 - Запровадити політику проведення маневрів і навчань, адаптовану до різних рівнів штабів.
 - У першочерговому порядку розв'язати проблему взаємосумісності командування й інформаційних систем; також необхідно визначити структуру для системи командування та інформації на європейському рівні.
 - Сили спеціального призначення: у цій сфері поки що мало конкретних результатів, однак проектна група вже виявила три ключових напрями дій: формування доктрини, взаємосумісність військ у цілому, а також взаємосумісність щодо комунікацій та підтримки дислокованих підрозділів. Ці проблеми підлягають ретельнішому вивченню.
 - Протиракетна оборона театру бойових дій: ЄС має у своєму розпорядженні достатню кількість наземних систем ПРО, але відповідна проектна група ПДЕП указала на недостатню кількість систем морського базування. Оскільки у найближчому майбутньому

не вбачається можливим придбати або орендувати системи для вирішення цієї проблеми, проектна група пропонує частково заповнити цю прогалину за допомогою сучасних наземних систем, поки не будуть доступні системи ПРО морського базування (що, найімовірніше, відбудеться в 2010 році).

- Стратегічні повітряні перевезення: проектній групі необхідно зосередитися на забезпеченні централізованої європейської координації, шляхом створення координаційного центру на базі Європейського центру координації транспортних повітряних сполучень (European Airlift Coordination Cell, EACC) в Ейнховені (Нідерланди), укладенні контрактів на оренду великовантажних транспортних літаків (з Росією, Україною й ін.), а в довгостроковій перспективі – на координації закупівель стратегічних транспортних літаків на європейському рівні.
- Взаємосумісність: відповідна проектна група повинна вивчити взаємодію між збройними силами країн ЄС у сферах гуманітарної допомоги й евакуації цивільного населення, де необхідність швидкого реагування вимагає дуже ретельної підготовки, для гарантування того, що підрозділи, які беруть участь у подібних місіях, можуть ефективно взаємодіяти.
- Космічні технології: цю проектну групу розділено на підгрупи, що працюють за такими напрямками:
 - а) концепція військового використання космічного простору;
 - б) визначення потреб військових операцій у космічних техно-

логіях, таких як телекомунікації, спостереження, пристрої перехоплення комунікацій, навігація, раннє попередження про ракетну загрозу;

в) розроблення ключових космічних технологій шляхом спільної розробки демонстраційних проектів;

г) розробка європейської супутникової системи для використання з різною метою, особливо в мережецентричних бойових діях.

- Збір інформації, спостереження, визначення цілі і рекогносцировка (ISTAR): завдання проектної групи ПДЕП з питань ISTAR полягає в пошуку шляхів виправлення недоробок в європейській системі збору інформації, шляхом використання систем повітряно-наземного спостереження (Air Ground Surveillance, AGS), робота яких використовує радіолокаційне обладнання повітряного базування. Ця група працює разом з робочою групою НАТО, створеною для вивчення цього питання. Однак, масштаби фінансування не дозволяють сподіватися на швидке вирішення цих питань.
- Стратегічні морські перевезення: щоб перебороти недоробки ЄС у цій сфері ПДЕП пропонує укласти чартерні контракти, що гарантують доступ до цивільних транспортних кораблів у випадку кризи, створити єдиний європейський координаційний центр і розробити відповідну морську транспортну політику під егідою Євросоюзу.
- Медичне забезпечення особового складу і цивільного населення у випадку надзвичайних ситуацій: щоб заповнити цю прогалину, ЄС необхідно

створити додаткові медичні підрозділи. Ряд із них можна створити за допомогою внесків країн-членів ЄС, а інші – шляхом відновлення наявних активів.

- Штурмові вертольоти: проектна група ПДЕП підкреслює необхідність взаємосумісності в цій сфері, спільного навчання, створення спільної доктрини, а також стандартизації тактики і процедур.
- Вертольоти бойової підтримки: у цій царині ЄС відчуває фінансовий дефіцит, оскільки внески держав-членів ЄС покривають лише половину всіх потреб. Проектна група рекомендує, насамперед, збільшити внесок кожної із країн, потім, у середньостроковій перспективі, організувати співробітництво та координацію на європейському рівні за допомогою розроблення спільних програм закупівель і забезпечення спільного фінансування. У довгостроковій перспективі проектна група пропонує державам-членам об'єднати наявні національні активи. Таким чином, очевидно, що варіанти, передбачені всіма проектними групами, можна розділити на три під-категорії:
 - оперативні концепції і доктрини: створення загальної концепції використання окремих видів збройних сил. Щоб уникати дублювання, необхідно використовувати концепції і доктрини НАТО в тих випадках, коли їх можна застосувати в рамках вимог ЄС;
 - підготовка та взаємосумісність: збільшення оперативної ефективності наявних національних збройних сил у рамках багато-

національних структур шляхом організації спільної підготовки особового складу і проведення навчань на європейському рівні. Підвищена взаємосумісність, починаючи з систем командування та систем комунікацій, є необхідною умовою функціонування сил у рамках європейської структури. Також стандартизація деяких типів оснащення веде до поліпшення процесу постачання;

- закупівля оснащення: незважаючи на те, що в короткостроковій перспективі деякий дефіцит може бути компенсований шляхом додаткових поставок або оренди оснащення, як довгострокове рішення рекомендується придбання специфічних видів військового оснащення. Тому державні члени ЄС повинні передбачити можливість додаткового фінансування розробок по окремих напрямках. Однак, проектні групи повинні брати до уваги фінансові обмеження, що є у більшості членів ЄС.

Крім того, у доповіді були окреслені інші сфери співробітництва, наприклад, підготовка, навчальні центри, політика проведення навчань, багатонаціональні сили та конкретні військові операції. Реальні операції є найбільш ефективним способом навчання особового складу головного штабу і збройних сил. Як приклад можна навести операцію «Конкордія» (Concordia) у Македонії та операцію «Артеміда» (Artemis) у Демократичній Республіці Конго. Операція «Конкордія» була організована на основі

так званої домовленості «Берлін Плюс»: «оперативний штаб», відповідальний за стратегічне керівництво, складався з офіцерів штабу об'єднаних сил НАТО в Європі (SHAPE) на чолі із заступником ВГК ОЗС НАТО (представником європейської країни). На театрі бойових дій «силовий штаб» забезпечується європейськими багатонаціональними силами. Операція «Артеміда» була першою самостійною операцією ЄС. Європейські багатонаціональні сили (1400 осіб особового складу) були розгорнуті в Буніа, під французьким командуванням. Сімнадцять країн взяли участь у цій операції відповідно до мандату ООН, що, згідно з главою VII, допускав використання примусових заходів. Насильство необхідно було зупинити якнайшвидше, а сили ООН не могли зібратися досить оперативно, але ЄС спромігся швидко розгорнути свої війська. Обидві ці операції були першими у своєму роді і забезпечили можливість встановлення зв'язку між НАТО і штабами нових військово-політичних структур ЄС у Брюсселі, Комітетом з політичних питань і питань безпеки (Political and Security Committee, PSC), Військовим комітетом і Штабом збройних сил ЄС.

Ці дві операції стали довгоочікуваним доказом того, що ЄС має можливість і бажання брати на себе відповідальність і проводити важливі військові операції. Проте зв'язок між цими діями і довгостроковими завданнями в галузі дослідження, розвитку і придбання оборонного оснащення був зрозумілий не повністю.

На той час, коли функції ЗЕС були передані ЄС, Центр з планування розробив ряд ілюстративних сценаріїв як основу для формування військових потреб. Вони були використані під час складання Гельсінського каталогу цілей, описаного вище, але не опубліковані. Згодом збільшилася потреба у більш точних сценаріях, як мінімум, для планування цілей. Цей момент був делікатним з політичної точки зору. Передчасне обнародування таких сценаріїв, безумовно, призвело б до їх громадського та парламентського обговорення. Проте, такі сценарії були необхідні для планування цілей і визначення пріоритетів, однак у разі настання потенційної кризи рішення по них приймалися б у політичному полі. Водночас, перелік недоробок щодо виконання Гельсінського каталогу цілей залишався занадто великим, і він не міг бути основою для складання оборонного бюджету, принаймні, доти, поки не стане можливою розширена спеціалізація завдань. Основним питанням залишалася мета європейських військ у середовищі безпеки, що змінюється.

Робота над Планом дій щодо європейського потенціалу (European Capability Action Plan) здійснювалася паралельно з Ініціативою НАТО щодо оборонного потенціалу (NATO's Defence Capabilities Initiative, DCI), певною мірою конкуруючи з останнім. DCI почалася традиційним для НАТО методом – формуванням переліку із 53 вимог, що був занадто громіздким для використання під час формування ефективних керівних принципів.³⁵ Кожна країна

35 Декларація Празького саміту Північноатлантичної ради, 21 листопада 2002 року, § 4с. // Доповнення до публікації «Atlantic News». – No. 3433. – November 22, 2002.

могла вказати на свій внесок до справи реалізації ініціативи. Це було основним критичним зауваженням, висловленим на дебатах Парламентської Асамблеї НАТО. У процесі підготовки до Празького саміту НАТО перелік було скорочено до шести пунктів, за якими окремі члени альянсу «взяли на себе рішуче і конкретне політичне зобов'язання збільшити свій потенціал»:

- захист від хімічної, біологічної, ядерної та радіологічної зброї;
- збір інформації, спостереження, визначення цілі та рекогносцировка;
- повітряно-наземне спостереження;
- командування, контроль і комунікації;
- бойова ефективність, включаючи високоточну зброю і засоби придушення ППО супротивника;
- стратегічні повітряні і морські перевезення;
- заправлення літаків у повітрі;
- забезпечення дислокованих бойових підрозділів.

Цей параграф завершувався оглядом відносин між ЄС і НАТО:

Наші зусилля з удосконалення потенціалу за допомогою ПРОП, а також зусилля Європейського Союзу з підвищення європейського потенціалу за допомогою Плану дій щодо європейського потенціалу, повинні бути взаємодоповнюючими за дотримання автономії обох організацій і проводитися в дусі відкритості.

Ці заклики мали сенс. Згодом збільшення потенціалу виправдає себе – як в операціях, керованих ЄС, так й в операціях під егідою НАТО. Однак, на практиці створення Сил реагування НАТО (NATO Response Force) (чисельністю спочатку в 21 тис., а потім в 25 тис. осіб) і угруповання Сил головних цілей ЄС (EU Headline Goals) (50-60 тисяч осіб), з виділенням у кожній з них 13, а потім 19 груп по 1500 осіб, викликало сумніви щодо можливості виділення сил для обох структур. Швидке реагування має на увазі негайне розгортання, що може бути реалізовано лише за наявності навчених військ. Як варіант, можна було б використати графік ротації, в якому кожна країна протягом одного року виділяла б підрозділи тільки однієї з структур. З огляду на те, що НАТО складається з 29 країн, а в ЄС – з 27, немає необхідності залучати сили кожної країни до кожної операції. Постало питання, чи не зашкодить акцентування уваги на бойових групах виконанню першочергових цілей. Але, навпаки, виправлення недоробок було основною метою нової додаткової програми Гельсінського каталогу цілей на 2010 рік, представленої в 2005 році у складі нового Каталогу першочергових цілей.³⁶ Призначення бойових груп – забезпечувати швидке реагування протягом 5-10 днів, тим часом як максимальний строк розгортання відповідно до Гельсінського каталогу цілей становить два місяці.

На жаль, бойові групи не знайшли застосування (як і Сили реагування НАТО), і в 2012 стало очевидним, що графік, який передбачає бойове чергування двох бойових груп по півроку, не виконується.

3.5. ЛІСАБОНСЬКИЙ ДОГОВІР

Лісабонський договір складається з двох документів: Договір про Європейський Союз (принципи) і Договір про функціонування Європейського Союзу (більш конкретні положення). Для цієї публікації найцікавішими є розділи щодо Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (CFSP) і Спільної політики безпеки і оборони (CSDP), які описані в статтях 17 і 18 (повноваження Верховного представника / Віце-президента Європейської Комісії з міжнародних відносин), 24 (цілі та обмеження СЗППБ / СПБО), 31 (процес прийняття рішень у рамках СЗППБ і принцип одностайності), 42, п. 3 (визначення Європейського оборонного агентства), п. 6 (можливість «постійного організованого співробітництва» між державами, які відповідають більш високим критеріям військових потенціалів і взяли на себе в цій сфері більш вагомі зобов'язання), п. 7 (нові зобов'язання щодо взаємодопомоги у разі збройної агресії) і статті 43 (розширений спектр Петербурзьких завдань). Найважливіші положення і Протокол про постійне

³⁶ Документ Асамблеї ЗЕС А/1885 від 30 листопада 2004 р., доповідь: «Співробітництво в сфері придбання оборонних систем в Європі», підготовлена паном О'харою (Mr. O'Hara. Cooperation on defence systems procurement in Europe). На симпозіумі в Еншеде (Нідерланди) заступник генерального директора Європейського військового штабу заявив, що увагу буде зосереджено на якісних аспектах, особливо на взаємосумісності, розгортанні сил, підтриманні, оснащенні, військових, командних і контрольних процедурах.

організоване співробітництво наведено в додатках до цієї роботи.

Лісабонський договір значно розширив повноваження Європейського парламенту, але водночас національні парламенти були більш активно задіяні в європейських справах. Їм була надана можливість висловити заяву протесту (дати «оранжеву картку») проти будь-якої пропозиції Європейської Комісії. Зовнішня політика, оборонна політика та політика безпеки залишалися сферами міжурядового узгодження, однак у цих сферах Європейський Парламент одержав більше повноважень завдяки положенням, що зобов'язали Верховного представника регулярно консультуватися з Європейським Парламентом «стосовно головних аспектів і основних пріоритетів» спільної зовнішньої політики, а також інформувати Європейський Парламент про розвиток цих напрямів політики. Верховний представник також зобов'язаний піклуватися про те, щоб погляди Європейського парламенту належним чином бралися до уваги. До діяльності з інформування Європейського Парламенту можуть залучатися спеціальні представники. Європейський Парламент може звертатися з питаннями або формулювати рекомендації, а також повинен проводити дебати щодо прогресу, досягнутого в реалізації відповідних політик, двічі на рік.³⁷ Ця система виявилася ефективною. Парламент затверджує конструктивні доповіді, навіть якщо формально він не має компетенції щодо міжурядових питань. При цьому Верховний представник

проводить більше часу в Європейському Парламенті, ніж багато хто з міністрів закордонних справ у парламенті власних країн.

Більша частина місій Євросоюзу були невеликими за розміром і мали скоріше цивільний, ніж військовий характер. Нещодавно було утворено кілька додаткових місій. Так, 18 червня 2012 року Рада затвердила напрямок місії EUAVSEC із 64 осіб (21 з місцевого населення) для забезпечення авіаційної безпеки в аеропорті Джуба (Південний Судан). Це рішення очікувало на прийняття протягом 10 років, через нерішучість Великобританії. У червні того ж року були затверджені принципи роботи цивільної місії EUCAP SAHEL, що направляється в Сахель, спочатку на територію Нігеру (який запросив цю місію), з можливим розширенням на території Мавританії і Малі. Ця місія розпочала роботу в серпні 2012 року, а потрібний оперативний потенціал має бути досягнутий до 1 жовтня.

План дій щодо посилення підтримки ЄС миротворчих операцій ООН, наданий для розгляду Директорату з управління та планування в кризових ситуаціях (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD), зазнав невдачі. Цей документ являв собою спробу систематизувати різні дії, які необхідно вчинити, описати сфери відповідальності і запропонувати графік виконання. Комітет з політичних питань і питань безпеки визнав план надмірним. Можливо, ДУПКС спробував привласнити собі надто велику частку проєктів. Основними пунктами плану були:

- Складання переліку військових потенціалів, які можуть надати держави-члени ЄС. Відповідальний: Військовий комітет ЄС. Строк виконання: 6 місяців.
- Аналогічно по цивільних потенціалах. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 6 місяців.
- Створення організаційної структури для обробки внесків держав (модель депозитарно-розподільчого центру). Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 1 рік.
- Надання ЄС модуля для операції ООН, з урахуванням принципу незалежного прийняття рішень в ЄС. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 1-2 роки.
- Створення координаційного механізму ЄС-ООН для спільного планування надання ЄС ресурсів цивільного характеру для підтримки операції ООН. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 1 рік.
- Аналогічно для військової операції: операція проміжного періоду, до готовності сил ООН (по типу операції «Артеміда») або спільне розгортання й операція поглинання. Відповідальний: Військовий штаб ЄС. Строк виконання: 1 рік.
- Поліпшення координації між ЄС та ООН під час надання допомоги регіональним організаціям, напр., Африканському Союзу. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 1 рік.
- Укладення угод на підтримку ініціативи ООН щодо цивільних ресурсів, а саме: забезпечення спеціальних ресурсів (прикор-

37 Витяг наведено в Додатку 1 до цієї роботи.

донний контроль, реформа сектора безпеки, адміністративні ресурси), допомога з підготовки і навчання персоналу тощо. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: залежно від швидкості виконання завдань у рамках ініціативи ООН.

- Установлення технічних зв'язків з Департаментом ООН з проведення миротворчих операцій і Департаментом польової підтримки в рамках розробки цивільних потенціалів і методів комплектування особовим складом. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 1 рік.
- Установлення технічних зв'язків з Департаментом ООН з проведення миротворчих операцій і Департаментом польової підтримки в рамках управління кризовими ситуаціями, а також з метою співробітництва в сфері підготовки і навчання. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 1 рік.
- Установлення технічних зв'язків для оцінки накопиченого досвіду. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 1 рік.

- Створення спільної структури для співробітництва ЄС – ООН у сфері підтримання миру та управління кризовими ситуаціями. Відповідальний: ДУПКС. Строк виконання: 2 роки й більше.

Викликає занепокоєння брак прогресу щодо турецько-кіпрського питання, що продовжує паралізувати відносини між ЄС і НАТО, оскільки кожна країна чинить опір участі іншої в організації, до якої вона входить. Туреччина вважає, що в операціях НАТО повинні брати участь тільки ті країни, які беруть участь у «Партнерстві заради миру». Кіпр наполягає на тому, щоб його кораблі допускалися в турецькі порти. Ця суперечка справляє особливо значний вплив на ЄОА, в якому Туреччина (яка була учасником Західноєвропейської групи з озброєнь) не має навіть статусу спостерігача. Конфлікт також викликав ряд дивних ситуацій, наприклад, в Афганістані, коли підрозділи Поліцейської місії Європейського Союзу (EUPOL) повинні були отримати захист з боку Міжнародних сил сприяння

безпеці (ISAF), однак забезпечити захист у рамках загальної угоди виявилось неможливим, і в результаті домовленість досягалася окремо в рамках кожної Групи з відновлення провінцій. Туреччина і Кіпр не проводять формальних зустрічей на рівні міністрів закордонних справ, однак вони зустрічаються за вечерею двічі на рік: у Брюсселі, як гості уряду Бельгії, і в ООН, у вересні, як гості США. Підтримується контакт між Постійною радою НАТО і Комітетом з політичних питань і питань безпеки, але лише в рамках угоди «Берлін Плюс», відповідно до якої ЄС використовує ресурси НАТО, переважно військові командні підрозділи та підрозділи зв'язку (на практиці, лише в рамках операції ALTHEA у Боснії). Це порушує питання – яка доля чекає на ці контакти після завершення операції ALTHEA? Угоду «Берлін Плюс» було обмежено рамками цієї операції не лише через турецько-кіпрську проблему, але й у зв'язку з небажанням Франції брати участь у більш широких консультаціях, через побоювання потрапити під вплив США.

4. Цілі

4.1. ЄВРОПЕЙСЬКІ СЦЕНАРІЇ

У передмові до «Доповіді незалежної робочої групи», опублікованої Інститутом вивчення проблем безпеки Євросоюзу під назвою «Європейська оборона: запит на підготовку відкритих публікацій», директор Інституту пані Ніколь Гнесотто зазначила, що є дві причини думати, що найближчим часом на Європейську перспективу просторового розвитку (European Spatial Development Perspective, ESDP)³⁸ очікує суттєвий прогрес³⁹. Перша причина – погіршення міжнародної обстановки в контексті кризових ситуацій на Балканах, у країнах Африки, Молдові, на Кавказі і особливо на Близькому Сході. Незалежно від власних побажань, європейським країнам не вдасться уникнути міжнародних проблем, особливо зараз, коли їхні громадяни стурбовані питаннями власної безпеки. Друга причина, на думку Гнесотто, полягає в тому, що США наполягають на тому, щоб їх союзники докладали більших зусиль, як у двосторонніх відносинах, так й у міжнародному контексті. Пропозиція підготувати відкриту публікацію, на зразок документів, уже виданих багатьма урядами,

не була новою, однак доручити це завдання міжурядовій групі або навіть, на формальну вимогу, Інституту, виявилось неможливим. На засіданні в Лаакені, 15 грудня 2001 року, Європейська Рада схвалила «Декларацію про оперативні потенціали Спільної європейської політики безпеки і оборони» (Declaration on the operational capability of the common European security and defence policy) і доповідь Президента Бельгії, що містила заяву про те, що «акцентом роботи Інституту будуть публікації з питань європейської оборони в рамках Петерсберзьких завдань», що сприятиме більш якісному інформуванню громадськості. Інститут здійснював роботу в цьому напрямі за допомогою незалежної робочої групи.

Члени робочої групи поділяли думку, що «незважаючи на те, що застосування сили не є першим чи єдиним методом розв'язання регіональних або міжнародних криз, Євросоюз повинен мати у своєму розпорядженні певну кількість сил у стані певної готовності й оперативної ефективності, як мінімум, для більшого спектру дій у випадку кризової ситуації та для сприяння прийняттю рішень на вищому політичному рівні». Сама по собі ця заява не містила інфор-

мації про масштаб необхідних сил і оснащення. Більше того, перед робочою групою постало зростаюче питання щодо протиріччя між двома видами військових вимог: з одного боку, необхідність забезпечити вкрай мобільні й гнучкі сили, готові до швидкого реагування і проведення експедиційного втручання, а з іншого, необхідність розгортати та підтримувати певну кількість миротворчих сил для врегулювання кризових ситуацій. Навіть якщо взяти до уваги ризик ескалації конфлікту, другий вид сил менше підходить для проведення бойових операцій, ніж перший, і вимагає інших навичок, підготовки та оснащення.

Робоча група розробила п'ять сценаріїв із широким описом можливих завдань, на підставі яких можна було сформулювати рекомендації щодо планування і закупівель:

- I. Широкомасштабні операції з підтримання миру.
- II. Гуманітарні інтервенції високої інтенсивності.
- III. Регіональні бойові операції із захисту стратегічних європейських інтересів.
- IV. Запобігання атакам з використанням зброї масового ураження.
- V. Національна оборона.

³⁸ Відповідно до Лісабонського договору Європейська політика безпеки і оборони була перейменована у Спільну політику безпеки і оборони.

³⁹ Опубліковано у травні 2004 року. Всі публікації Інституту вивчення проблем безпеки Євросоюзу (EU Institute for Security Studies) доступні на сайті www.iss-eu.org. У вересні 2004 року Інститут опублікував роботу «Безпека Євросоюзу та оборонна політика: перші п'ять років (1999-2004)» (EU Security and Defence Policy, The first five years (1999-2004)) з передмовою Хав'єра Солани (Javier Solana) і за редакцією Ніколь Гнесотто (Nicole Gnesotto).

Перший сценарій описує операції від стриманого моніторингу та спостереження за виконанням перемир'я до масштабного і комплексного застосування сил класу IFOR і KFOR, які стали константою в контексті безпеки в період після Другої світової війни. У рамках цього сценарію не було знайдено суттєвих прогалин. Як і зазначалося у звіті Брахімі (ООН), Євросоюз здатний розгорнути свої сили протягом 60 днів, а організувати місії – протягом 15 днів. Найбільш серйозною проблемою була організація розгорнутих і безпечних систем командування, контролю і комунікацій. Проте, було зазначено, що акцентування уваги на операціях з підтримання миру може нести з собою високі альтернативні витрати, тобто, проведення таких операцій може істотно знизити можливість задовільної участі в сценаріях, які вимагають розширення військової присутності.

Другий сценарій має на увазі наявність і, за необхідності, використання сил, здатних запобігти геноциду, без значного обмеження географії дій, з огляду на, що такі ситуації можуть виникати де завгодно, як уже трапилося в Боснії, Руанді і Східному Тиморі. У цьому сценарії акцент зроблено на швидкому розгортанні першого ешелону сил, тим часом як другий ешелон запроваджує міжнародний протекторат над територією. Подальша міжнародна присутність відбувається за першим сценарієм. У звіті також зазначено, що політичні відносини за умовчанням перешкоджають

швидкому втручання, оскільки, допоки не відбулося нічого серйозного, інтервенцію навряд чи можна вважати виправданою. У разі скоєння злочинів, втручання може бути політично виправданим, але до цього часу вже можуть бути втрачені життя.

На оперативному рівні передбачається, що інтервенція вимагає наявності особливих оперативних сил з підтримкою тактичної авіації (як для безпосередньої авіаційної підтримки, так і для наступальних дій), а також повітряного і морського транспорту. Ці сили повинні мати можливість проводити протиповстанські бойові операції в сільській місцевості (оточення, пошук і знищення), встановлювати і контролювати безпечні території, забороняти або гарантувати пересування, за потреби, проводити кампанії, спрямовані на «серця і уми» населення, пропонувати військову допомогу міжурядовим і неурядовим організаціям, а також надавати гуманітарну допомогу. З огляду на терміновість дій у цьому сценарії рекомендується застосувати підхід з наявністю провідної країни, як це було в рамках операції «Артеміда» у провінції Ітурі (Республіка Конго).

У рамках цього сценарію робоча група виявила ряд недоліків. Найбільш серйозною проблемою знову є організація розгорнутих і безпечних систем командування, контролю і комунікацій, а також спостереження і розвідка на театрі воєнних дій, визначення цілей та агентурна розвідка. Наявних засобів повітряної і морської доставки може бути досить, але лише за

умов обмеженого розгортання. Однак, країни Євросоюзу відчувають дефіцит високомобільних сил і сил спеціального призначення, необхідних для участі в нестандартних бойових діях, а також нестачу штурмових вертольотів і вертольотів бойової підтримки. Загальний висновок робочої групи щодо цього сценарію звучав так: «наявні недоліки є значними, але їх можна усунути шляхом перерозподілу фондів і зміни організаційних пріоритетів, з незначним збільшенням загальних оборонних витрат».⁴⁰

У третьому сценарії регіональні бойові дії, спрямовані на захист стратегічних інтересів Європи, можуть потрапити під визначення операцій з примушування до миру, хоч і значно силового характеру. На думку робочої групи, регіональні війни в майбутньому можуть мати два важливих, але дуже різних типи впливу на інтереси Європи. По-перше, регіональні війни можуть безпосередньо загрожувати добробуту і безпеці Європи, у результаті переривання поставок нафти й інших товарів або послуг, значного збільшення вартості енергоресурсів чи змушеної міграції населення з територій, де існує загроза бойових дій. У рамках цього сценарію регіональна держава атакувала сусідню державу, яка потім звернулася до Євросоюзу або США за допомогою відповідно до статті 5 Статуту ООН. По-друге, регіональні війни можуть впливати на європейсько-американські відносини. Відмова від участі в урегулюванні криз, які безпосередньо стосують

⁴⁰ Ніколь Гнесотто. «Європейська оборона. Проект відкритого документа». *Європейський інститут досліджень в сфері безпеки (Nicole Gnesotto, European Defence, a proposal for a White Paper, EU Institute for Security Studies, Paris, May 2004).*

ся європейських інтересів, також може негативно вплинути на взаємини Європи і США, однак після іракської кампанії цей аргумент поділяють уже не всі. Але навіть до неї думки щодо цього питання розходилися. Прихильники тісних трансатлантичних зв'язків говорили про те, що у відносинах між США і ЄС необхідно «не менше Америки, але більше Європи». Інші хотіли, щоб Європа стала противагою США, однак ця мета є менш дружньою і найближчим часом об'єктивно нездійсненою. Таким чином, вважається більш конструктивним наполягати на забезпеченні можливості і готовності Європи брати на себе більшу відповідальність, у тому числі за межами континенту.

