

ПАРЛАМЕНТ И ОБОРОННЫЕ ЗАКУПКИ

ПОЛИТИКА, ТРЕБОВАНИЯ,
ПРОИЗВОДСТВО,
СОТРУДНИЧЕСТВО
И ПОСТАВКИ

ДОКТОР ВИЛЛЕМ Ф. ВАН ЭКЕЛЕН

Пересмотренное издание



Парламент и оборонные закупки

**ПОЛИТИКА, ТРЕБОВАНИЯ, ПРОИЗВОДСТВО,
СОТРУДНИЧЕСТВО И ПОСТАВКИ**

ДОКТОР ВИЛЛЕМ Ф. ВАН ЭКЕЛЕН

Пересмотренное издание

Женева, февраль 2013 г.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

Созданный в октябре 2000 г. по инициативе Швейцарского правительства, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) поддерживает усилия государственных и негосударственных учреждений в целях укрепления демократического гражданского контроля над армией и другими структурами безопасности, а также способствует проведению реформ в секторе безопасности в соответствии с демократическими стандартами.

Центр собирает информацию и проводит исследования, распространяет передовой опыт и разрабатывает рекомендации по политике обеспечения эффективного демократического управления в секторе безопасности. Центр предоставляет консультативную поддержку и программы практической помощи всем заинтересованным сторонам, в частности, правительствам, парламентам, вооруженным силам, международным организациям, неправительственным организациям и академическим институциям.

Детальную информацию о ДКВС можно найти 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 Виллем Ф. ван Экелен

Редакторы издания на русском языке:

Валентин Бадрак, Леонид Поляков

Дизайн и верстка

Марк Канарский

**ЖЕНЕВСКИЙ ЦЕНТР
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ
НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ
(ДКВС)**

БЮЛЛЕТЕНЬ № 5

ОБ АВТОРЕ

Свою карьеру доктор Экелен начинал как сотрудник внешнеполитической службы Нидерландов. В 1977 году он был избран в парламент, а впоследствии занимал должности Государственного секретаря по вопросам обороны, Государственного секретаря по делам стран Европы и Министра обороны. С 1989 по 1994 гг. занимал должность Генерального секретаря Западноевропейского Союза, а затем был назначен на пост сенатора Парламента Нидерландов, который занимал в течение восьми лет. Доктор Экелен входит в состав руководящих органов Стокгольмского международного института исследований мира SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), Исследовательского центра проблем Европейской безопасности CESS (Center for European Security Studies) и консультативного комитета Центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). Доктор Экелен также был председателем Европейского движения в Нидерландах и в настоящее время является председателем Консультативной комиссии Нидерландов по вопросам евроинтеграции.

Материалы бюллетеней ДКВС предназначены для стимулирования диалога по вопросам разработки политики в сферах, наиболее важных в рамках основной миссии ДКВС. Данные исследования проводятся под эгидой Женевского центра демократического контроля над вооружёнными силами (ДКВС). Мнения авторов публикаций не всегда совпадают с официальной точкой зрения Центра.

Содержание

| | |
|---|-----------|
| Вступление | 6 |
| 1. Характеристики оборонных закупок | 11 |
| 1.1. Роль правительства | 13 |
| 1.2. Компенсационные сделки | 15 |
| 1.3. Распределение ресурсов | 17 |
| 2. Роль парламента | 19 |
| 2.1. Пример процесса утверждения закупок в парламенте | 19 |
| 3. Консолидация и сотрудничество | 22 |
| 3.1. США | 22 |
| 3.2. Европейская оборонная промышленность | 27 |
| 3.3. Европейское сотрудничество в области вооружений | 30 |
| 3.4. На пути к общеевропейской политике безопасности и обороны | 35 |
| 3.5. Лиссабонский договор | 43 |
| 4. Цели | 45 |
| 4.1. Европейские сценарии | 45 |
| 4.2. Американские сценарии | 48 |
| 4.3. Долгожданное Европейское оборонное агентство | 52 |
| 4.4. Роль Европейской Комиссии | 62 |
| 4.5. Национальное регулирование | 66 |
| 5. Парламентский контроль | 71 |
| Заключение | 75 |
| Приложение 1 – Консультации Европейского Парламента и Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности | 83 |
| Приложение 2 – Общая политика безопасности и обороны | 83 |
| Приложение 3 – Постоянное организованное сотрудничество | 84 |
| Приложение 4 – Финансовые положения Главы II ДЕС применительно к общей внешней политике и политике безопасности | 87 |
| Приложение 5 – Расходы на оборону | 88 |
| Приложение 6 – Что Вы можете сделать как парламентарий | 89 |
| Приложение 7 – Контроль над оборонными закупками в отдельных странах-членах НАТО: Роль парламентского комитета по обороне | 90 |
| Список сокращений | 91 |
| Литература | 94 |

Вступление

Первая версия данной работы Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами, изданная в марте 2005 г., рассматривала закупки в интересах обороны в их тогдашнем военно-политическом контексте. После падения Берлинской стены большинство европейских стран перестали считать своей первоочередной задачей защиту территорий и суверенитета, что было характерно для них на протяжении холодной войны. Роль вооруженных сил значительно изменилась. На протяжении холодной войны, основной задачей коллективной обороны было обеспечение надёжного потенциала боеготовых сил и эффективной мобилизации; а для НАТО – комплексное планирование и командные структуры. В наши дни, на фоне террористических актов, защита национальной территории приобретает новые формы, а для США она также выражается в виде программы противоракетной обороны. Во всех странах связь между внешней и внутренней безопасностью становится всё теснее.

Совместное применение вооруженных сил стало важным инструментом внешней политики и политики безопасности, а также фактором влияния и престижа. Цель этих действий сместилась в направлении урегулирования конфликтов на этнической и религиозной почве, а также стабилизационных и миротворческих операций, однако в условиях нестабильности,

успех гражданско-военных миссий также зависит от силовой защиты. Профессия военнослужащего стала более опасной, так как большинство заданий подлежит выполнению вне собственной территории. В большинстве случаев военнослужащие на чужой территории выполняют задания, которые на их собственной отведены полиции: сдерживание присутствием, готовность и возможность действовать, и, при необходимости, активные действия. Военнослужащие стран Запада не только выполняют эти новые задачи, но также являются ресурсом, который используется для укрепления отношений с другими государствами и оказания им помощи в реформировании сектора безопасности. Публикация Международного института стратегических исследований «Adelphi Paper», посвященная «реформированию оборонной дипломатии», дает обзор нового спектра действий, от практических советов до обмена персоналом, от обучения подразделений до предоставления оснащения.¹ Современная военная подготовка должна включать в себя новые навыки, но не упускать из виду и традиционные военные навыки, которые остаются необходимыми в связи с возможностью обострения конфликтов, требующих умения действовать и в бою и в охране правопорядка.

Текущее издание данной работы, пересмотренное и дополненное, охватывает развитие событий

в период с 2005 г., в том числе выводы и уроки военных действий в Ираке и Афганистане, применительно к сфере безопасности в целом и, в частности, к изменению технических потребностей. НАТО уже пересмотрела свою Стратегическую концепцию; ЕС вскоре предстоит сделать то же самое, в свете озабоченности США Тихоокеанским регионом и подъёмом Китая. На момент публикации предыдущего издания не была доступна информация о работе Европейского оборонного агентства и об оперативных потенциалах большинства стран-членов и партнёров НАТО. В отношении закупок, большинство стран, в связи с минированием дорог и атаками террористов-смертников, были вынуждены в срочном порядке заказывать новое оснащение – бронированные транспортные средства и системы обнаружения – а также были удивлены возможностями беспилотных летательных аппаратов по доставке боеприпасов на поле боя. Также была широко признана правота доктрины Х. Соланы (2003), в том, что ни один кризис не может быть разрешён исключительно военными средствами. Следовательно, большинство операций приобрели гражданско-военный или военно-гражданский характер. Однако положения первоначального издания остаются главным образом актуальными в отношении теории оборонных закупок и акцента на прозрачности и подотчётности.

1 Котти Эндрю, Форстер Антони. Реформирование оборонной дипломатии: новые роли военного сотрудничества и поддержки (Andrew Cottey, Anthony Forster. Reshaping Defence – Diplomacy: New roles for military cooperation and assistance // Adelphi Paper 365. – IISS. – April 2004)

Поддержание и обеспечение мира поднимают новые вопросы этики и законности вмешательства. В случае серьёзного нарушения прав человека, суверенитет государства больше не является безусловным препятствием к вмешательству. Принятие принципиально важной концепции «Ответственность за защиту» Генерального секретаря ООН Кофи Аннана на саммите ООН в 2005 г. позволило связать возможность вмешательства и ответственность государства перед своими гражданами.² Саммит не поддержал отчёт Кофи Аннана в полном объёме и ограничил применение коллективных действий случаями четырёх наиболее тяжёлых преступлений. В резолюции было заявлено:

...мы готовы предпринять коллективные действия, своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе на основании Главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности.³

Вероятно, Кофи Аннан остался недоволен тем, что эта новая процедура нашла применение лишь в редких случаях – однако она сыграла важную роль в ходе ливийского кризиса, когда Китай и Россия не ста-

ли ветировать резолюции, которые призвали Международный уголовный суд рассмотреть возможность предъявления полковнику Каддафи обвинений в преступлениях против человечности (Резолюция №1970) и ввели запрет на полёты над Ливией с целью защиты населения «любыми необходимыми средствами» (Резолюция №1973). Повторится ли такой благоприятный ход событий в ближайшем будущем – неизвестно, так как Китай и Россия не ожидали, что в указанном случае запрет на полёты означал массированное подавление ливийских ПВО крылатыми ракетами. Тем не менее, этот случай продемонстрировал возможность силового вмешательства с мандатом ООН – что представило собой сценарий, значительно отличающийся от событий 1994-1999 гг., когда ООН не предприняла действий для предотвращения геноцида в Руанде и Косово. Для парламентариев этот фактор станет достаточно важным при оценке законности операции.

Демократические правительства пытаются приспособиться к текущим событиям, издавая «Белые книги» (открытые документы) по вопросам обороны, которые рассматривают как основу для своей политики безопасности, своей общей стратегии и своего участия в многосторонних формах сотрудничества. Все они ищут правильное сочетание потенциалов, но большинство из них не достаточно идёт в ногу со временем. Принципы мобильности и гибкости известны всем, но лишь немногие полностью перестроили

свои вооруженные силы под эти новые концепции. Большинство регулярных армий все еще слишком статичны и недостаточно приспособлены к требованиям операций интервенционного типа. Самой последней задачей стала адаптация к принципам сетецентрической войны, реализованная США – однако война в Афганистане показала, что для интервенции необходимо достаточное военное присутствие, и данная концепция подверглась дальнейшему изменению.

Требования относительно больших и лучших потенциалов оправданы, однако они не обязательно должны вести к увеличению оборонных бюджетов. В любом случае, возможности большинства стран к увеличению бюджетов крайне ограничены текущим финансовым кризисом. Расходы должны быть разумными и оптимальными, согласовываться с ясными приоритетами и чётким пониманием того, какой вклад готовы внести союзники и партнеры. В настоящее время НАТО и ЕС стремятся следовать принципу «меньше затрат, больше результатов», которым отвечают концепции «Умная оборона» и «Объединение и распределение», соответственно. Многие парламентарии шокированы скоростью, с которой меняются требования к потенциалам. После террористических актов в США и операции против движения Талибан в Афганистане возникла потребность в специальных силах и беспилотной авиации, которым до этого уделялось мало внимания в большинстве оборонных планов.

2 Доклад Кофи Аннана «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека» был представлен в ответ на доклад Группы высокого уровня об угрозах, вызовах и переменах. Документ A/59/565-0460231 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 2004 г. См. также: Эванс Гарет (член группы). Когда нужно воевать? (Evans Gareth. When is it right to fight? // Survival. – Vol. 46. – No 3. – Autumn 2004. – p. 59-82)

3 Итоговый документ Всемирного саммита ООН (UN Summit Outcome Document), 14 сентября 2005 г.

Атаки террористов-смертников также диктуют потребность в лучшей защите для штабов и патрулей. В Афганистане представители европейских вооружённых сил подверглись нападениям с вертолётов и беспилотных летательных аппаратов, а в ходе ливийской операции – испытывали острую потребность в крылатых ракетах, системах дозаправки в полёте и авиаразведки.

В прошлом, большинство парламентариев не стремились выступать в интересах обороны. Некоторые из них старались сохранить рабочие места в секторе обороны в своих избирательных округах, однако вопросы стратегии и оборонного планирования, как правило, оставляли на рассмотрение специалистов. В настоящее время, вопрос участия в миротворческих операциях пользуется широким интересом и тесно связан с масштабными вопросами внешней политики и политики безопасности. Стабильность за рубежом, соблюдение прав человека и действия, направленные против геноцида, приобрели большую важность в списке политических задач, широко освещаются в средствах массовой информации и часто являются темой парламентских дебатов. В то же время, в условиях жёстких экономических мер оборонные бюджеты попадают под удар, особенно когда невозможно дать точный ответ на вопрос: «Сколько средств будет достаточно?»

Характерной особенностью многих парламентских дебатов остаётся внимание, уделяемое риску, которому подвергаются военнослужащие во время миротворческих операций. Уровень этого риска часто превышает оценочную важность и необходимость миссии. На первый взгляд, эти дебаты могут показаться странными – так как если бы операции не были опасными, туда неза-

чем было бы отправлять военных. Однако их суть понятна, поскольку вопросы жизни и смерти в действиях интервенционного и миротворческого типа оцениваются иначе, чем при защите своей страны.

Изначально миротворческие операции ООН ограничивались ситуациями, в которых стороны конфликта уже достигли договорённости, и было установлено перемирие. В Боснии ООН приняла попытку поддерживать мир, которого не было. В Республике Конго были предприняты мощные миротворческие усилия с ограниченным применением силы, которые частично увенчались успехом. Однако ООН всё ещё пытается найти свою роль в новых условиях, в которых следует рассматривать возможность принуждения к миру. Во всех странах современная военная подготовка должна включать в себя новые навыки, но не упускать из виду традиционные военные умения, которые остаются необходимыми в связи с возможностью обострения конфликтов, которые потребуют оборонных и правоохранительных действий.

В начале 90-х многие ожидали, что растущий акцент на многонациональных военных силах станет мощным фактором в повышении стандартизации – однако в действительности, этот процесс оставляет желать лучшего. Возможно, это связано с тем, что большинство миротворческих миссий выполняли только операции низкой интенсивности, которые не требовали общевойсковых боевых действий. Практически не проводился агрегатный анализ потребностей НАТО или ЕС для гипотетической ситуации, в которой все их силы были бы стандартизированы и готовы к совместной деятельности. Для ЕС этот вопрос стоит особенно остро

в отношении истребителей и бомбардировщиков. Как бы то ни было, национальные подразделения различных стран продолжали действовать отдельно и самостоятельно, вне зависимости от подразделений соседних государств.

Данная работа содержит историю множества инициатив, направленных на совершенствование сотрудничества в производстве и поставке оборонного оснащения. В нескольких случаях, новая инициатива вступала в силу как раз когда предыдущая, казалось, начинала делать успехи. Многие считают, что политической воли было недостаточно, чтобы отказаться от узких национальных интересов. Этот вопрос остаётся открытым. Европейское оборонное агентство, которое начало работу в 2004 г., было успешным лишь отчасти и остаётся под угрозой выхода Великобритании из его состава, что может произойти в следующие два года. Реальных результатов можно достичь только в том случае, если страны готовы взять на себя взаимные обязательства и объединить свои исследовательские ресурсы и финансирование. Колоссальное увеличение американского оборонного бюджета на протяжении последних десяти лет (более 700 млрд. дол. США в 2011) не позволяет европейцам даже приблизиться к уровню США. С другой стороны, перенос акцентов США в тихоокеанском направлении также требует дополнительных возможностей от Европы.

Растущее понимание того, что поддержание оборонной технологической и промышленной базы (ОТПБ) является жизненно необходимым для Европейского Союза, в целом изменило общую картину дебатов, но практический результат этого понятен ещё не до конца. Решения Лиссабонского саммита,

акцентирующие внимание на инновациях и повышении конкурентоспособности, улучшили условия для совместных научно-технических исследований, но на практике, большинство НИТ в оборонной сфере по-прежнему проводится на национальном уровне. Однако европейская оборонная промышленность постепенно начинает объединяться, сначала на национальном уровне, а затем и на межнациональном. Сокращения, которым оборонные бюджеты подверглись в последнее время, должны ускорить этот процесс.

Перед детальным обсуждением вопросов оборонных закупок, уместно предостережение об использовании статистики. Сравнение данных относительно стран различного размера и различного уровня экономического развития является проблематичным. ВВП Китая приближается к аналогичному показателю США, но размер дохода на душу населения в Китае намного ниже. Если затраты на оборону остаются неизменными в условиях растущей экономики, то такие затраты, выраженные как процент ВВП, снижаются – но сам по себе этот факт не должен вызывать беспокойства. Абсолютные значения в данном случае важнее процентных соотношений, но даже при работе с ними следует учитывать уровни цен и курсы обмена валют.

Как регулярно подчеркивает Международный институт стратегических исследований, фундаментальной является проблема прозрачности военных расходов.

Только незначительная часть правительств государств-членов ООН сообщает об оборонных расходах своим избирателям, ООН,

Международному валютному фонду и другим международным организациям. Некоторые правительства сообщают о расходах на оборону только через несколько лет, в то время как другие преуменьшают эти расходы в своих сообщениях. ... Наиболее часто бюджетные манипуляции или фальсификации имеют место в вопросах поставок оборудования, научно-технических исследований и разработок, оборонно-промышленных инвестиций, секретных программ вооружения, пенсий для военных в отставке и гражданского персонала, военизированных формирований и внебюджетных источников дохода вооруженных сил, связанных с владением промышленными, имущественными и земельными активами.⁴

Так что парламентариям следует помнить об этих предостережениях.

И, наконец, главная цель данной работы. Проблемы обороны в целом и оборонных закупок в частности очень часто остаются непрозрачными и сложными для мониторинга. Даже если информация доступна (часто даже из открытых источников), необходим огромный опыт, чтобы разобраться во множестве взаимных претензий и суждений, влияющих на дебаты, как предвзятых, так и беспристрастных. Парламентариям необходимо смотреть на проблемы критически и максимально ориентироваться в соответствующих вопросах, путём использования персонала соответствующих комитетов, привлечения научных центров и проведения консультаций с неправительственными организациями.

В данной работе мы попытаемся подготовить парламентариев к текущим тенденциям и процессам

и помочь им занять правильную позицию в вопросах фундаментальной важности, отношениях с налогоплательщиками, так и к возможностям своей страны взять на себя ответственность в вопросах мира и безопасности. Парламентарии должны знать, когда сказать: «Стоп, подождите! Действительно ли нам это нужно, есть ли у нас на это деньги, и соответствует ли это существующей политике? А если нет – то почему?»