Сьогодні тільки США мають можливість ведення регіональних бойових дій. У доповіді йдеться про те, що країни Євросоюзу потребують усіх засобів, перерахованих у рамках вищевказаних сценаріїв, а також систем раннього попередження і далекого виявлення, авіаносної авіації, високоточної зброї і зброї, що застосовується за межами досяжності засобів ураження супротивника. У них недостатньо ресурсів для пошуку і порятунку в бойових умовах, заправлення літаків у повітрі, протиракетної оборони на театрі бойових дій, оцінки ступеню бойових ушкоджень, ведення психологічних операцій, а також транспортних вертольотів і навіть медичних підрозділів. Тилового забезпечення недостатньо для підтримання бойових операцій протягом необхідного періоду часу. Створення варіанта цього сценарію на чолі з ЄС вимагало б значного збільшення фінансування в порівнянні з вимогами «базового сценарію».

Четвертий сценарій – запобігання нападу з використанням зброї масового ураження, особливо з боку недержавних угруповань або нерегулярних збройних груп, не визнаних жодною державою. Показовим прикладом є режим Талібан в Афганістані й операція «Незламна свобода». На відміну від операції в Іраку, ці дії мали обмежений характер: поєднання великомасштабних нетрадиційних військових дій і середньомасштабних комплексних морських і повітряних операцій широкого спектру дії. Восени 2001 року США направили до Афганістану близько 6000 військовослужбовців сил спеціального призначення, що було менше, ніж Великобританія розмістила на Фолклендських островах у 1982 році. На більш широкому театрі бойових дій ці сили підтримувалися підрозділами Центрального командування США, чисельністю близько 60 тис. осіб (не більше, ніж було передбачено Гельсінськими першочерговими цілями Євросоюзу).

Теоретично, така операція була б під силу Євросоюзу, але робоча група зробила висновок, що кращим варіантом була б координація дій зі США. Країни Європи мають достатню кількість сил спеціального призначення, але на сьогоднішній день вони не здатні підтримувати їх протягом тривалого періоду часу. Більше того, украй імовірно, що більшість із них не спроможні ефективно діяти у важкопрохідній місцевості і під загрозою застосування біологічної, хімічної, радіаційної або ядерної зброї. Крім того, Євросоюз потребує ресурсів у сфері стратегічної розвідки, а також БПЛА середньої і великої тривалості польоту.

П'ятий сценарій – національна оборона європейських країн – ви-

магає розв'язання нових військових завдань, в основному з метою підтримки цивільної влади. Мета цих дій полягає в захисті об'єктів, які відповідно до даних розвідки є можливими мішенями терористичних актів, і мінімізації наслідків таких атак. Ці операції не були включені до Петербурзьких завдань, однак у новій Європейській Конституції (яка все ще потребує ратифікації) містяться положення про солідарність країн-членів Євросоюзу у випадку терористичних атак або природних катастроф.

Плани в рамках цього сценарію включають захист чотирьох найбільших аеропортів, двох морських портів, десяти найважливіших електростанцій, десяти найбільших хімічних комбінатів і всіх столиць країн Євросоюзу, включаючи місцеперебування керівництва ЄС у Брюсселі. Євросоюз повинен надати легку піхоту, для надання підтримки національним поліцейським силам щодо захисту найважливіших інфраструктурних об'єктів, і для захисту зовнішніх кордонів Євросоюзу. Для мінімізації наслідків нападу національні сили повинні допомагати в забезпеченні правопорядку. Як приклад можна навести французький план дій у надзвичайній ситуації «Vigipirate Renforce». Цей сценарій також передбачає заходи для ефективного карантину територій, де необхідно провести суцільну вакцинацію для лікування всього ураженого населення, що дозволяє локалізувати епідемію й уникнути залучення додаткових ресурсів.

За захист свого цивільного населення відповідає кожна країна, однак більшість країн Євросоюзу потребують засобів ліквідації наслідків застосування зброї масо-

вого ураження. Для запобігання терористичним атакам, які можуть мати катастрофічні наслідки, необхідно забезпечити більше спеціалізованих або контртерористичних підрозділів.

Робоча група дійшла наступних висновків і розробила рекомендації щодо ліквідації дефіциту ресурсів:

- Євросоюз не в змозі швидко розгортати сухопутні сили, а також не може забезпечити їх постачання через дефіцит підрозділів швидкого розгортання і високої бойової готовності.
- Євросоюз не має погодженої системи формування частин тимчасового складу, що значно обмежує їх здатність до розгортання і бойову стійкість.
- Євросоюз має можливість ведення різних військових операцій, включаючи бойові дії високої інтенсивності. Однак це пов'язано з високим ризиком жертв з боку сторін, що беруть участь у операції, і супутніх втрат.
- Бойові дії за межами території Європи, а також нові ролі і завдання, такі як боротьба із заколотами і тероризмом, вимагають нових доктрин і методів підготовки. Однак Євросоюз поки не розробив концептуальний підхід до реформи збройних сил із зміщенням акцентів від ведення традиційних бойових дій з чіткою локалізацією на мережецентричні бойові операції, як це було продемонстровано в операціях США в Афганістані й Іраку. Рекомендується створення європейського центру з розробки доктрин, можливо, у рамках Європейського коледжу безпеки та оборони.
- Євросоюз не в змозі забезпечити оперативну структуру для великомасштабних операцій. Існує достатня кількість оперативних штабів, однак прогалини в технічному забезпеченні віддалених операцій гальмують загальну оперативну ефективність.
- Зростаючі військово-технічні відмінності між США і більшістю їх європейських союзників порушують питання взаємосумісності.
- Євросоюз має обмежені можливості щодо прийняття стратегічних рішень і управління в кризових ситуаціях, частково через слабкість європейської військово-космічної програми. Зміни можуть бути запроваджені за допомогою спеціалізації «знизу нагору», шляхом односторонньої концентрації на окремому виді збройних сил; розробки вузькоспеціалізованих потенціалів; спільного фінансування національних військових потенціалів; розвитку колективних потенціалів у сфері командування, контролю і комунікацій (СЗ), збору інформації, спостереження, визначення цілі та рекогносцировки (ISTAR), тилового забезпечення, пошуку і порятунку в бойових умовах, управління літаків у повітрі, придушення ворожих систем ППО, всепогодних високоточних керуваних боєприпасів (PGM) і зброї далекої дії. Більш радикальні зміни варто впроваджувати за допомогою спеціалізації «зверху вниз», що передбачає об'єднання потенціалів для колективного використання і, як наслідок, колективний процес прийняття рішень або наявність наднаціонального командування, або ж створення постійного центру командування

і постійного оперативного штабу. Такий штаб можна організувати на рівні «бойових груп», на які зараз робиться особливий акцент у контексті європейських сил швидкого реагування, у складі 1500 військовослужбовців з компонентами, необхідними для проведення морських і повітряних операцій. Також є необхідним розширене фінансування та поліпшена координація науково-дослідних і дослідних робіт. При порівнянні вищеописаних сценаріїв, пріоритет надається національній безпеці. Захист громадян, медичне забезпечення, тилове постачання і дії в надзвичайних ситуаціях повинні бути скоординованими на європейському рівні, тому робоча група дійшла висновку про необхідність введення посади європейського координатора.

4.2. АМЕРИКАНСЬКІ СЦЕНАРІЇ

Після терористичних атак Аль-Каїди на будівлі Всесвітнього торгового центру та Пентагону, США відчули свою уразливість. Ці теракти відбулися на початку президентського строку Буша і призвели до зосередження уваги його політики на боротьбі з тероризмом. Чотирирічний прогноз Міністерства оборони США, опублікований в 2001 році, був розцінений багатьма як односторонній підхід до проблеми. План передбачав збереження за США переваги в силі і запобігання «конкуренції рівних». Не виключалася можливість упереджувальних дій для захисту від світового тероризму та запобігання загрози для США, їхніх партнерів і союзників від застосування «нашими ворогами» зброї

масового ураження.⁴¹ Громадська думка негативно сприйняла відповідь Вашингтона на масштабні прояви співчуття з боку світового співтовариства після подій 11 вересня 2001 року, що звучала як «не дзвоніть нам, ми самі з Вами зв'яжемося».

Європа також була стурбована заявою Міністра оборони Дональда Рамсфелда про те, що «склад коаліції визначатиметься складом місії», тому що це означало, що союзникам не надається можливість приймати рішення щодо складу операцій, а тільки можливість вирішувати, чи приєднатися до операції, уже визначеної США. Спільного підходу до управління кризовими ситуаціями можна було б домогтися за допомогою зворотного принципу: «коаліція визначає склад місії». Європейські держави також вважали, що від їх внеску в операцію має залежати ступінь їхнього впливу на безпосереднє проведення такої операції. Зі свого боку, США не були впевнені у здатності та готовності європейських союзників брати участь в операціях більшого, ніж регіональний, масштабу за межами європейського континенту і його найближчої периферії.

Коли європейські країни планували сценарії з метою посилення військового потенціалу, США поставили перед необхідністю розглянути сценарії, в яких менше уваги приділялося традиційній «війні до переможного кінця», а більше – процесам стабілізації і ре-

конструкції. Досвід Балкан та Іраку показав, що суто військові операції тривають недовго, але за ними настає тривала фаза стабілізації і державного будівництва. У цей період збройні сили усе ще повинні відігравати роль «стримування присутності» і, за необхідності, проводити силові акції, але ефективне державне будівництво є можливим лише за умови тісного військово-цивільного співробітництва.

Практично одночасно зі звітом робочої групи Інституту вивчення проблем безпеки Європейського Союзу, Центр технологій і політики національної безпеки (Center for Technology and National Security Policy, CTNSP) Університету національної оборони США (US National Defense University) опублікував звіт про проведення операцій із стабілізації, з описом сценаріїв і визначенням складу сил.⁴² Однією з його основних тез було те, що швидка поразка супротивника поставила перед США завдання забезпечити високу готовність стабілізаційних ресурсів, які повинні використовуватися одразу після закінчення основних бойових дій, а, в ідеалі, одночасно з їхньою фінальною фазою. Це є можливим лише за умови, якщо операції із стабілізації та відновлення були внесені до плану бойових дій з самого початку і якщо необхідні ресурси знаходилися на театрі воєнних дій, у стані готовності почати відповідні операції одночасно з капітуляцією або знищенням. У минулому відносно велика три-

валість основних воєнних дій дозволяла розробити план операцій з відновлення і почати здійснювати його у міру вгасання конфлікту. Проблема сьогодення – заповнення прогалини між виконанням головних бойових завдань і початком державного будівництва за допомогою місії із стабілізації та реконструкції.

Ця теза являла собою серйозне відхилення від доктрини Пауелла, розробленої в 1990 році під час війни з Іраком, що передбачала масовану інтервенцію, видалення військ Саддама Хусейна з Кувейту, швидке виконання поставлених завдань збройними силами і наступний швидкий відхід. Ці операції були успішно виконані, оскільки цілі коаліції залишалися в рамках відновлення незалежності Кувейту, а Президент Джордж Буш не піддався здійснюваному на нього тиску і не направив війська до Багдаду з метою зміни режиму. Багато хто вважав, що після ряду політичних провалів Саддам Хусейн на батьківщині був приречений як політик, однак цього не сталося, бо владу він тримав залізно.

У доповіді підкреслюється, що інтервенції, проведені США після завершення холодної війни, ставали все амбітнішими і дійшли до рівня зміни режимів правління. Швидка і рішуча військова перемога не гарантує мирну постконфліктну стабілізацію. Навпаки, історія показує, що для здійснення успішного державного будівництва необхідно від п'яти до семи

41 Міжнародне право дозволяє упереджувальні дії, але лише в тому разі, якщо швидкий напад є невідворотним. Ситуація в Іраку була іншою.

42 Див. Ганс Біннендйк, Стюарт Е. Джонсон. Трансформація щодо стабілізації та реконструкції операцій (Hans Binnendijk, Stuart E. Johnson. *Transforming for Stabilisation and Reconstruction Operations*. 2004). У 2002 році Біннендйком також видано роботу «Трансформація військової структури Америки» (*Transforming Americas military*), опубліковану ЦТПНБ.

років. Друга війна в Іраку була успішною з військової точки зору, але США були зовсім не підготовлені до управління державою із трьома великими етнічними групами (найбільшою з яких були шіїти, тісно пов'язані з Іраном) і зробили ряд помилок, у тому числі розпуск армії та звільнення ряду цивільних чиновників за відсутності адекватної заміни.

У доповіді Центру технологій і політики національної безпеки була висунута ключова теза – стандартної моделі сценарію стабілізації та реконструкції, яку можна використати для планування розвитку збройних сил США, на жаль, не існує. Багато залежить від масштабу операції, що значною мірою визначається розмірами країни й очікуваними труднощами. Отже, ключовим фактором може бути амбіційність цілей США. Однак, у доповіді був сформульований ряд суттєвих рекомендацій. Зокрема, пропонувалося сформувати два об'єднані військові штаби для координації дій підрозділів в операціях з пошуку і порятунку; два підрозділи рівня дивізії, з об'єднаними ресурсами, здатні до швидкої гнучкої модульної дислокації з урахуванням масштабу операції, а також чотири підрозділи рівня бригади (військової поліції, цивільних справ, інженерні та медичні підрозділи, підрозділи психологічних операцій), з підтримкою тактичного бойового потенціалу. Також рекомендувалося створити багатоконпонентні цивільні сили швидкого реагування для залучення одночасно з підрозділами пошуку та порятунку і підготовки до перехо-

ду від пошуково-рятувальних операцій (під військовим контролем) до реалізації програми національного будівництва (під цивільним контролем).

З погляду оснащення, пріоритет надається бездротовим і наземним системам зв'язку для забезпечення військово-цивільної взаємодії; автоматизованим системам; не смертельній зброї; приладам виявлення для міських операцій; і оснащенню, необхідному для аналізу реальної обстановки та планування. Особлива увага приділялася використанню автоматизованих систем для розвідки і знешкодження загроз. В Іраку були використані два типи безпілотних літальних апаратів: висотні Global Hawk і середньовисотні Predator. Для більш ретельної місцевої розвідки потрібні низьковисотні БПЛА, у тому числі малі системи, наприклад, Dragon Eye, а також дистанційно керовані наземні пристрої для розвідки будівель і печер. Застосування подібних засобів на великій території дозволить зменшити потреби в особовому складі.

Після переобрання Буша на пост президента з Пентагону надійшли інші оцінки. Чотирирічний прогноз Міністерства оборони, опублікований в 2005 році, містив серйозну переоцінку військової стратегії, структури збройних сил та їх оснащення.⁴³ Крім традиційної (але менш імовірної) загрози для США у вигляді військових операцій, були визначені ще три види загроз: нерегулярні, катастрофічні і руйнівні:

- нерегулярні загрози полягають у спробі підірвати сили і вплив США, використовуючи

нетрадиційні методи боротьби, такі як тероризм, заколоти, громадянські війни і так звані методи «необмеженої війни». Їх ймовірність визначається як дуже висока, а уразливість до них – середня, за відсутності ефективних заходів з їх виявлення;

- катастрофічні загрози мають на меті паралізувати владу та лідерів США шляхом використання зброї масового ураження або засобів, що мають подібний ефект, для раптової атаки цілей, які мають для США символічну, національну або іншу високу цінність. Прикладом можуть слугувати події 11 вересня 2001 року, а також використання терористами зброї масового ураження і ракет. Імовірність загроз цього типу залишається середньою, але з тенденцією до зростання, а рівень уразливості до них – неприпустимо високим, оскільки навіть одиничний випадок може докорінно змінити американський спосіб життя;
- метою руйнівних загроз є захоплення влади і впливу США шляхом застосування екстраординарних засобів, таких як сенсори, біотехнології, мікромініатюрні пристрої, кібероперації, космічні операції, направлений енергетичний вплив та інші нові способи. Імовірність їх застосування є низкою, а уразливість до них – невідомою, однак поява такої загрози матиме елемент стратегічної раптовості, що поставить безпеку США під загрозу. Незважаючи на те, що однією

43 США переглядає сценарії загроз (U.S. Revises Threat Scenarios // Defence News. November 2, 2004).

із цілей переоцінки було не допустити перекося ресурсів на користь якого-небудь із сценаріїв, на практиці, операції в Іраку та Афганістані роздули оборонний бюджет США до безпрецедентних розмірів. У ході своєї передвиборчої кампанії Президент Обама змістив акценти на Афганістан, мотивуючи це тим, що саме Афганістан був джерелом терактів 11 вересня, і пообіцяв вивести війська з Іраку до кінця 2011 року.⁴⁴ Згодом він також пообіцяв піти з Афганістану в 2014 році, зменшуючи масштаб військових амбіцій, що створило можливість для зменшення обсягів витрат на оборону. На заміну стратегії «перешкоджати, зруйнувати, перемогти і знищити» («disrupt, degrade, defeat and destroy») прийшли наступні цілі:

- перехопити ініціативу у руху Талібан;
- перекрити представникам руху Талібан доступ до населених пунктів;
- перешкоджати діям руху Талібан за межами безпечних зон і не допустити укриття Аль-Каїди;
- зменшити масштаб руху Талібан до розміру, з яким можуть упоратися національні сили безпеки Афганістану;
- збільшити чисельність національних сил безпеки Афганістану, щоб дати можливість зменшити кількість сил США, починаючи з липня 2011 р.

У 2010 році адміністрацією Обама був опублікований черговий Чотирирічний прогноз Мініс-

терства оборони, що містив у собі Прогноз щодо ядерного потенціалу, а також, уперше, Прогноз стосовно протиракетної оборони та Прогноз щодо космічного потенціалу. На відміну від однобічності адміністрації Буша, Обама виступав за «багатопартнерський світ», але, проте, заявив, що США залишаться найбільшою військовою державою світу і підтримуватимуть «універсальні» («Do it all») збройні сили. Серед операцій, які проводитимуть США, були названі:

- масові відбудовні операції з використанням сил безпеки в рамках масштабних операцій із стабілізації;
- термінові операції з підготовки й оснащення для партнерів, що постали перед серйозними викликами безпеці;
- підтримка відновлення державності шляхом надання життєво важливих послуг уразливим групам населення та забезпечення доступу до правосуддя.

Цей Прогноз був унікальним з огляду на безпрецедентний масштаб участі в операціях інших організацій. У фінальній версії були пом'якшені положення, що могли викликати занепокоєння у зв'язку з Китаєм. Президент також виступив з новою позицією щодо ядерної зброї, з надією на його майбутню заборону. У Прогнозі щодо ядерного потенціалу містився намір президента вжити конкретних заходів із заборони ядерної зброї, у тому числі шляхом скорочення її кількості та її ролі в стратегії на-

ціональної безпеки США. Однак той самий документ посилався на заяву президента про те, що «поки ядерна зброя існує, США підтримуватимуть безпечний, захищений й ефективний ядерний арсенал для стримування потенційних супротивників і запевнення союзників і партнерів США по безпеці в тому, що вони можуть розраховувати на виконання Американою взятих на себе зобов'язань щодо безпеки».⁴⁵

Президент Обама також вніс зміни до планів щодо протиракетної оборони шляхом направлення фрегатів Aegis в акваторію Середземного моря. Його очікування того, що ці дії полегшать обговорення питання протиракетної оборони з Росією, не виправдалися. Президент Росії Путін відмовився від участі в сесії Ради НАТО-Росія в рамках Чиказького саміту 2012 р., у програмі якого ключовими пунктами були протиракетна оборона, виведення військ з Афганістану і «розумна оборона».

У США продовжувало стояти на порядку денному питання – чому саме на них лягла основна вага щодо операцій в Афганістані, тим часом як інші країни в цьому регіоні зробили дуже мало? З боку США також залишалася невизначеність стосовно Європейської політики безпеки і оборони. Одні вважали, що результатом цієї політики буде додатковий потенціал, а інші – що вона призведе до розтрачання ресурсів на нові організаційні структури і непотрібне

44 На піку військової присутності США в Іраку та Афганістані кількість американського особового складу в цих країнах склала 176 тис. осіб (плюс 4427 загиблих) та 106 тис., відповідно (плюс 41 тис. із 21 країн НАТО і 28 інших країн. Серед мусульманських країн, що підтримали операцію, були Туреччина (1790 осіб), а також Малайзія й ОАЕ з невеликими контингентами). Військовий баланс 2011 (The Military Balance 2011, IISS, London).

45 Прогноз щодо ядерного потенціалу (Nuclear Posture Review).

дублювання дій. США заблокували пропозицію щодо європейської конференції у складі НАТО, вважаючи, що така ініціатива розділить союз. Америка була згодна прийняти ідею європейської ідентичності у сфері безпеки, але лише за умови, що така ідея ніколи не набуде конкретних форм.⁴⁶ Так само склалося з принципом «відокремлених, але не окремих» сил, розробленим під час першого президентського строку Клінтона. Згодом США визнали той факт, що європейські держави надавали основну частину сил для операцій на Балканах, однак після подій 11 вересня і періоду односторонніх дій, що мав місце після них, Америка була зацікавлена в наданні НАТО (або групі його членів у вигляді тимчасової коаліції здатних і бажаних) більш широкого впливу. Як не дивно, це виявилось можливим в Афганістані (який у минулому практично не враховувався в європейському оборонному плануванні), але не в Іраку.

С того часу стало очевидним, що НАТО поки не буде «світовою силою». Ще не настав час «всесвітнього союзу демократичних держав», принаймні, поки існує надія на те, що Китай може зіграти більш позитивну роль у міжнародних відносинах. Китай вносить великий елемент невизначеності в міжнародні відносини,

оскільки більшість держав зацікавлені в економічних перевагах, пов'язаних з ростом Китаю, однак водночас вони тісно співробітничують зі США для захисту від можливих ризиків безпеки, особливо у світлі висунення Пекіном територіальних претензій на морський простір до самого Брунею.

Подальше розширення НАТО вважається малоімовірним, за винятком хіба що країн Балканського півострова. Україна вже не відповідає вимогам до вступу через свій політичний режим, а включення Грузії поставить під загрозу можливість стабілізації крихких відносин з Росією. Під час війни в Іраку НАТО не брав участі в коаліції, а після завершення війни його роль була обмеженою навчанням іракських військовослужбовців. Під час війни в Афганістані НАТО відіграв важливу роль у національних силах безпеки Афганістану, однак у його силах був відсутній цивільний компонент, і їх дії залежали від місцевого контингенту в складі груп з відновлення провінцій.

Хід подій у зв'язку з лівійською кризою продемонстрував, що у військово-повітряних операціях готові брати участь тільки невелика частина європейських членів НАТО, причому Німеччина залишилася осторонь, а Великобританія не хоче коритися європейським ко-

мандним структурам. Через це ЄС залишається «незбалансованою силою», що практично не здатна ефективно приймати рішення і підтримувати збройні сили, які мали б технічну можливість боротися разом із силами США.⁴⁷

Чи залишаються Спільна зовнішня політика і політика безпеки суто декларативними, не маючи військового значення? Це питання поки залишається без відповіді по обидва боки Атлантики.⁴⁸

4.3. ДОВГООЧІКУВАНЕ ЄВРОПЕЙСЬКЕ ОБОРОННЕ АГЕНТСТВО

На засіданні в Салоніках Європейська Рада вирішила вилучити пропозицію про створення Європейського оборонного агентства з проекту Конституції Євросоюзу і реалізувати його протягом 2004 року. Як зазначалося вище, це була геть не перша спроба створення такого органу. Фактично, подібні пропозиції надходили ще з 1982 року. Однак, щоразу, щойно починався інституціональний розвиток, виникала нова інституціональна домовленість, що замінювала попередню, не даючи часу об'єктивно її оцінити. Деякі вважали, що цей процес був на-

46 Заперечення США були озвучені в «Телеграмі Бартоломео» (Bartholomew telegram) від 20 лютого 1991 року, відтвореній у моїй книзі «Дискусії про європейську безпеку» (Debating European Security). CEPS/Sdu, 1998. p. 340-344.

47 Вислів був використаний генералом Клаусом Науманом (General Klaus Naumann) у Бюлетені Атлантичної ради США «Запровадження європейської політики безпеки і оборони: практичне бачення для Європи» (Implementing the European Security and Defense Policy: a practical vision for Europe). Vol. XI. August 3, 2001..

48 Корі Н. Шейк. Чи загрожують оборонні ініціативи Євросоюзу НАТО? (Kori N. Schake. Do European Union defense initiatives threaten NATO?) // Strategic Forum. Is. 184. Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies of the National Defense University. August 2001). У статті вона дійшла висновку про те, що ступінь європейської залежності від США являє собою більшу загрозу американським інтересам, ніж збільшення незалежності ЄС у політиці оборони. ЄПБО не є єдиною причиною різниці у поглядах серед військових НАТО, але може поглибити наявні між ними проблеми.

вмисним, оскільки відчувався брак політичної волі для створення ефективного агентства з продуктивною системою прийняття рішень і дієвими сполучними елементами. Таким чином, цього разу очікування були високими, але не без скептицизму.

Проект Європейської Конституції розроблено Європейською конвенцією, що працювала над ним протягом 16 місяців під керівництвом колишнього президента Франції Жискара д'Естена спільно з Джуліо Амато та Жан-Люком Дехеном як віце-президентів. Завданням Конвенції було надання пропозицій (можливо, у формі варіантів) з питань, які не вдавалося вирішити в період після підписання Маастрихтського договору. З огляду на рекордну кількість нових членів ЄС існувала необхідність роз'яснити основні політичні цілі процесу європейської інтеграції і розв'язати безліч організаційних питань. Збільшення кількості невеликих країн викликало у великих країн побоювання втратити перевагу в голосах, незважаючи на те, що в минулому істотних розбіжностей між великими і малими країнами не виникало. Чи можна вдосконалити визначення компетенції головних установ та обмежити кількість різних процедур? Знову виникло питання «субсидіарності», у поєднанні з питанням стосовно ролі національних парламентів у визначенні порядку дій з

пропозиціями Європейської Комісії (чи має бути така пропозиція перетворена в закон Європейського економічного співтовариства або повинна реалізовуватися на національному рівні?). Чи повинен ЄС мати власну правосуб'єктність чи правосуб'єктність варто обмежити переліком країн «першого ешелону» Європейського Співтовариства? Чи повинен метод «посиленого співробітництва» охоплювати сферу безпеки і оборони?

Склад Конвенції був новацією, що вже було успішно використано в рамках з'їзду, присвяченому Хартії з фундаментальних прав, яку Європейська Рада в Ніцці прийняла як політичний документ, що не має обов'язкової юридичної сили. Кожна країна, у тому числі «кандидати» – Болгарія, Румунія і Туреччина, – делегувала по одному представнику від уряду і двох парламентаріїв, тим часом як від Європейського парламенту було делеговано шістнадцять представників і два від Європейської Комісії, з можливістю заміни. Загальна кількість делегатів склала 210, з урахуванням спостерігачів від інших установ, таких як Економічна і Соціальна ради та Комітет регіонів. Цей процес значно відрізнявся від минулих таємних переговорів щодо зміни Договору в рамках «міжурядових конференцій», тому скарги на те, що громадяни Європи недостатньо залучені до управління ЄС уже були неспроможними.