Работа начинается с анализа характеристик оборонных поставок, включая роль правительства в процессе распределения ресурсов. Вторая глава освещает роль парламентов и даёт описание примерной последовательности получения парламентского одобрения для важных сделок. В третьей главе мы сравниваем американские и европейские усилия в консолидации оборонной промышленности и межнационального сотрудничества, а также описываем нелёгкий путь европейского сотрудничества в области вооружения и продвижение в направлении Европейской политики безопасности и обороны. Цель четвертой главы – ответить на трудный вопрос «Зачем?» относительно задач обороны в текущих условиях безопасности. В ней обсуждаются европейские и американские сценарии и реформы, принятые в государствах-членах с целью построения более гибких и мобильных вооруженных сил в условиях финансового кризиса. В ней также описан ограниченный успех недавно созданного Европейского оборонного агентства. Пятая глава, посвященная парламентскому надзору, резюмирует написанное и завершается ответами на вопросы,

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

которые могут возникнуть у парламентариев.

В 2011 году мировой объём затрат на оборону (1,738 млрд. дол. США) впервые с 1998 г. не вырос по сравнению с предыдущим годом, однако оборонные бюджеты Китая, России, Саудовской Аравии, Южной Кореи и Турции были увеличены, а также наблюдался стабильный рост торговли обычным вооружением и объёма продаж 100 крупнейших компаний – производителей оружия. С 2002 по 2011 год оборонный бюджет Китая вырос на 170%, Саудовской Аравии – на 90%, России – на 79%, Индии – на 66%. Оборонный бюджет США остаётся крупнейшим в мире, с огромным отрывом, и превышает сумму оборонных бюджетов 14 стран, следующих за ними в списке. Несмотря на бюджетные сокращения, США, скорее всего, сохранит это первенство.⁵

Разумеется, оборонные закупки являются лишь одним из многих аспектов оборонной политики, а оборонная политика, в свою очередь, является компонентом внешней политики. Парламентские дебаты ведутся не в вакууме, а с учётом огромного количества факторов, особенно в случаях, когда присутствует перспектива экспорта. Также учитываются вопросы, связанные с контролем вооружений и поставкой оружия государствам, нарушающим права человека. Так, в большинстве стран запрещены касетные бомбы. Попытка ООН разработать проект Договора о торговле вооружением была относительно успешной в 2012 году, но проект был отложен на следующий год. Собрание комитета по разоружению (Conference of the Committee on Disarmament, CCD) предприняло попытки ограничить распространение стрелкового оружия и лёгкого

вооружения, которые причиняют огромный вред в африканских странах. Эмбарго на оружие заняло свое место в списке общепринятых санкций против стран, которые не выполняют решения Совета безопасности ООН, но при отсутствии универсального применения, эффективность таких санкций ограничена. Для ознакомления с этими вопросами мы рекомендуем парламентариям ежегодную публикацию Стокгольмского международного института исследования мира «Вооружения, разоружение и международная безопасность» (SIPRI Yearbooks on Armaments, Disarmament and International Security), а также ежегодные публикации «Военный баланс» и «Стратегические исследования» Лондонского международного института стратегических исследований (Military Balance, Strategic Survey – International Institute of Strategic Studies in London).

⁵ Ежегодная публикация Стокгольмского международного института исследований мира (SIPRI Yearbook), 2012 г., с. 4-6.

1. Характеристики оборонных закупок

В условиях парламентской демократии, первый вопрос парламентария должен звучать так: «Какие цели преследует наша оборонная политика и политика безопасности? Исключительно защиту нашей территории и суверенитета, или же мы готовы, совместно с другими странами, способствовать поддержанию мира и безопасности в других частях земного шара?» Если ответ на второй вопрос положительный, то из него следует вопрос: «Какие типы миротворческих операций мы будем поддерживать – интервенции, или поддержание мира в самом буквальном смысле, т.е. когда стороны конфликта уже достигли согласия и установили перемирие?» Исходя из ответов на эти вопросы, мы сможем определить структуру наших вооружённых сил и их оснащения.

Следующий вопрос – это подготовка плана выполнения установленных целей на протяжении длительного срока. Этот план должен быть согласован с планами стран-союзников и партнёров, а также быть выполнимым с точки зрения финансов и личного состава. Составить обобщённый план – не самая сложная задача, однако дополнительные проблемы возникают при недостаточной координации между ведомствами, которые определяют

точные требования (в количественном отношении и в плане готовности), и ведомствами, которые изучают рынок, ведут переговоры по закупкам и заключают контракт.

Закупка – длительный процесс, особенно в том случае, когда государство принимает участие в совместном опытно-конструкторском проекте. На этапе осуществления проекта может произойти целый ряд событий:

- Изменение политики, в результате которого появляются дополнительные военные задачи;
- Новые угрозы, требующие дополнительных потенциалов;
- Усовершенствованные методы выполнения задач, в результате технического прогресса;
- Изменение в руководящих положениях в связи с новыми обстоятельствами или новым опытом.

Тенденции к ориентированному на потенциал планированию вынуждают стороны, устанавливающие требования, мыслить шире и рассматривать разнообразные сочетания технических и принципиальных решений. Результат такого планирования выражается не в конкретных системах оружия и численности личного состава, а в описании задач, которые должны быть выполнены силовыми структурами, выраженные в потенциалах.⁶

Существует ряд различных стратегий закупок. Есть ли необходимость в закупке нового оборудования, или его можно взять в лизинг, или же из пула активов, созданного совместно с другими странами? Может ли необходимое оборудование быть поставлено в готовом виде, с незначительными модификациями согласно пожеланию покупателя, или же его необходимо разрабатывать с нуля? Каков объём закупок и как они будут разнесены по времени, чтобы обеспечить постепенное внедрение закупленного оснащения в вооружённые силы? Каковы затраты в течение срока службы оснащения, и есть ли возможность промежуточной модернизации для внедрения новой технологии? Рассматривают ли другие страны возможность подобных закупок, и есть ли возможность сотрудничать с ними в этой связи, с внесением поправок в график производства? Какие дополнительные соглашения можно заключить с поставщиком? Как будет производиться оплата – фиксированной суммой или «издержки плюс фиксированная прибыль» за разработанное оборудование? Будет ли заключён компенсационный договор, в рамках которого поставщик будет размещать заказы в стране покупателя для компенсации оттока капитала?

⁶ См. «Оборонный менеджмент: ознакомление», ред. Хари Букур-Марку, Филипп Флури, Тодор Тагарев (*Defence Management, An Introduction, by Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri and Todor Tagarev*), DCAF/Procon, 2009. Автор главы «Менеджмент закупок» в данном издании – Энтони Лоуренс.

Энтони Лоуренс резюмировал процесс оборонных закупок так: это комплексный процесс, который следует рассматривать, исходя из полного жизненного цикла продукции; для облегчения управления оборонными проектами, их можно разбивать на определённые этапы; капиталовложения на ранних этапах принесут плоды на последующих; при поиске наилучшего сочетания цена-качество не следует слишком детально формировать требования; риск, связанный с проектом, неизбежен, но может быть учтён в планах.⁷

Приобретение оснащения, амуниции и техники для нужд обороны имеет свои особенности, которые существенно отличаются от закупок, осуществляемых правительством в иных сферах. При этом никакие другие покупки не попадают под столь пристальное внимание со стороны общественности и не вызывают такого количества споров – как в парламенте, так и за его пределами. Разумеется, наибольший интерес вызывают крупные закупки, например, новые типы самолётов или танков или новые серии боевых кораблей. Сотни более мелких контрактов остаются практически незамеченными. Но так или иначе, оборонные закупки являются предметом пристального изучения и мониторинга, которым не подвержены крупные контракты в гражданском секторе.

Причины этому разные. Рынок вооружений монополистен, что означает наличие множества продавцов и одного покупателя. Полиция, береговая охрана и частные охраняемые фирмы могут выходить на определённые части рынка, но для основных систем вооружений един-

ственным покупателем является министерство обороны. Как следствие, военная промышленность очень чутко реагирует на изменения в оборонном планировании, поскольку найти альтернативных покупателей для данной продукции весьма сложно. С сокращением оборонных бюджетов и последующим ослаблением активности на рынке вооружений, количество фирм в этой сфере уменьшилось, и начался процесс консолидации – сначала в США, а затем и в Европе. Во время войны в Афганистане, оборонный бюджет США вырос до беспрецедентных размеров, но в настоящее время он вновь находится под давлением. Оборонные затраты европейских стран (выраженные как процент ВВП) продолжают снижаться.

Оборонные технологии очень важны для исследовательской и промышленной базы страны. С течением времени связь между военными и гражданскими технологиями становится все более тесной. Изначально, лидерами в области инноваций были оборонная и космическая индустрии. Требования космических технологий стали мощными стимулами миниатюризации – тенденции, которая нашла отражение и последующее развитие в областях высоких технологий и медицины. Сегодня оборонные и военные технологии и гражданская промышленность находятся во взаимозависимом положении, в котором выгода от инновационных достижений является обоюдной. Ярким тому примером служит сфера мобильной связи, где гражданские сети работают не хуже, а иногда даже лучше, чем военные системы, при условии сохранения работы ре-

лейных станций в экстремальных ситуациях.

Существенное отличие между этими сферами состоит в уровне секретности. Характеристики систем вооружений должны оставаться в секрете от потенциального противника, который может использовать эту информацию для создания средств противодействия атаке или средств обхода защиты. Положения секретности применяются не только к техническим спецификациям военного оснащения и техники, но и к производственным процессам поставщиков. Системы вооружений могут поставляться в различные страны с различным уровнем развития технологий, для препятствия их последующей модернизации. Степень обмена технологиями является одним из наиболее деликатных вопросов в экспорте вооружений и международном сотрудничестве.

Наконец, техническая экспертиза играет решающую роль в подготовке спецификаций и оценке предложений со стороны производителей вооружений. С точки зрения прозрачности и демократической подотчетности, профессиональность экспертизы оценить наиболее сложно. Профессиональные публикации содержат множество деталей характеристик вооружений – однако их оценки могут быть необъективны и опровергнуты. Дополнительная экспертиза не всегда возможна и в любом случае требует дополнительных затрат. Поэтому принятие решений требует значительной степени доверия между всеми сторонами – политическими лидерами, профессиональными военными, парламентскими комитетами, – вовлеченными в процесс оценки планируемых закупок.

⁷ Указанное издание, с.189-190.

В итоге, цикл планирования боевых возможностей должен проходить следующие стадии:

- Какую роль наше государство хочет играть на мировой арене?
- Каким мы видим развитие мира?
- Какие возможности мы хотим иметь в военном плане?
- Какие военные потенциалы для этого необходимы?
- Какие ресурсы есть/запланированы у наших союзников и партнёров?
- Чего не хватает в настоящее время и в перспективе?
- Каков диапазон возможных решений?
- Какие решения наиболее перспективны?
- Кем будут предоставлены ресурсы?
- Кто готов разработать международную программу?
- Как она будет укладываться в национальный оборонный план?
- В конце каждого проекта, необходимо оценить результат и задать вопрос:
- Какие недостатки не были исправлены?

1.1. РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА

В каждой стране правительство:⁸

- является единственным национальным покупателем оборонной техники и вооружения;
- разрешает или запрещает производство вооружений на территории страны и, как следствие, оказывает решающее влияние

на любые процессы реструктуризации в оборонной промышленности, несмотря на юридический статус предприятий;

- занимается вопросами секретности поставок, например, возможностью государства гарантировать поставку военных материалов для выполнения обязательств по обороне;
- выбирает источник поставок, что может быть связано с договорённостями относительно секретности с другими странами;
- диктует рыночные условия путем установления военных требований и характеристик готовой продукции;
- определяет размеры и количество программ, сроки поставок и объёмы продукции. В каждой из отраслей между отдельными программами проходит значительное время, что делает невозможным обеспечение работой групп исследователей и разработчиков чисто коммерческими методами;
- принимает решения, учитывающие актуальные угрозы, что может привести к изменению приоритетов в осуществлении программ. Эти изменения оказывают несоразмерное действие на деятельность оборонной промышленности, что исключает возможность делать достоверные рыночные прогнозы, как на других промышленных рынках;
- требует от поставщиков многолетних обязательств по предварительным исследованиям, развитию производства, сервисной поддержке и модернизации;

• должно предоставлять значительную часть финансирования для промышленных научно-исследовательских работ, стоимость которых часто превышает 30% от общей стоимости соответствующих программ, что значительно выше, чем в других секторах экономики;

• даёт разрешение на экспорт военной техники и вооружения. Продажа за рубеж вооружения, которое используется национальными вооружёнными силами, считается «признаком добросовестности», и правительства часто оказывают прямую поддержку странам, которые считаются перспективными покупателями.

Кроме того, правительства вправе принимать решение: будут ли они выполнять определенные задания самостоятельно или уступят это право частным фирмам. Это в первую очередь касается сфер снабжения и обслуживания, которые часто приватизируются. В некоторых странах, наоборот, дочерние предприятия оборонных структур выполняют производственные задания, которые обычно передают промышленному сектору.

В документах Европейской группы оборонной промышленности (European Defence Industries Group, EDIG) содержатся выводы о том, что во всех странах мощь национальной оборонной промышленности зависит от национальных рынков. Так как в результате «дивиденда мира» эти рынки сокращались, европейская оборонная промышленность подверглась довольно широ-

⁸ *Взято из Коммюнике Европейской группы оборонной промышленности от 23 апреля 1996 года «Взгляды европейской оборонной промышленности на сообщение Комиссии по учреждению Европейского оборонного рынка» (The European Defence Industry views on the Communication from the Commission on the Establishment of a European Defence Domestic Market).*

кой реструктуризации. Однако до 1996 года это происходило преимущественно на национальном уровне. ЕГОП выдвинула тезис о том, что дальнейшая консолидация на европейском уровне жизненно необходима, путём организации общеевропейского рынка вооружений. Национальным правительствам рекомендовалось принять у себя соответствующие политические решения. Впрочем, консолидация осуществлялась практически вопреки политике правительств.

К 2000 году были предприняты значительные шаги к европейской консолидации, главным образом в аэрокосмической и ракетной областях. Из 20 компаний, существующих в 1980 году, осталось всего 4: EADS (объединившая Aerospatiale, Matra, Dassault Aviation, DASA и CASA), Thales (Thomson CSF и RACAL), Finmeccanica Alenia и BAE Systems (совместно с British Aerospace и GEC Marconi). Первые две были действительно европейскими межнациональными компаниями, а две другие стали объединениями компаний одной страны для образования национального лидера. К сожалению, British Aerospace не присоединился к EADS, а вместо этого приобрёл часть Marconi у GEC, тем самым оставаясь крупнейшим национальным производителем. Крупнейшие из этих компаний имеют некоторые взаимные связи: так, например, EADS, BAE Systems и Finmeccanica Alenia являются тремя акционерами ракетной компании MBDA.

Каждый цикл закупок начинается с определения оперативных потребностей. Сегодня это представляется более сложным, чем во времена холодной войны, когда оценка угроз была относительно ясной и неоспоримой. В те дни, когда для европейских членов НАТО первоочередной задачей была защита

своего сектора «слоёного пирога» обороны Западной Германии, очевидной главной задачей была возможность дать соответствующий отпор неожиданной массированной атаке со стороны Советского Союза и стран Варшавского Договора. Эта угроза могла быть определена количественными показателями, и ответные меры, соответственно, также чётко просчитывались.

Сегодня угрозы отличаются большим разнообразием, они часто многомерны, сложны в определении и выработке защитных мер, и ответы на них не могут носить чисто военный характер. Проблема состоит в их оценке на количественном и качественном уровнях, а именно: что именно нам нужно, и в каком объёме. После распада Советского Союза специалисты по оборонному планированию перешли с угрозоориентированного подхода на подход, ориентированный на оценку потенциалов. Автор полагает, что с появлением новых угроз, определение и организация необходимых мер по защите от них должны иметь несколько возможных сценариев. Иначе действия по управлению в кризисных ситуациях никогда не смогут предотвратить эскалацию конфликта и массовые жертвы.

Военные требования рождаются в процессе консолидации прошлого опыта, новых взглядов на стратегию и тактику, технологических возможностей и оценок потенциала противника. Среди новых инструментов анализа – оперативные исследования и военные игры. Этот процесс обычно начинается с планирования и выработки политики действий штаба соответствующей силовой структуры. В зависимости от степени интегрирования этого штаба в организационную структуру, проводятся консультации с другими секторами военного командования. Этот

этап очень часто является слабым звеном в общем процессе, а связь между оперативным командованием и ведомствами по вооружению остаётся недостаточной и непостоянной. Эксперты по вооружениям должны иметь возможность делать соответствующие вклады в процесс планирования, а оперативное командование должно принимать участие в оценке предложений поставщиков. То же самое касается предложений по международному сотрудничеству, в результате которых могут претерпеть изменения технические спецификации или графики замены вооружения. Внутренняя прозрачность ещё более важна, чем внешняя, и ни одна из сторон процесса не может действовать за закрытыми дверями.

Во время холодной войны в цикле оборонного планирования НАТО Верховное главнокомандование альянса сформулировало «Предложения силы», которые ставили сложные задачи, направленные на стимулирование стран-участниц к внесению большего вклада, чем они ранее планировали. Комплексная оценка военных планов стран, которая осуществлялась в цикле оборонного планирования НАТО, являлась своего рода «взаимным выкручиванием рук», в ходе которого восхваления сочетались с упрёками и публичной оглаской неудач. Начиная с 1989 года, независимость и территориальная целостность стран-членов НАТО перестали подвергаться угрозе, и роль их вооружённых сил сместилась в сторону поддержания и силового обеспечения мира, и прочих операций вне их собственной территории. Коллективная оборона была сменена на интервенцию «коалиции согласных», формирующейся для каждого случая. Благодаря своему многостороннему характеру,

эти коалиции были схожи с интегрированным подходом к коллективной обороне, однако участие в совместных действиях не было автоматическим. Операции по поддержанию мира требовали военно-политических решений, в которых важную роль играли вопросы юридического статуса, совместного участия, подверженности собственных сил риску и шансов на успех. Эти вопросы часто становились предметом парламентских обсуждений и требовали утверждения парламентом. Политика обороны стала элементом более широкой политики безопасности, в которую вносили свой вклад другие правительственные структуры, и в особенности министерство иностранных дел.

Разумеется, требования интервенционных операций существенно отличаются от более статичных аспектов территориальной обороны и оказывают серьезное влияние на такие сферы как разведка, транспорт, тыловое снабжение и оснащение. Новыми ключевыми характеристиками стали гибкость и мобильность – однако эти термины не могут полностью заменить количественные показатели. Военные потребности становятся отражением политических амбиций нации и её готовности брать на себя ответственность за действия, которые не имеют прямого отношения к национальной безопасности в строгом определении этого термина. Большее значение приобретают операции непрямого характера, такие как сохранение стабильности, борьба против организованной преступности и, с недавних пор, против терроризма и появления недееспособных государств. Эти изменения должны быть зафиксированы в открытых публикациях по вопросам обороны, которые бы подчеркивали будущие задачи вооружённых

сил. Изменения должны происходить в сознании тех, кто занимается оборонным планированием, а также их политического руководства.

Современное вооружение должно быть приспособлено к выполнению новых заданий, а военный персонал должен пройти соответствующую подготовку для того, чтобы использовать новые ресурсы в новых условиях. Профессия военного также изменилась и даже стала более опасной, чем в годы холодной войны, когда активных военных действий не было. В операциях по поддержанию мира, после остановки военных действий, военные силы должны становиться «мастерами на все руки» – дипломатами, посредниками, администраторами, и восстановителями разрушенной инфраструктуры. Их оснащение должно удовлетворять потребности этих новых задач, но в то же время давать возможность вести обычные войсковые операции в случае эскалации конфликта.