Викликав занепокоєння той факт, що багато громадян Європи були досить байдужими до європейської інтеграції, однак у цьому не було провини Конвенції. Усі пленарні сесії проводилися у відкритому форматі, всі документи були доступними, окремий тиждень був присвячений молодіжним зборам, а на слухання також були запрошені організації, що представляють «громадянське суспільство».⁴⁹

Однією з переваг головування Президента Жискара д'Естена була його наполеглива заява про те, що ці питання (яких було майже 58, за результатами засідання Європейської Ради в Лаакені) можуть отримати відповіді тільки в рамках комплексного документа, а не окремо і не у вигляді варіантів. Його стратегія дала результат і, на подив багатьох, такий документ був розроблений. Однак, у ході подальшого розгляду досягнутий консенсус виявився менш повним, аніж здавалося після завершення роботи конвенції. Багато урядів почали «розбирати» текст проекту, і його остаточний варіант був погоджений тільки наприкінці періоду ірландського президентства в ЄС у червні 2004 року. Документ був підписаний у Римі 29 жовтня 2004 року, після чого почався тривалий процес ратифікації, супроводжуваний референдумами в багатьох державах-членах (з негативним результатом у Франції та Нідерландах).

49 У ході розгляду більше ніж 850 документів були розміщені на Інтернет-сторінці <http://european-convention.eu.int>. Щоденні звіти щодо конвенції були підготовлені Пітером Норманом (Peter Normal, «The accidental Constitution», EuroComment, Brussels, 2003) та Елен Довінь за редакцією Сен-Сімона (Alaine Dauvergne, 'L'Europe en Otage? Histoire secrète de la convention' Ed. Saint-Simon, 2004). У жовтні 2004 р. Інститут вивчення проблем безпеки ЄС (EU Institute of Security Studies) опублікував монографію Chaillot Paper 71, автором якої був колишній посол Філіп де Шуте (Philippe de Schoutheete, 'La cohérence par la défense – une autre lecture de la PESD'), в якій описувався розвиток різних статей, що регулюють питання ЄПБО. Читачам згаданих робіт варто пам'ятати, що нумерація статей у проекті Європейської конвенції відрізняється від остаточної версії, затвердженої Міжурядовою конференцією.

Відмова Франції та Нідерландів від Конституції означала продовження дії Ніццького договору, що був менш однозначним, менш демократичним і в цілому недостатнім для регулювання відносин у Союзі 25 і більше держав. Тому, після деякого обмірковування, була зроблена спроба зберегти більшість основних пунктів Конституції, але відмінити символіку, наприклад, прапор, гімн і пост «Міністра закордонних справ», які створювали враження, що ЄС перетворюється на наддержаву.

У процесі роботи конвенції були сформовані робочі групи, кількість яких у підсумку досягла одинадцяти. У другу чергу були створені групи з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки, під головуванням Жан-Люка Дехена, і група з питань оборони на чолі зі Спеціальним уповноваженим Мішелем Барньє та помічником Генерального секретаря Анналізою Джанеллою. Членство в цих групах надавалося за особистим бажанням, тож можна було сказати, що конвенція в цілому була представлена рівномірно. Як і під час пленарних засідань, голосування не проводилося, але ступінь підтримки деяких пропозицій можна було оцінити по результатах доповіді групи.

У мандаті на проведення конвенції, засідання Європейської Ради в Лаакені визначило серед пріоритетних питань роль Європи на світовій арені, включаючи питання «як перетворити Союз на стабілізуючий фактор і приклад для інших в умовах нового, багатополюсного світу». У Лаакенській декларації, що здобула підтримку за результатами опитувань громадської думки (у тому числі «Євробарометр-58» восени 2002

року), було заявлено, що громадяни Європи хочуть, щоб ЄС брав більш активну участь щодо питань міжнародних відносин, безпеки і оборони. Однак, з приводу способів досягнення цих цілей були значні розбіжності в думках. Такі країни як Франція і Великобританія не хотіли наділяти ні Європейську Комісію, ні Європейський Парламент суттєвою роллю в цих сферах (почасти тому, що їх власні парламенти мали лише обмежений контроль за цими питаннями). Інші країни хотіли розширити «метод співтовариства» шляхом взаємодії між Єврокомісією, Радою Міністрів, Європарламентом та Європейським судом. Це протиріччя виникало не вперше, а в Маастрихті воно призвело до створення специфічної концепції «окремих полюсів».

Жан-Люк Дехен розпочав роботу своєї групи з постановки п'яти практичних питань. Як визначити інтереси Союзу? Як забезпечити послідовне й узгоджене застосування інструментів, наявних у розпорядженні ЄС, у тому числі торговельної політики і допомоги, з метою розвитку? Що необхідно зробити, щоб прискорити процес прийняття рішень? Які уроки вивнесено з періоду перебування Союзу на посаді Верховного представника? Які зміни у зовнішньому представництві ЄС можуть підвищити його міжнародний вплив? У доповіді Дехена обговорювалися різні шляхи об'єднання поста Верховного представника і Спеціального уповноваженого з питань зовнішніх зв'язків. У підсумку була висунута пропозиція щодо заснування посади Міністра закордонних справ ЄС, що очолив би Раду міністрів закордонних справ.

Доповідь також пропонувала розширити використання прин-

ципу голосування кваліфікованою більшістю (ГКБ) щодо питань СЗППБ, можливо, шляхом включення певного положення, відповідно до якого Європейська Рада могла б одностайно дозволити застосування ГКБ у відповідний момент, у такий спосіб уникаючи необхідності формально вносити зміни до Договору у майбутньому. Однак, на пленарному засіданні це виявилось недостижним, особливо для Великобританії. Її представник Пітер Хейн заявив, що використання ГКБ виставить на загальний огляд усі внутрішні проблеми ЄС. Інші, у тому числі німецький Міністр закордонних справ Йошка Фішер, стверджували, що без ГКБ Союз 25 або більше країн однозначно втратить вплив. У підсумку просування питання ГКБ не відбулося, крім повторних обіцянок використати варіант, що відкрився завдяки Амстердамському договору – можливість вдаватися до «конструктивного утримання», відповідно до якого голос країни, яка утрималася, не буде блокувати консенсус, однак така країна не буде нести зобов'язання, пов'язані з ухваленням рішення. Стосовно СПБО Хейн ще менш переконливо заявляв, що ГКБ буде неможливим, оскільки жодну з країн не можна примусити направити свої війська на чужу територію, всупереч її волі і конституційних процедур. Це, зрозуміло, справедлива заява, і цей факт являє собою обмеження за будь-яких інтервенційних операцій, проте він не означає, що принцип ГКБ не може бути застосований до жодного з рішень щодо питань безпеки і оборони.

Доповідь Барньє була інноваційною з ряду причин. По-перше, він вводив принцип солідарності –

на випадок, якщо держава-член ЄС піддається нападу з боку недержавної терористичної організації. Цей принцип, на відміну від статті V Договору про ЗЄС, не створював зобов'язання автоматично надавати військову допомогу, однак він став великим досягненням після прийняття його Австрією, Фінляндією і Швецією. Текст статті I-42 такий:

1. Союз і його держави-члени діють спільно в дусі солідарності, у випадку якщо держава-член є об'єктом терористичного акту чи жертвою природної або техногенної катастрофи. Союз мобілізує всі інструменти, якими він володіє, включаючи військові ресурси, надані державами-членами, щоб:

а) запобігти терористичній загрози на території держав-членів;

- захистити демократичні інститути і цивільне населення від будь-якого терористичного акту;
- сприяти державі-члену на її території, на прохання її влади у разі терористичної атаки;

б) сприяти державі-члену на її території, на прохання влади у випадку природної або техногенної катастрофи.

2. Детальний порядок виконання цієї статті наведений у статті III-329.

Група Барньє дійшла висновку, що оборонні зобов'язання, порівнянні з відповідними зобов'язаннями в рамках ЗЄС, не вбачаються можливими у світлі опозиції «нейтральних і позаблокових» держав. Натомість був запропонований подвійний метод більш тісного співробітництва. Так зване «посилене» або «гнучке»

співробітництво стало можливим у контексті Амстердамського договору, у тому разі, якщо група держав-членів висловить, як останній засіб, прагнення до більш тісної інтеграції, ніж готовий розглядати Союз. Ніццький договір поширив сферу застосування цього варіанту на сферу спільної зовнішньої політики і політики безпеки, але не оборони. Конвенція розвила цю ініціативу, запропонувавши, що, поки Європейська Рада не просунеться в напрямі питання спільної оборони, метод більш тісного співробітництва буде поширюватися на надання військової допомоги у разі збройної агресії проти держави-члена. Ця пропозиція створила дилему для «нейтральних і позаблокових» сторін, які не хотіли бути заздалегідь виключеними зі структури більш тісного співробітництва, але мали труднощі щодо питань військової допомоги. Завдяки італійському головуванню, і на подив багатьох, у Неапольському пакеті на початку грудня 2003 року був представлений загальний пункт про взаємну військову допомогу, що під ірландським головуванням був сформульований у такий спосіб, а згодом став статтею 42, параграфом 7 Лісабонського договору:

У разі, якщо держава-член піддається збройній агресії на її території, інші держави-члени повинні надати їй допомогу і сприяння всіма можливими для них засобами у відповідності зі статтею 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй. Це не стосується особливого характеру політики безпеки і оборони деяких держав-членів.⁵⁰

Пункт був доповнений третьою пропозицією для поєднання виконання цих зобов'язань з колективним захистом у рамках НАТО:

Зобов'язання і співробітництво в цій сфері продовжують відповідати зобов'язанням, взятим у рамках Організації Північноатлантичного Договору, що для держав, які входять до її складу, залишається фундаментом їхньої колективної оборони та інстанцією для її здійснення.

«Нейтральні» і «позаблокові» країни у підсумку прийняли ці положення, за умови, що вони не можуть інтерпретуватися як приєднання до військового союзу. Результат був дещо парадоксальним: ці держави були готові допомогти партнерам по Євросоюзу, що зазнав нападу, але допомогу надавали б самостійно, а не спільно з іншими. На щастя, наразі не існує безпосередньої загрози агресії проти якої-небудь із держав-членів, і у країн є час звикнути до цього нового зобов'язання.

По-друге, у рамках Союзу була відкрита можливість постійного організованого співробітництва для тих держав-членів, «які відповідають більш високим критеріям військових потенціалів і взяли на себе в цій сфері більш вагомий зобов'язання для виконання максимально складних місій» (стаття I-41, § 6). Ця форма співробітництва була більш докладно визначена в Протоколі, схваленому Міжурядовою конференцією 18 червня 2004 року. Повний текст наведено у Додатку 3 до цієї роботи. Міжурядова конференція чітко дала зрозуміти, що рішення брати

⁵⁰ Так званий «Неапольський пакет» був представлений у Дос CIG 60/03 напередодні засідання Європейської Ради 12-13 грудня 2003 року.

участь у місії повинно прийматися одногосно, так само як і рішення стосовно більш тісного співробітництва в сфері Спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

По-третє, було запропоновано створити Європейське агентство з озброєнь, досліджень і військового потенціалу (Європейське оборонне агентство), відкрите для всіх держав-членів. Проект його мандату був включений до статті III-311 Європейської Конституції у незмінному вигляді, а згодом став статтею 45 Лісабонського договору. Йому передують стаття 42, параграф 3:

«...Держави-члени зобов'язуються поступово поліпшувати свої військові потенціали. Агентство в сфері розвитку оборонних потенціалів, наукових досліджень, закупівель і озброєнь (далі іменоване «Європейське оборонне агентство») виявляє оперативні потреби, сприяє заходам для їх задоволення, робить внесок у визначення і, коли доречно, реалізацію будь-якого заходу, корисного для зміцнення індустріальної і технологічної бази оборонного сектора, бере участь у розробці європейської політики щодо потенціалів та озброєнь, і надає допомогу Раді в оцінюванні ступеня поліпшення військових потенціалів».

Текст статті 45 звучить так:

- сприяти визначенню цілей військових потенціалів держав-членів та оцінюванню дотримання зобов'язань, взятих на себе державами-членами стосовно потенціалів;
- сприяти гармонізації оперативних потреб і прийняттю дієвих і сумісних один з одним методів закупівель;
- пропонувати багатосторонні проекти для реалізації цілей у сфері військових потенціалів,

забезпечувати координацію програм, здійснюваних державами-членами, і управління спеціальними програмами співробітництва;

- підтримувати дослідження в галузі оборонної технології, координувати і планувати спільні дослідницькі заходи, а також розробку технічних рішень, що відповідають майбутнім оперативним потребам;
- робити внесок у визначення і, коли доречно, реалізацію будь-якого заходу, корисного для зміцнення індустріальної і технологічної бази оборонного сектора та для підвищення ефективності військових витрат.

На відміну від попередніх організацій з питань оснащення, мандат Європейського оборонного агентства висував вимоги і був прив'язаний до Плану дій щодо європейського потенціалу (European Capability Action Plan, ECAP), оборонно-технологічної і промислової бази, досліджень, технологій, постачання й оцінювання. Особливо важливо було обговорити вимоги у найкоротший термін. У минулому спільні проекти занадто часто створювалися вже після досить жорсткого визначення національних вимог, унаслідок чого пошук спільних рішень ставав дуже складним завданням, беручи до уваги невідповідність потреб різних держав. За наявності ЄОА, питання оборонних поставок не були залишені виключно на розгляд чиновників, відповідальних за озброєння, а розглядалися в комплексному контексті. З цієї ж причини ця організація одержала нову назву: Європейське оборонне агентство (ЄОА). Започаткування його роботи було складним завданням, оскільки не всі націо-

нальні міністерства оборони були готові до такого об'єднаного підходу. Необхідні організаційні зміни на національному рівні, безперечно, становитимуть великий інтерес для парламентаріїв.

Можливо, більш логічним було б помістити пункт щодо оцінювання наприкінці мандату, а не на самому початку, однак у кожному разі було очевидно, що повноваження ЄОА виходять далеко за межі суто постачальницьких функцій. Його статут, місце і правила роботи були визначені Радою шляхом голосування кваліфікованою більшістю. У статті міститься дещо лиховісне положення про те, що це рішення «має враховувати ступінь реальної участі в діяльності Агентства». Подальші положення стверджували, що в рамках Агентства повинні бути створені певні групи, що поєднують держави-члени, які беруть участь у спільних проектах, а також що Агентство буде виконувати свої завдання у співробітництві з Європейською Комісією, за необхідності.

Як уже зазначалося, пропозицію про створення Агентства було вилучено з проекту Конституції ЄС для початкового виконання й тому воно уникло відмови, що спіткала Конституцію. Був створений і швидко розпочав роботу підготовчий комітет на чолі з колишнім заступником Міністра оборони Великобританії Уїтні. 14 червня 2004 року Рада затвердила «спільні дії» (Joint Action) щодо створення ЄОА. Незабаром були призначені виконавчий директор Агентства і його заступник, які почали свою роботу вже у вересні. Крім цих двох директорів, було призначено ще п'ятьох осіб – представників країн-підписантів Листа про наміри та Бельгії. До кінця 2004 року був на-

браний весь штат Агентства у складі 2030 осіб. Бюджет 2004 року становив 2 млн євро, а в 2005 році – 24 млн євро, що включало витрати на заробітну плату співробітників, організацію робочого процесу і перші дослідження дефіциту військового потенціалу. Найважливіші рішення підлягали одногосному прийняттю Радою Міністрів, однак по щорічних програмах було необхідно проводити голосування кваліфікованою більшістю голосів Виконавчої ради, за участю всіх представлених країн. Данія до Агентства не приєдналася.

На переговорах стосовно ЄОА було виявлено явну розбіжність думок з приводу його статусу. Тим часом як Великобританія висловлювалася за повністю незалежне агентство, Німеччина і Франція виступали за політичний контроль з боку Ради та Комітету з політичних питань і питань безпеки. Залишалося незрозумілим, якою мірою ці країни були готові долучитися до взаємно зобов'язуючої угоди. Нідерланди наполягали на одногосному прийнятті трирічних бюджетів. Однією з невирішених проблем були відносини з Норвегією і Туреччиною, що були рівними партнерами в Західно-європейській групі з озброєнь (ЗЕГО). 14 червня під ірландським головуванням у протоколі було зафіксовано, що до 30 вересня повинна бути досягнута нова домовленість. Ця вимога не була виконана, однак 22 листопада 2004 року міністри оборони дійшли до спільного рішення, що ЗЕГО пови-

нна бути розпущена, а співробітництво передано до компетенції ЄОА до середини 2005 року.

ЄОА не стало європейським еквівалентом американського Управління перспективних досліджень (DARPA). Фінансування проектів перспективних досліджень на рівні США для Європи є поки недосяжним. Однак, був установлений важливий зв'язок між дослідницькою діяльністю Комісії в цивільній сфері та п'ятирічними рамковими програмами. OCCAR продовжує роботу і запропонувало свої послуги,⁵¹ як і група підписантів Листа про наміри. Остання, проте, має менше організаційне значення, оскільки Лист є рамковою угодою без виконавчого органу.

Чи буде всього цього досить для створення європейського ринку оборонного оснащення (ЄРОО)? Вірогідно, ні. Стаття 296 (раніше 223), що виносить оборонні поставки за межі вільного внутрішнього ринку, залишається незмінною. Дієвим аргументом є той факт, що треті країни також не лібералізували свій оборонний ринок, тому цю статтю варто зберегти хоча б як важіль впливу. Однак це не має слугувати причиною для обмеження конкуренції між членами ЄС. Ця думка висловлювалася ще в 1987 році, за часів незалежної Європейської групи розробки програм (ЄПГ), у доповіді «мудреців» Вределінга «На шляху до більш сильної Європи».

Початок роботи ЄОА був обнадійливим. У листопаді 2005 року був прийнятий політично

зобов'язуючий Кодекс правил (набув чинності 1 липня 2006 р.), що містив вимогу публікувати всі замовлення на суму вище 1 млн євро на Електронній дошці оголошень № 1 (EBB 1) і приймати цінові пропозиції у відповідь на них від компаній з країн ЄС. Це нововведення було успішним, на відміну від Електронної дошки оголошень № 2 (EBB 2), створеної для розміщення генеральними підрядниками субпідрядів для середніх і малих підприємств.

Наступним кроком стало введення Графіка підвищення потенціалів (2006) як способу досягнення однієї з пріоритетних цілей Спільної політики безпеки і оборони – усунути ряд наявних прогалин до 2010 року. Графіки планувалося публікувати з періодичністю у 6 місяців. Програмний документ «Попереднє бачення оборонного потенціалу і потреб ЄС у довгостроковій перспективі», опублікований у жовтні 2006 року, переслідував схожі цілі. У ньому був наведений огляд геополітичних, демографічних, економічних, технологічних і військових тенденцій на наступні 20 років і описані потенціали, необхідні для адекватного реагування на ці зміни. У документі були описані наступні ключові характеристики: синергізм (перехід від загальновійськового ведення війни до координації зусиль з цивільними учасниками), гнучкість (швидкість реагування та розгортання, можливість перебудови сил для досягнення оптимального масштабу

⁵¹ Адміністративна угода між Клод-Франс Арнольд і директором OCCAR Патріком Беллуаром була підписана лише 27 липня 2012 року. У ній регулюється обмін секретною інформацією, допуск представників OCCAR на сесії ЄОА з питань дослідницьких проектів або демонстрації технологій, а також допуск представників ЄОА на зустрічі OCCAR, після пред'явлення державами-членами повноважень щодо управління проектом з розробки оснащення.

і рівноваги, а також можливість швидкодії на тактичному рівні), селективність (широкий спектр потенціалів і можливість приймати обґрунтовані рішення на кожному етапі операції) і самодостатність (адекватна тилова підтримка і доступ до театру воєнних дій). Ці характеристики були перетворені на Профіль майбутніх потенціалів, що складається з компонентів Командування, Інформація, Активізація, Захист, Розгортання, Підтримка. Також була розроблена стратегія в галузі наукових досліджень і технологій, із зазначенням цілей, засобів і напрямів.

14 травня 2007 р. керуюча рада ЄОА затвердила «Стратегію європейського оборонно-промислового комплексу». Потреба в такому документі була очевидною у світлі переваги фрагментації національних ринків, дублювання наукових і промислових потенціалів, роздробленості обмежених ресурсів на численні оборонні програми, малих масштабів виробництва та різниці військових потреб. Пояснюючи стратегію, другий виконавчий директор ЄОА Олександр Вайз заявив про необхідність внесення фундаментальних змін до управління «бізнесом оборони» і до європейського оборонно-промислового комплексу, що був би орієнтованим НА потенціал, компетентним і конкурентоздатним, але водночас тісно інтегрованим із широкою цивільною промисловою базою.⁵² На його думку, ключовими завданнями урядів є:

- чітке визначення пріоритетів щодо потреб, необхідних тех-

нологій і ключових промислових потенціалів;

- консолідація попиту, не тільки на розробку нового оснащення, але й на закупівлю готових систем, спільні програми з модернізації наявного оснащення й обслуговування оснащення в експлуатації;
- збільшення обсягу капіталовкладень. Роком раніше міністри оборони вже дійшли згоди, що треба «вкладати у більших обсягах, більш раціонально і спільно»;
- забезпечення безпеки поставок згідно з «Рамковою угодою про безпеку поставок в умовах оперативної терміновості» від вересня 2006 р.;
- підвищення рівнів компетентності та конкурентоздатності з метою розробки єдиного європейського ринку оборонного оснащення і запровадження Кодексу правил оборонних поставок від листопада 2005 р.

Тим часом, консорціум у складі чотирьох європейських інститутів проводив дослідження на запит ЄОА з метою оцінки успішних і невдалих результатів минулих програм з оборонного співробітництва в Європі та розробки короткого посібника щодо започаткування успішної програми. Звіт з результатами дослідження⁵³ був опублікований у жовтні 2007 року й окреслив чотири напрями роботи: потреби, бюджети, управління і промислове співробітництво. Основним критерієм успішності програми була поставка відповідного потенціалу в строк і у рамках

бюджету. У звіті також підкреслювалося, що чим більш прогресивною, інноваційною та складною є технологія, тим вищим буде ризик виникнення проблем у зв'язку з її розробкою і поставкою. Франко-німецько-іспанська програма з розробки вертольоту Tiger була досить успішною завдяки інноваційному використанню співробітництва протягом строку експлуатації. Чотиристоронній проект Eurofighter був менш успішним через перевищення бюджету і затримки у поставках, однак довів наявність значного експортного потенціалу.

Висока складність програм з розробки пілотованих літальних апаратів і постійне збільшення витрат, пов'язаних з ними, призвели до скорочення кількості програм з розробки винищувачів Eurofighter, Rafale, Gripen (ЄС) і єдиного ударного винищувача F-35 (США). У сфері розробки наземних систем міжнародне співробітництво було менш розвиненим, оскільки вартість цих технологій була нижчою – як результат, у країнах Європи існує 23 види бойових броньованих машин. Своєю чергою, військово-морські технології розділяються на окремі платформи, які можуть бути зроблені на національному рівні, і складні системи, для створення яких потрібно міжнародне співробітництво. На сьогодні в Європі існує 20 військово-морських програм.

У звіті був сформульований ряд принципових рекомендацій у п'ятьох ключових сферах:

1. Потреби

- затвердити загальний процес визначення потреб для досяг-

⁵² Див. <http://www.eda.europa.eu>.

⁵³ Бюлетень No. 69 Інституту досліджень питань безпеки ЄС у Парижі, «Досвід європейських програм з оборонного оснащення» (*Lessons learned from European defence equipment programmes, October 2007*).

нення пріоритетних цілей на 2010 рік і створення Механізму розробки потенціалів;

- стимулювати взаємопроникнення елементів військових доктрин країн-учасниць;
- задіяти промисловість уже на ранніх етапах процесу;
- передбачити супроводження оснащення в процесі експлуатації, у т.ч. технічне обслуговування, навчання особового складу, постачання й оперативну експлуатацію (що, як правило, як мінімум на 50% є дешевшим за закупівлю нового оснащення).

2. Дослідження і технології

- забезпечити обмін інформацією з планування в галузі досліджень і технологій;
- визначити пріоритетну мету в галузі досліджень і технологій;
- стимулювати європейські програми щодо досліджень в оборонній сфері.

3. Промислове співробітництво

- відмовитися від принципу справедливого обороту (*juste retour*) протягом 10 років;
- продовжити угоди про безпеку поставок шляхом включення всіх партнерів ЄОА до наявної угоди в рамках Листа про наміри (LoI);
- до 2010 року поширити положення кодексу правил закупівель на міжнародні програми для стимулювання спільних тендерів і запобігання росту цін.

4. Бюджети

- забезпечити обмін інформацією про національні бюджетні процедури в рамках ЄОА;
- використовувати багаторічні бюджети для цільових програм;
- робити стартові капіталовкладення (на етапах демонстрації і розробки) та створювати ко-

лективні «бюджети для управління ризиками».

5. Управління проектами

- використовувати об'єднані групи з розробки проектів з постійною базою;
- у контрактах зробити акцент на поставку;
- надавати перевагу генеральним підрядникам і забезпечити прозорість процесу співробітництва із субпідрядниками;
- розробити систему захисту прав інтелектуальної власності за принципом системи Європейського патенту;
- розробити процес спільного аналізу економічної ефективності для вибору спільних програм;
- використовувати стандартні контракти OCCAR для спільних програм;
- якщо країна-учасниця програми відмовляється від участі або скорочує свою участь у програмі, з неї стягується великий фінансовий штраф, що сплачується на користь учасників промисловості й інших країн-учасниць програми.

Ці рекомендації становлять певну цінність для міжнародного співробітництва в будь-якій сфері. Важко сказати з упевненістю, чи стали вони частиною напрацьованого законодавства ЄОА, однак їх варто додержуватися на початковій стадії будь-якого нового проекту. Серед конкретних результатів роботи ЄОА: програма навчання вертолітників в Афганістані (ЄОА був організований ряд міжнародних навчань, останніми з яких були *Hot Blade 2012* у Португалії в липні 2012 року, за участі авіаційної підтримки F-16 та об'єднаного підрозділу із захисту цивільного населення, і *Green Blade* в Бельгії у вересні того ж

року), мобільна лабораторія по боротьбі із саморобними вибуховими пристроями (СУВ, пришляхові бомби), система обміну даними для морських патрулів і робота з розробки нового покоління систем по боротьбі з морськими мінами, у тому числі автоматизованих. Створення європейського авіаційного транспортного командування (European Air Transport Command, EATC) в Ейндховені може значно поліпшити координацію в сфері стратегічних перевезень і постачання. У липні 2012 року були проведені перші європейські навчання з повітряних перевезень за участі Бельгії, Чехії, Франції, Німеччини, Нідерландів та Іспанії, з використанням літаків C-130. Доступність літаків A400M також дозволить наростити потенціал щодо повітряних перевезень. У 2012 році повинна була розпочати роботу оперативна структура із закупівлі й управління комунікаційними системами (European Satellite Communications Procurement Cell, ESCPC), оператором якої повинна стати компанія Astrium.

ЄОА було менш успішним у короткострокових проектах, спрямованих на швидкий результат, таких як розробка ББМ, БПЛА та систем заправлення літаків у повітрі, оскільки у подібних проектах уряди, керуючись національними інтересами, продовжували надавати перевагу національним виробникам. Не було практично жодного проекту, в якому взяли участь одразу всі країни-учасниці. У рамках союзу 27 країн участь всіх країн у кожному проекті, певна річ, не була необхідною, однак унаслідок цього утворилася велика кількість невеликих проектів, заснованих на тимчасово-

му співробітництві обмеженої кількості сторін. Цього було недостатньо для досягнення бажаного рівня стандартизації й економіки масштабу, і європейський оборонний ринок залишився у фрагментованому стані.

Більш фундаментальні критичні зауваження на адресу ЄОА висловлювалися з приводу відсутності практичної реалізації політики. Перелік цих упущень досить довгий.⁵⁴ Так, досі не затверджений єдиний процес перетворення Спільної політики безпеки і оборони в конкретний проект, на підставі спільних оперативних цілей і спільних оперативних потреб. Визначити склад невідкладних потенціалів, що підлягають терміновій розробці, виявилось складніше, ніж усіма очікувалося. Перша програма спільного інвестування (JIP) у сфері захисту військ отримала значний обсяг фінансування, однак аналогічна поточна програма в галузі інноваційних проектів і новітніх технологій страждає від нестачі коштів. На основі ЄОА було створено 18 проектних груп, але не всі одержують фінансування в рамках розробки невідкладних потенціалів. Поки що не визначено найкращі практики співробітництва в сфері озброєння, і не створено можливості для навчання особового складу, тому спільні проекти як і раніше ґрунтуються на процедурах, прийнятих у країні-лідері відповідного проекту, замість застосування єдиного загальноєвропейського про-

цесу управління проектами. Пріоритетні цілі на 2010 рік не були виконані, а гармонізоване оборонне планування на багатосторонньому рівні не стало реальністю.

На окреме критичне зауваження заслуговують відносини між великими і малими країнами. Великі країни виграють від Кодексу правил за рахунок одержання більшого доступу до ринку, тим часом як малим країнам складно конкурувати на ринку, оскільки великі ринки поділені між декількома великими підрядниками. Загальні оперативні вимоги «перехоплюються» великими державами. Зрозуміло, варто визнати, що великі країни пропонують більші обсяги потенціалів, але також надають своїм колегам можливість брати участь у промислових проектах. Європейської групи оборонної промисловості (EDIG) як основної лобюючої групи на європейському ринку уже не існує, однак віце-президенти великих концернів (EADS, BAE Systems, Thales) з питань стратегій регулярно проводять зустрічі.

Лівійська криза продемонструвала ряд серйозних прогалин – засоби заправлення літаків у повітрі, високоточні боєприпаси, системи наведення і збір інформації, спостереження, визначення цілі і рекогносцировка – і створив новий стимул до розвитку. В ідеальному варіанті, ЄОА мало бути уповноважено рекомендувати своїм учасникам внести необхідні зміни до їхнього процесу оборон-

ного планування, ґрунтуючись на «кращих практиках», і слідкувати за їх реалізацією. Як альтернатива, ЄОА могло б придбати «пакет допомоги» для бойових груп для заповнення витрат на підтримку системи піврічних чергувань. Однак замість нагляду за діями своїх учасників, ЄОА саме перебувало під їхнім пильним контролем, і спектр повноважень, наданих йому, був украй обмеженим.

Багатосторонньому підходу до співробітництва в сфері оборони було завдано удару, коли 2 листопада 2010 року Франція і Великобританія уклали угоду про співробітництво в сфері оборони і безпеки. Обидві держави досить пишномовно висловили свої наміри виступати як лідери у сфері безпеки і оборони, однак не конкретизували шляхи реалізації такого лідерства, за винятком заяви про те, що їх співробітництво буде вигідним для всіх союзників.⁵⁵ Фактично, їх декларація була орієнтована скоріше на НАТО, ніж на ЄС, а Європейське оборонне агентство навіть не було згадано. Метою угоди було співробітництво між трьома службами, об'єднання і розподіл матеріалів і оснащення, у т.ч. шляхом взаємозамінності, створення спільних систем і взаємний доступ на оборонні ринки. Великобританія зобов'язувалася встановити розгінні і гальмівні пристрої на своєму майбутньому авіаносці, що дозволило б як британським, так і французьким

54 Полковник Кріс Девіль. «Важливість ЄОА для країн з середнім і малим оборонним потенціалом». (Colonel Kris Dewilde, 'The importance of the EDA for Medium and Small defence Countries'.) Презентація на 27-й Міжнародній сесії Eurodefense, Королівський оборонний інститут, Брюссель, 20 жовтня 2011 р.

55 «...наші оборонні бюджети складають більше половини сукупного оборонного бюджету інших європейських країн, а також дві третини витрат на дослідження і технології. Ми належимо до числа найбільш активних учасників операції в Афганістані... Сьогодні ми досягли безпрецедентно високого рівня впевненості один в одному».

літакам здійснювати зліт і посадку з авіаносців обох країн. Таким чином, до початку 2020-х років Великобританія і Франція мали б можливість розгорнути об'єднану авіаносну ударну групу. Друга угода регулювала створення спільних радіографічних/гідродинамічних систем, пов'язаних з незалежними ядерними силами сторін.

Заголовок *Financial Times* від 4 листопада 2010 року резюмував думку багатьох: «Бюджетна Антанта. Англо-французьке оборонне співробітництво – крок логічний, але не простий.» У статті підкреслювалося, що ні Великобританія, ні Франція не мають у своєму розпорядженні засобів для розробки власного «малопомітного БПЛА», що міг би бути послідовником єдиного ударного винищувача F-35. Однак, для успішного здійснення міжнародний проект не варто розглядати як план створення робочих місць, а орієнтуватися на отримання максимальної якості з мінімальними витратами й унікальними варіантами.

Угода дуже скоро постала перед труднощами. В галузі ядерних підводних човнів співробітництво не уявлялося можливим, а в галузі БПЛА Великобританія надавала перевагу спільним закупівлям готових систем, тим часом як Франція була зацікавлена у спільній розробці.⁵⁶ Через три місяці співробітництву в повітряно-морській сфері був покладений кінець внаслідок рішення Великобританії не купувати модель F-35C з розгінними пристроями, а замість неї придбати літаки F-35B з можливістю укороченого зльоту і

вертикальної посадки (які США резервувало для власного використання). В галузі БПЛА спостерігався деякий прогрес, але не стосовно середньовисотних БПЛА великої тривалості польоту (а саме вони розглядалися як найбільш невідкладний потенціал). Замість цього Dassault Aviation та BAE Systems був присуджений невеликий контракт на здійснення першої фази демонстраційного проекту бойового БПЛА (з перспективою на 2030-2040 рр.). Також був укладений контракт на співробітництво в рамках проекту по тактичному БПЛА *Watchkeeper*, що поставляється компанією *Thales* британській армії. Однак, для Великобританії ще більш негативним був намір нового Міністра оборони Франції Жан-Верба Ле Дріана поширити рамки двостороннього співробітництва на інші країни, зокрема Німеччину.

У середині 2012 року директор ЄОА з питань досліджень і технології почав бити на сполох з огляду на занепад у НДДКР, особливо в контексті спільного співробітництва. Замість 2% рівня, визначеного міністрами оборони в 2005-2006 рр., розмір фінансування НДДКР становив лише 1.1% оборонних бюджетів, 88% з яких залишалися в рамках національних дослідницьких проектів.⁵⁷ Як перший крок з виправлення ситуації він запропонував об'єднати ресурси невеликої групи країн, як уже робилося у випадку з Європейським космічним агентством, де 15% фінансування розподіляється на програми спільного дослідження технологій майбутнього. У сьомій рамковій

програмі Європейської Комісії ще не передбачалася можливість включення проектів з воєнної безпеки, однак це не повинно стати перешкодою для підготовки комплексної стратегії кібербезпеки та «Ключових високоефективних технологій», оскільки в цих сферах Європа особливо зацікавлена в забезпеченні своєї незалежності. Як позитивний приклад можна навести програму *Magnus* з розробки високопродуктивних радарів з використанням нітриду галію, в якій взяли участь шість держав. Програма була затверджена в 2004 році і зараз перебуває на стадії виготовлення перших прототипів.

Серед інших програм були: розробка автоматизованих морських систем (розпочалася в 2010 р.); протимінна боротьба, з урахуванням планів Бельгії, Франції і Нідерландів замінити протимінні кораблі до 2018 року; безпілотні літальні апарати, перейменовані в «дистанційно керовані авіаційні системи»; боротьба із саморобними вибуховими пристроями (СВП). Орієнтуючись на приклад центру досліджень в галузі цивільної авіації (у рамках системи EREA), ЄОА також започаткувало нову ініціативу для формування «Європейського центру оборонних досліджень», з веб-сайтом, на якому національні інститути можуть розміщувати інформацію про свій досвід, проекти і потреби, а також шукати партнерів.

Останнім часом спостерігається прогрес на декількох напрямках. 22 березня 2012 року на зборах керуючої ради ЄОА міністри оборони

⁵⁶ Директор з озброєння генерал Лорен Коле-Більон (*General Laurent Collet-Billon*) на конференції *Les Echos*, 14 лютого 2012 р.

⁵⁷ Інтерв'ю Крістіана Бреанта (*Christian Bréant*) у публікації *Europe Diplomacy and Defence*, No. 529, 10 July 2012.

затвердили політичну декларацію щодо розробки систем дозаправлення літаків у повітрі, а також підписали декларацію про наміри з використання міжнародних модульних медичних підрозділів у польових госпіталях. Також роблять успіхи деякі з ініціатив щодо об'єднання і розподілу ресурсів: програма навчання вертолітників, з навчаннями в Португалії та Бельгії; розробка мережі спостереження за морським простором (за участі 14 країн); європейська група із закупівлі технологій супутникового зв'язку (4 країни). ЄОА розвиває ініціативи щодо об'єднання і розподілу за чотирма напрямками: розвідка і спостереження; супутникові технології військового призначення; високоточні боєприпаси; тилове забезпечення військово-морських сил. Група із шести міністрів оборони також започаткувала екологічний проект із встановлення сонячних панелей на будівлях оборонного комплексу.

Незважаючи на те, що ЄОА досягло певних результатів, його робота не виправдала всіх очікувань 2003 року, а саме: що агентство зможе реалізувати об'єднаний підхід до визначення потреб, науково-дослідної роботи, планування, закупівель і спільного використання потенціалів. Країни-учасниці ЄОА, особливо їх міністерства оборони, не повною мірою скористалися

можливостями, запропонованими агентством. Як і раніше існує великий розрив (як на національному, так і на міжнародному рівні) між стадією розвитку потенціалів (планування, організація й оперативне керівництво збройними силами) і стадією озброєння (дослідження, розробка, випробування, закупівлі) – вони є фрагментованими як на організаційному, так і на концептуальному рівні, і фінансуються практично лише за рахунок власних бюджетів держав. У результаті цього оснащення завжди поставляється пізніше строку, виходить за межі бюджету і не відповідає експлуатаційним вимогам.⁵⁸ Можна висловити аргумент, що будь-який вид співробітництва має свої переваги, навіть співробітництво невеликими групами з непостійним складом. Однак, висновок очевидний: як і раніше не існує ні чіткого бачення європейських пріоритетних цілей, ні загального об'єднання потенціалів, що допоміг би зберегти рівновагу і досягати цих пріоритетних цілей.

4.4. РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

Європейська Комісія робила численні спроби помістити торгівлю оборонною продукцією в сферу спільного ринку (і підняти мита

на імпорт продукції з третіх країн), але завжди стикалася з опором з боку країн з розвиненими галузями оборонної промисловості. Незначного успіху було досягнуто у сфері продукції «подвійного призначення», що використовується в цивільній і військовій сферах. 19 вересня 1994 року Рада Євросоюзу встановила спільний режим контролю за експортом товарів і послуг подвійного використання до третіх країн, що стало результатом взаємодії Співтовариства та Спільної зовнішньої політики і політики безпеки.⁵⁹ У липні 2000 року ця система була замінена новим режимом контролю, заснованим винятково на статті 133, відповідно до якої принципи і переліки були передані у ведення Єврокомісії, що отримувала виключне право ініціативи. Всі рішення Ради Євросоюзу повинні прийматися кваліфікованою більшістю, а не одностайно, як було раніше. Однак, як зауважив Буркард Шмітт, оскільки перелік назв товарів і послуг, що підлягають контролю, є збіркою переліків, що містяться у міжнародних договорах режимів нерозповсюдження, в яких Комісія не представлена (таких як Вассенаарська угода, Режим контролю за ракетними технологіями та Група ядерних постачальників), то держави-члени зберігають своє домінуюче становище.⁶⁰ Більше того, ефективна реалізація цьо-

58 *Звіт Європейського Парламенту за підсумками 2011 р. Там само, с.17.*

59 *Правила Ради (ЄС) 3381/94 та Рішення Ради 94/942/ CFSP було опубліковано в офіційному журналі Європейського Співтовариства (Official Journal of the European Communities. L 367. December 31, 1994. р. 1-163). Заснований на Правилах і Рішенні, цей режим являв собою приклад комплексного підходу. Механізми і процедури контролю, окреслені у Правилах, стали частиною закону Співтовариства. Рішення було прийнято в рамках статті J.3 (зараз ст. 14 TEU) в якості Спільної дії (Joint Action) в рамках СПБО, з переліком допустимих напрямів і об'єктів експорту.*

60 *Спільна Європейська політика для захисту і подвійного використання? (A common European export policy for defence and dual-use items? // Occasional Paper. No. 25. WEU Institute for Security Studies. May 2001. р.8-9). Див. також: монографія Chailot Paper. No. 63. р. 31). До Правил Ради (ЄС) 1334/2000 від 30 липня 2000 р. п'ять разів вносилися поправки. Остання узагальнена версія – Правила 149/2003 – опублікована в «Official Journal», L 30/2003.*

го режиму є можливою лише за наявності достатніх методів контролю на національному рівні і сприяння учасників промисловості.⁶¹ Європейські уряди підтримують неофіційні контакти з промисловістю, але тільки Швеція має для цього організовану модель, у вигляді Комітету з контролю за шведським експортом, що повідомляє компаніям про зміни у шведській, європейській та американській політиці, а також забезпечує їхній зворотний зв'язок з урядом. З 1991 року в США існує Департамент виконавчого нагляду за бізнесом, що має захищену мережу, яка поєднує понад 3000 представників фірм, які займаються експортом товарів і послуг подвійного призначення, і Управління експортного контролю Міністерства торгівлі США.⁶²

Новий режим, запроваджений Євросоюзом, являв собою крок уперед у порівнянні з Кодексом з контролю за експортом озброєнь, прийнятим Радою Євросоюзу 8 червня 1998 року як Декларація в рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Цей Кодекс був розроблений Радою робочої групи з експорту озброєнь (COARM) і містив вісім критеріїв щодо експорту:

- повага до міжнародних зобов'язань членів Євросою-

зу, зокрема, санкцій, прийнятих ООН, Євросоюзом, та угод щодо нерозповсюдження;

- дотримання прав людини в країні призначення;
- внутрішнє становище країни призначення;
- збереження миру, безпеки і стабільності в регіоні;
- національна безпека країн-членів Євросоюзу, а також дружніх країн і країн-союзників;
- поведінка країни-покупця щодо міжнародного співтовариства, зокрема, її ставлення до тероризму, суть її військових союзів і повага до міжнародного права;
- наявність ризику того, що військове оснащення і техніка можуть бути модифіковані на території країни-покупця або реекспортовані в небажаному напрямі;
- сумісність експортованого озброєння з технічним та економічним потенціалом країни-одержувача.⁶³

Режим, запроваджений у липні 2000 року, визначив механізм консультацій для розв'язання конфліктів інтересів між країнами, коли одна із них відмовляє інший в експортній ліцензії. Країни-учасниці зобов'язуються інформувати одна одну про відмову в експортних ліцензіях, проводити консуль-

тації у разі, коли одна із країн має намір дати відмову, і пояснювати причини подібних дій. На рівні Співтовариства створено підзвітну Єврокомісії консультативну групу, що складається з посадових осіб, відповідальних за видачу ліцензій, і митних службовців, яка проводить регулярні сесії для обговорення практичного застосування цих правил і досягнення консенсусу щодо його тлумачення. Це завдання не з легких, оскільки правила залишаються досить розмитими, у зв'язку із чим Шмітт вважає, що режим являє собою головним чином спільну рамкову структуру для національної політики різних держав. Країни-учасниці визнають експортні ліцензії на взаємній основі, але не завжди згодні з ними. Очевидно, механізм взаємних консультацій не в змозі ефективно компенсувати відсутність спільної експортної політики. Це питання залишається на порядку денному парламентів.⁶⁴

Діяльність Комісії щодо митних мит не була успішною. У січні 2003 року Радою були прийняті правила, що призупиняють імпорتنі мита по ряду військової техніки.⁶⁵ Позитивним кроком стала ініціатива Комісії зі створення європейського «Посібника з оборонної стандартизації» за допомогою

61 Див. Елісон Ж.К. Беїлс, Ісабель Фроммель. *Бізнес і безпека, державно-приватні відносини у новому середовищі безпеки*. Гл. 6. *Стратегічний контроль експорту і приватний сектор* (Alyson J.K. Bailes, Isabel Frommelt. *Business and Security, public-private relationships in a new security environment*. SIPRI and Oxford University Press, 2004. Chapter 6. *Strategic export controls and the private sector*. p. 76-83).

62 Там само. с. 16, посилання 62.

63 Визначений на засіданнях Європейської Ради в Люксембурзі (29 червня 1991 р.) та Лісабоні (26-27 червня 1992 р.).

64 Бауер Сибіль, Бромлі Марк. *Поліпшуючи щорічний звіт* (Sibylle Bauer and Mark Bromley. *Improving the Annual Report // SIPRI Policy Paper*. No. 8. November 2004). У статті рекомендувалося укласти угоду щодо загальних звітних вимог та порівняння даних за експортними ліцензіями, але також зауважувалося, що намітилося просування у напрямі застосування даних, що надаються промисловістю. Було проаналізовано досвід 18 країн ЄС.

65 Постанова Ради (ЄС) 150/2003, що ґрунтується на статті 26 СЕС // *Official Journal*. No. 25. January 20, 2003.

Європейського комітету зі стандартизації (який відіграв важливу роль у подоланні перешкод до створення внутрішнього ринку, розвиваючи програму проекту Комісії «Європа-1992») і участі міністерств оборони та промисловості. Згодом була створена робоча версія, що містить посилання на стандарти, загальноприйняті умови закупівельних контрактів і директивні принципи оптимального вибору стандартів.

Комісія також залучена до роботи в сфері досліджень і технологій. Її рамкові чотирирічні програми є важливим стимулом і спонсором технологічного розвитку. Ці програми вперше були започатковані у 1984 році, і зараз перебувають у сьомому періоді дії. При цьому фінансування з боку Європейського Співтовариства становить більше 5% від усіх витрат на науково-дослідну роботу в цивільній сфері. Однією із семи пріоритетних тем є аеронавтика і космос. Незважаючи на те, що рамкові програми фінансують тільки цивільні проекти, вони також є корисними й для військової сфери. У кожному разі фінансування цивільних програм з досліджень і розвитку допомагає промисловості залишатися конкурентноздатною на тлі зниження попиту у військовому оснащенні і техніці. Більше того, технології подвійного використання були поступово включені до рамкових програм, таких як програма глобального моніторингу навколишнього середовища і безпеки, програми по засобах захищеного зв'язку і програми з безпеки комп'ютерних мереж. Нещодавно Євросоюз також визнав

наявність зв'язку між дослідженнями у військовій і цивільній сфері. На засіданні 20-21 березня 2003 року, головуючими Європейської Ради було офіційно заявлено, що «науково-дослідні і дослідно-конструкторські розробки у сфері оборони і безпеки можуть сприяти просуванню передових технологій, тим самим стимулюючи інновації і підвищуючи конкурентноздатність». Європейській Раді було запропоновано «проаналізувати роль науково-дослідних робіт у сфері оборонних закупівель у загальному контексті дослідницької діяльності Євросоюзу, включаючи можливість створення Європейською Радою міжурядового агентства з розвитку оборонного потенціалу та військових закупівель».⁶⁶ Ця ініціатива була висловлена паралельно зі схожою пропозицією Європейської конвенції, і кілька місяців по тому Європейська Рада на засіданні в Салоніках ухвалила рішення про створення такого агентства. Зростаюча увага до «Лісабонських питань» щодо посилення інноваційної діяльності і підвищення конкурентноздатності також свідчить на користь такого вектору розвитку, навіть якщо деяким країнам не подобається міжурядовий характер цієї нової структури.

Комісія Проді опублікувала «Зелену книгу» щодо закупівель у галузі оборони для започаткування обговорення необхідності прийняття на європейському рівні ініціатив, спрямованих на регулювання ринку оборонних закупівель. Діючи за рекомендацією «консультативної групи експертів», Комісія Проді оголосила про

створення Європейської консультативної ради з питань досліджень у сфері безпеки (European Security Research Advisory Board) і про початок Програми досліджень у сфері європейської безпеки (European Security Research Programme). Комісія озвучила ряд питань на початку процесу консультацій, що завершився через чотири місяці після публікації документа 23 вересня 2004 р.⁶⁷ Було висловлено думку про те, що суто європейський ринок озброєнь є життєво важливим для підвищення конкурентноздатності європейської промисловості, однак поточна ситуація характеризується фрагментарністю ринків, зосереджених виключно на національних напрямках, специфічністю оборонних закупівель і складних юридичних рамок. У Статті 296 Договору про функціонування Європейського Союзу йдеться про таке:

- жодна з держав-членів не зобов'язана надавати відомості, розголошення яких, на її думку, суперечило б суттєвим інтересам її безпеки;
- кожна держава-член може вживати заходів, що визнані нею необхідними, для захисту суттєвих інтересів своєї безпеки, які пов'язані з виробництвом зброї, боєприпасів і військових матеріалів або з торгівлею ними; ці заходи не повинні спотворювати умови конкуренції на внутрішньому ринку щодо продукції, не призначеної для специфічно військових цілей.

Ці формулювання містилися у статті 223 з моменту заснування Європейського Співтовариства. У 1958 році Рада прийняла перелік

⁶⁶ Quoted by Burkard Schmitt in *Chaillot Paper No. 63*, p.35.

⁶⁷ COM(2004)608 final and MEMO/04/222 of 23.09.2004.

продукції, до якої застосовуватимуться положення цієї статті. До цього часу цей перелік явно застарів. У «Зеленій книзі» Комісія стверджувала, що правила Співтовариства також є принципово застосовуваними до сектора оборони, але держави-члени можуть ухилитися від їх виконання в ситуаціях, окреслених у Договорі. Таке ухилення не є автоматичним звільненням від виконання правил, але має бути виправданим, причому докази такого виправдання повинні надаватися самими державами-членами. Однак той факт, що лише невелика кількість тендерів були опубліковані в офіційному журналі ЄС, вказує на те, що ряд країн думали, що вони можуть автоматично ухилитися від виконання правил.

Комісія діяла послідовно і з огляду на принцип субсидіарності спиралася на роботу, проведену робочою групою Ради з політики озброєнь (POLARM), Західноєвропейською групою озброєнь (WEAG) і групою із створення агентства (Agency Establishment Team). Вона також визнала, що держави повинні мати доступ до відповідного промислового і технологічного потенціалу протягом усього експлуатаційного циклу системи та підтримувати тривалі й надійні відносини з постачальниками. З огляду на те, що обсяги виробництва є обмеженими, а ризик комерційної відмови є високим, «потрібна державна підтримка». Головною цінністю «Зеленої книги» була робота, зроблена з метою започаткування дискусії і формування переліку питань, відповіді на які повинні бути надані у процесі консультацій:

- Чи вважаєте Ви, що таке викладення чинних правових рамок буде корисним/необхідним/достатнім?
- Чи вимагають роз'яснень якінебудь інші аспекти системи Європейського Співтовариства, що розглядається?
- Чи думаєте Ви, що правила чинних директив доречні/недоречні стосовно конкретних характеристик оборонних контрактів?
- Чи буде конкретна директива корисним/необхідним інструментом для створення європейського ринку оборонної продукції та посилення промислової і технологічної бази європейської оборони?
- Яка Ваша думка щодо використання можливої директиви для здійснення закупівель іншими органами, наприклад, Європейським оборонним агентством?
- Процедури: чи вважаєте Ви, що наявна процедура торгів з попередньою публікацією відповідає особливим потребам оборонних закупівель? В яких ситуаціях можливе застосування процедури торгів без попередньої публікації?
- Масштаб: який спосіб найбільше підходить для визначення сфери застосування? Чи варто ввести загальне визначення? Якщо так, то яке? Наприклад, поєднання визначення і переліку?
- Винятки: чи вважаєте Ви, що було б корисно/необхідно визначити категорії продукції, які будуть однозначно виключені з директиви?
- Публікація: чи вважаєте Ви, що варто використовувати центра-

лізовану систему публікацій, і якщо так, то як вона має функціонувати?

- Критерії відбору: які критерії, на Ваш погляд, необхідно взяти до уваги, на додаток до критеріїв, уже викладених в чинних директивах, з урахуванням конкретної специфіки сектора оборони? Конфіденційність, безпека поставок, інші? Яким чином варто визначати ці критерії?

Тим часом, Комісія оголосила план підготовчих дій щодо досліджень у галузі безпеки (Preparatory Action on Security Research, PASR) на 2004-2006 роки, з метою розвитку європейської культури безпеки з відповідною промисловою підтримкою, розвитку синергізму між цивільними і військовими дослідженнями, а також між державним і приватним секторами, для стимулювання інвестицій у технології (для досягнення рівня фінансування дослідницьких робіт у розмірі 3% ВВП). Пріоритетами проекту були: поліпшення розуміння ситуації, захист мережевих систем, захист від тероризму (у т.ч. біологічного тероризму), а також взаємосумісність систем інформації і зв'язку. Бюджет на перший 3-річний період становив 65 млн євро.⁶⁸ Ця ініціатива може бути дуже корисною, за умови, що не почнуться чергові суперечки з приводу компетенції та сфер впливу. Питання, поставлені Комісією, залишалися на порядку денному ЄОА.

Окремо слід відмітити участь Комісії разом з Європейським космічним агентством у розробленні європейської програми глобальної супутникової навігації Galileo. Стосовно необхідності цієї програми

⁶⁸ Документ Асамблеї ЗЕС А/1885, с.13.