Теоретически, выбор вооружения должен основываться на его военной эффективности для выполнения первичных задач, оговорённых в новых военных концепциях и докладах, но на практике эта директива остается достаточно неопределённой. Примером изменения обстоятельств может быть новый акцент на угрозе терроризма, в результате которого были сформулированы новые требования к силам специального назначения и разведки. Генеральный секретарь НАТО Лорд Робертсон всегда призывал к «повышению потенциала», но после нападений Аль Каиды в сентябре 2001 года, необходимый потенциал стал значительно отличаться от требований предыдущих лет. Разумеется, новые угрозы, определённые НАТО и Европейским Союзом – а именно, терроризм, оружие

массового поражения, и сочетание недееспособных государств и организованной преступности – представляют собой серьезный вызов тем, кто осуществляет военно-политическое планирование. Но для тех, кто отвечает за вооружение – это не просто вызов, а сущий кошмар. От них требуется закупать оснащение с 30-летним сроком эксплуатации – без наличия чётких требований относительно его технических характеристик или даже количества. Учитывая долгосрочность процесса разработки военного оснащения, их задача крайне незавидна.

1.2. КОМПЕНСАЦИОННЫЕ СДЕЛКИ

Оборонный бюджет наполняется средствами налогоплательщиков, и его затраты должны приносить максимальную пользу экономике страны. Во многих случаях, от решений в этой сфере зависят рабочие места, и политики из избирательных округов, затронутых этими проблемами, будут лоббировать решения, которые приведут к сохранению рабочих мест или созданию новых. В небольших странах, которые не располагают полным спектром оборонной промышленности, соглашения о совместном производстве и компенсационные соглашения играют важную роль для покрытия хотя бы части внешних затрат на оборону.

Крупные контракты, подписанные правительствами с иностранными поставщиками в гражданской сфере, никогда не служат поводом требовать заключения компенсационных сделок с предприятиями национальной индустрии. Мосты, поезда и гражданская авиация приобретаются в рамках чисто коммерческих сделок, даже если кли-

ентом является государственная организация. В то же время, для оборонных заказов компенсационные сделки считаются нормой, а иногда даже обязательным требованием. Компенсационные сделки принимают различные формы. Самая эффективная из них – это обмен: вы покупаете нашу систему, если мы покупаем вашу. В 1976 году американское правительство отказалось подписывать подобные соглашения в будущем. В Европе же такие положения часто являются частью соглашения. В результате этого, американские поставщики были вынуждены искать другие пути компенсации, посредством размещения заказов в стране-получателе. Один вариант – поиск промышленных партнёров для поставки комплектующих частей, для полного производства, или только для партий, закупаемых правительством (первое представляется более выгодным, нежели последнее). Другой вариант – запустить отдельную сборочную линию, которая может использоваться только для конкретного покупателя или также для других клиентов в той же области. Наконец, есть возможность размещать заказы в иных отраслях, не связанных с основным контрактом. Разумеется, это более сложный вариант, но крупные конгломераты в США, работающие как на гражданский, так и на военный рынок, без особого труда разрабатывали довольно интересные комплексные предложения. В стране клиента они

подлежали оценке относительно технологической ценности и высококвалифицированных трудозатрат.

Существует масса примеров, во всех категориях и часто в комбинациях различных вариантов. Так, американские самолеты F-104, а позже и F-16, были собраны в Европе, как и бронетранспортеры M113 и их последующие типы. Некоторые комплектующие производились в странах закупки. Для судостроения Нидерланды закупали британские двигатели Роллс-ройс, в то время как Великобритания приобрела голландские системы ПВО последнего рубежа Goalkeeper. Министерство экономики Нидерландов было очень строго в оценке технологического содержания компенсационных заказов и их взаимодополняемого характера. Аргумент министра обороны, что, по его мнению, компенсационный договор может также распространяться и на сыр, не был принят, поскольку дополняющий характер такого продукта не смог быть доказан.

Постепенно компенсационные соглашения подверглись большей и большей критике, так как они искажали конкурентную среду и были неуместны на открытых внутренних рынках, таких как рынок ЕС. Однако, проблема состояла в том, что европейские контракты на закупки вооружения изначально заключались за пределами внутреннего рынка. В настоящее время, согласно статье 296 Договора о Европейском союзе, члены союза имеют право закупать основную массу оборонной про-

дукции на национальных рынках, с освобождением от пошлин ЕС. Эта льгота стала особенно выгодной для стран, закупающих большие объёмы оборонной продукции в США.

Вскоре после своего создания, Европейское оборонное агентство стремилось расширить возможности заключения контрактов на оборонные закупки и разрешить трансграничные тендеры. В ноябре 2005 г., Руководящий совет министров утвердил Правила и процедуры оборонных закупок, которые политически обязали 25 стран и Норвегию снизить уровень искажения рынка путём направления побочных инвестиций на исследовательские проекты и ограничения объёма компенсаций до 100% стоимости контракта.⁹ ЕОА впоследствии ввело в действие это не обязывающее соглашение. Все оборонные контракты на сумму выше 1 млн. евро должны размещаться на электронной доске объявлений ЕОА для проведения тендера.¹⁰ В 2008 г. процент предоставления заказов зарубежным поставщикам вырос до 33%.

В мае 2006 г. был утверждён Кодекс надлежащих практик в сети поставок, что привело к повышению конкурентоспособности компаний нижнего звена, а также мелкого и среднего бизнеса, которые получили возможность предлагать свои услуги в качестве субподрядчика, основным подрядчикам и коммерческим покупателям.

Важным этапом стало принятие Правил и процедур компенсацион-

9 Издание EObserver от 1 июля 2009 г. Согласно цитате Ника Уитни, бывшего Главы ЕОА, некоторые страны (в т.ч. Австрия) запрашивали компенсационные сделки в объёме до 300% от стоимости контракта. При закупке истребителей Saab, Венгрия запросила компенсационную сделку в размере 110% от стоимости контракта; часть этой суммы была удовлетворена путём строительства фабрики Electrolux.

10 Веб-сайт ЕОА: www.eda.europa.eu. См. также «Повышение возможностей для будущих потребностей ЕПБО», автор Александр Вайс, второй Глава ЕОА, в публикации «Амбиции относительно европейской обороны в 2020 г.» (Improving capabilities for ESDP's future needs, Alexander Weis, 'What ambitions for European defence in 2020'), Европейский институт по изучению проблем безопасности, 2009 г.

ных соглашения в октябре 2008 г., применяемых ко всем компенсационным сделкам, которые являются обязательным условием для закупки оборонных товаров и услуг. Эти правила не привели к прекращению компенсационных соглашений, но сделали их более прозрачными и ограничили их объём до 100% стоимости контракта.

Двое специалистов из Германии подготовили исследование влияния финансового кризиса на оборонный сектор, по заказу Европейского парламента.¹¹ В этой комплексной работе были представлены рекомендации относительно эффективной стратегии для оборонного сектора, гораздо более глубокой по сравнению с существующим поэтапным подходом. Авторы также обратили внимание на необходимость формирования европейской промышленной политики и первоочередных промышленных целей на период до 2030 г. После обсуждения вышеуказанного исследования, Европейский парламент утвердил доклад польского депутата Кшиштофа Лисека, преобладающим большинством голосов (501 за, 170 против, 26 воздержались). Согласно его докладу, усиление взаимодействия крайне

необходимо, ЕОА играет фундаментальную роль, а низкий уровень координации урезания оборонных бюджетов является негативным фактором. Заявления Лисека были более радикальными, чем материалы исследования, в части критики принципа «справедливой нормы прибыли» применительно к совместным программам по вооружению. Однако в первоначальной версии его доклада, он достаточно лояльно отнёсся к компенсационным соглашениям: «в определённых случаях, такие соглашения могут повысить эффективность отечественной промышленности и способствовать развитию европейской оборонно-промышленной базы», «компенсационные соглашения между членами ЕС могут создавать новые рабочие места и вдохнуть новую жизнь в отрасли национальной промышленности». До рассмотрения доклада в комитете, министерство обороны Франции заявило, что оно согласно с материалами доклада, но считает его подход к компенсационным соглашениям слишком мягким. В результате этого достаточно неожиданного заявления, Европейский парламент изменил соответствующий абзац следующим образом:

Мы призываем государства-члены ЕС, ЕОА и Комиссию совместно работать в направлении постепенной отмены требований относительно компенсации, с одновременным стимулированием интегрирования промышленности малых стран в европейскую оборонно-промышленную базу другими способами¹².

1.3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ

Большинство западных оборонных ведомств используют методы распределения ресурсов, основанные на принципах, которые были впервые применены в США в 60-х годах прошлого века – ППБС: система планирования, программ и бюджетов. Позднее к ним добавились определение стоимости и оценка. Ценность этой системы состоит в дифференциации различных элементов процесса, а также в установлении связи между вкладом и готовым продуктом, а точнее, в определении реальных затрат ресурсов, необходимых для получения определённого военного потенциала.¹³ В терминологии ППБС:

11 «Влияние финансового кризиса на европейский оборонный сектор», Кристиан Мёллинг, София Шарлотта Бруне, Немецкий институт международных отношений и безопасности (Christian Mölling and Sophie Charlotte Brune. 'The impact of the financial crisis on European defence', Stiftung Wissenschaft und Politik), апрель 2011 г. EXPO/B/SEDE/ FWC/2009-01/LOT 6/11, PE 433.830. Доклад более подробно обсуждается в разделе работы, посвящённом ЕОА..

12 Доклад Кшиштофа Лисека, заместителя главы Подкомитета Европейского парламента по безопасности и обороне, о влиянии финансового кризиса на оборонный сектор стран – членов ЕС, (Krzysztof Lisek, Report on the impact of the financial crisis on the defence sector in the EU member states), утверждён 30 ноября 2011 г., № документа EP 2011.2177.

13 См. статью Дэвида Гринвуда «Распределение ресурсов и управление ими в оборонной сфере: Западная модель» (David Greenwood. Resource allocation and resources management in defence: the Western model) в справочном пособии Центра исследований в европейском секторе безопасности, находящегося в Гронингене (Centre for European Security Studies, Groningen), в рамках Национального проекта образования в сфере безопасности, май 1995 г. Автор отмечает, что вариант ППБС, разработанный в США, впоследствии потерял там популярность. Сегодня эта система рассматривается в контексте требований необходимого оперативного потенциала (Required Operational Capabilities (ROC)) и в качестве одной из составляющих интегрированной системы управления оборонными ресурсами (Integrated Defence Resource Management System (IDRMS)), в состав которой входят и другие элементы, например, логистика, финансовый менеджмент, аудит, управление кадрами. Уровень совершенства этой системы в разных странах может серьезно отличаться. Эту систему можно рассматривать как базовый критерий для качественного управления.

- план – это определение того, что вы твёрдо намерены делать;
- программа – это план с временными параметрами;
- бюджет – это программа с ценами: какое финансирование необходимо и когда.

Во время холодной войны, в странах НАТО планирование осуществлялось на 10 лет, причём первые 5 лет планировались жёстче, чем последующие, а итоги первого года представлялись в Комитете оборонного планирования НАТО в качестве твёрдого обязательства. Каждый последующий год добавлялся в качестве очередного этапа цикла планирования. Национальным министерствам обороны требовалось от 15 до 22 месяцев для осуществления всех внутренних процедур, необходимых для принятия и публикации решения. Они должны были согласовывать военные требования с ограничениями доступных финансовых ресурсов.

Министерство обороны Великобритании ежегодно издаёт открытый документ «Положение о военных затратах». В нём описывается распределение средств на вооружённые силы для осуществления предписанных им функций, роспись бюджета по оборонному управлению, характеристика национального боевого потенциала. К Положению прилагаются данные оборонной статистики (с разбивкой по отраслям промышленности, регионам и наиболее крупным контрактам) и сведения о главных проектах с отчётами обо всех текущих закупках вооружения и техники, включая наиболее важную информацию о затратах. Парламент публикует регулярные отчеты о деятельности комитетов, в частности Комитета по обороне палаты общин, в которых описываются основные вопросы

оборонной политики, вопросы организационной структуры вооружённых сил и вопросы управления ресурсами. В Комитете по обороне палаты общин работает всего 11 человек, и он не занимается детальной проработкой бюджета. Национальная аудиторская палата отчитывается перед парламентом не только о проведённых проверках соответствия и законности расходования средств Министерством обороны, но и об эффективности работы последнего.

Во Франции, парламент раз в пять лет разрабатывает и утверждает новый военный план, который затем принимается в качестве законодательной программы. Он обсуждается как в соответствующем комитете, так и на пленарных заседаниях Национальной Ассамблеи. По сравнению с другими парламентскими комитетами, Комитет по обороне, как в Ассамблее, так и в Сенате, имеет исключительное право требовать свидетельства и заслушивать не только министра обороны, но и начальников четырёх армейских служб и других высокопоставленных государственных служащих. Комитет ассамблеи проводил расследования событий, связанных с падением анклава Сребреница в Боснии и участием французских офицеров в его командовании.

После того как избранные представители утверждают суммы затрат, суммы фиксируются в соответствующем законе, который действует весь указанный период. Однако некоторый пересмотр возможен, так как определённые расходы подлежат ежегодному утверждению. В 2003 году в составе Комитета по обороне был основан подкомитет для тщательного расследования оборонных расходов, осуществляемых в рамках действующего бюджета, в котором приняло участие

более десяти представителей различных политических групп парламента. Заседания этого подкомитета проводятся ежеквартально, в министерстве обороны или министерстве по бюджету. Первый отчёт был опубликован в феврале 2004 года.

В Германии бюджет изучается, пожалуй, наиболее тщательно – строчка за строчкой, – как и решения относительно закупок военного снаряжения. Федеральный бюджет направляется в бюджетный комитет для обсуждения, а затем окончательно утверждается бундестагом в качестве закона. Комитет по обороне не имеет формального права влиять на принятие закона о бюджете, но его рекомендации, выработанные в результате обсуждения, практически всегда учитываются бюджетным комитетом. Комитет по обороне оказывает большое влияние на выполнение оборонного бюджета. Министр обороны обязан предоставлять Комитету по обороне все проекты закупок, которые считаются особо важными согласно требованиям секретности и военной политики, а также все проекты на сумму более 25 млн. евро. Ни одно решение относительно закупок не может быть принято без согласия Комитета по обороне, даже если оно закреплено в законе о бюджете.

В Дании в начале каждого нового периода работы парламента политические партии пытаются найти «политический компромисс», определяющий суммы оборонных расходов. В Нидерландах не реже, чем раз в 10 лет (а с недавнего времени чаще), в парламент направляется «нота по обороне», в которой очерчиваются рамки оборонного планирования на последующие 10 лет, однако твёрдые суммы при этом не устанавливаются, и бюджет подлежит ежегодному утверждению.

2. Роль парламента

Одним из критериев повышенной важности в парламентских дебатах является физическая безопасность личного состава. Вопросы жизни и смерти в действиях интервенционного и миротворческого типа оцениваются иначе, чем при защите своей страны. Этот факт выдвигается в качестве сильного аргумента в пользу отмены военного призыва и формирования армии исключительно из добровольцев. В некоторых случаях, внимание, уделяемое риску, может показаться излишним, так как если бы не существовало риска, не было бы необходимости в отправке вооружённых сил. Разумеется, срочность операций и степень готовности к участию в них следует оценивать в зависимости от ожидаемых потерь. Долг любого командира – минимизировать количество жертв среди своих подчиненных. Чем чаще вооружённые силы выполняют функции «стража», тем выше их право на максимальную физическую защиту. Однако просчитать риски и соответственно инструкторизировать солдат не так-то просто. В миротворческих операциях самое важное – завоевать сердца и умы населения, что требует дружеского отношения в сочетании с минимальной демонстрацией силы в виде солдат в тяжёлой броне. Но если среди гражданского населения присутствуют боевики и террористы-смертники, меры защиты должны быть усилены, с помощью соответствующего оснащения. В конечном итоге правительства и парламентарии принимают политическое решение относительно разделения риска и принятия совмест-

ной ответственности в кризисном управлении. Такие решения могут не иметь прямого влияния на оборону их собственных стран, однако они несут серьёзные последствия для мира и стабильности в долгосрочной перспективе. При утверждении участия в операции, парламентарии должны оценить её срочность, риски, вероятность успеха и вклад других стран-участников.

2.1. ПРИМЕР ПРОЦЕССА УТВЕРЖДЕНИЯ ЗАКУПОК В ПАРЛАМЕНТЕ

В качестве примера процесса отчета о закупках можно привести парламентскую практику Нидерландов. На первом этапе, в парламент должно быть направлено сообщение с общей характеристикой оперативных потребностей: тип вооружения и приблизительный необходимый объём. Часто новое вооружение и техника приобретаются для замены старых и немодернизированных образцов. Использование новых технологий позволяет уменьшить количественную потребность в оснащении, но также существенно повышает суммарную стоимость проекта. Следует предоставить данные для определения приблизительного объёма финансовых средств, необходимых для проведения закупок. Парламентарии, как правило, определяют, какая часть общего бюджета пойдёт на новые закупки, и задают вопросы относительно их

соотношения с другими приоритетными потребностями.

Если запрос получает предварительное одобрение или, по крайней мере, не отклоняется с резолюцией «комитет рассмотрел предложение», следующий этап процесса представляет собой тщательное исследование вопроса с ряда сторон. На основании оперативных требований формируются технические спецификации. По данным изучения рынка составляется исчерпывающий список возможных поставщиков. Если выясняется, что в ближайшем будущем эти требования удовлетворить невозможно, составляются планы относительно фазы исследования разработки, в реализацию которой вовлекаются либо отечественные предприятия на кооперативной основе, либо, если это возможно, фирмы других заинтересованных стран. В любом случае чётко определяется стратегия закупок, а также график производства и поставки вооружения вооруженным силам.

Третий шаг состоит в получении необходимой информации от заинтересованных поставщиков. Располагают ли они возможностями удовлетворить все технические требования или альтернативными методами для достижения необходимых характеристик? Используется ли вооружение, производимое ими, вооруженными силами других стран, и, если да, то как оно себя проявило в эксплуатации? Существует ли возможность кооперативной или компенсационной сделки? По результатам ответов на эти вопросы составляется краткий перечень альтернативной продукции.

В зависимости от парламентской практики, существующей в стране, эта информация может подлежать публикации и стать предметом обсуждения соответствующих парламентских комитетов.

Четвёртая фаза заключается в подготовке к закупкам, исходя из торговых предложений, сформированных в процессе переговоров, и, возможно, с учетом результатов полевых испытаний. Специалисты по вооружениям проверяют соответствие предложений установленным критериям и формируют окончательное мнение. Если несколько предложений удовлетворяют требования спецификаций, в процесс решения вовлекаются другие факторы, например, стоимость обслуживания вооружения на протяжении всего периода его использования, степень боевой эффективности, безопасность для персонала.

Министерство экономики, совместно с другими ведомствами, ответственными за участие национальных предприятий в военно-производственном процессе, проводит переговоры относительно совместного производства и, по мере необходимости, дополняющих компенсационных соглашений, выходящих за рамки проекта. Со временем парламенты стали более требовательными и требуют, чтобы компенсационное соглашение покрывало каждый евро, затраченный на закупку оснащения за рубежом. Так как иностранным поставщикам свойственно представлять свои компенсаторные действия в слишком радужном свете, парламентарии требуют введения штрафных санкций на случай недостигнутых оговорённых целей. Однако закрепить такие санкции в контрактах –

дело нелёгкое, поскольку период выполнения компенсационного соглашения на практике может достигать 10 лет. По прошествии этого срока, многие планы становятся нецелесообразными, или же открываются другие возможности. В любом случае, контракт не подписывается до того момента, пока не будет чётко оговорена достаточная степень участия национальных предприятий в его выполнении.