було багато суперечок у зв'язку з тим, що вона дублювала американську Глобальну систему місцевизначення (GPS), однак зрештою було прийнято позитивне рішення, оскільки США відмовлялися передати яку-небудь частину GPS під іноземний контроль. Програма спочатку планувалася у формі державно-приватного партнерства. У листопаді 2007 року Рада міністрів фінансів та економіки (ECOFIN) і Європейський Парламент затвердили бюджет на просторовий сегмент програми у розмірі 3400 млн євро на період з 2007 по 2023 рр. У квітні 2008 року було успішно запущено супутник GIOVE-B, до складу якого увійшли ключові технології. Galileo є цивільною системою і перебуває під цивільним контролем, але «може надавати послуги, в яких можуть бути певні системи безпеки».⁶⁹

4.5. НАЦІОНАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Оборонні бюджети європейських країн перебувають під постійним тиском. Навіть після припинення галасу початку 90-х років щодо «дивідендів миру», далеко не всі країни виявилися здатними підтримувати рівень збройних сил в умовах економії. У той же час нові тенденції у США, такі як «революція у військових питаннях», трансформація і мережецентричні війни, залишили європейців

далеко позаду. Якою мірою ці нові поняття і технології можуть і повинні бути застосовані до типів операцій, до яких може бути залучено Європу? Крім цього, після вражаючого першого етапу війни в Іраку залежність збройних сил від інформаційних технологій в частині гарантування виживання і вражаючої дії легких мобільних наземних транспортних засобів мала свої недоліки, виражені у збільшенні кількості жертв.⁷⁰

У Додатку 5 наведено розміри витрат країн НАТО на оборону в 2003 році. Картина не вселяє оптимізму. Європейські члени НАТО витрачають у середньому 2% валового внутрішнього продукту на оборону, однак ця цифра була роздута високими показниками Греції і Туреччини, які витратили 4,2% та 4,8% відповідно. Вище за середній показник також були Франція, Великобританія, Чехія і Португалія (більшість витрат якої припадає на особовий склад, а по витратах на оснащення вона посідає передостаннє місце, тим часом як на останньому місці – Бельгія). Норвегія і Польща знаходяться на середньому рівні, а дев'ять із чотирнадцяти членів альянсу – нижче середнього. Для порівняння, оборонні витрати США склали 3,5% валового внутрішнього продукту, в якому частка оснащення склала 27,6%. Як правило, прийнятним рівнем капіталовкладень в оснащення вважається 20%, але цей показник пере-

вищили лише Туреччина, Великобританія, Норвегія, Чехія і Франція. Інвестиційний рівень США перевищила тільки Туреччина. Німеччина, з 14%, посідає сьоме місце з кінця.

Великобританія була першою державою, яка ініціювала концептуальний перегляд оборонного сектора з метою реструктурування своїх сил з урахуванням ситуації, що склалася після закінчення холодної війни. Станом на 2004 рік, Великобританія успішно збільшила оборонний бюджет на 1,4% щороку протягом трьох років. Це супроводжувалося серйозним скороченням особового складу, що було необхідно, щоб отримати можливість заплатити за нові технології і перетворення. Міністр оборони Джефф Хун пояснив, що уряд хотів «відійти від акценту на чисельність до акценту на ефективність і результативність, а також на реалізацію можливостей, наданих новими технологіями і мережевим потенціалом». У цілому, кількість скорочень склала 25 тис., із числа 300 тис. військових і цивільних робочих місць у всіх військових органах і самому міністерстві оборони.⁷¹

Деякі з цих скорочень на практиці були менш шокуючими, ніж здається, завдяки впровадженню сучасних технологій на заміну старих: наприклад, винищувача Eurofighter (обладнаного крилатою ракетою Storm Shadow, створеною компанією MBDA для Великобританії і Франції), нової бронетанко-

69 Див. *Defense News*, 6 October 2008.

70 Жозеф Н. Майт, Річард Л. Куглер. Альтернативні підходи до трансформації армії (Joseph N. Mait, Richard L. Kugler. *Alternative approaches to Army transformation // Defense Horizons*. No. 41. July 2004). Опубліковано Центром технології і політики національної безпеки Національного університету оборони.

71 *The Economist*. July 24, 2004. p. 32 і *Defense News*. July 26, 2004. p.1 та 8. Див. також: Ендрю Д. Джеймс. Оборонна промисловість і трансформація: європейська точка зору. Гл. 8. Трансатлантичні трансформації: підготовка НАТО до XXI століття (Andrew D. James. *The defense industry and transformation: a European perspective*. Chapter 8. *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st century*. Там само. 2004).

вої техніки, артилерійських установок і вертольотів Apache. У цілому, впровадження цих технологій має сенс у сучасному просторі безпеки, де повітряна загроза залишається низькою, оборона проти підводних човнів більше не є пріоритетом, а танкові битви відійшли в минуле. У кожному разі уряд Великобританії запропонував оборонній промисловості вагомий відновлювальний пакет на наступні 15 років, що дозволяє почати обговорення питань реструктуризації.⁷²

Під час скорочення особового складу збройних сил уряд Великобританії розраховував на поліпшення ситуації в Північній Ірландії, де армія була серйозно перевантаженою. До військової операції в Іраку була залучена половина британської армії. Використання такої кількості особового складу в тривалій операції було б неможливим. В операції в Афганістані Великобританія була другим за величиною учасником, надавши 9500 осіб особового складу. Великобританія також чітко дала зрозуміти, що не в змозі додержуватися американського бачення повномасштабного перетворення збройних сил, а повинна дотримуватися поетапного підходу. Подібна ситуація спостерігається й в інших європейських країнах.

Огляд стратегічної оборони і безпеки, опублікований в 2010 році, завдав нового удару по оборонному бюджету, скоротивши оборонні витрати на 8%. Чисельність армії скорочувалася до 95 тис.

(включаючи п'ять бригад, готових до розгортання), при цьому кількість танків і важкої артилерії скорочувалася на 40% і 35% відповідно. Виводився з експлуатації флагман ВМС – легкий авіаносець HMS Ark Royal і його десантне судно, а проект з будівництва великого десантного корабля-доку заморожувався. Загальна кількість есмінців і фрегатів скорочувалася до 19. Фінансування програм з будівництва нових авіаносців Queen Elizabeth триватиме, однак, після завершення будівництва першого із цих кораблів його буде переведено у стан «тривалої готовності» (іншими словами – заморожено). Літаки Harrier планувалося вивести з експлуатації (і запропонувати США), а програму розробки протичовнового літака Nimrod – скасувати. У складі майбутніх збройних сил більша роль надавалася БПЛА. Відповідно до плану цього огляду розмір інтервенційних сил повинен був скласти 30 тис. (що становило лише дві третини від сил, задіяних Великобританією в Іраку в 2003 році).

Німеччина мала ряд проблем у сфері оборони, як політичних, так і фінансових. З політичної точки зору, Німеччина змогла направити своїх військовослужбовців за межі територій країн НАТО тільки в 1995 році, за рішенням Конституційного суду в Карлсруе. Навіть сьогодні бундестаг дуже ретельно аналізує місії з підтримання миру, наполягаючи на обов'язковому мандаті ООН. Як результат, Німеччина почала реструк-

туризацію своїх збройних сил однією з останніх. У фінансовому плані, Німеччина зазнавала труднощів через перевищення значень бюджетного дефіциту, встановленого в Пакті про стабільність Єврозони.⁷³ Відсоток від валового внутрішнього продукту, спрямований на оборону, був знижений до історичного мінімуму. В 2003 році він склав 1,4%, поставивши Німеччину в ряд країн НАТО з найменшими відрахуваннями на оборону, внаслідок чого у неї виникли труднощі з виконанням своїх зобов'язань у щорічних програмах альянсу. 5 грудня 2002 року Міністр оборони Петер Штрук повідомив про розмір вимушених скорочень на оборону.⁷⁴ Кількість європейських транспортних літаків A400M було зменшено з 73 до 60; число ракет Meteor класу «повітря-повітря» із здатністю вражати ціль поза її видимістю було зменшено з 1488 до 600, а ракет класу «повітря-повітря» IRIR-T (що замінюють ракети Sidewinder, якими озброєні винищувачі Eurofighter і Tornado) – з 1812 до 1250. Зобов'язання щодо придбання 180 винищувачів Eurofighter підлягало виконанню, незважаючи на відсутність однозначної потреби такої закупівлі. Однак, порушення цього зобов'язання спричинило б руйнування спільної програми і мало б катастрофічний вплив на галузі ВПК, що беруть участь у його створенні. Кількість вертольотів підтримки Tiger та NH-90 також було зменшено. Гарною новиною стало оголошення про

72 Великобританія змінює промисловість у зв'язку з корабельними планами (U.K. Seeks Industry Change for Ship Plan // Defence News. October 18, 2004).

73 Оборонна реформа досі є неясною для Берліну. (Defence News, June 21, 2004. 'Defense Reform Still Uncertain for Berlin').

74 Заява Міністра оборони Петера Штрука щодо скорочення закупівель за основними програмами бундесверу (Defence minister Peter Struck outlines cuts in major procurement programmes for Bundeswehr // Atlantic News. No. 3439. December 11, 2002).

розробку електронного захисту для транспортного літака C-160 Transall, розробка версії вертольоту NH-90, призначеного для бойового пошуку і порятунку, а також придбання нового броньованого бойового автомобіля піхоти на заміну моделей Marder 30-річної давнини. На зміну Breguet Atlantic мав прийти новий морський патрульний літак, створений у рамках спільної європейської програми, однак в 2004 році було оголошено, що замість цього Німеччина придбає 8 модернізованих літаків P-3C у Нідерландів, які оголосили про завершення робіт у цій площині. Німеччина також вкладає кошти в програму протиракетної оборони MEADS.

Міністр Штрук і його новий генеральний інспектор Вольфганг Шнайдеран докорінно змінили плани, розроблені їх попередниками Шарпінгом і Куютом. У директиві, виданій у жовтні 2003 року, міністр проголосив новий підхід до оборонних закупівель: у майбутньому військове оснащення повинно закупуватися у суворій відповідності з фактичними завданнями збройних сил. Плани, що не відповідають цьому критерію, повинні бути скасовані, навіть якщо вони мали відношення до сумісних потенціалів, а всі поточні програми підлягають перегляду для забезпечення можливості застосування нових технологічних розробок.⁷⁵

На цьому історія німецьких оборонних реформ не закінчилася. Під час недовгого перебування на посаді Міністра оборони Карла-Теодора цу Гуттенберга, під тиском бюджетних скорочень була здійснена

радикальна реформа оборонного сектора, в результаті якої були урізані витрати на особовий склад, а чисельність збройних сил було скорочено до 180 тис. осіб (плюс 15 тис. добровольців). Також мали місце скорочення у сфері оснащення (кількість субмарин зменшено з 10 до 4) і тимчасові прогалини в обороні в період між ліквідацією старого оснащення й одержанням нового на заміну. Максимальна кількість збройних сил, що розгортаються за межами Німеччини, становила 7 тис., або до 10 тис. на короткий строк і без ротації. У 2011 році оборонний бюджет Німеччини склав 31,5 млрд євро, або 1,4% ВВП.

Французький уряд зазнав схожих проблем. Президент Ширак завжди надавав першочергове значення модернізації збройних сил, як звичайних, так і ядерних. Як і Великобританія, Франція має змогу проводити експедиційні операції і довела свою готовність щодо цього. На відміну від багатьох континентальних країн Франція також не має проблем з можливістю робити першочергові закупівлі, якщо цього вимагає ситуація. Незважаючи на збільшення обсягу бюджету оборони, уряд постав перед болючим вибором між скороченням кількості особового складу та зменшенням витрат на оснащення. Міністр фінансів Ніколя Саркозі, політичний конкурент президента, мав намір урізати бюджет оборони, щоб навести лад у своєму міністерстві перед тим, як залишити свою посаду і зосередитися на виборчій кампанії. Під його тиском Франція повернулася убік змішаної консолідації, як

на національному, так і на європейському рівні. Придбання французьких компаній іноземними корпораціями зустрічало опір (як у випадку з Aventis), тим часом як злиття національних компаній заохочувалося, навіть якщо вигода від їх спільного виробництва не була очевидною (наприклад, злиття виробника ракетних двигунів SNECMA і групи SAGEM, що виробляє електронне оснащення). Також заохочувалися плани Thales щодо злиття з компанією EADS, що призвело б до посилення французького впливу.

Чисельність особового складу вже було скорочено в усіх родах військ, крім жандармерії, протягом бюджетного періоду 1995-2002 рр. Зі скасуванням військового обов'язку армію було скорочено з 237 тис. до 136 тис. осіб, з модульною організацією в 9 бойових бригад, 4 бригади бойового забезпечення і 2 тилові бригади. Ця чисельність перевищувала чисельність британської армії на 20 тис., однак можливість формування експедиційних сил Франції була меншою за британську. У сфері ядерного озброєння Франція залишила за собою 4 атомні субмарини, здатні нести стратегічні ракети. До 2010 року всі сучасні субмарини класу Triumph буде оснащено балістичними ракетами. У функції ядерного нападу на зміну Mirage-2000N та Super Etendart приходять літак Rafale.

За минуле десятиліття витрати на особовий склад серйозно зросли внаслідок професіоналізації армії, введення більш високої платні та підвищення рівня життя.

⁷⁵ *Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr. Berlin, October 1, 2003, посилання на Мартіна Агуєра «Разом безпечніше. Майбутнє і теперішнє європейської політики безпеки» (Martin Agüera. Gemeinsam sicher, Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik. Hans Seidel Stiftung/Ars Una. Neuried, 2004. P. 353).*

Цивільний штат міністерства оборони склав 90 тис. службовців, багато з яких працюють у секторі оснащення. Дотримуючись методу обчислення, прийнятому в НАТО, Франція фактично витратила на оборону 2,6% валового внутрішнього продукту в 2003 році і 1,9% в 2011 році, причому на оснащення припадало 28,2%.

Франція вирізняється значним переліком технологічних проектів. Поряд з ядерною програмою (3 мільярди євро на рік), цінність якої може бути піддано сумніву в сучасному стратегічному середовищі безпеки, Франція створила власний незалежний розвідувальний потенціал завдяки програмі видової розвідки Helios і супутнику зв'язку Syracuse, а також стала першою європейською країною, що визнала важливість безпілотних літальних апаратів (БПЛА). БПЛА були розроблені спочатку для тактичної розвідки, передаючи зображення безпосередньо на командний пункт у бойовій обстановці. Під час війни в Афганістані США розширили можливості БПЛА, додавши функцію з доставки озброєння, що призвело до несподіваних революційних змін у веденні бою. БПЛА не тільки дозволяють забезпечити негайну реакцію в режимі реального часу, але й допомагають зменшити втрати дружніх сил, які можуть більше не перебувати на уразливих позиціях. Франція висунула ініціативу об'єднати зусилля Dassault Aviation і багатонаціональної компанії EADS

з метою створення нового середньовисотного БПЛА тривалої автономності польоту EuroMALE, а також бойового БПЛА Neuron.

Міністр оборони Мішель Альє-Марі зобов'язалася виділити 135 млн євро на створення технологічного демонстратора нової французької концепції мережних бойових дій типу «повітря-земля» під назвою Bulle Operationelle Aeroterrestre, що забезпечить структуру для використання даних, отриманих від БПЛА й іншого сенсорного устаткування.⁷⁶ Франція також була одним з найбільш активних прихильників проекту транспортного літака A400M сімейства Airbus і зобов'язалася закупити 50 одиниць. 60 (можливо, 53) цих літаків буде постачено Німеччині, 27 – Іспанії, 25 – Великобританії, 10 – Туреччині, 7 – Бельгії та 1 – Люксембургу. З початком поставок в 2011 році Європа набула важливого стратегічного потенціалу щодо перекидання військ і амуніції. Інші держави в контексті НАТО мали придбати три транспортних літаки C-17 за принципом «тайм-шер» (користування протягом обмеженого часу).

Італія виділилася серед інших союзників НАТО, запустивши другий авіаносець Savour водотоннажністю 27 тис. тонн, здатний нести 12 вертольотів або 8 літаків короткого зльоту. На цьому авіаносці, введеному в експлуатацію в 2010 році, крім військово-морського й авіаційного екіпажів, роз-

міщуються оперативні підрозділи десанту і морської піхоти.⁷⁷ У 2004 році, у день запуску проекту, Міністр оборони Мартіно заявив пресі, що він бореться проти скорочення оборонного бюджету в 14 млрд євро на 1,8 млрд. У 2011 році Італія витратила 1,4% ВВП на оборону, причому частка оснащення становила 11,7%. Франко-італійська фрегатна програма FREMM досягла деяких успіхів, однак виникли сумніви щодо виконання планів з постачання 17 кораблів Франції і 10 – Італії. Менш позитивним кроком виявився раптовий вихід Італії з проекту щодо розробки транспортного літака A400M.

У промисловому плані значно ствердилася компанія Finmeccanica, особливо в галузі вертольотобудування. Цією компанією були придбані британський Westland і ряд систем авіаційної електроніки та зв'язку виробництва BAE Systems. Шестирічне спільне підприємство Alenia Marconi було закрито, оскільки поглинання було більш пріоритетною метою, ніж спільне виробництво.⁷⁸

Іспанія збільшила свій оборонний бюджет на 2004 рік до 4,5%, до 360 млн євро, у рамках 15-річної програми модернізації. На додаток до придбання транспортного літака A400M і винищувача Eurofighter, Іспанія створила багатоцільовий десантний вертольотоносець, здатний нести 4 великих або 8 малих вертольотів.⁷⁹

⁷⁶ Франція започатковує проект по БПЛА (France Launches UAV Challenge // Defence News. June 21, 2004).

⁷⁷ Незважаючи на італійські бюджетні побоювання, був введений другий перевізник (Second Carrier Launched Amid Italian Budget Fear // Defence News. June 26, 2004).

⁷⁸ Finmeccanica, BAE Systems руйнують AMC (Finmeccanica, BAE Break Up AMS // Defence News. October 25, 2004).

⁷⁹ Парламентська Асамблея НАТО, доповідь Джона Шимкуса (США) «Усесторонній прогрес Альянсу з виконання пражських зобов'язань щодо потенціалів» (John Shimkus. Alliance-wide progress on meeting the Prague Capability Commitments, April 2004).

Польща схвалила п'ятирічний план на період 2001-2006 рр., в якому були передбачені витрати на оборону в розмірі не менше 1,95% ВВП. Були також виділені додаткові ресурси на закупівлю 60 літаків F-16. Інші нові члени НАТО теж виділили фінансові ресурси в аналогічному розмірі (у процентному співвідношенні), крім Естонії і Словенії, де в 2002 році витрати на оборону склали 1,6% та 1,5% ВВП відповідно. Серед невеликих країн Чехія зайняла нішу з розробки оснащення для виявлення і захисту від ядерної, біологічної і хімічної зброї.

Державою, що витрачає найбільший у світі відсоток ВВП на науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи, є Швеція. Її збройні сили активно розробляють ряд прогресивних бойових систем і використовують національний досвід інформаційних технологій для створення єдиної інформаційної мережі для театру воєнних дій. Saab проводить дослідження в галузі розробки малопомітного БПЛА SHARC (Swedish Highly Advanced Research Configuration, Шведська високотехнологічна конфігурація), а також боєголовки для своєї крилатої ракети. Швеція успішно перерозподілила кошти на НДДКР шляхом радикальної реорганізації своїх збройних сил у три об'єднаних командування та скорочення офіцерського складу з 15 тис. до 9,4 тис.⁸⁰

У рамках планів реформи «Армія XXI століття», розпочатої в 2004 році, Швейцарія скорочує свою армію з 320 тис. до 140 тис. осіб осо-

бового складу та 80 тис. осіб запасу. Система ополчення залишиться центральною складовою швейцарського оборонного планування, але кількість професійного особового складу буде збільшено з 3500 до 4500 осіб. Як і будь-яке інше скорочення чисельності особового складу, ці зміни вплинуть на придбання оснащення, однак вони не стали перешкодою для укладення договору на закупівлю 22 винищувачів Gripen у Швеції на суму 2,6 млрд євро, про що було заявлено 25 серпня 2012 року. Винищувач поки перебуває в стадії розробки, поставка очікується не раніше 2018 року. Цей проект вважається найменш витратним, у порівнянні з літаками Eurofighter і Rafale.

Якщо простежити ці зміни і загальний стан європейських збройних сил починаючи з 2004 року, картина видається неоднозначною. Спостерігається деяке просування ЄС щодо заповнення прогалів, однак його темп є недостатнім. Загальна потреба в авіаносцях у підсумку буде виконана, якщо Великобританія, Франція та Італія зможуть працювати разом і фінансувати свої проекти. Потреби повітряного транспорту будуть задоволені A400M, навіть якщо він буде не здатним перевозити важкі вантажі, на відміну від C-17 або Ан-70. Недолік у захисті від ЗМУ було усунуто. Існує цілий діапазон винищувачів-бомбардувальників, але їх загальна кількість більш ніж задовольняє майбутні потреби. У нещодавніх конфліктах повітряний су-

противник був відсутній, а військові місії, наприклад, в Афганістані, вимагали дуже незначної кількості літаків після завершення початкової стадії кампанії. Не дивно, що багато міністерств оборони незадоволені своїми зобов'язаннями, що виходять із попередньої ери.

У цілому, проблема полягає не стільки в боєздатності окремих елементів оборони, скільки в тому, що їх складно поєднати в надійні силові підрозділи, здатні до швидкого розгортання і спільних дій. Ця проблема загострюється неузгодженими скороченнями, які уряди здійснюють в умовах поточного режиму економії. Без проведення серйозної і глобальної оцінки потреб Європа ризикує стати «незбалансованою силою». Можливості об'єднання ресурсів цілком заслужено одержують новий імпульс уваги, але їх буде недостатньо для заповнення серйозних скорочень оборонних бюджетів. Напрошується висновок, що прийшов час провести стратегічний аналіз на європейському рівні.

Приєднання десяти нових держав до ЄС не внесло істотних змін до ситуації в секторі озброєнь у Європі.⁸¹ Нові країни-члени ЄС повинні визначитися щодо свого ставлення до наявних ініціатив, особливо до Європейського оборонного агентства. Їм варто провести модернізацію своїх збройних сил (які часто мають запаси оснащення, що залишилися з часів холодної війни), а також розглянути можливість вузької спеціалізації.

80 Стратегічне резюме Міжнародного інституту досліджень проблем безпеки 2000/2001 (IISS Strategic Survey 2000/2001 // Swifter Sweden. p. 30-31).

81 Буркард Шмітт. Розширення ЄС та озброєння. Оборонна промисловість і ринки країн-учасниць Вишеградської групи (Burkard Schmitt. EU enlargement and armaments. Defence industries and markets of the Visegrad countries // EU Institute for Security Studies Occasional Paper. No. 54. September 2004).

5. Парламентський контроль

Рішення, що стосуються безпеки і оборони, набувають більш вираженого політичного характеру і, як наслідок, привертають до себе більше уваги з боку парламентів. Участь в операціях з підтримання миру не відбувається автоматично. Навпаки, рішення щодо такої участі приймаються з урахуванням широкого ряду факторів. Питання стабільності, міжнародного права і правопорядку є першорядними. Серйозні порушення прав людини, а прояви геноциду і поготів, вимагають міжнародного втручання з боку багатонаціональних організацій або «коаліцій бажаючих». Участь у них визначається власними уявленнями країн про свої інтереси та, все більшою мірою, рівнем амбіцій держав. Який внесок вони готові зробити у вартісному відношенні, які ризики вони згодні розділити? Яку частину національного бюджету вони готові виділити на вирішення проблем миру і безпеки, при тому що перед урядами стоїть ряд інших пріоритетних завдань, які прямо впливають на добробут їхніх громадян, наприклад, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист? Зростаючий зв'язок між внутрішньою і зовнішньою безпекою також підвищує політичну пріоритетність цих питань, однак

україн делікатним залишається питання пошуку компромісу.

Не намагаючись бути занадто академічними, зауважимо, що в розвитку сучасного західного суспільства з'явився новий парадокс, пов'язаний із протиріччями між вартісно-орієнтованим та інтересо-орієнтованим міжнародним співробітництвом, а також змішанням понять цінностей і норм. У першу чергу формуються цінності, а на їх основі формуються норми. У західній структурі взаємне визнання суверенітету стало нормою, а спільна відповідальність за ризик – цінністю. Досягнення миру зараз являє собою скоріше процес, аніж результат.⁸² Парадокс полягає в тому, що тим часом як наше суспільство стало менш схильним до ризику, на місце великих ідеалів прийшов управлінський етос. Результатом цього стали постійні дебати з приводу будь-якого рішення, ускладнені відсутністю точних критеріїв щодо підтримки рівня збройних сил і фінансових ресурсів, що виділяються. Усе піддається переоцінці, і всі сторони ризикують пройти мимо важливих питань.

З огляду на ці обставини парламентаріям варто розробити комплексний і послідовний підхід, із прозорими процедурами роботи парламентських комітетів з пи-

тань оборони і безпеки та обговорень на пленарних засіданнях.

По-перше, урядам варто сформувати, додержуватися і регулярно переглядати концепцію і стратегію безпеки. Ці документи повинні чітко визначати потреби оборони в чіткому розумінні цього слова (збереження незалежності і територіальної цілісності) та супроводжуватися процесом оцінки потенційних загроз.

По-друге, варто визначити рівень амбіцій країни стосовно участі в міжнародних операціях з підтримання миру, з визначенням конкретного внеску в операції (підрозділи, їх навички та готовність дислокувати збройні сили за межами країни).

По-третє, кількість особового складу й оснащення має співвідноситися з цими амбіціями, включаючи підготовку, тилове забезпечення і домовленості щодо взаємодії. Кращим варіантом може стати формування «силових підрозділів», навчених і готових до швидкої дислокації та дій одразу, якщо має місце криза і приймається політичне рішення про прийняття участі в операції.

По-четверте, НАТО і Євросоюзу варто приділяти більше уваги планам союзників і партнерів щодо закупівель озброєння. В НАТО всебічна оцінка цього пи-

⁸² Автор висловлює подяку Крістоферу Кокеру (Christopher Coker) за його зауваження на Шенгенській конференції Люксембурзького інституту європейських і міжнародних досліджень, липень 2004 р.

тання військовим керівництвом надавалася в рамках процесу планування й аналізу (PARPS). В Євросоюзі цей процес відбувається на добровільній основі і за принципом «знизу нагору», що на відміну від спадного процесу не дозволяє пропонувати корективи до планів інших країн-учасниць. Визначати недоліки й очікувати, що хтось інший їх виправить, є недостатнім підходом до ситуації. Можливо, для заповнення цієї прогалини можна застосовувати оцінки, здійснювані Європейським оборонним агентством.

По-п'яте, варто розглянути ряд моментів, специфічних для військових закупівель. У «Посібнику для парламентаріїв» № 5 від 2003 року, виданому Женевським центром демократичного контролю над збройними силами та Міжпарламентським союзом, главу 28 присвячено «закупівлям озброєння і військової амуніції», з вставкою «Що Ви можете зробити як парламентарій» (див. Додаток 6). Найбільш важливим вбачається переконатися в тому, що демократичний процес «розкрити, пояснити, обґрунтувати» також застосовується урядами до сфери військових закупівель. З погляду бюджету, парламентарії мають бути переконані в тому, що фінансування наданих їм планів буде достатнім не тільки цього року, але й протягом всієї фази закупівель. В урядах існує тенденція недооцінювати ріст цін у рамках довгострокових проектів і розглядати фінанси наступного року в більш райдужному світлі, ніж фінанси поточні. Так, Німеччина і Румунія свого часу прийняли плани закупівель, які вони не змогли фінансувати. За статис-

тикою, оцінка загальної вартості проекту завжди занижується, іноді навмисно. Часто зростають витрати, виникають затримки, а супутні програми виявляються набагато дорожчими. З огляду на те, що для оборонних закупівель типова велика тривалість виробничого процесу, дуже важливо враховувати ступінь їх впливу на процес розвитку військового потенціалу в довгостроковій перспективі, і оцінювати, наскільки гармонійно устаткування і техніка, що закуповуються, впишуться в майбутні збройні сили. Поточний акцент на «об'єднаності» особливо підвищує важливість такої оцінки. Рівною мірою варто приділяти увагу розмірам витрат на підтримання боєздатності нових систем протягом усього строку експлуатації, включаючи технічне обслуговування, модернізацію і підготовку персоналу.

Питання секретності та запобігання корупції також викликають ряд складних проблем. В оборонній сфері секретність, безумовно, відіграє більшу роль, ніж в інших сферах. Зрозуміло, деталізовані оперативні плани повинні залишатися в таємниці, як з метою оборони, так і у місіях з установлення миру. Той самий принцип застосуємо й до певних характеристик озброєнь, але в цьому разі не слід перебільшувати необхідність секретності. Більшість експлуатаційних характеристик оснащення є надбанням громадськості завдяки публікаціям у професійних журналах, рекламних проспектах та інших засобах масової інформації. Якщо рішення залежать від секретних факторів, то парламентські комітети повинні мати можливість отримувати інформацію за закритими

дверима, у рамках конфіденційних брифінгів.

Значну проблему являє собою корупція, насамперед тому, що її складно виявити. Чи є рішення, прийняте певними особами, результатом серйозного аналізу всіх актуальних факторів, чи воно було прийнято як подяка за послуги, неправомірні знаки гостинності, подарунки або грошові виплати? Міністрам оборони варто мати особливий штат посадових осіб, які займаються боротьбою з корупцією серед персоналу та мають доступ до всіх документів. Парламентарії також є об'єктами особливої уваги з боку фірм, які хочуть заручитися їхньою підтримкою, необхідною в умовах жорсткої конкуренції. Іноді ця увага приймає форму спонсорської підтримки їх партій, як це мало місце в Бельгії і Німеччині. Кращий спосіб забезпечити об'єктивність суджень під час оцінювання пропозицій – відвідувати фірми, що пропонують військове устаткування і техніку, тільки разом з представниками інших політичних партій.

Існує помітна напруженість між уподобаннями військових, які прагнуть мати кращі зразки оснащення і на чії погляди впливають традиційні зв'язки між збройними силами та промисловими компаніями певної країни (часто США), і уподобаннями політиків, які повинні мати більш широкий погляд на політичні й економічні інтереси своєї країни. Якщо продукція внутрішнього або спільного європейського виробництва відповідає необхідним вимогам, чому б не придбати саме її, навіть якщо американський продукт може бути кращим? Такі міркування найбільш

актуальні в країнах із власною оборонною промисловістю. Для інших країн найбільш раціональною є закупівля новітніх зразків озброєння в готовому вигляді, не віддаючи конкретної переваги продукції європейської індустрії. Вагомість економічних факторів у рішенні щодо закупівель у різних країнах є різною, але у цілому має тенденцію до підвищення, у порівнянні з роками, коли колективна оборона беззастережно вимагала закупівель кращих зразків. Однак, у кожному разі фактор робочих місць у вітчизняній оборонній промисловості завжди істотно впливає на парламентські дебати.

Парламентський контроль за оборонною сферою є завданням національних парламентів. Однак, парламентські асамблеї НАТО і ЗЄС допомогли помістити ці дебати в міжнародний контекст. Асамблея ЗЄС згодом привласнила собі назву «Міжпарламентська європейська асамблея з безпеки і оборони» (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly), щоб відокремитися від Європейського Парламенту. Її остання сесія була проведена в червні 2011 року, після чого Договір про ЗЄС був остаточно анульований, за ініціативою Великобританії. Доповіді обох асамблей завжди відрізнялися високою якістю підготовки і були корисним джерелом інформації для парламентаріїв, засобів масової інформації та громадськості в цілому. Процеси обговорення таких доповідей, роботи над спільними резолюціями і голосування за такі резолю-

ції підвищують рівень ознайомлення з відповідними питаннями, інакше кажучи, допомагають «побудувати консенсус». Парламентарії повертаються додому більш підготовленими, що істотно допомагає їм під час національних дебатів з цих питань.

У процесі європейської інтеграції питання безпеки і оборони недостатньо розглядаються в такому парламентському контексті. Європейський парламент не має компетенції розглядати ці питання більш детально, проте він все частіше торкається їх, про що свідчать виступи Верховного представника Хав'єра Солани перед Комітетом із зовнішніх зв'язків Європарламенту. Відповідно до Лісабонського договору його спадкоємець, баронеса Ештон, зобов'язана регулярно консультиватися з Європейським Парламентом щодо головних аспектів та основних пріоритетів Спільної зовнішньої політики і політики безпеки та Спільної політики безпеки і оборони й інформувати Європейський Парламент про розвиток цих напрямів політики, а також піклуватися про те, щоб погляди Європейського Парламенту належним чином бралися до уваги.⁸³ У майбутньому спектр цих обов'язків може бути розширено, якщо питання промислової політики і технологічних інновацій у військовому і цивільному секторах економіки стануть більш взаємопроникними. Однак поки що, кілька країн, у тому числі Франція і Великобританія, виступають проти надання Європейському Парламенту й Євро-

комісії більшої ролі в цих «міжурядових» справах.

До 2012 року загальнонаціональні парламентарії спілкувалися у форматі Асамблеї Західноєвропейського Союзу, однак не мали можливості вести дебати з Радою на рівні міністрів, оскільки відповідно до Амстердамського договору функції ЗЄС були передані ЄС. Пропозицію сформувати асамблею з членів національних парламентів і певної кількості членів Європейського Парламенту не було підтримано. Замість цього уряди перенесли більше питань на порядок денний Конференції комітетів у європейських справах парламентів країн-членів ЄС і країн-кандидатів (Conference of European Affairs Committees and Communities, COSAC), однак учасники цієї конференції, як правило, не є експертами з питань безпеки. Міжурядова конференція, що затвердила Лісабонський договір після того, як Франція і Нідерланди проголосували проти Європейської Конституції, включила дві статті щодо міжурядового співробітництва до другого пункту Протоколу про ролі парламентів країн-членів ЄС в Європейському Союзі. У цьому протоколі насамперед акцентується увага на важливому моменті «субсидіарності» і на праві парламентів висловлювати власну обґрунтовану точку зору про те, чи повинен той чи інший юридичний акт прийматися на рівні Євросоюзу або залишатися на рівні національного законодавства. З приводу міжпарламентського співробітництва у Протоколі зазначено:

83 Повний текст статті 36 Договору про Європейський Союз – див. Додаток 1.

Стаття 9

Європейський Парламент і національні парламенти спільно вирішують питання організації та розвитку ефективного і регулярного міжпарламентського співробітництва в рамках Союзу.

Стаття 10

Конференція парламентських органів, що спеціалізуються на справах Союзу, може представляти увазі Європейського парламенту, Ради і Комісії будь-які внески, які вона вважатиме доречними. Крім того, ця Конференція сприяє обміну інформацією й передовою практикою між національними парламентами і Європейським парламентом, у тому числі між їхніми спеціалізованими комісіями. Конференція також може організовувати міжпарламентські конференції, присвячені спеціальним темам, зокрема, для обговорення питань Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи Спільну політику безпеки і оборони. Внески Конференції не

мають обов'язкової сили для національних парламентів і не обов'язково вимовляють їх позиції.

Ці положення охоплюють далеко не всі питання нелегких взаємин між Європейським Парламентом і національними парламентами. Однак, як би там не було, у порівнянні з роботою Асамблеї ЗЕС вони є кроком назад, оскільки учасники COSAC не мають мандатів від національної комісії або політичної партії, тому не розробляють проекти політичних резолюцій. Нерегулярні і необов'язкові конференції не можуть замінити організаційну структуру повноцінної асамблеї, що мала план роботи, систему доповідей і процедуру голосування. Протягом певного часу дебати про спадкоємця Асамблеї ЗЕС упиралися в цифри: скільки місць має бути надано країнам-членам, а скільки – Європейському Парламенту. В 2012 році, під головуванням Польщі, був нарешті досягнутий компроміс, згідно з яким Європейському Пар-

ламенту було надано 16 місць на конференціях національних парламентів (що проводяться двічі на рік), країнам-членам – 6 місць, а кандидатам – 4. Однак важко уявити, як конференція за участі 27 і більше парламентів може приймати ефективні резолюції без відповідної підготовки в комітетах.

Ще одним недоліком є скасування статусів асоційованого члена й асоційованого партнера, які ЗЕС запровадив для членів НАТО, які не були членами ЄС, і для країн-кандидатів на вступ до ЄС (включаючи Туреччину, але без Кіпру і Мальти, які не беруть участі в програмі НАТО «Партнерство заради миру» і тому повинні залишатися осторонь від Спільної оборонної політики і політики безпеки). Цей статус частково втратив значимість, коли Болгарія і Румунія стали членами Європейського Союзу в 2007 році, але для Туреччини статус асоційованого члена був важливий як зв'язок з діяльністю Євросоюзу.

Висновок

Аналіз, запропонований вище, дає належне уявлення про складність факторів, що впливають на військові закупівлі, урядові рішення і парламентський контроль. У главі 1 було продемонстровано, що уряд тісно пов'язаний з ВПК, не тільки як єдиний покупець оборонної продукції, але й тому, що промислова і технологічна база оборонного сектора є джерелом висококваліфікованих робочих місць із зв'язками в інших галузях. У контексті розподілу ресурсів, ВПК повністю залежить від політичних рішень уряду і парламенту. Для оборонного та промислового планування необхідні ясність і, за можливості, довгострокова послідовність у процесі складання бюджету. Парламентарії повинні звертати особливу увагу на зміни в багаторічному плануванні та слідкувати за тим, щоб у ньому продовжували враховуватися аспекти оборонних закупівель для гармонійного розвитку збройних сил країни.

Без урядової допомоги, а інше ді й тиску, консолідація учасників оборонної промисловості в національні або, переважно, міжнаціональні структури є малоімовірною. Однак, уряди також мають забезпечувати співробітництво між керівниками, відповідальними за визначення оперативних вимог, і директорами з озброєння. Інакше існує значний ризик виходу сторін з проекту ще на стадії розвитку, як це мало місце в ході реалізації ряду недавніх багатонаціональних про-

грам. При цьому перед кожним урядом також стоїть завдання переконати свій парламент, що додержуватися наміченого курсу є кращим варіантом дій. Для цього необхідно із самого початку презентувати проект найбільш прозоро.

Компенсаційні угоди, які дозволяють компенсувати відтік фінансів з країни шляхом здійснення спільного виробництва або виконання альтернативних замовлень, стали стандартною практикою у багатьох відділах міністерств економіки. Конгрес США виступає проти подібних методів, що знижує інтерес іноземних покупців до придбання американських систем озброєнь, однак учасники промисловості США часто самостійно укладають угоди з компаніями країн-покупців. Яскравим прикладом цьому є боротьба за контракти на виробництво єдиного ударного винищувача F-35. Як правило, парламентарії повинні бути максимально інформовані щодо деталей подібних угод, особливо стосовно якості створюваних робочих місць і збільшення витрат, що може мати місце в результаті дублювання виробничих потужностей чи інших аналогічних дій. Кращим варіантом найчастіше є спільне виробництво окремих фрагментів для серії, що виробляється основним підрядником.

У главі 2 ми окреслили зразкову послідовність для підготовки планів і бюджетів, а також можливі шляхи отримання схвалення парламентом. Нідерланди і Ні-

меччина розробили раціональний спосіб своєчасного інформування парламенту про те, як визначаються оперативні вимоги. Після виконання декількох фаз розробки технічних специфікацій, на підставі результатів ринкових досліджень і переговорів з промисловцями, розробляються рішення про закупівлі, які підлягають схваленню парламентом. Ця система є найбільш зрозумілою і прозорою, як з політичної, так і з фінансової точки зору.

Парламентський контроль за оборонними закупівлями є далеким від досконалості. Тільки деякі країни додержуються процедур, що спроможні забезпечити жорсткий контроль за виконавчою владою. І тільки деякі парламентарії здатні ухвалювати комплексні рішення стосовно цих складних питань, в яких переплітаються економічні, політичні і військові фактори. Рішення про закупівлю військового оснащення повинні співвідноситися з амбіціями країни щодо її готовності взяти на себе частину відповідальності за мир і безпеку. Вони також повинні супроводжуватися кадровою політикою, що забезпечує належний добір особового складу і його підготовку для адекватного і безпечного використання оснащення. Більше уваги має приділятися планам поставок оснащення союзниками і партнерами. Також є необхідними серйозні заходи для підготовки формату «груп тимчасового складу», в рамках якого можна здійснювати довгострокове пла-

нування і закупівлі. Рішення про їх безпосередню дислокацію як і раніше прийматимуться на національному рівні, але з погляду планування вони є дуже важливими, навіть якщо існує необхідність планування надлишкового потенціалу на випадок несподіваного відкриття.

Європейська промисловість послідовно відстоює необхідність створення Європейського ринку оборонного оснащення, на якому серед європейських постачальників була б забезпечена добросовісна конкуренція. Це не означає відмову від виконання статті 296 Договору про Євросоюз (раніше стаття 223), відповідно до якої оборонна продукція перебуває поза внутрішнім ринком. Більшість фірм висловлюється за збереження цієї статті, як мінімум, як важеля впливу в боротьбі з головними конкурентами поза межами ЄС, які закривають власні ринки. З 2005 року спостерігався ряд значних досягнень у підвищенні прозорості Європейського ринку оборонного оснащення, зокрема, завдяки Кодексу належних практик і Бюлетеню Європейського оборонного агентства, в якому публікується інформація про всі важливі тендери на поставки військового оснащення.

У цій роботі був зроблений висновок, що між промисловістю й урядами країн усе ще є значний розрив. Парламентаріям варто приділяти увагу цій проблемі. Уряди металася від одного організаційного рішення до іншого, але у підсумку зберегли досить

вузькі і протекціоністські погляди, не розуміючи, що їх промисловості могли б досягти значного успіху завдяки наявності повноцінного Європейського ринку оборонного оснащення і простих правил щодо обмеження експорту та надійності поставок. У процесі прийняття рішень держави-учасниці коливаються між взаємозалежністю і суверенністю, інтересами промисловості країни та важливістю європейських ринків. Європейське оборонне агентство використовує вертикальний підхід «зверху вниз», тим часом як для довгострокового співробітництва необхідна база, побудована за принципом «знизу нагору». Європейський простір є дуже складним, і парламентарії мають постійно залишатися в курсі останніх подій, що не є такою простою справою.

Парламентаріям варто сформулювати власну думку щодо того, що буде більш бажаним для їх держави: злиття підприємств та утворення національних лідерів або стимулювання консолідації на європейському рівні. За умов відсутності уніфікованого європейського оборонного бюджету, компанії змушені самостійно шукати ринки збуту. Водночас, промислова політика Німеччини і Франції не схильна віддавати перевагу транснаціональним об'єднанням, а Великобританія коливається між європейськими і трансатлантичними інтересами. У результаті нинішні гіганти – EADS, BAE Systems, Thales – не дуже зацікавлені в майбутніх злиттях між

собою. Подальшу консолідацію може бути обмежено компаніями другого і третього ешелонів, у європейському масштабі або ж на трансатлантичному рівні. Придбання компаній американськими корпораціями, такими як General Dynamics, піддаються більш пильному аналізу. У Німеччині недавні зміни в законодавстві щодо закордонної торгівлі дозволяють уряду накладати вето на іноземні інвестиції, що перевищують 25% статутного капіталу будь-якого підприємства, що працює в сфері оборони.⁸⁴

Різні організаційні структури, такі як Lol, OCCAR, POLARM, WEAG або WEAO, були певною мірою корисними, однак ефект від їх діяльності залишається нижчим за очікуваний. На цьому тлі не дивно, що оголошення про створення Європейського оборонного агентства зустріли зі звичайним скептицизмом. Один великий діяч промисловості під час приватної бесіди зазначив, що європейські уряди як і раніше розділені «митницями менталітету». Проте Європейське оборонне агентство являє собою першу свідому спробу об'єднати потреби, виробництво, закупівлі і, у підсумку, оцінку в рамках однієї організації.

Багато уваги було приділено сценаріям кризового менеджменту по обидва боки Атлантики. Дехто ставить під сумнів доречність сценарно-орієнтованого підходу в теперішніх умовах невизначеності. Однак це є єдиним способом розробляти

84 Ауде Лагорс. Оборонний сектор ЄС надійно захищено. Консолідації оборонного бюджету найближчим часом не передбачається (Aude Lagorce. EU defense sector championed. Defense budget consolidation unlikely anytime soon) // CBS Market Watch. December 9, 2004).

плани щодо наших збройних сил і забезпечувати їх належним оснащенням. Парламентарії можуть отримати багато користі від вивчення цих сценаріїв, оскільки вони формують комплексну основу можливих завдань, що стоять перед збройними силами. США і Європейський Союз поступово приходять до спільного розуміння загроз, з якими вони можуть стикатися: зокрема, тероризм, зброя масового ураження, а також недієздатні держави в поєднанні з організованою злочинністю. Доповідь Хав'єра Солани в червні 2003 року показала важливість налагодження співробітництва і значно послабила напругу в трансатлантичних відносинах. Проте, його доповідь не надавала конкретних рекомендацій з оборонного планування і потребує доопрацювання. Національним парламентам зараз необхідно зосередити свою увагу на таких питаннях, як: якою вони бачать роль своєї держави у світлі зазначених загроз і які засоби й оснащення вони хочуть закупити для досягнення відповідних цілей.

У 2005 році ймовірність реального прогресу в співробітництві у сфері безпеки була вищою, ніж будь-коли раніше, незважаючи на наявність значних труднощів. У цілому, європейська промисловість мала достатній рівень компетентності, але її розмір не дозволяв досягти економії масштабу. У порівнянні зі США, оснащення армій європейських країн є украй різноманітним, і необхідність подальшої консолідації в цій сфері є очевидною. Нові ініціативи щодо об'єднання і розподілу ресурсів можуть бути дуже корисними,

однак не розв'яжуть проблеми бюджетного тиску в умовах точної фінансової кризи.

Започаткування Спільної політики безпеки і оборони відповідно до Лісабонського договору не ознаменувалося успіхом. За допомогою енергійної роботи Хав'єра Солани вдавалося приховати недолік змістовності політики, однак його спадкоємиця баронеса Ештон, для якої питання безпеки були новими, не поділяла його ентузіазму. Їй вдалося створити Європейську службу у внутрішніх справах. Ця організація відповідає за повний спектр політик ЄС, однак рівень синергізму в ній залишається недостатнім, внаслідок чого цивільні операції ЄС були не більш успішними, ніж військові, а спільна політична діяльність залишається скоріше винятком, ніж правилом.

Після вступу в силу Лісабонського договору Верховний представник має право ініціативи на зборах міністрів закордонних справ. На сьогодні вже працює Європейська служба зовнішньополітичної діяльності, що складається з посадових осіб Секретаріату Ради, Комісії і дипломатів окремих держав. Її діяльність розширює можливості ЄС виступати учасником світового ринку. Ця робота увінчається успіхом, якщо ЄС зможе правильно розпорядитися всіма інструментами, що є в його розпорядженні, а також якщо трійка його лідерів – Президент Ради, Президент Комісії та Верховний представник – досягнуть взаєморозуміння в роботі. Результати роботи Президента ван Ромпея перевищили очікування, однак баронеса Ештон ще не зробила очевидного внеску до політики безпеки.

Перед нею стоїть нелегке завдання, оскільки зовнішні зв'язки ЄС мають безліч аспектів і вимагають відвідування численних заходів, що важко охопити одній людині. Для підтримання відносин з іншими членами трійки лідерів ЄС, їй необхідно бути ефективним посередником. Зрозуміло, це не єдина вимога, але саме ця функція є дуже важливою для зміцнення загальносоюзних і міжурядових елементів процесу інтеграції. Вона також є главою ЄОА, але значну частину роботи цього агентства здійснює виконавчий директор мадам Арнольд. Робота ЄОА може набрати обертів у рамках моніторингу нових ініціатив щодо «об'єднання і розподілу» потенціалів, ряд яких зараз започатковується. Більшість із цих ініціатив охоплюють лише тісну групу країн, що викликає сумнів з огляду на те, наскільки вони зможуть поліпшити здатність ЄС (і НАТО) проводити інтегровані операції.

Існує й ряд пом'якшуючих обставин. Увагу лідерів країн прикуто до фінансової кризи. Масштабні операції в Іраку й Афганістані добігають кінця. Стабільність на Близькому Сході залишається проблемою, але вести бойові дії (особливо за участю сухопутних військ) мало хто бажає. Акцент США зміщується на Азію, проте європейські країни не бачать необхідності в значному збільшенні колективного оборонного потенціалу, за умови, що риторика президента Путіна залишиться в розумних межах.

Лісабонський договір створив можливість постійного організованого співробітництва для країн з великими потенціалами і бажанням взяти на себе

зобов'язання щодо одна одної, що дозволило б їм здійснювати диференційоване співробітництво без втрати європейської структури. Проте ряд малих країн вважає, що такий варіант залишає їх осторонь. Зараз рівень зацікавленості в практичному впровадженні моделі постійного організованого співробітництва залишається низьким, однак це може змінитися за умови більш чіткого розмежування країн, які мають можливість і бажання брати участь у військових операціях, і країн, які таких можливостей і бажання не мають. Поки що більшим успіхом користується Гентська ініціатива з організації співробітництва в рамках невеликих груп, в яких розгортання потенціалів полегшується подібностями в оснащенні і культурі військової стратегії. З іншого боку, таке співробітництво може поставити під загрозу узгодженість на європейському рівні. Саме цього намагається уникнути ініціатива щодо формування в Брюсселі європейського штабу, що відрізнявся б від НАТО і поєднував цивільні та військові аспекти.

Будемо сподіватися, що Росія прийме той факт, що її західні кордони не будуть розширюватися, однак, у такому разі варто припинити розмови про розміщення ядерної зброї в Калінінграді. Росія чинить надмірний опір планам протиракетної оборони НАТО, проте Заходу, зі свого боку, варто проаналізувати, чи існує термінова необхідність у такій системі, особливо у світлі інформації розвідки США про те, що Іран ще не має можливості ство-

рювати ядерну зброю і відповідні ракети. Цього разу, можливо, дійсно має місце ситуація, за якої оборонна промисловість тисне на політику. Якщо Іран наблизиться до можливості створення ядерної зброї, часу на вироблення відповіді буде достатньо. Зараз більш важливо визначитися, яку політичну позицію зайняти у відносинах з Росією, що проводить більш агресивну політику, але серйозно відстає в економічному плані, незважаючи на велику кількість сировинних ресурсів. Вступ Росії до Всесвітньої торгівельної організації дозволить їй наблизитися до міжнародних відносин, але також проллє світло на жалюгідний стан її правової системи і масштаби корупції.

Поточний політичний ландшафт не сприяє проведенню активної європейської політики безпеки. Франція і Великобританія мають у своєму розпорядженні найбільші збройні сили й історію дислокації на територіях іноземних держав, однак їх позиція щодо європейської інтеграції знову розходиться. Президент Франції Жак Ширак і Прем'єр-міністр Тоні Блер дали значний поштовх для формування європейських потенціалів на саміті в Сен-Мало, однак Прем'єр-міністр Девид Кемерон зацікавлений у зменшенні важливості європейських організацій. Членство Великобританії в ЄОА є лише тимчасовим, на наступні два роки. Двостороння угода між Кемероном і Президентом Франції Саркозі не охоплювала питання ЄОА і мало чого досягла. Новий уряд Франції вже обговорює можливість за-

купівлі в інших країнах, що, безумовно, викличе невдоволення британського уряду. Очевидним кандидатом для закупівель є Німеччина, оскільки її програма з оснащення залишається значною навіть після суттєвих скорочень оборонного бюджету, а сама Німеччина не має бажання брати участі у військових операціях.

Збільшується роль Польщі і Швеції на європейській арені. Польща, разом з Німеччиною і Францією, перебувала у «Веймарському трикутнику», створеному для стимулювання об'єднання і розподілу потенціалів, до якого згодом приєдналися Італія та Іспанія. Польща також стала шостою рамковою державою Єврокорпусу. Міністри закордонних справ Польщі Радослав Сікорський і Швеції Карл Більдт висунули спільну ініціативу щодо необхідності нового типу європейської стратегії – дійсно глобальної стратегії, яка б ішла далі, ніж лише безпека і протистояння загрозам. У травні 2013 року буде представлено документ, розроблений дослідницькими колективами Польщі та Швеції, а також італійськими й іспанськими дослідними інститутами. Документ буде охоплювати період до 2030 року, а практичне впровадження стратегії має розпочатися в 2014 році.⁸⁵ Приблизно в той самий час Францією була сформована велика комісія на чолі з Жан-Марі Гуенно (включаючи делегатів з Німеччини і Великобританії), метою якої було написання відкритого документа з питань безпеки. Теоретично, таке завдання мало б бути доручено

85 Веб-сайт групи: www.euglobalstrategy.eu

Європейському інституту вивчення проблем безпеки в Парижі, що неодноразово доводив свою компетентність, однак зараз інститут піддається організаційним змінам. На чолі його стоїть новий директор, після виходу на пенсію попереднього директора Альваро Васконселоса, а штат інституту підлягає скороченню. Як би там не було, уже розпочато перше серйозне обговорення стратегії з часу доповіді Солани в 2003 році, і ці дискусії знайдуть відображення у порядках денних національних парламентів.⁸⁶ У рамках цього обговорення основні загрози повинні трансформуватися в практичні висновки для політики, оперативні наслідки і вимоги щодо потенціалів.

Майбутні зміни вже стають очевидними. США надаватимуть перевагу військово-морським і військово-повітряним силам, Великобританія і Франція також додержуються цієї тенденції. Незважаючи на те, що війна в Афганістані продемонструвала необхідність наземної військової присутності, піхотні військові операції стають у край непулярними, оскільки переваги високотехнологічної та мережецентричної війни є обмеженими в умовах асиметричного конфлікту і «війни серед людей». Зброєю майбутнього, безсумнівно, будуть БПЛА, особливо з огляду на той факт, що їх розвідувальний потенціал не обмежений військовими операціями, але також відіграє важливу роль під час лік-

відації наслідків стихійних лих, техногенних катастроф та екологічних проблем, і знаходить застосування в контролі перевезень. У деяких країнах уже триває обговорення оптимального балансу між БПЛА та пілотованими винищувачами, або ж розглядається варіант повного переходу на безпілотні літальні апарати у ході заміщення наявного парку літаків. Зрозуміло, рішення такого роду вплинуть на структуру промисловості й пов'язаний з нею ринок зайнятості.

У ході операцій останніх років було виявлено брак розвідувальних засобів, крилатих ракет, засобів для дозаправлення літаків у повітрі, стратегічного транспорту, вертольотів і сил спеціального призначення. Деякі з цих прогалин були почасти заповнені європейськими країнами, але не завжди в строк і не завжди в повному обсязі. Вертоліт NH90 нарешті введений в експлуатацію, надходить транспортний літак A400M, а також підписаний контракт на розробку розвідувальної системи «повітря-земля». При об'єднанні цих потенціалів у рамках одної регулярної армії вони б являли собою вражаюче видовище, однак цей сценарій залишається малоймовірним, оскільки в рамках програм об'єднання і розподілу потенціалів, як правило, діють не більше п'яти країн. У принципі, сам по собі цей результат має цінність, але його недостатньо для реалізації принципу «робити більше з меншими

витратами». Ще важливішим є ефективний обмін інформацією та координація національних оборонних планів, щоб уникнути ситуацій, в яких всі країни скорочують той самий потенціал, а Європа усе більше віддаляється від розумного підходу щодо спільних пріоритетних цілей.