Финальная стадия этого процесса сопровождается интенсивным лоббированием, в которое вовлечены средства массовой информации, научно-исследовательские центры и парламентарии. Лица, ответственные за принятие решений, приглашаются на предприятия и практические демонстрации. На этой фазе парламентариям следует особенно тщательно отказываться от принятия каких-либо подарков или услуг, которые могут создать впечатление их предвзятости или заинтересованности. В прошлом имело место множество случаев, когда политики принимали в подарок путешествия или даже финансовые перечисления, лично или на счета своих партий.

На практике, существует ряд вариантов получения полномочий для подписания контракта. В некоторых случаях, подписанию основного контракта предшествует договор о намерениях. В Нидерландах, к примеру, этот процесс зависит от сумм контракта. Контракты на сумму до 5 млн. евро находятся в компетенции соответствующих служб. Контракты до 25 млн. евро должны быть включены в оборонный план главой военного ведомства, который выступает в качестве «корпоративного партнёра», и выносятся на

обсуждение парламента. Контракты на сумму от 25 до 100 млн. евро требуют одобрения парламентского комитета на начальном этапе, а в дальнейшем ответственность за их выполнение возлагается на соответствующую службу, при условии, что они не являются «политически деликатными». Проекты на более крупные суммы должны получить одобрение парламента перед подписанием, а решения относительно их выполнения имеет право принимать только Государственный секретарь (заместитель министра), ответственный за поставку военного снаряжения. Контракты свыше 250 млн. евро до направления в парламент должны получить одобрение всего кабинета министров. Если парламентский комитет не дает проекту «зелёный свет», его члены могут вынести соответствующий вопрос на повестку дня нижней палаты парламента, для обсуждения и голосования.

Подобным образом этот процесс происходит лишь в некоторых странах-членах НАТО. В Бюллетене ДКВС № 2 «Демократический контроль над вооруженными силами: национальное и международное парламентское измерение» была опубликована сравнительная таблица парламентских полномочий, как пленарных заседаний, так и комитетов.¹⁴ Данные продемонстрировали, что эффективность законодательской работы была достаточной – в отличие от деятельности по контролю над ходом осуществления этих проектов. Министр обороны обязан предоставлять комитету по обороне информацию о решениях относительно закупок военной техники и вооружения, если проект превышает определенную сумму.

14 Автор доктор Виллем ван Экелен (Dr. Wim F. van Eekelen). – Geneva. – Октябрь 2002 г.

Это правило применяется в Германии (для сделок свыше 25 млн. евро), Нидерландах (5 млн. евро), в Норвегии (0,8 млн. евро), Польше и Великобритании. Во всех этих странах, за исключением Великобритании, для заключения контракта требуется парламентский консенсус. В Канаде, Чехии, Франции, Германии и Нидерландах парламентские комитеты также определяют потребность в новом военном оснащении. В Чехии, Нидерландах и Норвегии комитеты сравнивают предложения и выбирают производителя. Только в Чехии и Нидерландах парламенты участвуют в оценке компенсационных и офсетных соглашений.

Консультативный совет Нидерландов по международным делам опубликовал доклад относительно готовности независимого исследования содействовать парламентскому контролю¹⁵, однако картина была далеко не полной. Все страны НАТО имеют парламентские комитеты по обороне, но немногие полагают экспертной поддержкой.

Независимых исследовательских центров более, чем достаточно, однако парламент редко инициирует собственное исследование для подтверждения или опровержения официальных заявлений. В США Служба исследований Конгресса США при Библиотеке Конгресса предоставляет внушительный список документации и поддержки, но не имеет отдельной секции, посвящённой обороне. Бюджетный офис конгресса прослеживает выполнение определённых расходов. В Великобритании парламент имеет большую библиотеку (около 200 экспертов) и отдельную секцию иностранных дел и обороны. Конкретного бюро исследования по вопросам обороны не существует, но специальный комитет по обороне имеет свой собственный штат, который часто привлекает консультантов извне. Немецкий бундестаг располагает собственной научной службой, состоящей из трех человек, которые занимаются проблемами обороны и безопасности и сотрудничают с

независимыми институтами, например, Немецкий институт международных отношений и безопасности (Stiftung Wissenschaft und Politik). Французское Национальное собрание имеет службу исследований и документации (штат 36 человек) и комитет по обороне (штат 7 человек). В Норвегии существует Совет по оборонным исследованиям, который консультирует правительство. В распоряжении Шведского риксдага состоит исследовательская служба со штатом приблизительно в 30 человек, занимающихся сбором информации. Парламент имеет право запрашивать отчет об исследованиях, субсидированных правительственными учреждениями, но делает это редко. Стокгольмский международный институт исследований мира публикует внушительный ежегодный бюллетень, обширные исследования и отчеты, но в основном занимается международными вопросами, как и Лондонский международный институт стратегических исследований.

15 Доклад № 16. *Defensie-onderzoek en parlementaire controle*. – Декабрь 2000 г.

3. Консолидация и сотрудничество

3.1. США

В годы второй мировой войны США развили огромную оборонную промышленность, и с тех пор задают темп развития индустрии вооружений на всем земном шаре. Внутренний спрос был настолько высок, что в стране был представлен весь спектр оборонных потребностей, и даже конкурирующие фирмы могли жить довольно преуспевающе. Оборонно-промышленное лобби стало настолько мощной силой в Вашингтоне, что Президент Эйзенхауэр, который обычно воздерживался от исторических высказываний, назвал его военно-промышленным комплексом. Его высказывание надолго запомнили как политологи, так и политики. Оно также насторожило оборонные ведомства по обе стороны Атлантики.

Министр обороны Роберт Макнамара, за плечами которого была карьера в автомобильной промышленности, ввёл в планирование обороны системный анализ, за что был подвергнут критике. В течение многих лет его команда аналитиков была крайне непопулярна среди военных. Несмотря на то, что Макнамара неоднократно заявлял, что потребность в любой конкретной системе оружия будет обеспечена, если такая потребность будет подтверждена анализом, военные не были готовы отвечать на множество вопросов, которые им задавали.

Впоследствии степень контроля со стороны аналитиков уменьшилась, но значительное присутствие гражданского компонента в Министерстве обороны стало постоянным.

В трансатлантических отношениях обмен технологиями всегда был деликатным вопросом. Американские фирмы могли удовлетворить и европейские потребности, часто имея ценовое преимущество в результате экономии масштаба и выпуска больших партий. Европейцы же настаивали на компенсации высокотехнологической продукцией. Оптимальным вариантом было использование европейских сборочных линий, как в случае с F-104, а впоследствии – очень успешно и на условиях непревышаемой цены – с F-16. Для американской промышленности сотрудничество с европейскими фирмами стало лучшим способом представлять свои интересы в Европе. То же самое наблюдается в настоящее время в проекте по производству единого ударного истребителя F-35, но цена всё ещё остаётся неясной в связи с трудностями в фазе разработки, в то время как количество заинтересованных стран ограничено. Скорее всего, часть рынка будет охвачена БПЛА, благодаря их долгому сроку службы и универсальности применения (для разведки, в случае стихийных бедствий, и для контроля перевозок).

Американское правительство не было вовлечено в обсуждение

компенсационных сделок и оставило этот вопрос на рассмотрение своего ВПК. Это означает, что закупки со стороны министерства обороны США не могут считаться компенсацией за закупки в других странах. Примеры таких закупок были крайне немногочисленны. Как следствие, лучшим способом продавать в США стал поиск американского партнёра. На протяжении многих лет сильного американского лидерства в НАТО Конференция национальных директоров по вооружениям (КНДВ) отлично обеспечивала европейских союзников технической информацией. Армия, военно-воздушные силы и группы военно-морских вооружений поддерживали КНДВ в соответствующих областях. Совет по исследованиям и технологиям осуществлял совместные программы, а Система планирования разработки обычных вооружений (СПРОВ) помогала государствам-членам НАТО в долгосрочном планировании и определении совместных возможностей. В невоенном плане, комитет по науке НАТО разработал программу поддержки сотрудничества между научно-исследовательскими центрами и отдельными учёными, а позже, в рамках программы «Партнерство ради мира», предоставил странам-партнёрам инфраструктурную поддержку для исследовательской деятельности. Сфера этих исследований крайне широка – от

16 См. «Книга-руководство НАТО», которая регулярно обновляется Офисом по информации и прессе НАТО (NATO Handbook // NATO Office of Information and Press. – 1110 Brussels, Belgium).

физических и технических наук и технологий до биологии, экологии и «гражданских наук и технологий, связанных с безопасностью».¹⁶

Возможность двустороннего сотрудничества широко обсуждалась в США, но, в основном, осталась на уровне разговоров. Американская промышленность имела возможность обеспечить любые запросы своего министерства обороны и не имела ни малейшего интереса в передаче основных подрядов иностранным фирмам. Попытка наладить «двустороннее движение» была сделана во время президентского срока Картера, когда заместителем министра обороны по вопросам закупок был Уильям Перри. На протяжении длительного времени это «двустороннее движение» было настолько неравноценно, как если бы из США в Европу вела автострада, а назад – хрупкий бамбуковый мост.

Расцвет американской оборонной промышленности пришёлся на период с конца 1970-х до конца 1980-х годов, когда Президент Рейган, чувствуя себя обманутым ростом советского ВПК в годы правления Брежнева, решил на большие оборонные расходы, в том числе на Стратегическую оборонную инициативу, которая в конечном итоге заставила Горбачёва согласиться на новые меры по контролю над вооружением. Окончание холодной войны привело к сокращению оборонного бюджета от 400 млрд. долларов в 1989 году до 281 млрд. в 2001.

В 1993 году министр обороны Лес Аспин и его заместитель Уильям Перри пригласили дюжину топ-менеджеров оборонных компаний на ужин в Пентагон. На этой «тай-

ной вечере» гостям было сказано, что через пять лет правительство хочет видеть в оборонном бизнесе в два раза меньше людей, чем присутствует за столом. В результате такого ультиматума – «объединение или смерть» – и правительственных субсидий на покрытие некоторых затрат, связанных со слиянием компаний, рационализация американской промышленности была значительно ускорена. Таким образом, консолидация в США произошла раньше, чем в Европе, где частные компании не получали такого правительственного стимула и принимали все решения самостоятельно. Если в 1992 году в США существовало 22 крупных оборонных компании, к 1998 году их оставалось всего 4. На начальном этапе их внимание было сосредоточено на самолётостроении, космических разработках и ракетных системах, но в последние годы они стали приобретать бизнес в сухопутных и военно-морских секторах.

К 2000 году в десятку крупнейших оборонных фирм мира входили семь американских, среди которых первые три места занимали Lockheed Martin, Boeing и Raytheon. Под номером четыре находилась BAE Systems. EADS шла седьмым, Thales – восьмым, а перед ними стояли General Dynamics и Northrop Grumman (обошедшая в 2002 году General Dynamics путём приобретения TRW Inc., которая стояла на десятом месте). United Technologies занимала девятое место. Эта иерархия с тех пор не изменилась, за исключением выхода Airbus на уровень Boeing – что было очевидно из их жёсткой конкуренции на авиасалоне в Фарнборо. Слухи о слиянии EADS и Thales, или же EADS с частя-

ми британского British Aerospace, циркулировавшие в ноябре 2004 года, не оправдались. Эти слухи особенно беспокоили немецкие концерны, которые боялись, что в случае реализации первого варианта сфера влияния Франции превзойдёт немецкую.

В 1989-1990 годах Уильям Тафт, постоянный представитель США в НАТО, а до того – заместитель секретаря обороны, предложил ввести систему по типу ГАТТ для продвижения методов справедливой торговли. Анализ, проведённый комиссией по вопросам торговли в рамках НАТО, созданной для изучения этого предложения, показал, что в настоящее время в государствах-членах НАТО¹⁷ присутствуют семь областей отклонения от свободной и открытой торговли, а именно: (1) законы, действующие в отдельных парах стран и исключающие конкуренцию третьих стран в определённых секторах; (2) другие похожие неофициальные методы и подходы, в отсутствие формального законодательства; (3) трудности в понимании, изучении и соблюдении законодательства других стран; (4) процедуры национальной сертификации и контроля, исключающие участие иностранных сторон; (5) ограничение иностранных сторон в праве на собственность; (6) государственное финансирование экспорта оборонных предприятий и другая помощь национальному ВПК; (7) ограничения относительно обмена технологиями и различия в методах контроля над экспортом в третьи страны, а также требования относительно внутренней безопасности, экологического контроля или социальные требования, которые также создают торговые барьеры.

¹⁷ См. исследование организации Saferworld «Будущее европейской оборонной промышленности» (*Saferworld. The future of the European Defence Industry. – Club de Bruxelles, 1994. – p. 105*). Пример преференции «покупайте американское». – с. 106.

Большинство жалоб было направлено против США, однако правительства многих европейских стран также прибегали к подобным методам, чтобы блокировать американский импорт в целях защиты национальных производителей. Фактически, большинство европейцев расценило инициативу Тафта как скрытую попытку поддержать лидерство США в оборонном производстве. Если ни одна страна не обратится к протекционистским методам, то в конечном итоге, выгоду, скорее всего, извлекут именно США. В области обороны сложно провести параллели с ГАТТ, так как в рамках ГАТТ для урегулирования диспутов привлекается комиссия, чье решение является обязательным для выполнения, в то время как в области обороны наиболее важными остаются вопросы суверенитета. Эта инициатива затем трансформировалась в попытку принять кодекс этики и нормативов в оборонных поставках, но работа в данном направлении остановилась, когда ее инициатор оставил свой пост в НАТО. Это прояснило некоторые проблемы и показало, что ни одна из сторон не была единолично ответственна за их возникновение. Европейская комиссия, со своей стороны, подготовила доклад относительно американских барьеров для справедливой торговли, среди которых была 6% преференция для американских товаров, применимая к заказам Министерства обороны в области телекоммуникаций.

США приобретали целые системы вооружений у европейских поставщиков только в редких случаях. Так, американский военно-морской флот приобрёл реактивный

самолет с вертикальным взлетом Harrier у Великобритании¹⁸, а армия США – тактическую полевую систему связи RITA, у Франции. Эти сделки требовали заключения с американскими компаниями соглашений о совместном производстве, похожими на компенсационные соглашения, которые американские изготовители вооружения и техники заключали в Европе. Несмотря на то, что разработки были европейскими, американские заказчики внесли ряд изменений в спецификации. Для европейских поставщиков это не было необычным, однако такие требования существенно влияли на стоимость продукции. Возможность отказа военно-воздушных сил США от танкеров Airbus в связи с политическим давлением достаточно сильно разочаровала европейские компании.

После развала Советского Союза спрос на новые системы оружия упал, причём акцент сместился на их модификацию и модернизацию. Как правило, это приносило прибыль первоначальному поставщику, в то время как для новых участникам рынка перспектив было мало. Теоретически, сокращение вооруженных сил должно было привести к переходу на более современное оснащение, для использования которого требуется меньше персонала, однако снижение уровня угрозы и бюджетные ограничения не способствовали развитию новых проектов. Поддерживать проектные команды стало сложно, что, в свою очередь, вело к политическому беспокойству о будущем оборонных технологий и ВПК. Было принято законодательство, согласно которому следовало резервировать средства

на конверсию оборонной промышленности, переквалификацию рабочих, обмен технологиями, поддержку экспорта и использование технологий двойного назначения. В США для внедрения этой политики был запущен Проект технологического reinvestирования, ПТР (Technology Reinvestment Project (TRP)), который получил около 1 млрд. долларов финансирования в 1994 бюджетном году. Этот проект был нацелен на «стимулирование интеграции военных и коммерческих промышленных баз». Управление ПТР осуществлялось Советом по конверсии оборонных технологий во главе с Агентством перспективных исследований при министерстве обороны (DARPA), а его реализация осуществлялась совместно с Управлением по оборонным программам при министерстве энергетики, Национальным институтом стандартизации и технологии при министерстве торговли (NIST), Национальным научным фондом (NSF) и Национальным агентством по авиации и космическому пространству (NASA).

ПТР охватывал широкий спектр работ, и его результаты были соответствующими. Его цели охватывали развитие технологий на предконкурсном уровне: информационные технологии, инфраструктура, разработка и производство электронных средств, материалов и авиационных технологий; внедрение технологий и распространение с ориентацией на малый бизнес с целью повышения его конкурентоспособности и способствования переводу технологий с этапа исследования на этап рыночного производства; производство, образование и обучение в целях подготовки

¹⁸ Согласно бюджетным сокращениям 2012 года, Великобритания планирует продать США все оставшиеся самолёты Harrier.

высококвалифицированных рабочих кадров для 21-го века, путём повышения конкурентоспособности и производительности с помощью системы грантов в области разработки технологий двойного использования, а также усовершенствования технических возможностей университетов, колледжей и профессионально-технических училищ.

При составлении ПТР американские власти воспользовались опытом Европейского сообщества, которое в начале 80-х запустило программы Eureka и Brite – в области предконкурсных исследований в сфере технологий и обновления традиционной промышленности, соответственно. Они были включены в пятилетние рамочные программы, с акцентом на высокие технологии. Финансирование этих программ было скромным и недостаточно эффективным. Серьёзная проблема заключалась в том, что промышленники сомневались в способности Европейской комиссии и её консультативных органов «выбрать победителей». В США финансирование соответствующих программ было масштабным, однако суммы, которые потребовались бы для воплощения в жизнь полученных предложений (количество которых составило 4500) превосходили имеющиеся средства приблизительно в восемь раз.

Даже сегодня Управление перспективных исследований при Министерстве обороны США вызывает зависть европейских коллег. ЕС очень нуждается в агентстве по управлению сложными научно-исследовательскими проектами. Возможно, эту функцию может выполнять Европейское оборонное агентство, предложенное в соответствии с Европейской Конвенцией и утверждённое отдельно от Конституции на заседании Совета Европы в Салониках. Ещё одно значительное преимущество США над Европой заключается в их политике «прототип плюс», которая предполагает создание нового вооружения, его испытание и последующее резервирование, с готовностью запустить производство, как только в этом появится необходимость. Эта политика позволила сохранить команды разработчиков, однако не учла потребность в сохранении также и команд квалифицированных производственных рабочих и промышленных мощностей. Тем не менее, европейские производители были бы очень рады заказам на так называемые «демонстрационные проекты», которые демонстрируют возможность практической реализации исследовательских проектов. Такие заказы помогли бы поддерживать уровень компетенции

промышленности, что является предпосылкой её конкурентоспособности.

В 90-х годах, когда террористическая угроза была менее выражена, прогрессивное трансатлантическое сотрудничество в области оборонной промышленности рассматривалось как полезный инструмент для стран-союзников, с целью продвижения коалиций, интеграции вооружённых сил, реформы военного сотрудничества и честной конкуренции на рынках оборонной продукции. В период деятельности администрации Клинтона наблюдался определённый прогресс в этой сфере.¹⁹ Были приняты меры по улучшению промышленного сотрудничества, в том числе Декларации принципов, подписанные с Великобританией и Австралией; одобрены приобретения BAE в США и совместное производство Raytheon и Thales; и запущены масштабные программы, такие как создание единого ударного истребителя (JSF), систем среднемасштабной противоздушной обороны, в частности противоракетной обороны на театре военных действий, и многофункциональной коммуникационной информационной системы, которая является следующим поколением системы безопасных коммуникаций и передачи данных Link 16. Инициатива по безопасности и

19 См. публикацию «Трансатлантические трансформации: подготовка НАТО к XXI веку» Центра по трансатлантическим отношениям, под редакцией Даниэля С. Гамильтона (Daniel S. Hamilton. *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century* // Center for Transatlantic Relations. – Washington D.C., 2004. – р. 147-189). Работа содержит американскую точку зрения, высказанную Джефффри П. Биалосом и Стюартом Л. Кёлем (Jeffrey P. Bialos, Stuart L. Koehl), а также европейскую точку зрения, высказанную Эндрю Джеймсом (Andrew James) – с. 147-189. Ежегодник SIPRI 2004 года содержит раздел «Проблемы научно-технического обмена в трансатлантических оборонно-промышленных отношениях» (Technology transfer issues in transatlantic defence-industrial relations. – P. 409-418). SIPRI также был опубликован исследовательский доклад №20 «Технология и безопасность в XXI веке – взгляд со стороны спроса», авторства Амитава Маллика (Amitav Mallik. *Technology and security in the 21st century, a demand side perspective*. – Oxford: Oxford University Press, 2004). Доклад рассматривает концепцию «ответственного владения технологиями» (OBT, ROOT) и описывает причины, по которым ответственное поведение приветствуется, в отличие от манипуляций. Доклад также содержит оценочные профили отдельных государств. В ежегоднике SIPRI регулярно публикуется список «100 крупнейших производителей вооружения» (Приложение «The 100 largest arms-producing companies»).

оборонной торговле представляла собой комплекс мер, который включал реформы по лицензированию с индивидуальными исключениями из Международных правил торговли оружием (International Traffic in Arms Regulations, ITAR) и ряд «глобальных» лицензий. Администрация Буша, в попытке продолжить эту работу, разработала Директиву Политики национальной безопасности №19, которая делала акцент на увеличении боеспособности коалиции. Биалос и Кель заключили, что прогрессу препятствовали два фактора: в первую очередь, то, что политика сотрудничества в сфере вооружений не соответствовала политике обмена технологиями (где возражения Конгресса усилились после террористических атак на США), а, во-вторых, противоречия между заявлениями высшего руководства и практическими действиями на уровне ведомств. По их мнению, существенное усиление оборонно-промышленного сотрудничества в текущей ситуации безопасности является очень сложным заданием. Их прогнозы подтвердились в 2005 году, когда в ходе обсуждения Закона о национальной обороне были законодательно сокращены расходы на вооружение

в размере 445,6 млрд. долларов, из-за исключений ITAR для Великобритании и Австралии.²⁰ С учётом увеличения самодостаточности Европы, сотрудничество продолжалось главным образом в рамках программы JSF.

Более эффективный результат был достигнут в виде Трансатлантического индустриального решения (Transatlantic Industrial Proposed Solution, TIPS) для Системы наблюдения НАТО за наземной обстановкой (NATO's Alliance Ground Surveillance, AGS), представленного в апреле 2002 года от имени 19 европейских и североамериканских компаний. Решение предполагало достижение первоначального оперативного потенциала не позднее 2010 года и предложило смешанную стратегию наблюдения, которая подразумевает применение коммерческих реактивных самолетов среднего размера семейства Airbus 320 и высотных беспилотных летательных аппаратов с большой продолжительностью полёта (HALE/UAV), с использованием высокотехнологических каналов связи и трансатлантического совместного AGS радара (TCAR), разработанного командой из семи компаний. Такая система наблюдения стала бы

существенным потенциалом для новых войск быстрого реагирования НАТО.²¹ Для реализации этого решения потребовалось много времени. В 2012 году, десять лет спустя, 13 стран под давлением недостаточности европейской реакции на кризис в Ливии, приняли на себя обязательства по увеличению потенциала НАТО. Великобритания и Франция, которые выполняли положения соглашения, пообещали связать свои национальные потенциалы с системой AGS.

Американские правительства обвинили ЕС в наличии менталитета «европейской крепости», однако поступали так же в рамках подхода «покупайте американское». Из-за этого европейским компаниям (за исключением британских) фактически невозможно приобрести американские фирмы, и даже фирмы в Великобритании, которая традиционно гордится своими особыми отношениями с США, жалуются на невозможность запустить совместное производство в области высоких технологий.²² Кроме того, европейцы озабочены по поводу приобретения американскими компаниями европейских фирм, особенно в сфере производства двигателей и техники двигателестроения.²³

20 Конгресс США отвергает уступки ПМТО (U.S. Congress Spurns ITAR Waivers // Defence News. – October 11, 2004).

21 См. статью д-ра Томаса Эндерса в публикации «Члены НАТО и партнёры НАТО ради мира» (Dr. Thomas Enders. NATO's NATIONS and Partners for Peace // EADS. – No. 3. – 2003). Основными партнёрами были компании EADS, Galileo Avionica, General Dynamics Canada, Indra, Northrop Grumman и Thales, к которым присоединились фирмы из Голландии, Великобритании, Исландии, Бельгии, Португалии, Норвегии, Дании, Люксембурга, Польши, Чехии, Венгрии и Турции.

22 Атлантический Совет США обеспокоен этой тенденцией, которая может привести к возобновлению политического разделения и снизить возможность взаимосовместимости. См. доклад Роберта Л. Хатчингса «Постоянный Альянс? Пражский саммит НАТО и взгляд в будущее» (Robert L. Hutchings. Permanent Alliance? NATO's Prague Summit and Beyond // Policy paper. – April 2001). Было внесено предложение включить европейские страны в Четырёхлетние прогнозы министерства обороны США с целью лучшего ознакомления их с оборонным планированием в США. См. также: Фонд «Херитадж». «Протекционизм ставит под угрозу внутреннюю безопасность Америки», подготовительный документ № 1777. (Protectionism compromises America's homeland security // The Heritage Foundation. – Backgrounder No. 1777. – July 9, 2004).

23 Статья Эмиля Бланка (Emile Blanc) в выпуске «La Tribune» по случаю выставки оснащения «ЕвроСатори» (EuroSatory) в 2004 году, которая продемонстрировала «широкомасштабную американскую стратегию с тяжёлыми последствиями для европейской автономии».

3.2. ЕВРОПЕЙСКАЯ ОБОРОННАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Представители промышленности крайне заинтересованы в хороших связях с министерством обороны, национальным директором по вооружению, а также должностными и служащими лицами, ответственными за процесс закупки услуг. Они хотят получать оперативную информацию об оборонном планировании для своевременной адаптации своего производства к новым требованиям, а также подготовки лучших предложений по современным и ожидаемым технологическим разработкам. Отношения между промышленностью и оборонными ведомствами являются двусторонними, поскольку участники промышленности более компетентны в суждениях о том, что является технологически возможным во временных рамках, определяемых требованиями оборонных ведомств. Они также стремятся организовать последовательный производственный процесс и использовать экономию масштаба. Промышленные предприятия, как правило, прекрасно справляются с разработкой графиков производства и разделением труда в рамках соглашений о совместном производстве, однако при ослаблении активности на рынке оборонной продукции, на один и тот же контракт могут претендовать слишком много европейских фирм.

Интересен тот факт, что США определились с новым направлением сразу после распада Советского союза и Варшавского пакта,

в то время как Европа до сих пор не приняла фундаментальных решений. На встрече в Лиссабоне была поставлена амбициозная цель – стать «наиболее конкурентоспособной экономикой в мире» в течение 10 лет, но достаточно быстро стало очевидным, что эта цель не будет достигнута. Повышение конкурентоспособности – сложная задача сама по себе, но заявление о стремлении стать «наиболее конкурентоспособными» было смелым и подорвало авторитет декларируемых политик европейского правительства.

Чтобы оставаться компетентными и конкурентоспособными, фирмы стремились получить от правительства заказы на «демонстрационные проекты», которые не всегда впоследствии запускались в производство, но, тем не менее, были готовы к практическому воплощению в будущем, при необходимости. Такие проекты позволяют избежать сокращения коллективов исследователей и разработчиков, в то время как производственные мощности используются не полностью, а прибыль остаётся низкой. Для поддержания этой стратегии необходима правительственная помощь, однако европейский уровень финансирования исследовательских работ существенно отстаёт от американского. Участники промышленности, чувствуя необходимость требовать от правительств большей прозрачности, сформировали Индустриальную консультативную группу НАТО (NIAG), а позже, в контексте Западно-европейской группы вооружений (WEAG) – Европейскую группу оборонной промышленности (EDIG).

Обе эти организации успешно и координированно подошли к вопросу влияния на правительства. Главным выводом, полученным в результате анализа роли правительств, проведенного EDIG, явилась уже упомянутая потребность в создании Европейского внутреннего оборонного рынка. В преддверии Амстердамского Соглашения, EDIG высказала настоятельную просьбу относительно создания агентства по вооружениям. Стимулируемые быстрым темпом консолидации в США, три профессионала с практическим опытом в данной области сумели привлечь необходимое внимание к различию в скорости действий США и европейских стран²⁴. В то время как в США на небольшую группу лидеров оборонной промышленности приходилась рыночная доля в 70 млрд. долларов, европейский рынок, объём которого составлял всего 39 млрд. долларов, был фрагментирован, с большим количеством мелких фирм, действующих несогласованно. Ценой вопроса было выживание и сохранение конкурентоспособности европейской оборонной промышленно-технической базы, которая должна была не только обеспечивать потребности национальной обороны стран, но и быть элементом общей внешней политики и политики безопасности. Следовательно, Межправительственная конференция должна была признать следующее:

1) Европейская оборонная промышленная и технологическая база является жизненно необходимым и стратегическим активом, и от её сохранения зависит европейская составляющая в области безопасности и обороны.

²⁴ Письмо в адрес семи крупнейших европейских газет от 7 февраля 1997 года, подписанное В. ван Экеленом (W. van Eekelen), бывшим Генеральным секретарем ЗЕС (WEU); Э. Бланком (E. Blanc), бывшим руководителем ЗЕГВ (WEAG); Ж.-П. Раскином (J-P Rasquin), бывшим Генеральным секретарем ЕГОП (EDIG).

2) Для создания фундамента, на котором европейская оборонная промышленность может поддерживать глобальную эффективность, необходимо обеспечить достаточный размер европейского внутреннего рынка оборонной продукции. Это означает, что страны-партнёры должны принять индустриальную и технологическую взаимозависимость как должное.

3) Для обеспечения длительного существования европейской оборонной индустриальной и технологической базы требуется определить ряд важнейших технологий, которые будут поддерживаться в Европе, и объём необходимых инвестиций в передовые технологические программы, которые продемонстрируют эффективность таких технологий.

Для EDIG, заседание Совета Европы в Амстердаме стало разочарованием. Важность европейского рынка вооружений не была признана, а в Договор о Европейском Союзе был включён лишь один краткий параграф о содействии в деле дальнейшего сотрудничества. Было добавлено предложение в первом параграфе статьи J.7 (ранее J.4), которое осталось неизменным в статье 17 Ниццкого соглашения: «поступательное формирование общей оборонной политики подкрепляется сотрудничеством между государствами-членами в сфере вооружений в той мере, в какой государства-члены считают его целесообразным».

Новая возможность появилась в 2002 году, когда Европейская кон-

венция объявила о принятии предложений от всех секторов гражданского общества и заинтересованных групп. Вклад EDIG отличался от других предложений её заявлением о том, что создание Европейской политики по обороне и безопасности является необходимым условием создания эффективных инструментов для осуществления общей политики вооружения.²⁵ Представители промышленности поддержали идею эффективной Европейской политики по обороне и безопасности, поскольку её осуществление требовало создания объединённого рынка, что было бы возможно только при условии истинного сотрудничества на основании согласования военных потребностей. Успешное завершение реструктурирования промышленности требовало активного участия правительств всех стран Европы в принятии согласованных правил и процедур, которые позволили бы компаниям конкурировать за оборонные контракты исключительно на основе рентабельности. В то же время следовало создать благоприятные условия для формирования союзов компаний и консолидации производственных мощностей. Для обеспечения будущего Европейского внутреннего оборонного рынка следовало разработать комплексную европейскую политику в области исследований и технологий, а также определить список ключевых технологий. В процессе должны принимать участие все заинтересованные стороны, а в процессе согласования – министерства обороны. Также следовало срочно свести воедино процедуры лицен-

зирования экспорта, с признанием политической ответственности конечного экспортёра.

В предложении EDIG были определены четыре условия, необходимых для функционирования единого европейского оборонного рынка:

- Общая международная политика и политика безопасности, или, по меньшей мере, высокая степень параллельности в этих политиках, с акцентом на унификацию военных потребностей и достижение высокого уровня эффективности за счёт крупносерийного производства. В докладе было отмечено, что такой подход позволял снизить степень политической деликатности вопроса, поскольку при принятии согласованной Общей внешней политики и политики безопасности были бы обязательно приняты во внимание вопросы национального суверенитета. Был также предложен ряд альтернативных подходов, например: начать работу по унификации с наиболее перспективных секторов; разработка технических решений для подсистем, которые могли бы применяться многими национальными системами; или упреждающий подход, с установкой приоритета на программы, в которых сотрудничество представляется наиболее выполнимым. В последнем случае предлагалось сформировать постоянную комиссию, которая рассматривала бы национальные планы по закупкам и формировала предложения по совместным проектам в адрес министров обороны;

25 «Предложение ЕГОП по ЕПБО, внесённое в рамках Конвенции по будущему Европы для ЕПОБ», с дополнением относительно «создания европейского рынка оборонного оснащения как основы для европейского оборонно-промышленного сектора» (EDIG Contribution to the Convention on the Future of Europe for ESDP – Brussels. – September 18, 2002). Год спустя ЕГОП была распущена, а её функции переданы небольшой группе, представляющей европейскую аэрокосмическую промышленность.

- Общая политика в сфере вооружений, которая бы определила согласованный механизм для преодоления торговых барьеров и консолидации промышленности разных стран на основе принципов технологической взаимозависимости, а также установила общие принципы долгосрочного развития европейской оборонной индустрии. В докладе было подчёркнуто, что в прошлом значительным препятствием являлись вопросы гарантирования поставок. В качестве метода их устранения было предложено подписание Письма о намерениях (Letter of Intent, Lol);
- Общая политика закупок, которая позволила бы осуществить производственную стратегию с помощью согласованных и унифицированных механизмов закупок, выбора поставщиков, финансирования, разделения рисков и обмена технологиями. В условиях, когда каждое правительство решает такие вопросы изолированно, проведение любых зарубежных закупок остаётся сложным;
- Общая политика исследований и развития, с общими задачами по оптимизации инвестиций путём добровольного повышения степени обмена результатами исследовательских работ между различными странами. Предложение EDIG завершалось списком рекомендаций:
- Соглашение должно включать окончательную цель политики вооружения, на основании взаимного реального доступа к

рынкам и «с учётом специфики сектора вооружений»;

- Унификация военных эксплуатационных требований является жизненно важным шагом для будущего прогресса. Структуру для такой унификации можно создать с помощью принятия единой европейской политики в области вооружений;
- Мы должны продолжать работу, начатую в рамках предыдущих инициатив (таких как OCCAR, Lol и WEAO), с долгосрочной целью создать Европейское агентство по вооружениям, которое выступит инструментом для дальнейшего стимулирования единого европейского рынка оборонного оснащения (EDEM);
- Государства-члены должны предоставлять большее количество ресурсов и обеспечивать более высокий уровень координации работ в сферах исследований и технологий в области обороны, чтобы поддержать создание центров повышения квалификации и подготовить запуск соответствующей многолетней программы, финансируемой из единого центра. На многолетние совместные программы не должны распространяться правила Пакта о стабильности относительно допустимого уровня бюджетного дефицита;
- Представить концепцию совместных закупок для поддержания европейских операций.

В этих рекомендациях отражались настроения, преобладающие в Европе. Согласие в промышленных кругах относительно необходимости свободного внутреннего рынка ока-

зало определённое влияние на дискуссии Европейской конвенции, которая в то время работала над проектом Европейской Конституции, и на решение правительств создать Европейское оборонное агентство до вступления данного документа в силу. Однако следует сделать критическое замечание относительно термина «специфика сектора вооружений». Его смысл ясен не до конца. Европейская военная промышленность далеко не однородна. Несколько стран производят широкий диапазон военной продукции, способны интегрировать системы и оснащать платформы; в некоторых присутствуют узкоспециализированные отрасли промышленности, способные производить продукцию высокого качества; остальные производят только компоненты. Соответственно, заинтересованность предприятий в наличии конкурентного рынка различна – так, производители компонентов заинтересованы в нём больше всего.²⁶

Для европейских системных интеграторов и производителей технологических платформ – в первую очередь, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Испании и Швеции – рынок выглядит очень несовершенно. Научно-исследовательские работы требуют значительных затрат, число потенциальных покупателей невелико, а возможности заключения контракта возникают нечасто. При этом степень риска высока, и под угрозой стоят рабочие места. Предприятия нуждаются в определённых гарантиях от правительства своей страны и следовательно, национальный рынок будет оставаться

26 *Интересный анализ вопросов военно-промышленного сотрудничества был предложен Консультационным советом по международным делам Нидерландов (Europese militair-industriële samenwerking // Netherlands Advisory Council on International Affairs. – June 2001).*

первым приоритетом, если только производители не найдут возможность, с правительственной поддержкой, консолидироваться или объединяться с фирмами других стран, где есть большой закупочный потенциал.

Европейские страны с небольшим оборонно-промышленным потенциалом заинтересованы в разработке определенных технологий и специализированной продукции, и хотят выйти на мировой рынок с этими целями. У стран с большим потенциалом есть лишь незначительная возможность реализовать свою продукцию в США, в то время как небольшие страны пытаются установить трансатлантическое партнёрство, чтобы выйти на американский рынок – как правило, в сотрудничестве с американской компанией – где они могут осуществлять производство в рамках компенсационных соглашений, получить лицензию на производство или заключить агентское соглашение. Число субподрядчиков намного выше, чем количество системных интеграторов, и для них очень важно наличие конкурентного рынка. Единственным предостережением здесь является растущая тенденция основных компаний (как европейских, так и американских) заключать долгосрочные соглашения с «первоочерёдными поставщиками» (на которых иногда переносятся затраты на исследование и разработку), которые обеспечивают обеим сторонам взаимные выгоды в плане

непрерывности производства, но ограничивают конкуренцию.

Ситуация в результате этого складывается несколько парадоксальная. Большие компании, которые в обычных условиях справляются с рыночными течениями, зависят от планов и решений правительств – в то время как меньшие, более уязвимые фирмы извлекают из свободного рынка больше выгоды. Картина также усложняется тем, что правительства стран, где отсутствуют большие оборонные предприятия, проводят закупки через открытые тендеры и часто предпочитают закупать готовую продукцию, а не развивать совместное производство. Европейскому оборонному агентству нелегко согласовывать эти противоречивые интересы. Прежде чем рассмотреть создание этого нового учреждения, попытаемся проследить неоднозначную историю европейского сотрудничества в области вооружения.