Міжнародна безпека залишиться центром уваги для національних парламентів, тим часом як уряди повинні адекватно реагувати на зростання рівня загальної нестабільності. Громадяни хочуть бути захищеними від зростаючого рівня насильства й жадають від своїх урядів забезпечення їхньої безпеки. Межі між внутрішньою і зовнішньою безпекою зникають, що вимагає нових заходів і координації між збройними силами, поліцією й іншими урядовими службами. Яскравим прикладом є нові проблеми кібернетичної війни та хакерських атак, які становлять більшу загрозу для цивільного населення, ніж для військових. Водночас у боротьбі із традиційним піратством – зараз у берегах Сомалі та Ємену – ЄС перевершує НАТО, маючи більше можливостей розв'язувати проблемні ситуації на суші і віддавати піратів до рук правосуддя.

У США Департамент внутрішньої безпеки одержав широкі повноваження, але спроможність такої гігантської організації ще не доведено. У кожному разі швидкий зв'язок, чіткий поділ праці і здатність до раннього й швидко-

86 На необхідності нової стратегії також наголошували Свен Біскоп і Джо Коельмонт у роботі «Стратегія для СПБО. Амбіції Європи як глобального гаранта безпеки» (Sven Biscop, Jo Coelmont. Egmont Paper 37, A strategy for CSDP. Europe's ambitions as a global security provider, Academia Press, October 2010). Також див. Аналітичну записку робочої групи Clingendael.

го реагування будуть украй важливими всюди. Ці фактори також впливатимуть на закупівлі систем збору і поширення інформації, а також способів захисту високопріоритетних національних об'єктів. У військовій сфері триває «трансформація» у напрямі мережецентричних операцій, але й у цього методу є свої обмеження. Незважаючи на всі високотехнічні переваги, ми бачили провали в розвідувальній роботі під час усіх недавніх операцій, і людський фактор у розвідувальній діяльності залишається незамінним. З іншого боку, успішні операції у міській місцевості або інші операції проти нерегулярних формувань є неможливими без наземних військ. У процесі планування озброєнь необхідно враховувати ці старі істини.

Багато країн коригують свої плани, на жаль, шляхом зниження кількості доступних фінансових ресурсів. Все частіше постає питання, які країни реально здатні здійснювати бойові операції або, говорячи мовою Петерберзьких завдань, «брати участь у широкому спектрі миротворчих операцій із застосуванням бойових підрозділів». Рішення організувати приблизно дев'ятнадцять «бойових груп» було сприйнято позитивно, однак складність практичної реалізації графіка бойових чергувань перевершила очікування, і все ще не зрозуміло, в яких бойових діях можна брати участь із силою в 1500 осіб особового складу. Тому залишається актуальним питання об'єднання декількох «бойових

груп» і забезпечення їх адекватними системами управління і комбінованим озброєнням.

На сьогодні коригування планів на національному рівні як відповідь на фінансову кризу відрізнялося недостатньою координацією з іншими партнерами і союзниками, що є звичайним явищем як у НАТО, так і в ЄС. Парламентаріям варто зосередитися на можливості досягнення синергізму шляхом злиття ресурсів, розробки вузькоспеціалізованих потенціалів, здійснення спільних програм підготовки та навчань і об'єднання систем логістики і постачання.

Програми «розумного об'єднання і розподілу» потенціалів дуже важливі, навіть незважаючи на те, що вони не можуть повною мірою заповнити скорочення оборонних бюджетів. Ця концепція успішно застосовується в країнах Північної Європи, країнах Бенілюксу і останнім часом у країнах Вишеградської групи. Найбільшого успіху в таких програмах зможуть домогтися країни, які мають схоже оснащення, географічну близькість і спільний оперативний досвід, що ґрунтується на єдиній культурі використання збройних сил. Однак, навіть за наявності численних подібностей, кожен уряд самостійно приймає рішення щодо участі, що негативно впливає на ступінь надійності спільних ресурсів. Державам варто переосмислити поняття суверенітету, оскільки в сучасних умовах для максимальної

ефективності суверенітети також підлягають об'єднанню. Під час створення національних сил кожен уряд підкреслює, що вони будуть не здатні діяти самостійно, тому підготовка до можливих спільних дій має здійснюватися в мирний час і за участі парламентів. Інакше єдиною можливою відповіддю держав буде відмова, що паралізує не тільки їх власні дії, але й дії їхніх партнерів по об'єднанню й розподілу.

Матеріали цієї роботи зосереджені на стані європейської сцени. Це не пов'язано з якими-небудь сумнівами з приводу технологічної переваги США в багатьох галузях або з приводу переваг трансатлантичного співробітництва, а з тим, що європейський приклад економічної інтеграції між колишніми суперниками є одним із найцікавіших у світі. Водночас, цей приклад підкреслює складність становлення держав як глобальних гравців світової політичної арени. Усі розуміють, що на самоті великого успіху вони не досягнуть, однак втрата якої-небудь частини суверенітету – вічний страх багатьох парламентів. Ми багато чуємо про появу мультиполярності та про зростання країн БРІК (Бразилія, Росія, Індія, Китай), однак між ними відчувається брак сполучних елементів, і жодна з країн-членів БРІК ще не стала полюсом, навколо якого збираються інші країни, як це вдалося зробити США, які стали стражем світового порядку як у політичному, так і в економічному плані.

87 Ці та інші питання були запропоновані як глави конституції загальноєвропейської оборони Стівеном Б. Рейерсоном, у магістерській роботі із спеціальності «Європейські дослідження» в Лейденському університеті. (*The EU's Quest for Common Defence. Reconciling common challenges with national defence interests, 2012*).

Для реалізації заяв Лісабонського договору й інших декларацій європейським країнам необхідно буде провести велику роботу та відповісти на ряд питань.⁸⁷ Що являє собою проблему для безпеки для ЄС і як ЄС варто реагувати на такі проблеми? Яким ми бачимо безпечний світ і які зовнішні дії ми можемо розпочати для реалізації цього бачення? Які питання варто вважати спільною відповідальністю ЄС, а які залишити на розсуд національних урядів? Які події вимагають єдиної європейської відповіді і чи володіємо ми спільним баченням відповідальності щодо захисту? Як трансформувати ЄС у гідного учасника арени безпеки, готового зробити свій внесок? Які конкретні критерії варто визначити для участі ЄС, а також в операціях із стабілізації і розвитку в пост-інтервенційний період? І, нарешті, як фінансувати спільні елементи політики із спільного бюджету?

У світлі зростаючої уваги до поваги прав людини, експортна політика в галузі озброєнь залишатиметься предметом пильного парламентського аналізу. Певною мірою це може стати перешкодою на шляху багатонаціональних виробничих договорів, у тих випадках, коли вони впливають на безпеку поставок компонентів головному підрядникові або складальній лінії. Так, багато парламентів звернули увагу на ембарго на поставки озброєння

ЄС Китаю, прийняте у відповідь на події на площі Тяньаньмень. Франція і Німеччина хотіли призупинити це ембарго, однак ЄС висунув умову щодо зміцнення власних експортних правил.

У цілому, європейська промисловість має достатній рівень компетентності, особливо в сфері цивільної авіації, однак її розмір не дозволяє досягти економії масштабу. Очевидно, що подальша консолідація в цій сфері як і раніше є необхідною. З моменту запровадження Спільної політики безпеки і оборони було проведено 27 операцій, але всі вони відрізнялися невеликим масштабом і переважно цивільним характером. У наші дні в будівлях ЄС часто можна зустріти офіцерів у формі, незважаючи на те, що уряд ЄС як і раніше займається переважно питаннями трансграничних відносин і забезпеченням рівноправних умов для економічної конкуренції. ЄС завжди відрізнявся характерним поєднанням конкуренції і солідарності, а також сумішшю комунітарності та міждержавного співробітництва в процесі прийняття рішень. Концепції солідарності та поділу ризиків не одразу можуть органічно вписатися в питання міжнародних відносин і безпеки, особливо в умовах, коли наше існування не поставлено під безпосередню загрозу, а колективна оборона залишається, головним чином, прерогативою НАТО.

Недавні події показали, що практика як і раніше відрізняється від теорії. У лютому 2012 року Міністерство оборони Великої Британії опублікувало відкритий документ під назвою: «Досягнення національної безпеки за допомогою технологій», що підкреслював важливість суверенітету і віддавав перевагу двосторонньому співробітництву.⁸⁸ Однак у вересні того ж року оборонну промисловість збурило повідомлення про злиття EADS та British Aerospace, що планується. Очевидно, скорочення оборонного ринку по обидва боки Атлантики прискорило темпи європейської консолідації, незважаючи на думку Великобританії про те, що вона перебуває у більш вигідному становищі щодо обміну технологіями зі США, у порівнянні з Францією і Німеччиною. EADS сподівався, що злиття призведе до зниження рівня залучення уряду до управління концерном, однак втручання Німеччини дало угоді несподіваний стимул.

Другою несподіванкою стала заява міністрів оборони 11 країн, зроблена 17 вересня,⁸⁹ із закликом підсилити Економічний і валютний союз, а також стимулювати подальшу інтеграцію і довгострокову структуру управління Європейським Союзом. Серед наступних етапів інтеграції було названо посилення Спільної політики безпеки і оборони та впровадження постійного організованого співробітництва, що регулює

⁸⁸ *Досягнення національної безпеки за допомогою технологій: технології, оснащення і підтримання оборони і безпеки Великобританії (National Security through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security. Ст 8278 of February 2012).*

⁸⁹ *Міністри оборони Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Італії, Німеччини, Люксембурга, Нідерландів, Польщі, Португалії та Іспанії. Варшава, 17 вересня 2012 р.*

ється Лісабонським договором. Для того щоб ЄС міг стати гідним учасником міжнародних відносин у сфері оборони, ЄС у довгостроковій перспективі треба «створити європейську оборонну політику, включаючи спільні дії в оборонній промисловості (напр., створення єдиного ринку для проектів з розробки озброєння)». Для деяких членів групи це могло означати майбутнє створення європейської армії. Перші кроки в цьому напрямі зроблені не були, однак Президент Європейської Ради Герман ван Ромпей заявив, що сесію ради в листопаді 2013 року буде присвячено політиці безпеки і оборони, у тому числі співробітництву в сфері оснащення. Ця заява була зроблена дуже вчасно, оскільки останнім часом СПБО часто зневажали. Так, ні під час лівійської кризи, ні в ході конфлікту в Малі не спостерігало-

ся спільних дій або яких-небудь ознак попередніх угод.

Однак, у цій площині був досягнутий певний прогрес. Наші демократичні цінності та повага до прав людини є спільним надбанням, принаймні, на папері. У Євросоюзі створено структурні фонди для допомоги регіонам з недостатнім розвитком у контексті солідарності. Двадцять років тому ділове співтовариство дало сильний поштовх утворенню спільного внутрішнього ринку як необхідної умови для збереження компетенції та конкурентоздатності на міжнародному рівні. Сьогодні подібне вбачається необхідним і для оборонного виробництва. Ще існує ряд відмінностей і протиріч, пов'язаних із взаєминами між державою і промисловістю. Уряди ставлять перед собою амбітні цілі. З одного боку, вони зацікавлені в підтриманні європейської техно-

логічної бази, оскільки їх оборонні промисловості не здатні вижити поодиночі, але, з іншого боку, стимулювання конкуренції дозволяє їм одержувати оснащення за вигідними цінами. Більше того, уряди не завжди правильно обирають лідерів промисловості. Для них основною проблемою буде захоплення транснаціональної кооперації, що не призводить до росту цін, і розробка програм, в яких всі учасники продовжують свою діяльність протягом усього строку програми та не сходять з дистанції передчасно, залишаючи інших учасників завершувати роботу без них. Таким чином, існує широкий спектр питань, які вимагають першочергової уваги парламентаріїв, і вирішення яких має здійснюватися систематично, штатом фахівців, які мають серйозну підготовку, і з оптимальною рівновагою прозорості і політичного діалогу.

ДОДАТОК 1 – КОНСУЛЬТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА ВЕРХОВНОГО ПРЕДСТАВНИКА СОЮЗУ З ПИТАНЬ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ І ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ

Договір про Європейське Співтовариство, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (СДСЕ № 205)

Стаття 36

1. Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки регулярно консулюється з Європейським парламентом щодо головних аспектів та основних пріоритетів Спільної зовнішньої політики і політики безпеки та Спільної політики безпеки і оборони, та інформує Європейський парламент про розвиток цих напрямів політики. Він піклується про те, щоб погляди Європейського парламенту належним чином бралися до уваги. Спеціальні представники можуть залучатися до діяльності з інформування Європейського парламенту.

2. Європейський парламент може звертатися з питаннями або формулювати рекомендації на адресу Ради і Верховного представника. Двічі на рік він проводить дебати щодо прогресу, досягнутого в здійсненні Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи Спільну політику безпеки і оборони.

Міжпарламентське співробітництво

Протокол про ролі національних парламентів у Європейському Союзі.

Стаття 9

Європейський Парламент і національні парламенти спільно вирішують питання організації та розвитку ефективного і регулярного міжпарламентського співробітництва в рамках Союзу.

Стаття 10

Конференція парламентських органів, що спеціалізуються на справах Союзу, може представляти увазі Європейського Парламенту, Ради і Комісії будь-які внески, які вона вважатиме доречними. Крім того, ця Конференція сприяє обміну інформацією й передовою практикою між національними парламентами і Європейським Парламентом, у тому числі між їхніми спеціалізованими комісіями. Конференція також може організовувати міжпарламентські конференції, присвячені спеціальним темам, зокрема, для обговорення питань Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи Спільну політику безпеки і оборони. Внески Конференції не мають обов'язкової сили для національних парламентів і не обумовлюють їх позиції.

ДОДАТОК 2 – СПІЛЬНА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Договір про Європейське Співтовариство

Стаття 43 – Розширений спектр Петербурзьких місій

1. Передбачені статтею 42 місії, у рамках яких Союз може вдаватися до цивільних і військових засобів, включають: спільні операції із роззброєння; гуманітарні місії та місії з евакуації; місії, пов'язані з наданням порад і сприяння у військовій сфері; місії із запобігання кон-

фліктам і підтримання миру; місії бойових підрозділів з врегулювання криз, у тому числі місії з відновлення миру і стабілізаційні операції після завершення конфліктів. Всі ці місії можуть сприяти боротьбі з тероризмом, у тому числі шляхом надання підтримки третім країнам у боротьбі з тероризмом на їхній території.

2. Рада приймає рішення стосовно зазначених у параграфі 1 місій, визначаючи їх мету і межі, а та-

кож загальні умови їх проведення. Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки під керівництвом Ради, у тісному й постійному контакті з Комітетом з питань політики і безпеки, піклується про координацію цивільних і військових аспектів цих місій.

Стаття 42, п. 5 – Делегування місії групі держав

Рада в рамках Союзу може доручати реалізацію якої-небудь

місії групі держав-членів, щоб забезпечити захист цінностей Союзу і служити його інтересам. Реалізація подібної місії регулюється статтею 44.

Стаття 44

1. У рамках рішень, прийнятих у відповідності із статтею 43, Рада може доручати реалізацію якої-небудь місії групі держав-членів, які бажають цього і мають для подібної місії необхідні потенціали. Такі держави-члени за участі Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки домовляються між собою про управління процесом реалізації місії.
2. Держави-члени, що беруть участь в реалізації місії, регулярно інформують Раду про хід її здійснення за своєю власною ініціативою або за запитом будь-якої іншої держави-члена. Держави-члени, що беруть участь у місії, негайно звертаються до Ради, якщо реалізація місії викликає значні

наслідки або вимагає зміни мети, меж або умов даної місії, зафіксованих рішеннями, визначеними в параграфі 1. У таких випадках Рада приймає необхідні рішення.

Стаття 45. Європейське оборонне агентство

1. Європейське оборонне агентство, передбачене параграфом 3 статті 42 і поставлене під керівництво Ради, має своїм завданням:
 - a) сприяти визначенню цілей військових потенціалів держав-членів та оцінці додержання зобов'язань, взятих на себе державами-членами щодо потенціалів;
 - b) сприяти гармонізації оперативних потреб і прийняттю дієвих і сумісних один з одним методів придбання;
 - c) пропонувати багатосторонні проекти для реалізації цілей у сфері військових потенціалів, забезпечувати координацію програм, здійснюваних державами-членами, і управління спеціальними програмами співробітництва;

d) підтримувати дослідження в галузі оборонної технології, координувати й планувати спільні дослідницькі заходи, а також розробку технічних рішень, що відповідають майбутнім оперативним потребам;

e) вносити вклад у визначення і, коли доречно, реалізацію будь-якого заходу, корисного для зміцнення індустріальної і технологічної бази оборонного сектора та для підвищення ефективності військових витрат.

2. Європейське оборонне агентство відкрите для всіх держав-членів, які бажають брати у ньому участь. Рада кваліфікованою більшістю приймає рішення, що визначає статус, місцезнаходження і порядок функціонування Агентства. Це рішення має враховувати ступінь реальної участі в діяльності Агентства. У середині Агентства створюються спеціальні групи, які поєднують держав-членів, що реалізують спільні проекти. У разі необхідності, Агентство виконує свої завдання у взаємозв'язку з Комісією.

ДОДАТОК 3 – ПОСТІЙНЕ ОРГАНІЗОВАНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Договір про Європейське Співтовариство

Стаття 42, параграф 6

Держави-члени, які відповідають більш високим критеріям військових потенціалів і взяли на себе в цій сфері більш вагомі зобов'язання з метою виконання максимально складних місій, запроваджують постійне організоване співробітництво в рамках Союзу. Таке співробітництво регулюється статтею 46. Воно не стосується положень статті 43.

Стаття 46

1. Держави-члени, що бажають брати участь у постійному організованому співробітництві, передбаченому параграфом 6 статті 42, якщо вони відповідають критеріям і беруть на себе зобов'язання в сфері військових потенціалів, закріплені в Протоколі про постійне організоване співробітництво, повідомляють про свій намір Раді та Верховному представнику Союзу з питань

закордонних справ і політики безпеки.

2. Протягом трьох місяців після зазначеного в параграфі 1 повідомлення Рада приймає рішення, що запроваджує постійне організоване співробітництво та фіксує перелік держав-учасниць, що беруть у ньому участь. Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю після консультації з Верховним представником.
3. Будь-яка держава-член, що у подальшому висловить бажан-

ня стати учасником постійного організованого співробітництва, повідомляє про свій намір Раді та Верховному представнику.

Рада приймає рішення, що підтверджує участь зацікавленої держави-члена, що дотримується критеріїв і бере на себе зобов'язання, передбачені статтями 1 і 2 Протоколу про постійне організоване співробітництво. Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю після консультації з Верховним представником. У голосуванні беруть участь тільки ті члени Ради, які представляють держави-члени, що беруть участь у такому співробітництві.

Кваліфікована більшість визначається відповідно до пункту «а» параграфу 3 статті 238 Договору про функціонування Європейського Союзу.

4. Якщо держава-член, що бере участь у такому співробітництві, перестає відповідати критеріям або більше не здатна виконувати зобов'язання, передбачені статтями 1 і 2 Протоколу про постійне організоване співробітництво, то Рада може прийняти рішення, що припиняє участь такої держави.

Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю. У голосуванні беруть участь тільки ті члени Ради, які представляють держави-члени, крім зацікавленої держави-члена.

Кваліфікована більшість визначається у відповідності із статтею 238 Договору про функціонування Європейського Союзу (не менше 72% членів Ради, що представляють держави-члени, що беруть участь у такому співробітництві, в яких зосереджено не менше 65% населення цих держав).

5. Якщо держава-член, що є учасником постійного організованого співробітництва, бажає вийти з нього, то вона повідомляє про своє рішення Раді, що приймає до відома припинення участі зацікавленої держави-члена.

6. Рішення і рекомендації Ради в рамках постійного організованого співробітництва, крім тих, що передбачені параграфами 2-5, приймаються одностайно. У межах цього параграфу одностайність утворюють голоси тільки представників держав-членів, що беруть участь у такому співробітництві.

Протокол про постійне організоване співробітництво у відповідності із ст. 42 ДЄС

Високі договірні сторони,
Керуючись параграфом б статті 42 і статтею 46 Договору про Європейський Союз;

Пам'ятаючи про те, що Союз проводить Спільну зовнішню політику і політику безпеки, засновану на досягненні більшої співпадаючої спрямованості дій держав-членів;

Пам'ятаючи про те, що Спільна політика безпеки і оборони є складовою частиною Спільної зовнішньої політики і політики безпеки; що вона забезпечує Союзу здатність до оперативних дій, що спирається на цивільні й військові засоби; що Союз може вдаватися до таких засобів під час здійснення за його межами місії, передбачених статтею 43 Договору про Європейський Союз, для забезпечення підтримання миру, запобігання конфліктам і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту Організації Об'єднаних

Націй; що основою для виконання цих завдань слугують потенціали, що надаються державами-членами відповідно до принципу «єдиного запасу сил»;

Пам'ятаючи про те, що Спільна політика безпеки і оборони Союзу не зачіпає особливого характеру політики безпеки і оборони деяких держав-членів;

Пам'ятаючи про те, що Спільна політика безпеки і оборони Союзу поважає зобов'язання, що випливають з Північноатлантичного договору для тих держав-членів, які вважають, що їхня спільна оборона реалізується в рамках Організації Північноатлантичного договору, що залишається фундаментом колективної оборони її членів, і що вона є сумісною із Спільною політикою безпеки і оборони, встановленою в цих рамках;

Будучи переконаними в тому, що більш помітна роль Союзу в сфері безпеки і оборони сприятиме життєздатності оновленого Атлантичного альянсу відповідно до домовленостей «Берлін плюс»;

Спонукувані прагненням забезпечити Союзу здатність у повному обсязі брати на себе відповідальність, покладену на нього в рамках міжнародного співтовариства;

Визнаючи, що Організація Об'єднаних Націй може звертатися за сприянням Союзу з метою реалізації в невідкладному порядку місії, що започатковуються на підставі глав VI і VII Статуту Організації Об'єднаних Націй;

Визнаючи, що зміцнення політики безпеки і оборони потребуватиме зусиль з боку держав-членів у сфері потенціалів;

Усвідомлюючи, що перехід на новий етап у розвитку європейської політики безпеки і оборони перед-

бачає рішучі зусилля з боку держав-членів, які готові їх докласти;

Пам'ятаючи про важливість повноцінної участі Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки в роботі постійного організованого співробітництва,

Погодилися про нижченаведені положення, що додаються до Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу:

Стаття 1

Постійне організоване співробітництво, передбачене параграфом 6 статті 42 Договору про Європейський Союз, є відкритим для всіх держав-членів, які зобов'язуються від дня вступу в силу Лісабонського договору:

- a) інтенсивніше розвивати свої оборонні потенціали за рахунок розширення своїх національних внесків і за допомогою участі, коли доречно, у багатонаціональних силах, в основних європейських програмах щодо технічного оснащення та у діяльності Європейського агентства в сфері розвитку оборонних потенціалів, наукових досліджень, закупівель і озброєнь (Європейського оборонного агентства), і
- b) бути спроможними не пізніше 2010 р. надавати – як національний контингент або компонент багатонаціональних груп сил – бойові підрозділи, призначені для місії, що плануються, які сформовані в тактичному плані

як тактична група з елементами підтримки (включаючи транспорт і матеріально-технічне забезпечення), мають здатність протягом 5-30 днів здійснювати місії, зазначені в статті 43 Договору про Європейський Союз, зокрема, у відповідь на прохання з боку Організації Об'єднаних Націй, і які можуть перебувати в дієздатному стані протягом початкового періоду в 30 днів з можливістю продовження, як мінімум, до 120 днів.

Стаття 2

Для досягнення визначених статтею 1 цілей держави-члени, які беруть участь у постійному організованому співробітництві, зобов'язуються:

- a) з моменту вступу в силу Лісабонського договору співробітничати заради досягнення погоджених цілей щодо рівня інвестиційних витрат на устаткування, призначене для оборони, і регулярно переглядати ці цілі, виходячи з обстановки у сфері безпеки і міжнародної відповідальності Союзу;
- b) наскільки можливо, наближати один до одного свої технічні засоби оборони, зокрема, здійснюючи гармонізацію процесу виявлення військових потреб, поєднуючи свої оборонні засоби та потенціали і, коли доречно, проводячи їхню спеціалізацію, а також розвиваючи співробітництво в сферах навчання і матеріально-технічного забезпечення;

c) вживати конкретних заходів з посилення доступності, взаємної сумісності, гнучкості своїх сил та їх здатності до розгортання, зокрема, шляхом визначення спільних цілей щодо призначення сил, включаючи можливий перегляд своїх національних процедур прийняття рішень;

d) співробітничати для забезпечення вжиття ними заходів, необхідних для заповнення прогалин, виявлених у рамках «Механізму розвитку потенціалів», у тому числі за допомогою багатонаціональних підходів, і без шкоди зобов'язанням, що поширюються на них у рамках Організації Північноатлантичного Договору;

e) коли доречно, брати участь у розвитку основних спільних або європейських програм технічного оснащення в рамках Європейського оборонного агентства.

Стаття 3

Європейське оборонне агентство сприяє проведенню регулярної оцінки внесків з боку держав-учасниць у сфері потенціалів (особливо, внесків, зроблених відповідно до критеріїв, які, серед інших заходів, будуть вироблені на підставі статті 2) і доповідає про цю оцінку не рідше одного разу на рік. Подібна оцінка може слугувати основою для рекомендацій і рішень Ради, прийнятих у відповідності із статтею 46 Договору про Європейський Союз.

ДОДАТОК 4 – ФІНАНСОВІ ПОЛОЖЕННЯ II ДЕС СТОСОВНО СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ І ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ

Договір про Європейське Співтовариство

Стаття 41

1. Адміністративні витрати, необхідні інститутам для реалізації цієї глави, відносяться на рахунок бюджету Союзу.
2. Оперативні витрати, необхідні для реалізації цієї глави, також відносяться на рахунок бюджету Союзу, за винятком витрат на операції, що мають військові наслідки або наслідки в сфері оборони, і випадків, коли Рада одногосно прийме інше рішення.

Якщо витрати не віднесено на рахунок бюджету Союзу, вони відносяться на рахунок держав-членів відповідно до критерію валового національного продукту, якщо тільки Рада, ухвалюючи рішення одногосно, не прийме іншого рішення. Стосовно витрат

щодо операцій, що мають військові наслідки або наслідки в сфері оборони, держави-члени, представники яких у Раді виступили з формальною декларацією на підставі абзацу другого параграфу 1 статті 31, не зобов'язані вносити вклад у їхнє фінансування.

3. Рада приймає рішення, що визначає спеціальні процедури, щоб гарантувати швидкий доступ до асигнувань з бюджету Союзу, призначених для термінового фінансування ініціатив у рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, у тому числі підготовчих заходів стосовно місій, передбачених параграфом 1 статті 42 та статтею 43. Вона приймає рішення після консультації з Європейським Парламентом.

Підготовчі заходи стосовно місій, передбачених параграфом 1 статті 42 та статтею 43, які не від-

несені на рахунок бюджету Союзу, фінансується Стартовим фондом, що формується за рахунок внесків держав-членів.

Рада за пропозицією Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки кваліфікованою більшістю приймає рішення, що визначають: (а) порядок створення і фінансування Стартового фонду, зокрема, фінансові суми, які виділяються цьому фонду; (b) порядок управління Стартовим фондом; (c) порядок фінансового контролю.

4. Якщо місія, що планується відповідно до статей 42 і 43, не може бути віднесена на рахунок бюджету Союзу, Рада дозволяє Верховному представнику використати Стартовий фонд. Верховний представник звітує перед Радою про реалізацію цього повноваження.