3.3. ЕВРОПЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ВООРУЖЕНИЙ

Европейское сотрудничество в области вооружений имеет долгую историю, но не богато событиями.²⁷ Различные организации сменяли друг друга, но конкретных результатов не достигали. Первая попытка такого сотрудничества была сдела-

на уже в 1950 году, когда Франция инициировала План Плевена по созданию Европейского оборонного сообщества (ЕОС). С его помощью Франция надеялась справиться с необходимостью перевооружения Германии перед лицом растущей угрозы Советского Союза, при этом не предоставляя Германии равного статуса в НАТО. Как это ни парадоксально, этот план потерпел неудачу во французском парламенте, и Великобритания (которая оставалась вне ЕОС) возглавила процесс преобразования Брюссельского пакта 1948 года (подписанного Великобританией, Францией и тремя странами Бенилюкса) в Западноевропейский Союз, в который также были приняты Германия и Италия.

ЕОС было создано по модели Европейского объединения угля и стали, во главе с Исполнительным комитетом, которому были предоставлены надгосударственные полномочия. Декларация от 24 октября 1950 года, регламентирующая План Плевена, предусматривала должность европейского министра обороны (подотчётного совету министров), общую ассамблею и общий бюджет. Решения относительно оснащения и стандартизации принимались бы агентством по вооружениям с широкими полномочиями. В ЗЕС эта функция была частично реализована путём создания Постоянного комитета по вооружениям (Standing Armaments Committee), в рамках которого государства-члены могли обмениваться информацией.

27 Относительно развития до 1998 г., см.: В. ван Экелен. Споры о европейской безопасности с 1948 по 1998 г. (Willem van Eekelen. *Debating European Security 1948-1998*. – The Hague: Sdu Publishers, Brussels: Centre for European Policy Studies, 1998. – р. 282-290). Что касается последующих развитий, см. две статьи Буркарда Шмимта в «Chaillot Papers»: Европейское сотрудничество в области вооружения: основные документы (Burkard Schmitt. *European armaments cooperation, Core documents*. – No. 59. – April 2003); Европейский Союз и вооружения: как получить больше за те же деньги (The European Union and armaments, *Getting a bigger bang for the Euro*. – No. 63. – August 2003). Относительно происхождения Европейской конституции и Лиссабонского договора, см.: В. ван Экелен. «Дела, а не слова – продолжение дебатов о европейской безопасности» (Willem van Eekelen. *No words but deeds, the continuing debate on European security*, CEPS/DCAF, 2006).

В феврале 1958 года Франция, Германия и Италия проинформировали НАТО и ЗЕС о своем решении создать руководящий комитет из трёх членов, для выбора видов вооружения по которым эти страны были готовы реализовывать совместные исследовательские и производственные проекты. Франция была готова предоставить испытательный технический центр для этой новой организации, а также учебную ракетную базу для альянса. Несколько месяцев спустя, эти страны предложили своим партнёрам по НАТО и ЗЕС список проектов, в том числе разработку 30-тонного танка, стандартизацию тактических транспортных средств, создание самолета тактической поддержки, разработку противотанкового управляемого оружия, совместное производство американской управляемой ракеты земля-воздух типа «Hawk» (а также сотрудничества по её доработке), создание средств ПВО против низколетящих целей и баллистической ракеты с радиусом действия в 2800 км и возможностью нести ядерную боеголовку. Некоторые проекты были осуществлены (в том числе создание самолётов Jaguar и Transall, ракетной системы Roland и объединенного франко-британского центра снабжения и производства вертолётов Gazelle, Lynx и Puma), однако предложенная организация не начала работу.

Более системный подход к вопросу был предпринят в 1968 году, с основанием Еврогруппы (Eurogroup). Данная инициатива (автором которой был Денис Хили, в то время министр обороны Великобритании), преследовала двойную цель: показать США, что европейские достижения более существенны, чем считает США; и продвигать европейское сотрудничество в оборонном производстве.

До 1975 года сотрудничеством в области вооружений занималась подгруппа EURONAD, состоявшая из национальных директоров вооружений. Франция отказалась от присоединения, считая Еврогруппу слишком тесно связанной с НАТО. Однако сотрудничество в области военного оснащения без Франции было практически бессмысленным. В 1975 году немецкий и голландский министры обороны, Лебер и Вределинг, сумели вовлечь Францию в работу независимой Европейской программной группы (Independent European Programme Group, IEPG), и в 1976 году подгруппа EURONAD была распущена. На НЕПГ возлагались большие надежды, которые также не были оправданы. Нидерланды предприняли попытку внедрить подход, основанный на согласовании графиков замены вооружений, в плане времени и требований. На практике было отобрано пять конкретных проектов, только один из которых оказался успешным. Проект минного тральщика, осуществлённый Бельгией, Францией и Нидерландами в идентичной конфигурации, увенчался успехом – однако он был начат ещё до создания НЕПГ. Другим направлением работы Еврогруппы было обеспечение взаимовыгодного сотрудничества между США и Европой, которое привело к заключению ряда двусторонних меморандумов о взаимопонимании, целью которых было облегчение доступа на американский рынок. Наиболее очевидным результатом деятельности НЕПГ было создание программы EUCLID для проведения предконкурсных исследований (наподобие программы EUREKA в гражданской области).

В подготовительном периоде к Маастрихтской конференции был отмечен повышенный интерес к

стимулированию оборонного производства в европейском масштабе. Собрание Европейского Совета в Риме 14-15 декабря 1990 года включило в список вопросов, которым межправительственная конференция должна уделить особое внимание, экономическое и технологическое сотрудничество в области вооружения, а также координацию политики его экспорта. В разделе, посвящённом операционной роли ЗЕС, Маастрихтский договор содержал положение об «усилении сотрудничества в сфере вооружений с целью создания европейского агентства по вооружениям» (будет рассмотрено ниже). Это предложение было частью совместной инициативы, выдвинутой президентом Франции Миттераном и канцлером Германии Коелем 4 октября 1991 года.

Затем Франция и Германия выступили с совместным заявлением на встрече Конференции национальных директоров по вооружению (NADS), предлагая включить НЕПГ в ЗЕС. Это предложение подвергли длительному рассмотрению, но на встрече в Бонне 4 декабря 1992 года министры обороны тринадцати государств согласились передать ЗЕС функции НЕПГ, при условии, что все члены НЕПГ будут иметь право полного участия в любом форуме по сотрудничеству в области вооружения, сохраняя все свои права и обязанности. Это было особенно важно для Норвегии и Турции, которые были «ассоциированными членами» ЗЕС, и для Дании, которая являлась только «наблюдателем» и предпочитала держать сотрудничество в области вооружений в стороне от организаций ЗЕС. Новое название образованной организации звучало как Западноевропейская группа вооружений (Western European Armaments Group, WEAG).

Министры уделяли всё большее внимание ЗЕГВ в декларациях, принимаемых по результатам собраний. На собрании в Нордвейке в ноябре 1994 года они согласились создать исследовательскую группу с целью поддержки программы EUCLID. Также было принято предложение Германии относительно создания неофициальной группы экспертов ЕС и ЗЕС для изучения возможных вариантов европейской политики в области вооружений. Решение относительно создания Европейского агентства вооружений было отрицательным, так как на тот момент не существовало условий для создания агентства, которое осуществляло бы полный диапазон функций снабжения от имени государств-членов. Тем не менее, была одобрена франко-немецкая инициатива по созданию новой структуры сотрудничества в области вооружений как вспомогательного органа, в рамках Брюссельского соглашения. Министры Франсуа Лиотар и Фолькер Рюэ были готовы продолжать своё двустороннее сотрудничество в рамках ЗЕС и предложили коллегам поступить аналогично. Масштаб этой инициативы достаточно долго оставался неясным. Лишь 12 ноября 1996 года Франция, Германия, Италия и Великобритания подписали документ о создании Объединенного агентства военных поставок – (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, OCCAR).

На конгрессе в Мадриде в 1995 году министры поддержали укрепление диалога между ЗЕГВ и оперативными пользователями с целью унификации воинских требований в контексте сотрудничества в области вооружений. Генеральный секретарь рекомендовал предоставить полномочия в этой связи группе EUROLONGTERM, под ответственность начальников шта-

бов. Работа по разработке Устава и Меморандума о взаимопонимании (Memorandum of Understanding, MOU) для Европейского агентства вооружений не была закончена, и «ряд существенных трудностей всё ещё подлежит разрешению».

На встрече в Остенде 19 ноября 1996 года был создан новый вспомогательный орган ЗЕС – Западноевропейская организация по вооружениям (Western European Armaments Organisation, WEAO), с Уставом и Меморандумом о взаимопонимании. Исследовательская группа EUCLID получала юридический статус, с полномочиями на размещение контрактов и выполнение функций исполнительного органа ЗЕОВ, выступая в качестве предшественника Европейского агентства по вооружениям. Первые контракты этого агентства были заключены с компаниями Thomson-CSF, DASA и консорциумом GEC-Marconi, на разработку современных радарных технологий. Была разработана новая процедура EUROFINDER, с помощью которой участники промышленности могли подавать предложения по исследовательским и технологическим проектам напрямую, для рассмотрения и возможного последующего включения в программу EUCLID.

Как было отмечено ранее, в Амстердамском договоре уделялось мало внимания сотрудничеству в сфере вооружений в контексте развития общей оборонной политики. Это было неблагоприятно как для европейской оборонной промышленности, так и для Европейской комиссии, которая в мае 1996 года опубликовала сообщение о проблемах европейской оборонной промышленности в качестве «вклада в действия на европейском уровне». В сентябре 1997 года Комиссар Бангеманн представил Совету Европы и

Европейскому парламенту доклад под названием «Проблемы аэрокосмической промышленности на мировом уровне». Он заключил, что во многих секторах ВПК в Европе может существовать лишь одна компания на сектор. Это заявление было особенно актуально в отношении производства авиационных фюзеляжей – по мнению многих экспертов, на европейском рынке есть место лишь для одного крупного военно-гражданского производителя. Однако в результате внедрения такого предложения не обязательно возникнут проблемы с конкуренцией – по крайней мере, пока существует полноценный мировой рынок с сильными иностранными конкурентами. Суть доклада была ясна, несмотря на то, что пример был достаточно радикальным. Данное предложение следовало ограничить рамками сектора фюзеляжей для гражданской и военно-транспортной авиации, так как производство фюзеляжей для истребителей – это совершенно другая область, тесно связанная с производством корпусов ракет и другими высокотехническими областями, и, следовательно, консолидация в этой сфере происходит иначе.

Тем не менее, своевременный призыв к межнациональной реструктуризации на европейском уровне был услышан. 12 ноября 1997 года был принят стратегический документ Европейской комиссии, разработанный Бангеманном и Ван ден Бруком. От Совета потребовали принятия проекта «общего положения», в котором приоритетными областями были обмен технологиями внутри Европейского сообщества, государственные закупки и единые таможенные процедуры. План действий был рассчитан на сжатые сроки реализации – набор первоочередных мер подлежал ре-

ализации уже в 1998 году. План также включал рационализацию стандартов, пересмотр законодательства в области технологий двойного использования, создание открытого документа по экспорту вооружений в ЕС и проведение сравнительного анализа оборонных отраслей промышленности. Данные, приведенные в документе, указывали на то, что импорт продукции, связанной с обороной, странами ЕС из США в шесть раз превышал объем экспорта аналогичных европейских товаров. Рассредоточенность европейской промышленности подтверждалась тем фактом, что в 1996 году восемь главных европейских оборонных компаний имели товарооборот в 60 млрд. долларов, тогда как объем продаж трёх крупнейших американских фирм составил 90 млрд. долларов. Оставив позади ожесточённую полемику относительно компетентности Европейской комиссии в этой области, Франция, Германия и Великобритания повернулись лицом к проблеме и обратились к своим космической и оборонно-электронной отраслям промышленности с просьбой предоставить планы перспективного развития в течение трёх месяцев.²⁸

После конгресса в Остенде значительного многостороннего прогресса не наблюдалось. Это в очередной раз поставило под сомнение политическую волю главных игроков к осуществлению своих высокопарных заявлений. Уже в 1995 году, COREPER (Комитет постоянных представителей ЕС) основал неофициальную группу, позже названную Временной рабочей группой POLARM. Изначально, заданием данной группы было изучение неформального доклада ЕС/ЗЕГВ с

описанием вариантов развития европейской политики вооружений, и выработка рекомендаций относительно дальнейших действий. Группа обсудила аспекты оборонно-промышленной базы и европейского рынка оборонной продукции, но конкретных выводов не сделала. Лишь в первой половине 2003 года, под председательством Греции, эта группа начала работать динамичнее, благодаря чему в течение нескольких месяцев Советом Европы были подготовлены и приняты резолюции по стандартизации, реструктурированию требований в секторе вооружения и безопасности поставок.

Тем временем, основной движущей силой оставалось растущее партнерство Франции, Германии, Италии и Великобритании в формате OCCAR. Теоретически, данное агентство было открыто и для других стран, при условии соблюдения утверждённого набора правил поведения (так называемых «баденбаденских принципов») и активного участия в совместной программе. Целью группы была отмена принципов справедливого оборота (*juste retour*) при работе в рамках единой программы – вместо этого планировалось уравновесить доли участия в работе на многопроектной основе. Таким образом, OCCAR могло стать ядром нового агентства вооружения, и осуществлять работу не только на фазе исследований (как это делали EUCLID и ЗЕОВ). Однако этот подход столкнулся с сильными возражениями, особенно от небольших стран.

Как и ЗЕОВ, законодательно OCCAR могло стать полноправным агентством вооружений. Согласно статье 8 Соглашения OCCAR, агентство могло выполнять целый диа-

пазон задач, поставленных ему государствами-членами:

- управление текущими и будущими совместными программами, в том числе конфигурационный контроль, производственная поддержка и исследовательские работы;
- управление национальными программами по поручению государств-членов, участвующих в них;
- подготовка технических спецификаций на разработку и закупку оснащения, определённого совместно;
- координация планирования и совместной исследовательской работы, а также, совместно с соответствующими военными специалистами, изучение технических решений для удовлетворения будущих оперативных потребностей;
- координация национальных решений относительно общей промышленной базы и общих технологий;
- координация капитальных инвестиций и использования испытательных центров.

Будучи международным соглашением, OCCAR оставалось в силе и после создания Европейского оборонного агентства, которому оно оказывало содействие. Его главной задачей было продемонстрировать эффективность в управлении совместными проектами. OCCAR приняло в управление существующие франко-немецкие проекты (HOT, Roland, Milan) а в настоящее время агентство принимает участие в работе над проектом штурмового вертолёта Tiger (Франция – Германия), будущим семейством ракет класса «земля-воздух» (Франция – Италия)

28 Документ Комиссии *ip* 97/983 от 12 ноября 1997 года и заявления, сделанные в трёх столицах 9 декабря 1997 года.

и проектом транспортного самолета A400M (Бельгия – Испания – Франция – Германия – Португалия – Турция – Великобритания). В 2003 году штат OCCAR численностью в 200 человек управлял проектами с общим бюджетом 1 млрд. евро. Буркард Шмитт отметил, что решения государств-членов относительно того, какие программы должны управляться OCCAR, принимались «почти спонтанно и без ясно определённых критериев». Шмитт считал, что причиной этого является отсутствие единого европейского органа, отвечающего за осуществление закупочного цикла, способного обеспечить более систематическую подготовку к этому процессу.²⁹ На данное время все проекты были организованы в рамках традиционных межправительственных соглашений. Административные расходы были снижены, но для полноценного применения собственных принципов и достижения справедливого оборота, OCCAR пришлось бы запустить несколько новых программ практически одновременно. Бельгия стала пятым членом OCCAR за счёт участия в проекте A400M. Испания подала заявку на вступление, но её требование получить 8 голосов (страны-основатели получали 10) было отклонено, с оговоркой, что это условие может быть удовлетворено, если Мадрид присоединится к дополнительному крупному проекту, предпочтительно к проекту по разработке вертолёта Tiger. Испания согласилась с этим условием, подписала соответствующий контракт и дала согласие на установку сборочной линии на своей территории.

Ещё одним совместным проектом за пределами ЕС стало Письмо о намерениях (Letter of Intent,

LoI), подписанное в июле 1998 года министрами обороны шести крупнейших европейских стран-производителей авиационного вооружения (четыре основателя OCCAR, плюс Испания и Швеция). Первоначальная цель проекта состояла в том, чтобы облегчить международное реструктурирование оборонной промышленности. В июле 2000 года в рамках проекта был предпринят дальнейший шаг, в виде Рамочного соглашения (Framework Agreement), обязательного международного договора, охватывающего шесть областей: безопасность поставок, экспортные процедуры, безопасность информации, исследований и технологий, обращение с технической информацией, и согласование военных требований. Все эти области ранее являлись предметом споров. Для детализации работы системы были разработаны соглашения по внедрению.

В сфере безопасности поставок, страны, подписавшие уставные документы, взяли на себя обязательства не препятствовать поставке оборонных товаров и услуг, произведённых на их территории, в адрес партнёров по Письму о намерениях, в том числе предоставлять их из собственных запасов. ВПК этих стран должны были принять национальные кодексы поведения с обязательствами рассматривать национальные потребности как приоритет и использовать системы перераспределения ресурсов для производства в случае кризиса.

В сфере экспорта, Рамочное соглашение было инновационным с точки зрения разработки Глобальной проектной лицензии (ГПЛ, Global Project Licence) с целью упрощения экспортных процедур. Если

ГПЛ выдаётся определённому совместному промышленному или правительственному проекту, то его система, подсистемы и компоненты подлежат свободному перемещению в пределах территорий шести партнёров. В случае необходимости экспорта в страны, не присоединившиеся к Письму о намерениях, «разрешённые направления экспорта» определяются по решению партнёров, которое может изменяться в случае существенных изменений в политической ситуации в стране-импортёре.

Положения соглашения в сфере безопасности информации регулируют порядок посещения промышленных объектов и правительственных учреждений, уровни доступа, и порядок консультаций в случае необходимости доступа третьих стран к секретной информации. Для координации отношений в области исследований и технологий транснациональных корпораций – производителей вооружения был создан кодекс поведения. Также были разработаны общие стандарты относительно прав интеллектуальной собственности, применимые главным образом к компаниям (в то время как правительства сохраняют некоторые прерогативы в отношении передачи прав интеллектуальной собственности и оплаты роялти). Задача формулировки общих потребностей и возможных совместных решений была передана общему совету.

Процесс реализации положения Письма о намерениях не приведёт к созданию постоянной институциональной структуры. Управление этим процессом осуществляется Исполнительным комитетом, который встречается четыре раза в год, на уровне, который для всех

²⁹ *Монография Chaillot Paper No. 63, p. 25-26.*

стран-участниц (кроме Швеции) находится значительно ниже уровня национальных комитетов по вооружениям. По словам Буркарда Шмитта, этот процесс с самого начала проходил в ключе противоречия между необходимостью быстрого получения конкретных результатов и нежеланием сторон проводить более глубокие реформы.³⁰ Несмотря на участие в процессе министерств иностранных дел стран-подписантов (а в случае Швеции – главенство рабочей группы), подход был слишком узким и не мог охватить все необходимые технологические, финансовые и экономические аспекты стратегических отраслей промышленности. Межправительственный подход требовал слишком много времени и усилий. Из работы Рамочного соглашения и его различных мероприятий можно вынести ряд полезных уроков, однако это только начало. Несмотря на то, что европейский рынок оборонной продукции не был создан, достижения этого процесса можно рассматривать как точки отсчёта для более комплексных решений.

3.4. НА ПУТИ К ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ

Европейским странам потребовалось много времени для решения вопросов обороны и вооружённых сил. Когда в 1971 году стартовала программа Европейского политического сотрудничества, политические аспекты взаимоотношений «Восток – Запад» стали частью по-

вестки дня, но в вопросах безопасности максимальным достижением стало начало работы Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (которая впоследствии преобразовалась в ОБСЕ – Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе). Военные аспекты обсуждались на конференции по вопросам взаимного баланса сил в Вене. В рамках этой конференции позиция Запада была согласована с НАТО, без участия Франции, которая не захотела принимать участие в военной интеграции.

В 1982 году министры иностранных дел Германии и Франции выдвинули инициативу Геншера-Коломбо, суть которой состояла в расширении в Европейской политике сотрудничества (ЕПС) на сферу безопасности. Три страны-участницы – Дания, Греция и Ирландия – не были готовы присоединиться к этой инициативе по различным причинам. Поэтому, в Торжественной Штутгартской декларации 1983 года, относительно ЕПС было указано только заявление о том, что страны «десятки» обязуются проводить дискуссии по политическим и экономическим аспектам безопасности, но не военным. Семь членов Западноевропейского Союза были готовы на следующий шаг, но достаточного энтузиазма проявлено не было. Некоторые страны считали, что дискуссии по оборонным вопросам вне НАТО приведут к разногласиям, особенно в условиях отказа Франции от участия в интегрированной военной структуре НАТО и от стратегии гибкого реагирования. Однако все семь стран согласились обсудить новую роль Западноевропейского союза на встрече в Риме по случаю 30-летия Парижского договора 1954 года.

Процесс возрождения Западно-европейского Союза не был гладким. Только в 1987 году президент Нидерландов смог создать так называемую «Гаагскую платформу по вопросам европейской безопасности» (Hague Platform on European Security Interests), которая навела мосты между Францией и другими членами НАТО по стратегическим вопросам. В этой Платформе признавалась необходимость наличия в европейской обороне как обычных, так и ядерных вооружений, присутствие в Европе вооружённых сил США и защита границ стран-участниц НАТО. Последний пункт был сформулирован вместо традиционного для НАТО термина «передовая оборона». С политической точки зрения, Платформа сделала важное заявление: «Европейская интеграция не может быть полноценной без рассмотрения вопросов обороны». Эта формулировка была принята Великобританией и впоследствии часто использовалась против неё же, в случаях, когда Лондон тормозил те или иные процессы.

Вторым позитивным шагом стало решение Западноевропейского Союза координировать операции по разминированию в Персидском заливе во время Ирано-Иракской войны, что стало первым примером принятия Европой на себя ответственности за события, происходящие за её пределами. Разумеется, Европа была заинтересована в свободном мореплавании в Персидском заливе и в безопасности поставок нефти не менее, или даже более чем США. Тем не менее, в прошлом Европа была обеспокоена своей собственной безопасностью настолько, что её статус снизился до уровня региональной державы

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

(если не ниже), без амбиций относительно проецирования силы на другие регионы для защиты своих интересов военными методами.

Для НАТО и ЕС, Ирано-Иракская война стала крайне нестандартной ситуацией, поскольку угроза Западу не исходила ни от одного из государств, вовлечённых в войну, за исключением их мин. Два года спустя ситуация изменилась. Саддам Хусейн вторгся в Кувейт в августе 1990 года, подтолкнув Совет Безопасности ООН к принятию резолюции, уполномочивающей использование «всех необходимых способов» для восстановления целостности Кувейта и накладывающей полное торговое эмбарго на Ирак. ЗЕС стал главной движущей силой эмбарго. Он осуществлял осмотр около 75% всех судов, ходящих в этом районе. На пике операции в ней принимали участие 39 военных кораблей, в том числе суда новых членов, Испании и Португалии. Координация действий была намного выше, чем в 1987-1988 годах. Силы развёртывались по комплементарному принципу, а потенциал материального обеспечения был объединён, как и ресурсы по воздушным и морским перевозкам из стран постоянного базирования.

После падения Берлинской стены и последующего объединения Германии назрела необходимость выработать «политическое направление» процессов европейской интеграции. Межправительственная конференция, которая завершилась Маастрихтским договором, трансформировала Европейское

Сообщество в Европейский Союз и добавила ряд новых элементов. Было принято решение о периоде введения евро и о выработке общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ), началось сотрудничество между министрами юстиции и внутренних дел в контексте ЕС. Несмотря на эти внушительные ориентиры, не было уверенности в том, что полученное объединение может называться союзом. ОВППБ и юридическое сотрудничество осуществлялись только на межправительственном уровне, без «коммунитарного» подхода, который предполагал бы выдвижение инициатив Европейской Комиссией, формирование бюджета и контроль со стороны Европейского Парламента, и работу в поле юрисдикции Европейского Суда. Наиболее серьёзным недостатком ОВППБ была её неспособность обеспечить надёжную безопасность. В очередной раз было невозможно найти компромисс между сторонниками НАТО и сторонниками европейских интересов. Результатом стала серия сложных формулировок. В Маастрихте члены Западноевропейского Союза приняли следующую декларацию:

«Государства-члены Западно-европейского Союза (ЗЕС) пришли к соглашению о необходимости развивать подлинно Европейскую идентичность в области безопасности и обороны и повышать европейскую ответственность в вопросах обороны. Эта идентичность будет достигаться постепенно, проходя последовательные фазы. ЗЕС ста-

новится неотъемлемой частью процесса развития Европейского Союза и будет увеличивать свой вклад в укреплении солидарности с Атлантическим союзом. Государства-члены ЗЕС согласны укреплять роль ЗЕС в долгосрочной перспективе общей оборонительной политики в рамках Европейского Союза, которая могла бы в будущем привести к общей обороне, сопоставимой с таковой в Атлантическом союзе. ЗЕС будет развиваться как оборонительный компонент Европейского Союза и как средство укрепления европейской опоры в Атлантическом союзе».³¹

В статье J.4 Договора о Европейском Союзе содержалась следующая формулировка первых двух подпунктов:

«Общая внешняя политика и общая политика безопасности включают вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и формирования, в конечном счете, общей оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в общую оборону.

Союз обращается к Западно-европейскому Союзу, который является неотъемлемой частью развития Союза, с целью разработки и осуществления решений и действий Союза, имеющих оборонное значение. Совет, по соглашению с институтами Западно-европейского Союза, принимает необходимые практические меры».³²

В то время данные положения казались достаточно сложными, особенно с учётом того, что обещанные практические шаги не были осуществлены. Было по-прежнему

31 Декларация 46-й сессии Европейского совета, прилагаемая к Договору о Европейском Союзе (Declaration issued on the Occasion of the 46th European Council Meeting and Annexed to the Treaty on European Union on 7 February 1992); полный текст – см.: В. ван Экелен. Споры о европейской безопасности с 1948 по 1998 г. (Willem van Eekelen. Debating European Security 1948-1998, Sdu-CEPS 1998, Annex III, P.345-349).

32 Договор о Европейском Союзе (Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29 July 1992).

неясно, что означают термины «европейская идентичность» и «европейский компонент альянса». Организация НАТО не основывалась на компонентах такого уровня, а для выражения идентичности также требовались определённые договорённости. Позитивным моментом стало то, что секретариат ЗЕС можно было перенести из Лондона в Брюссель; негативным – то, что координировать его действия было проще с НАТО, чем с ЕС. Однако в 90-х годах, ситуация несколько прояснилась. Было меньше разговоров о «европейской идентичности» и «европейском компоненте» – вместо этого имело место открытое обсуждение и разработка Европейской политики безопасности и обороны, которая в Маастрихте была только идеей. На встрече в Амстердаме положения статьи J.7 Маастрихтского договора были заменены более простыми формулировками, а именно, что ЕПБО «включает в себя все вопросы, которые имеют отношение к безопасности ЕС, включая поступательную разработку общей оборонной политики Союза ... что может привести к общей обороне, если так решит Европейский Совет». Согласно Лиссабонскому договору, ЕПБО была переименована в Общую политику безопасности и обороны (ОПБО).

Во время подготовки Маастрихтского договора, некоторые предложения не встретили значительной поддержки и были переданы для дальнейшего изучения. В частности, эти предложения касались вопросов «усиленного сотрудничества в области вооружений с целью создания единого европейского агентства по вооружениям». Для создания такого агентства потребовалось ещё 13 лет. Целью других предложений было преобразование Института изучения проблем безопасности ЗЕС

(WEU Institute of Security Studies) (который пришёл на замену трёх агентств в Париже) в Европейскую академию безопасности и обороны (European Security and Defence Academy). Эта идея не была воплощена в жизнь, однако сам институт продолжает успешно функционировать, и пользуется авторитетом среди специалистов в сфере безопасности. Верховный Представитель Солана ежегодно выступает на форуме этого института с докладами на тему «состояния Союза».

ЗЕС приобрёл определённый авторитет благодаря своим акциям в Персидском заливе, последующим действиям по морскому эмбарго Югославии в Адриатике, и другим подобными операциям, которые осуществлялись полицией и таможенниками на Дунае. После учреждения администрации ЕС в округе Мостар, ЗЕС получил просьбу о предоставлении правоохранных сил для поддержки. Впоследствии ЗЕС также предоставил полицейские силы в рамках взаимной поддержки для Албании, которая погрузилась в хаос после крушения финансовой пирамиды. Как ни парадоксально, все эти действия (за исключением морской блокады) осуществлялись сотрудниками полиции, что можно было назвать «оборонными действиями» только при толковании термина «оборона» как синоним термина «безопасность».

В военной сфере ЗЕС достиг некоторых успехов: основал спутниковый центр в Торрехоне (Испания), а после переезда в Брюссель – отдел планирования, расположенный в том же здании, что и Секретариат. Центр проводил подготовку офицеров для анализа спутниковых изображений, большая часть которых предоставлялась французской коммерческой фирмой SPOT. Попытка создать собственные источники по-

лучения спутниковых изображений была неудачной из-за недостаточного финансирования. Отдел планирования проводил консультации для Генерального секретаря и Совета и работал над процедурами и условиями использования того, что впоследствии было названо «силами, подотчётными ЗЕС» (Forces Answerable to WEU, FAWEU).

В 1992 году на встрече в Петерсберге в окрестностях Бонна, министрами были определены возможные задачи ЗЕС: гуманитарная помощь, спасательные операции (например, жителей осаждённых городов), операции по поддержанию мира, а также роль вооружённых сил в урегулировании кризисов управления, включая миротворческие операции. Термин «операции по поддержанию мира» применяется в традиционном толковании ООН – в условиях, когда враждующие стороны достигли договорённости, и прекращения огня. «Миротворческие операции», выражаясь современным языком, – это принуждение к миру. Согласно Амстердамскому договору 1997 года, эти миссии были переданы в полномочия ЕС, по требованию Финляндии и Швеции, которые были готовы принимать участие в таких миссиях, но не хотели подписываться под обязательством об автоматическом оказании военной помощи в рамках ЗЕС.

Большой успех был достигнут в декабре 1998 года, когда президентом Франции Шираком и премьер-министром Великобритании Блэром была подписана декларация в Сен-Мало. Наиболее интересные её положения звучали так:

2. ...Союз должен обладать возможностями автономных действий, поддержанных достаточной военной силой, возможностью принимать решения об их использо-

вании и быть готовым к тому, чтобы реагировать на возникающие международные кризисы...

3. Для принятия решений и разрешения военных операций в случаях, когда НАТО не задействован в них в полном составе, Европейский Союз должен иметь соответствующие структуры и ресурсы для анализа ситуаций, источники разведывательной информации, и возможность актуального стратегического планирования без ненужного дублирования функций...³³

Декларация свидетельствовала о серьезном изменении позиции Великобритании, которая ранее прохладно относилась к военным действиям в контексте ЕС. Другие приверженцы Атлантического альянса, например Португалия и Голландия, были удивлены таким поворотом, но не выразили возражений. Положения Декларации Сен-Мало могли быть включены в решения ЕС без возражений – что было сделано во время заседаний Европейского Совета в Кельне и Хельсинки в 1999 году. На последнем эти положения были сформулированы ещё конкретнее:

«Европейский Совет подчеркивает свою решимость относительно развития автономных возможностей принятия решений и, в случаях, когда НАТО не задействован в них в полном составе, проведения военных операций под эгидой Евросо-

юза в качестве ответа на международные кризисные ситуации.»

В декабре 1990 года в Хельсинки, лидеры Евросоюза согласились к 2003 году создать вооружённые силы численностью 50-60 тыс. человек, которые могут быть приведены в состояние готовности в период до 60 дней и оставаться в готовности до одного года, для выполнения полного диапазона задач, очерченных Петербургской декларацией. В составе этих вооружённых сил должны состоять подразделения быстрого реагирования в состоянии высокой готовности. Возможность поддерживать готовность подразделений в течение одного года диктует необходимость подготовки дополнительных боевых подразделений и подразделений поддержки, которые находятся в состоянии пониженной боеготовности и готовы прийти на смену передовым силам.

Для реализации этой задачи, которая получила название «Хельсинские первоочередные цели», группа национальных экспертов разработала «Хельсинский каталог первоочередных целей» (Helsinki Headline Goal Catalogue), в котором были сформулированы требования к военному потенциалу Евросоюза, необходимые для достижения поставленных задач. Члены Евросоюза получили возможность внести свои предложения, которые были зафиксированы в «Хельсинском военном каталоге» (Helsinki Force

Catalogue). Страны Восточной Европы, которые должны были присоединиться к Евросоюзу в 2004 году, получили необходимые консультации и решили также внести свои предложения. Их вклады были включены в качестве дополнения к Хельсинскому военному каталогу.³⁴

Сравнение этих двух каталогов (ХКПЦ содержит цели, а ХВК – перечень средств, необходимых для их достижения) показало, что существует 42 проблемы, которые следует разрешить для выполнения первоочередных целей. В ноябре 2001 года была созвана конференция по вопросам наращивания потенциала, решением которой стало выработать План действий по европейскому потенциалу (European Capability Action Plan, ECAP). Осуществление этого Плана началось в феврале 2002 года. Его целью было предложить кратко- и среднесрочные решения для каждой из 42 проблем, на период до тех пор, пока Евросоюз не приобретёт возможности внедрения долгосрочных решений по закупкам новой военной техники и оснащения.

19-ю комиссиями, действующими в рамках Плана действий по европейскому потенциалу, было рассмотрено 24 проблемы из 42. Каждая комиссия состояла из экспертов, которые представляли заинтересованные страны, один или несколько из которых руководили комиссией. Было необходимо разработать общие оперативные требо-

33 *Монография Chaillot Paper № 47 Института изучения проблем безопасности ЗЕС (теперь ЕС) (WEU (now EU) Institute of Security Studies) «От Сен-Мало до Ниццы. Европейская оборона – основные документы» (From St-Malo to Nice, European defence: Core documents, Paris, May 2001). События следующих лет были описаны в других монографиях Chaillot Paper, доступных на сайте www.iss-eu.org.*

34 *Резюме событий, которые привели к созданию Плана действий по европейскому потенциалу, приведено в документе A/1842 Ассамблеи Западноевропейского Союза от 3 декабря 2003 года, в котором содержится доклад 2-го Агуиар «Европейская оборона: объединение и усиление национальных и европейских ресурсов. Комментарии к Ежегодному отчёту Совета» (Mrs. Aguiar. European defence: pooling and strengthening national and European capabilities – Reply to the annual report of the Council). Выводы президиума Хельсинской сессии Европейского Совета от 10-11 декабря 1999 года доступны на сайте <http://europa.eu.int>.*

вания, составить перечень всех доступных средств и текущих проектов, определить потенциальные сферы наиболее эффективного взаимодействия, инициировать и развивать сотрудничество в будущих программах, а также разработать варианты для совместных количественных и качественных решений для уменьшения дефицита потенциала.

Результаты работы этих 19 комиссий были представлены министрам обороны 15 стран-членов Евросоюза на следующей конференции по вопросам наращивания потенциала, 19 мая 2003 года. В оба каталога были внесены поправки с учётом результатов работ и новых предложений. Новая фаза осуществления плана действий по европейскому потенциалу началась с созданием Хельсинского каталога прогресса (Helsinki Progress Catalogue, HPC), который содержал уже не предложения, а практические шаги по выполнению рекомендаций сторон.

После этого 19 комиссий были заменены 15-ю проектными группами (с созданием дополнительных групп по мере желания стран руководить ими). Группы занимались следующими проблемами:

- заправка самолётов в воздухе;
 - поиск и спасение в боевых условиях;
 - стратегические беспилотные летательные аппараты;
 - защита от ядерного, химического и биологического оружия;
 - штабы;
 - силы специального назначения;
 - противоракетная оборона театра боевых действий;
 - стратегические воздушные перевозки;
 - совместимость;
 - космические технологии;
 - сбор информации, наблюдение, определение цели и рекогносцировка (ISTAR);
 - стратегические морские перевозки;
 - медицинское обеспечение личного состава и гражданского населения в случае чрезвычайных ситуаций;
 - штурмовые вертолёты;
 - вертолёты боевой поддержки.
- Отчет Ассамблеи ЗЕС, представленный госпожой Агуиар, содержал следующую информацию по вышеуказанным вопросам:
- Заправка самолета в воздухе: оценки ХКПЦ были подтверждены во время недавних действий в Афганистане и Ираке, которые подчеркнули потребность в самолётах-заправщиках. Для применения 75 таких самолётов в районе боевых действий за границей, ЕС потребуются целый парк воздушных судов. Однако согласно текущим предложениям эти требования могут быть выполнены только на 50%. В качестве предварительного краткосрочного решения группа проекта ПДЕП предложила модернизировать самолет C-130 и использовать гражданские самолеты, которые можно реконструировать в самолёты-заправщики с помощью мобильной ремонтной системы. Тем не менее, членам ЕС следует сотрудничать в этой области, инвестировать в создание многонациональной эскадрильи самолётов-заправщиков и предпринимать необходимые шаги для соответствующего оснащения A400M.
 - Поиск и спасение в боевых условиях: в этой области у ЕС нет количественного дефицита, однако присутствует потребность в качественных усовершенствованиях. Соответствующая группа проекта ПДЕП исследует ряд вариантов: создание объединенной доктрины, соответствующей

доктрине, принятой в НАТО, с последующей подготовкой личного состава и проведением совместных учений на европейском уровне. Однако множество государств-членов уже имеют планы по закупке вертолётов, которые к 2009 году существенно повысят общий европейский потенциал по поиску и спасению в боевых условиях.

- Стратегические беспилотные летательные аппараты: высотные (HALE) и средневысотные (MALE) БПЛА с большой продолжительностью полёта практически отсутствуют, и для данной проблемы нет краткосрочного решения. В этой сфере государства-члены сталкиваются с бюджетными и технологическими ограничениями. Перед проектной группой ПДЕП стоит большой ряд задач, поэтому 2010 год – вполне приемлемый срок.
- Защита от ядерного, химического и биологического оружия: проектная группа ПДЕП фактически является первым форумом для европейского сотрудничества в этой области. В этой области также предстоит приложить немало усилий, чтобы достичь эффективной защиты от оружия массового поражения.
- Штабы: комиссия ПДЕП по штабам пришла к выводу, что государства-члены располагают достаточным количеством национальных штабов на необходимых уровнях:
- оперативные штабы (на стратегическом европейском уровне);
- общевойсковые штабы (на тактическом уровне командования войсками);
- штабы по каждому виду вооруженных сил (на тактическом уровне командования различными родами войск).