ДОДАТОК 5 – ВИТРАТИ НА ОБОРОНУ

Дані на 2003 р. й 2011 р., а також частка озброєння в оборонному бюджеті

| Держава | % ВВП, 2003 | \$ на душу населення | % ВВП, 2011 | Озброєння, 2003 | Озброєння, 2011 |
|----------------|-------------|----------------------|-------------|-----------------|-----------------|
| Бельгія | 1,3 | 400 | 1,1 | 5,2 | 6,4 |
| Канада | 1,2 | 283 | 1,4 | 16,0 | 17,5 |
| Чехія | 128 | 1,1 | 21,0 | 13,2 | 2,2 |
| Данія | 1,6 | 588 | 1,4 | 18,0 | 9,7 |
| Франція | 2,6 | 797 | 1,9 | 20,6 | 28,2 |
| Німеччина | 1,4 | 478 | 1,4 | 14,0 | 16,4 |
| Греція | 4,2 | 611 | 2,1 | 12,7 | 6,9 |
| Угорщина | 1,9 | 114 | 1,0 | 10,2 | 13,1 |
| Італія | 1,9 | 334 | 1,4 | 12,7 | 11,7 |
| Люксембург | 0,9 | 536 | 0,5 | 17,1 | 28,4 |
| Нідерланди | 1,6 | 493 | 1,3 | 17,1 | 13,6 |
| Норвегія | 2,0 | 891 | 1,5 | 21,8 | 17,0 |
| Польща | 2,0 | 88 | 1,7 | 14,4 | 16,1 |
| Португалія | 2,1 | 273 | 1,5 | 7,3 | 8,8 |
| Іспанія | 1,2 | 223 | 0,9 | 11,8 | 6,7 |
| Туреччина | 4,8 | 112 | 1,9 | 32,9 | 28,6 |
| Великобританія | 2,4 | 563 | 2,6 | 23,5 | ? |
| США | 3,5 | 1110 | 4,8 | 27,6 | 26,5 |

| Держава | % ВВП, 2011 | Озброєння, 2012 |
|------------|-------------|-----------------|
| Болгарія | 1,3 | 6,3 |
| Естонія | 1,7 | 10,1 |
| Латвія | 1,0 | 10,8 |
| Литва | 0,8 | 10,0 |
| Румунія | 1,3 | 7,5 |
| Словаччина | 1,3 | 7,1 |
| Словенія | 1,1 | 5,7 |

ДОДАТОК 6 – ЩО ВИ МОЖЕТЕ ЗРОБИТИ ЯК ПАРЛАМЕНТАРІЙ

Витяг із Посібника для парламентаріїв Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (№ 5, 2003 р.)

- Контроль за закупівлею озброєнь
- Парламентський контроль за закупівлею озброєнь має бути законодавчо врегульований.
- Забезпечте всеосяжність парламентського контролю в секторі безпеки і охоплення всіх аспектів закупівлі, звертаючи особливу увагу на:
 - потреби безпеки;
 - регіональні політичні наслідки, особливо з огляду на можливість негативної реакції, що може призвести до гонки озброєнь у регіоні;
 - навантаження на бюджет (у короткостроковій і довгостроковій перспективі);
 - вплив на національну промисловість приватного і державного сектора.

Відкритість і підзвітність під час закупівлі озброєнь

- Забезпечте, щоб парламент мав право голосу в процесі закупівлі озброєнь і військової техніки.
- Вимагайте, щоб парламенту або його компетентному (зацікавленому) комітету був наданий детальний й оперативний звіт про наявність і технічні характеристики основних видів

звичайних озброєнь (літаків, бронетанкової техніки, артилерійських систем, РЛС, ракетних систем і військових кораблів), легкого озброєння (калібром менше 100 мм), а також обґрунтування необхідності закупівлі нових зразків.

- Забезпечте, щоб парламент отримав довгострокову концепцію побудови системи оборони.
- Забезпечте, щоб питання, що стосуються секретності в сфері закупівлі, повідомлялися парламенту або його зацікавленому комітету в рамках законодавчого процесу, що забезпечує підзвітність одночасно із збереженням військової таємниці.

Аналіз впливу закупівель

- Проаналізуйте відповідність плану закупівель політиці в сфері безпеки.
- Забезпечте, щоб парламент проаналізував та оцінив фінансове навантаження закупівлі озброєнь у порівнянні з іншими суспільними потребами і соціальними пріоритетами для запобігання незбалансованості, що може вплинути на розвиток, а також на економічну і соціальну стабільність держави.
- Використовуйте парламентські процедури, щоб протистояти занадто амбіційним рішенням

про закупівлю озброєнь. Парламенти повинні забезпечити раціональність планів, які в тривалій перспективі не перетворюються на військовий тягар для країни.

Аудит у сфері закупівлі озброєнь

- Переверте відповідність між політикою в сфері безпеки і планами, оборонним бюджетом і фактичними витратами на озброєння і військову техніку.
- Проведіть перевірку експлуатаційних характеристик систем озброєння після їхнього придбання та після укладення контракту (не менше трьох перевірок протягом строку служби зброї).

Парламентський комітет з питань закупівлі озброєнь

- У разі відсутності, створіть комітет або підкомітет з питань закупівлі озброєнь, у такий спосіб встановлюючи зв'язок між формуванням політики, фінансовим плануванням й аудитом (перевіркою), оборонно-промисловим комплексом, а також дослідженням і розвитком.
- У цьому зв'язку необхідно отримати і вивчити інформацію про обов'язки, процедури та діяльність аналогічних структур у парламентах інших країн.

ДОДАТОК 7 – КОНТРОЛЬ НАД ОБОРОННИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ НАТО: РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ОБОРОНИ ⁹⁰

| | B | CAN | CZ | DK | F | D | I | LUX | NL | N | P | ES | TR | UK | USA |
|---|---|-----|----|----|---|-----|---|-----|-------|------|-----|----|----|----|-----|
| Міністр оборони зобов'язаний надавати Комітету докладну інформацію про закупівельні рішення на суму понад, млн євро | - | - | - | - | - | €25 | - | - | €0,05 | €0,8 | + | - | - | + | |
| Комітет ухвалює рішення щодо контрактів на суму понад, млн євро | - | - | - | - | - | €25 | - | - | €0,05 | + | €28 | - | - | - | + |
| Комітет бере участь у визначенні потреби в новому обладнанні | - | + | + | - | + | + | - | - | + | - | - | - | - | - | |
| Комітет бере участь у порівнянні та виборі постачальника і товару | - | - | + | - | - | + | - | - | + | + | - | - | - | - | - |
| Комітет бере участь в оцінюванні пропозицій на компенсаційні й офсетні угоди | - | - | + | - | - | | - | - | + | - | - | - | - | - | - |

⁹⁰ Згідно з опитуванням, проведеним Д-ром Гансом Борном (старший науковий співробітник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами) спільно з Міжнародним секретаріатом Парламентської Асамблеї НАТО. Дані, наведені в таблиці, відображають думку представника парламентського комітету з питань оборони в зазначених країнах.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

| | | |
|---------|--|--|
| AAF | Air-to-air refuelling | Дозаправлення в польоті |
| AGS | Alliance Ground Surveillance (NATO) | Система спостереження НАТО за наземною обстановкою |
| C3 | Command, Control and Communications | Командування, управління, зв'язок |
| CAPS | Conventional Armaments Planning System | Система планування звичайних озброєнь |
| CASA | <i>Construcciones Aeronáuticas S.A.</i> (Spain) | Компанія <i>Construcciones Aeronáuticas S.A.</i> (Іспанія) |
| CBRN | chemical, biological, radiological, or nuclear (weapons) | хімічна, біологічна, радіологічна і ядерна зброя |
| CBS | Columbia Broadcasting System (US) | Віщальна компанія Сі-Бі-Ес (CBS, США) |
| CentCom | Central Command (US) | Центральне командування (США) |
| CFSP | Common Foreign and Security Policy | Спільна зовнішня політика і політика безпеки |
| CIS | Command and Information Systems | Система командування й інформації |
| CNAD | Conference of National Armaments Directors | Конференція керівників національних відомств з озброєнь |
| COARM | Council Working Group on Arms Exports (EU) | Робоча група з експорту озброєнь (ЄС) |
| COSAC | Conference of European Affairs Committees | Конференція комітетів у Європейських справах |
| CSCE | Conference on Security and Cooperation in Europe | Нарада з безпеки і співробітництва в Європі |
| CSDP | Common Security and Defence Policy | Спільна політика безпеки і оборони |
| CTNSP | Center for Technology and National Security Policy (US) | Центр технологій і політики національної безпеки (США) |
| DARPA | Defense Advanced Research Project Agency (US) | Агентство з перспективних оборонних науково-дослідних розробок (США) |
| DASA | DaimlerChrysler Aerospace AG (Germany) | Компанія DaimlerChrysler Aerospace AG (Німеччина) |
| DCAF | Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces | Женевський центр демократичного контролю над збройними силами |
| DCI | Defence Capability Initiative (NATO) | Ініціатива щодо оборонного потенціалу (НАТО) |
| DITB | Defence Industrial and Technological Base (EU) | Оборонна технологічна і промислова база (ЄС) |
| EACC | European Airlift Coordination Cell | Європейський центр координації транспортних повітряних сполучень |
| EADS | European Aeronautic Defence and Space Company | Європейський аерокосмічний і оборонний концерн |
| EC | European Community | Європейське Співтовариство |
| ECAP | European Capability Action Plan | План дій щодо європейського потенціалу |
| EDA | European Defence Agency | Європейське оборонне агентство |
| EDC | European Defence Community | Європейське оборонне співтовариство |
| EDEM | European Defence Equipment Market | Європейський оборонний ринок |
| EDIG | European Defence Industries Group | Європейська військово-промислова група |
| EPC | European Political Cooperation | Європейське політичне співробітництво |
| ESDP | European Security and Defence Policy | Європейська політика оборони та безпеки |
| ESRP | European Security Research Programme | Європейська програма досліджень в галузі безпеки |
| EU | European Union | Європейський Союз (ЄС) |
| EUMC | EU Military Committee | Військовий комітет ЄС |
| EUMS | EU Military Staff | Військовий штаб ЄС |
| EUCLID | European Programme for Defence Technology | Європейська програма оборонних технологій |

Список скорочень

| | | |
|---------|---|--|
| EURONAD | Eurogroup of National Armament Directors | Підгрупа з питань діяльності національних директорів з озброєнь |
| FA WEU | Forces Answerable to Western European Union | Сили, підзвітні Західноєвропейському Союзу |
| FREMM | <i>Les frégates européennes multimissions</i> (France/Italy) | Європейський багатоцільовий фрегат класу FREMM (Франція / Італія) |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade | Генеральне угода з тарифів і торгівлі |
| GDP | Gross Domestic Product | Валовий внутрішній продукт |
| HALE | High Altitude Long Endurance | Висотний БПЛА великої тривалості польоту |
| HDW | <i>Howaldtswerke-Deutsche Werft</i> (Germany) | Компанія <i>Howaldtswerke-Deutsche Werft</i> (Німеччина) |
| HFC | Helsinki Force Catalogue | Гельсінський каталог сил |
| HHC | Helsinki Headline Goal Catalogue | Гельсінський каталог першочергових цілей |
| HPC | Helsinki Progress Catalogue | Гельсінський каталог прогресу |
| HR | High Representative | Верховний представник |
| IDRMS | Integrated Defence Resource Management System | Інтегрована система управління оборонними ресурсами |
| iEPG | independent European Programme Group | Незалежна європейська група по програмах розробки систем зброї |
| IFOR | Implementation Force (NATO led) | Сили виконання Угоди (під командуванням НАТО) |
| IGC | Inter-Governmental Conference | Міжурядова конференція |
| IISS | International Institute of Strategic Studies (UK) | Міжнародний інститут стратегічних досліджень (Великобританія) |
| IMF | International Monetary Fund | Міжнародний валютний фонд |
| IPU | Inter-Parliamentary Union | Міжпарламентський Союз |
| ISAF | International Security Assistance Force in Afghanistan (NATO led) | Міжнародні сили сприяння безпеці в Афганістані (під командуванням НАТО) |
| ISTAR | Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance | Збір інформації, спостереження, визначення цілі та рекогносцировка |
| ITAR | International Traffic in Arms Regulations | Правила міжнародної торгівлі зброєю |
| JSF | Joint Strike Fighter | Єдиний ударний винищувач |
| KFOR | Kosovo Force (NATO led) | Багатонаціональні збройні сили Косово |
| KKR | Kohlberg, Kravis, Roberts & CO. (US) | Компанія Kohlberg, Kravis, Roberts & CO. (США) |
| LoI | Letter of Intent | Лист про наміри |
| MALE | Medium Altitude Long Endurance | Середньовисотний БПЛА великої тривалості польоту |
| MBDA | Matra BAE-Dynamics Alenia (joint venture) | Matra BAE-Dynamics Alenia (спільне підприємство) |
| MEADS | Medium Extended Air Defence System | Системи ППО середнього радіусу дії |
| MoD | Ministry of Defence (UK) | Міністерство оборони (Великобританія) |
| MoU | Memorandum of Understanding | Меморандум про взаєморозуміння |
| MTU | <i>Motoren und Turbinen-Union</i> (Germany) | Двигуно-турбінний союз (Німеччина) |
| NAD | National Armament Director | Національний директор з озброєння |
| NASA | National Aeronautics and Space Administration (US) | Національне управління з аеронавтики і дослідження космічного простору (США) |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation | Організація Північноатлантичного Договору (НАТО) |
| NBC | Nuclear, Biological, and Chemical | Ядерна, біологічна і хімічна (зброя) |
| NDU | National Defense University (US) | Національний університет оборони (США) |
| NGO | Nongovernmental Organisation | Неурядова організація |

Список скорочень

| | | |
|--------|--|--|
| NIAG | NATO Industrial Advisory Group (NATO) | Консультативна група НАТО з промисловості (НАТО) |
| NIST | National Institute of Standards and Technology (US) | Національний інститут стандартів і технології (США) |
| NPA | NATO Parliamentary Assembly | Парламентська Асамблея НАТО |
| NSF | National Science Foundation (US) | Національний науковий фонд (США) |
| OCCAR | (European) Organisation for Joint Armament Cooperation | (Європейське) Об'єднане агентство військових поставок |
| OSCE | Organisation for Security and Cooperation in Europe | Організація з безпеки і співробітництва в Європі |
| PARP | Planning and Review Process (NATO) | Процес планування й аналізу |
| PASR | Preparatory Action on Security Research (EU) | План підготовчих дій щодо досліджень у галузі безпеки |
| PGM | Precision Guided Munitions | Високоточні керовані боєприпаси |
| POLARM | Working Group on Armaments Policy (EU) | Робоча група Ради з політики озброєнь |
| PPBS | Planning, programming and budgeting system | Система планування, програмування і фінансування бюджету |
| PSC | Political and Security Committee (EU) | Комітет з політичних питань і питань безпеки (ЄС) |
| QMV | qualified majority voting | голосування кваліфікованою більшістю |
| R&D | Research and Development | Науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи (НДДКР) |
| RAF | Royal Air Force (UK) | Королівські ВПС Великобританії |
| RITA | <i>Reseau Integre de Transmissions Automatique (France)</i> | Тактична польова система зв'язку RITA (Франція) |
| ROC | Required Operational Capabilities | Необхідний оперативний потенціал |
| ROOT | Responsible Ownership of Technology | Принцип відповідального володіння технологією |
| SAGEM | <i>Société d'Application Générale d'Electricité et de Mécanique (France)</i> | Компанія SAGEM (Франція) |
| S&R | Search and Rescue | Пошук і порятунок |
| SHARC | Swedish Highly Advanced Research Configuration (Sweden) | Шведська високотехнологічна конфігурація (проект SHARC) |
| SIPRI | Stockholm International Peace Research Institute (Sweden) | Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру (Швеція) |
| SNECMA | <i>Société Nationale d'Etude et de Construction de Moteurs d'Avions (France)</i> | Національне товариство з розробки і конструювання авіаційних моторів (Снесма, Франція) |
| TBMD | Theater Ballistic Missile Defence | Протиракетна оборона на театрі воєнних дій |
| TEU | Treaty of the European Union | Договір про Європейський Союз |
| TIPS | Transatlantic Industrial Proposed Solution | Трансатлантичне індустріальне рішення |
| TRP | Technology Reinvestment Project (US) | Проект технологічного реінвестування |
| UAV | Unmanned Aerial Vehicles | Безпілотні літальні апарати (БПЛА) |
| UK | United Kingdom | Сполучене Королівство, Великобританія |
| UN | United Nations | Організація Об'єднаних Націй (ООН) |
| US | United States of America | Сполучені Штати Америки (США) |
| WEAG | Western European Armaments Group | Західноєвропейська група з озброєнь |
| WEAO | Western European Armaments Organisation | Західноєвропейська організація з озброєнь |
| WEU | Western European Union | Західноєвропейський Союз (ЗЄС) |
| WMD | Weapons of Mass Destruction | Зброя масового ураження |

ЛІТЕРАТУРА

- Advisory Council on International Affairs, 'Europese militair-industriële samenwerking [European military-industrial cooperation]', Advisory Report No. 20, June 2001, available at www.aiv-advies.nl/N1000AD/N120/zip/nr20eng.pdf
- Advisory Council on International Affairs, 'Defensie-onderzoek en parlementaire controle [Defence research and parliamentary scrutiny]', Advisory Report No. 10, Dec. 2000.
- Assembly of the Western European Union, 'Cooperation on defence systems procurement in Europe', Doc. A/1885, 30 Nov. 2004, available at www.assemblee-ueo.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1885.pdf
- Bailes, A.J.K and Frommelt, I. (eds.), *Business and Security, public private relationships in a new security environment*, (Oxford University Press: Oxford, 2004).
- Bauer, S. and Bromley, M., 'The European Union Code of Conduct on Arms Exports – Improving the Annual Report', SIPRI Policy Paper, No. 8, Nov. 2004, available at <http://editors.sipri.se/pubs/policypaper8.pdf>
- Binnendijk, H. and Johnson, S. E. (eds.), *Transforming for Stabilisation and Reconstruction Operations*, (Centre for Technology and National Security Policy, National Defense University: Washington, D.C., 2004), also available at www.ndu.edu/ctnsp/S&R_book/S&R.pdf
- Binnendijk, H., *Transforming America's Military*, (National Defense University: Washington, D.C., 2002).
- Biscop, Sven, and Jo Coelmont, *A strategy for CSDP. Europe's ambitions as a global security provider*. Egmont Paper 37, Academia Press, October 2010.
- Born, H.(ed.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Practices and Mechanisms*. Handbook for Parliamentarians, No. 5, (DCAF /IPU: Geneva, 2003).
- Carafano, J.J. et. al., 'Protectionism compromises America's homeland security' The Heritage Foundation Backgrounder, No.1777, 9 July 2004, at www.heritage.org/Research/HomelandDefense/bg1777.cfm
- CBS MarketWatch, Dec. 9, 2004, 'EU defense sector championed. Defense budget consolidation unlikely anytime soon'.
- Chang, F.-C., *European defence Agency – Motor of strengthening the EU's military capabilities?* European Foreign Affairs Review, 2011, Vol. 16, 59-87
- Cottey, A. and Forster, A., 'Reshaping Defence Diplomacy: New roles for military cooperation and assistance', Adelphi Paper 365, IISS (Oxford University Press: Oxford, 2004).
- Dauvergne, A. (ed.), *L'Europe en Otage? Histoire secrète de la convention*, (Saint-Simon: Paris, 2004).
- 'DoD Opens Tanker Door to EADS. Fear of backlash in Congress haunts potential U.S. partners', Defense News, Nov. 29, 2004.
- De Schoutheete, Ph., 'La cohérence par la défense – une autre lecture de la PESD', Institute for Security Studies (ISS), Chaillot Paper, No. 71, Oct. 2004., available at www.iss-eu.org/chaillot/chai71.pdf
- Evans, G., 'When is it right to fight?', *Survival*, Vol 46 (3), Autumn 2004, pp. 59-82.
- EU Institute for Security Studies, Occasional Paper no. 69, *Lessons learned from European defence equipment programmes*, October 2007.
- Freire, M.R., *The European Security and defence policy: history, structures and capabilities*. In Merlingen, M. and R. Ostrauskaite (eds) *European Security and Defence Policy: an implementation perspective*. New York, Routledge, 2008.
- Gnesotto, N. (ed.), *EU Security and Defence Policy, The first five years (1999-2004)*, (Corlet: Condé-sur-Noireau (France, 2004), also available at www.iss-eu.org/books/5esdpen.pdf
- Greenwood, D., 'Resource allocation and resources management in defence: the Western model' (Stopanstvo Publishing House: Sofia, 1997).
- Grevi, Giovanni, Damien Helly & Daniel Keohane, *European security and defence policy, The First 10 Years (1999-2009)*, EUISS, 2009
- Hamilton, D. S., 'Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century' (Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University: Washington, D.C., 2004)
- Haugevik, M. Kristin, *New partners, new possibilities. The evolution of international security cooperation in international peace operations*. Norwegian Institute of International affairs, NUPI Report Security in Practice no. 6, 2011.
- Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union* (Houndsmills, Palgrave Macmillan, 2007).
- Howorth J. *The EU as a global actor: grand strategy for a global grand bargain?* *Journal of Common Market Studies*, 2010, Vol. 48, No. 3, 455-474.
- International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2003/2004*, (Oxford University Press: Oxford, 2003).
- International Institute for Strategic Studies (IISS), *Strategic Survey 2000/2001 and following years*, (Oxford University Press: Oxford, 2000).
- Letter to seven major European newspapers, signed by van Eekelen, W. F.(former Secretary General of the WEU), Blanc, E., (former Chairman of the WEAG)

- and Rasquin, J.-P, (former Secretary General of EDIG) on Feb. 7, 1997.
- Mait, J.N. and Kugler, R:L., 'Alternative approaches to Army transformation', Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Defense Horizons 41, July 2004, available at www.ndu.edu/ctnsp/defense_horizons/DH41.pdf
 - Mallik, A., 'Technology and security in the 21st century, a demand side perspective' (Oxford University Press: Oxford, 2004).
 - Meier-Walser, R. C. (ed.), *Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik*, (Ars Una: Munich, 2004).
 - Menon, A., *European Defence policy from Lisbon to Libya*, Survival, 2011, Vol. 53, No. 3, 75-90
 - Naumann, K. (General Ret.), 'Implementing the European Security and Defense Policy: a practical vision for Europe', *The Atlantic Council of the United States*, Bulletin vol.XI,3, August 2000, available at www.acus.org/Publications/bulletins/internationalsecurity/naumann.pdf
 - Norman, P., *The Accidental Constitution*, (EuroComment: Brussels, 2003).
 - North Atlantic Treaty Organisation (NATO), *The North Atlantic Council, Prague Summit Declaration*, 21 November 2002, available at www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm
 - North Atlantic Treaty Organisation (NATO), *NATO Handbook*, (NATO Office of Information and Press: Brussels, 2001)
 - North Atlantic Treaty Organisation Parliamentary Assembly (NATO PA), 'Alliance-wide progress on meeting the Prague Capability Commitments', Report by John Shimkus, Apr. 2004, available at www.nato-pa.int/default.asp?shortcut=489.
 - Ojanen, Hanna, *The EU and NATO: Two competing models for a common defense policy*. JCMS, Vol. 44, No. 1, 2006
 - Parrein, J.-P., *Some ideas for European defence cooperation from the case study of the Belgian – Dutch navy cooperation*. (Brussels, Royal High Institute for Defence, Centre for Security and Defence Studies, December 2010)
 - Schake K. N., 'Do European Union defense initiatives threaten NATO?' in: *Strategic Forum (INSS/NDU)*, No. 184, August 2001, available at www.ndu.edu/inss/strforum/SF184/f184.htm
 - Schmitt, B., 'European armaments cooperation, Core documents', *Institute for Security Studies (ISS)*, Chaillot Paper No. 59, Apr. 2003, available at www.iss-eu.org/chaillot/chai59e.pdf.
 - Schmitt, B., 'The European Union and armaments, Getting a bigger bang for the Euro', *Institute for Security Studies (ISS)*, Chaillot Paper, No. 63, Aug. 2003, available at www.iss-eu.org/chaillot/chai63e.pdf
 - Schmitt, B., 'A common European export policy for defence and dual-use items?', *Western European Union*, *Institute for Security Studies*, Occasional Paper 25, May 2001, available at www.iss-eu.org/occasion/occ25.pdf
 - Schmitt B. (ed.), 'EU enlargement and armaments. Defence industries and markets of the Visegrad countries', *EU Institute for Security Studies*, Occasional paper No. 54, September 2004, available at www.iss-eu.org/occasion/occ54.pdf
 - Singh, R. P. (ed.), *Arms procurement decision making – Volume 1 & 2*, Stockholm International Peace Research Institute (Oxford University Press: Oxford, 2000).
 - Tagarev, T. (ed.), *Transparency in defence policy, military budgeting and procurement*, (DCAF/George C.Marshall: Sofia, 2002).
 - The Atlantic Council of the United States, 'Permanent Alliance? NATO's Prague Summit and Beyond', Policy paper, April 2001, available at www.acus.org/Publications/policypapers/internationalsecurity/permanentAlliance.pdf
 - The Commission of the European Communities, Doc. 97/983 of Nov. 12, 1997, COM(2004)608 final and MEMO/04/222 of 23. Sep. 2004.
 - The European Council, *Presidency Conclusions*, The Helsinki European Council Presidency Conclusions of 10-11 Dec. 1999 are available at ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/HelsinkiEuropeanCouncil-PresidencyConclusions.pdf.
 - Toje, A., *The EU security strategy revised: Europe hedging its bets*, *European Foreign Affairs Review* 2010, Vol. 15, 171-133.
 - Valasek, T., *Surviving austerity. The case for a new approach to EU military collaboration*, London, Centre for European Policy Reform, 2011
 - Van Eekelen, Willem, *Debating European Security 1948-1998*, (Sdu Publishers: The Hague, 1998).
 - Van Eekelen, W. F., 'Democratic Control of Armed Forces: The national and international parliamentary dimension', *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*, Occasional Paper – No. 2., Oct. 2002, available at www.dcaf.ch/publications/Occasional_Papers/2.pdf
 - Van Eekelen, Willem, *From Words to Deeds, the Continuing Debate on European Security*, CEPS/DCAF, 2006.
 - Van Eekelen, W.F. and S. Kurpas, *The evolution of flexible integration in European defence policy: is permanent structured cooperation a leap forward for the Common security and Defence policy?* CEPS Working Document No. 296, 2008.
 - Zandee, D., *European capability development: a must*. *Studia Diplomatica: the Brussels Journal of International Relations* 2011, Vol. LXIV, No. 1, 61-70.

Парламент і оборонні закупівлі

**Політика, вимоги, виконання,
кооперація та поставки**

Доктор Віллем Ф. ван Екелен

Підписано у друк 28.10.2015 р.

Наклад 500 екз.

Комп'ютерна верстка – М.Канарський

Київ-2015

© Центр досліджень армії,
конверсії та роззброєння, 2015
© Geneva Centre for the Democratic
Control of Armed Forces, 2015



**GENEVA CENTRE
FOR THE DEMOCRATIC
CONTROL OF ARMED
FORCES (DCAF)**

P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (0) 22 741 77 00
Fax: +41 (0) 22 741 77 05



**ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕНЬ
АРМІЇ, КОНВЕРСІЇ
ТА РОЗЗБРОЄННЯ
(ЦДАКР)**

Іллінська, 10, оф.5
04070, Київ, Україна
Tel: +38 (0) 44 425 42 10
<http://cacds.org.ua>