В этом вопросе, трудность заключается в необходимости многонациональности каждого типа штабов, для проведения операций под эгидой ЕС. Следовательно, перед проектной группой стоят следующие задания:

- Принять процедуры для расширения числа офицеров каждого штаба для достижения многонациональности.
- Принять общие оперативные процедуры для таких «общеевропейских» штабов.
- Установить политику проведения манёвров и учений, адаптированную к различным уровням штабов.
- В первоочередном порядке разрешить проблему совместимости командования и информационных систем; также необходимо определить структуру для системы командования и информации на европейском уровне.
- Силы специального назначения: в этой области пока что мало конкретных результатов, однако проектная группа уже выявила три ключевые области действий: формирование доктрины, совместимость войск в целом, а также совместимость в плане коммуникаций и поддержки дислоцированных подразделений. Эти проблемы подлежат более тщательному изучению.
- Противоракетная оборона театра боевых действий: ЕС располагает достаточным количеством наземных систем ПРО, но соответствующая проектная группа ПДЕП указала на недостаточное количество систем морского базирования. Так как в ближайшем будущем не представляется возможным приобрести или арендовать системы для решения этой проблемы,

проектная группа предлагает частично восполнить этот пробел с помощью существующих наземных систем, до тех пор, пока не будут доступны системы ПРО морского базирования (что, вероятнее всего, произойдёт в 2010 году).

- Стратегические воздушные перевозки: проектной группе следует сосредоточиться на обеспечении централизованной европейской координации, путём создания координационного центра на базе Европейского центра координации транспортных воздушных сообщений (European Airlift Coordination Cell, EACC) в Эйндховене (Нидерланды), заключении контрактов на аренду большегрузных транспортных самолетов (с Россией, Украиной и др.), а в долгосрочной перспективе – на координации закупок стратегических транспортных самолетов на европейском уровне.
- Совместимость: соответствующая проектная группа должна изучить взаимодействие между вооружёнными силами стран ЕС в сферах гуманитарной помощи и эвакуации гражданского населения, где необходимость быстрого реагирования требует очень тщательной подготовки, с целью гарантии того, что подразделения, принимающие участие в подобных миссиях, могут эффективно взаимодействовать.
- Космические технологии: данная проектная группа разделена на подгруппы, работающие в следующих направлениях:
 - а) концепция военного использования космического пространства;
 - б) определение потребностей военных операций в космических технологиях, таких как теле-

коммуникации, наблюдение, устройства перехвата коммуникаций, навигация, раннее предупреждение о ракетной угрозе;

- в) разработка ключевых космических технологий путём совместной разработки демонстрационных проектов;
 - г) разработка европейской спутниковой системы для использования в различных целях, особенно в сетевых боевых действиях.
- сбор информации, наблюдение, определение цели и рекогносцировка (ISTAR): задача проектной группы ПДЕП по вопросам ISTAR состоит в поиске путей исправления недоработок в европейской системе сбора информации, путём использования систем воздушно-наземного наблюдения (Air Ground Surveillance, AGS), работа которых использует радиолокационное оборудование воздушного базирования. Эта группа работает совместно с рабочей группой НАТО, созданной для изучения данного вопроса. Однако масштабы финансирования не позволяют надеяться на быстрое решение этих вопросов.
 - Стратегические морские перевозки: чтобы преодолеть недоработки ЕС в этой области, ПДЕП предлагает заключить чартерные контракты, гарантирующие доступ к гражданским транспортным кораблям в случае кризиса, создать единый европейский координационный центр, и разработать соответствующую морскую транспортную политику под эгидой Евросоюза.
 - Медицинское обеспечение личного состава и гражданского населения в случае чрезвычайных ситуаций: чтобы восполнить этот пробел, ЕС необходимо создать дополнительные медицинские

подразделения. Ряд из них можно создать с помощью вкладов стран-членов ЕС, а прочие – путём обновления существующих активов.

- Штурмовые вертолёты: проектная группа ПДЕП подчеркивает необходимость взаимосовместимости в этой сфере, совместного обучения, создания общей доктрины, а также стандартизации тактики и процедур.
- Вертолёты огневой поддержки: в этой сфере ЕС испытывает финансовый дефицит, поскольку вклады государств-членов ЕС покрывают лишь половину всех потребностей. Проектная группа рекомендует, в первую очередь, увеличить вклад каждой из стран, затем, в среднесрочной перспективе, организовать сотрудничество и координацию на европейском уровне с помощью разработки совместных программ закупок и обеспечения совместного финансирования. В долгосрочной перспективе проектная группа предлагает государствам-членам объединить существующие национальные активы.

Таким образом, очевидно, что варианты, предусмотренные всеми проектными группами, можно разделить на три подкатегории:

- оперативные концепции и доктрины: создание общей концепции использования отдельных видов вооруженных сил. Чтобы избежать дублирования, следует использовать концепции и доктрины НАТО в тех случаях, когда их можно применить в рамках требований ЕС;
- подготовка и взаимосовместимость: увеличение оперативной эффективности существующих национальных вооруженных сил в рамках многонациональных структур путём организации

совместной подготовки личного состава и проведения учений на европейском уровне. Повышенная взаимосовместимость, начиная с систем командования и систем коммуникаций, является необходимым условием функционирования сил в рамках европейской структуры. Также, стандартизация некоторых типов оснащения ведет к улучшению процесса снабжения;

- закупка оснащения: несмотря на то, что в краткосрочной перспективе некоторый дефицит может быть компенсирован путём дополнительных поставок или аренды оснащения, в качестве долгосрочного решения рекомендуется приобретение специфических видов воинского оснащения. Поэтому государства-члены ЕС должны предусмотреть возможность дополнительного финансирования разработок по отдельным направлениям. Однако проектные группы должны принимать во внимание финансовые ограничения, присутствующие в большинстве государств-членов ЕС.

Кроме того, в докладе были отмечены другие области сотрудничества, например, подготовка, учебные центры, политика проведения учений, многонациональные силы и конкретные военные операции. Реальные операции – наиболее эффективный способ обучения личного состава главного штаба и вооруженных сил. В качестве примера можно привести операцию «Конкордия» (Concordia) в Македонии и операцию «Артемид» (Artemis) в Демократической Республике Конго. Операция «Конкордия» была организована на основе так называемой договоренности «Берлин Плюс»: «оперативный штаб», ответственный за стратегическое

руководство, состоял из офицеров штаба объединённых сил НАТО в Европе (SHAPE) во главе с заместителем ВГК ОВС НАТО (представителем европейской страны). На театре боевых действий, «силовой штаб» обеспечивается европейскими многонациональными силами. Операция «Артемид» была первой самостоятельной операцией ЕС. Европейские многонациональные силы (1400 человек личного состава) были развернуты в Буниа, под французским командованием. Семнадцать стран приняли участие в этой операции согласно мандату ООН, который, в соответствии с главой VII, допускал использование мер принуждения. Насилие необходимо было остановить как можно быстрее, а силы ООН не могли собраться достаточно оперативно, но ЕС смог быстро развернуть свои войска. Обе эти операции были первыми в своём роде и обеспечили возможность установления связи между НАТО и штабами новых военно-политических структур ЕС в Брюсселе, Комитетом по политическим вопросам и вопросам безопасности (Political and Security Committee, PSC), Военным комитетом и Штабом вооруженных сил ЕС.

Эти две операции стали долгожданным доказательством того, что ЕС имеет возможность и желание принимать на себя ответственность и осуществлять важные военные операции. Тем не менее, связь между этими действиями и долгосрочными задачами в области исследования, развития и приобретения оборонного оснащения была ясна не полностью. К тому времени, когда функции ЗЕС были переданы ЕС, Центр по планированию разработал ряд иллюстративных сценариев в качестве основы для формирования военных потребностей. Они были использованы в составлении Хельсинского ката-

лога целей, описанного выше, но не опубликованы. Со временем увеличилась потребность в более точных сценариях – как минимум, для планирования целей. Этот момент был деликатным с политической точки зрения. Преждевременное обнаружение таких сценариев, безусловно, привело бы к их общественному и парламентскому обсуждению. Тем не менее, такие сценарии были необходимы для планирования целей и установления приоритетов, однако в случае наступления потенциального кризиса решения по ним принимались бы в политическом поле. В то же время, список недоработок по выполнению Хельсинского каталога целей оставался слишком длинным, и он не мог служить основой для составления оборонного бюджета, по крайней мере, до тех пор, пока не станет возможной расширенная специализация задач. Основным вопросом оставалась цель европейских войск в изменяющейся среде безопасности.

Работа над Планом действий по европейскому потенциалу (European Capability Action Plan) осуществлялась параллельно с Инициативой НАТО по оборонному потенциалу (NATO's Defence Capabilities Initiative, DCI), в некоторой степени конкурируя с последним. DCI началась традиционным для НАТО методом – формированием списка из 53 требований, который был слишком громоздким для использования в формировании эффективных руководящих принципов.³⁵ Каждая страна могла указать на свой вклад

в дело осуществления инициативы. Это было основным критическим замечанием, высказанным на дебатах Парламентской Ассамблеи НАТО. В процессе подготовки к Пражскому саммиту НАТО, список был сокращен до шести пунктов, по которым отдельные члены альянса «приняли на себя решительное и конкретное политическое обязательство увеличить свой потенциал»:

- защита от химического, биологического, ядерного и радиологического оружия;
- сбор информации, наблюдение, определение цели и рекогносцировка;
- воздушно-наземное наблюдение;
- командование, контроль и коммуникации;
- боевая эффективность, включая высокоточное оружие и средства подавления ПВО противника;
- стратегические воздушные и морские перевозки;
- заправка самолётов в воздухе;
- обеспечение дислоцированных боевых подразделений.

Этот параграф завершался обзором отношений между ЕС и НАТО:

Наши усилия по совершенствованию потенциала посредством ПРОП, а также усилия Европейского Союза по повышению европейского потенциала посредством Плана действий по европейскому потенциалу, должны быть взаимно дополняющими при соблюдении автономии обеих организаций и вестись в духе открытости.

Эти призывы имели смысл. Впоследствии увеличение потенциала

оправдывает себя – как в операциях, руководимых ЕС, так и в операциях под эгидой НАТО. Однако на практике, создание Сил реагирования НАТО (NATO Response Force) (численностью вначале в 21 тыс., а затем в 25 тыс. человек) и группировки Сил главных целей ЕС (EU Headline Goals) (50-60 тысяч человек), с выделением в каждой из них 13, а затем 19 групп по 1500 человек, вызвало сомнения относительно возможности выделения сил для обеих структур. Быстрое реагирование подразумевает немедленное развёртывание, которое может быть реализовано лишь при наличии обученных войск. Как вариант, можно было бы использовать график ротации, в котором каждая страна в течение одного года выделяла бы подразделения только одной из структур. Учитывая, что в НАТО состоит 29 стран, а в ЕС – 27, нет необходимости вовлекать силы каждой страны в каждую операцию. Возник вопрос, не повредит ли акцентирование внимания на боевых группах выполнению первоочередных целей. Но напротив, исправление недоработок было основной целью новой дополнительной программы Хельсинского каталога целей на 2010 год, представленной в 2005 году в составе нового Каталога первоочередных целей.³⁶ Назначение боевых групп – обеспечивать быстрое реагирования в течение 5-10 дней, в то время как максимальный срок развёртывания согласно Хельсинскому каталогу целей составляет

35 Декларация Пражского саммита Североатлантического совета, 21 ноября 2002 года, § 4с. // Дополнение к публикации «Atlantic News». – No. 3433. – November 22, 2002.

36 Документ Ассамблеи ЗЕС А/1885 от 30 ноября 2004 г., доклад «Сотрудничество в области приобретения оборонных систем в Европе», подготовленный г-м О'Хара (Mr. O'Hara. Cooperation on defence systems procurement in Europe). На симпозиуме в Эншеде (Нидерланды) заместитель генерального директора Европейского военного штаба заявил, что акцент будет делаться на качественных аспектах, в особенности на совместимости, развёртывании сил, поддержке, оснащении, войсковых, командных и контрольных процедурах.

два месяца. К сожалению, боевые группы не нашли применения (как и Силы реагирования НАТО), и в 2012 стало очевидным, что график, предусматривающий боевое дежурство двух боевых групп по полугода, не выполняется.

3.5. ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР

Лиссабонский договор состоит из двух документов: Договор о Европейском Союзе (принципы) и Договор о функционировании Европейского Союза (более конкретные положения). Для данной публикации наиболее интересными являются разделы по Общей внешней политике и политике безопасности (CFSP) и Общей политике безопасности и обороны (CSDP), которые описаны в статьях 17 и 18 (полномочия Верховного представителя / Вице-президента Европейской Комиссии по международным отношениям), 24 (цели и ограничения ОВППБ / ОПБО), 31 (процесс принятия решений в рамках ОВППБ и принцип единогласия), 42, п.3 (определение Европейского оборонного агентства), п.6 (возможность «постоянного организованного сотрудничества» между государствами, которые отвечают более высоким критериям военных потенциалов и приняли на себя в этой сфере более жесткие обязательства), п.7 (новые обязательства относительно взаимопомощи в случае вооруженной агрессии), и статье 43 (расширенный спектр Петербургских задач). Наиболее важные положения и Протокол о постоянном организованном сотрудничестве изложены в приложениях к данной работе.

Лиссабонский договор значительно расширил полномочия Европейского Парламента, но в то же время, национальные парламенты были более активно задействованы в европейских делах. Им была предоставлена возможность высказать заявление протеста (дать «оранжевую карточку») против любого предложения Европейской Комиссии. Внешняя политика, оборонная политика и политика безопасности оставались сферами межправительственного согласования, однако в этих сферах Европейский Парламент получил больше полномочий благодаря положениям, которые обязали Верховного представителя регулярно консультироваться с Европейским Парламентом «в отношении главных аспектов и основополагающих приоритетов» общей внешней политики, а также информировать Европейский Парламент о развитии этих направлений политики. Верховный представитель также обязан заботиться о том, чтобы взгляды Европейского Парламента надлежащим образом принимались во внимание. К деятельности по информированию Европейского Парламента могут привлекаться специальные представители. Европейский Парламент может обращаться с вопросами или формулировать рекомендации, а также должен проводить дебаты о прогрессе, достигнутом в осуществлении соответствующих политик, два раза в год.³⁷ Эта система оказалась эффективной. Парламент утверждает конструктивные доклады, даже если формально он не имеет компетенции в межправительственных вопросах. При этом Верховный представитель проводит больше времени в Евро-

пейском Парламенте, чем многие министры иностранных дел – в парламенте собственных стран.

Большая часть миссий Евросоюза были небольшими по размеру и носили скорее гражданский, чем военный характер. В недавнее время было создано несколько дополнительных миссий. Так, 18 июня 2012 года Совет утвердил направление миссии EUBAM Libya (21 человек) для обеспечения авиационной безопасности в аэропорту Джуба (Южный Судан). Это решение ожидало принятия в течение 10 лет, из-за нерешительности Великобритании. В июне того же года были утверждены принципы работы гражданской миссии EUCAP SAHEL, направляемой в Сахель, первоначально на территорию Нигера (который запросил эту миссию), с возможным расширением на территории Мавритании и Мали. Эта миссия начала работу в августе 2012 года, а исходный оперативный потенциал должен быть достигнут к 1 октября.

План действий по усилению поддержки ЕС миротворческих операций ООН, выдвинутый на рассмотрение Директоратом по управлению и планированию в кризисных ситуациях (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD), потерпел неудачу. Этот документ представлял собой попытку систематизировать различные действия, которые следует предпринять, описать сферы ответственности и предложить график выполнения. Комитет по политическим вопросам и вопросам безопасности посчитал план чрезмерным. Возможно, ДУПКС попытался присвоить себе слиш-

37 Выдержки приведены в Приложении 1 к данной работе.

ком большую долю проектов. Основными пунктами плана были:

- Составление списка военных потенциалов, которые могут предоставить государства-члены ЕС. Ответственный: Военный комитет ЕС. Срок выполнения: 6 месяцев.
- Аналогично по гражданским потенциалам. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 6 месяцев.
- Создание организационной структуры для обработки вкладов государств (модель депозитарно-распределительного центра). Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 1 год.
- Предоставление ЕС модуля для операции ООН с учётом принципа независимого принятия решений в ЕС. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 1-2 года.
- Создание координационного механизма ЕС-ООН для совместного планирования предоставления ЕС ресурсов гражданско-го характера для поддержки операции ООН. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 1 год.
- Аналогично для военной операции: операция промежуточного периода, до готовности сил ООН (по типу операции «Артемиды») или совместное развёртывание и операция поглощения. Ответственный: Военный штаб ЕС. Срок выполнения: 1 год.
- Улучшение координации между ЕС и ООН при предоставлении помощи региональным организациям, напр., Африканскому Союзу. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 1 год.
- Заключение соглашений в поддержку инициативы ООН по гражданским ресурсам, а именно, обеспечение специальных

ресурсов (пограничный контроль, реформа сектора безопасности, административные ресурсы), помощь в подготовке и обучении персонала и т.д. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: в зависимости от скорости выполнения задач в рамках инициативы ООН.

- Установление технических связей с Департаментом миротворческих операций ООН и Департаментом полевой поддержки в рамках разработки гражданских потенциалов и методов комплектования личным составом. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 1 год.
- Установление технических связей с Департаментом миротворческих операций ООН и Департаментом полевой поддержки в рамках управления кризисными ситуациями, а также с целью сотрудничества в сфере подготовки и учений. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 1 год.
- Установление технических связей для оценки накопленного опыта. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 1 год.
- Создание общей структуры для сотрудничества ЕС – ООН в сфере поддержания мира и управления кризисными ситуациями. Ответственный: ДУПКС. Срок выполнения: 2 года и более.

Вызывает беспокойство недостаток прогресса в турецко-кипрском вопросе, который продолжает парализовать отношения между ЕС и НАТО, так как каждая страна сопротивляется участию другой в организации, где она сама состоит. Турция считает, что в операциях НАТО должны участвовать только те страны, которые участвуют в «Партнёрстве ради мира». Кипр же на-

стаивает на том, чтобы его корабли допускались в турецкие порты. Этот спор оказывает особенно значительное влияние на ЕОА, в котором Турция (которая была участником Западноевропейской группы по вооружениям) не имеет даже статуса наблюдателя. Конфликт также вызвал ряд странных ситуаций, например, в Афганистане, когда подразделения Полицейской миссии Европейского союза (EUPOL) должны были получить защиту со стороны Международных сил содействия безопасности (ISAF), однако обеспечить защиту в рамках общего соглашения оказалось невозможно, и в результате договорённость достигалась отдельно в рамках каждой Группы по восстановлению провинций. Турция и Кипр не проводят формальных встреч на уровне министров иностранных дел, однако они встречаются за ужином два раза в год: в Брюсселе, в качестве гостей правительства Бельгии, и в ООН, в сентябре, в качестве гостей США. Поддерживается контакт между Постоянным советом НАТО и Комитетом по политическим вопросам и вопросам безопасности, но только в рамках соглашения «Берлин Плюс», согласно которому ЕС использует ресурсы НАТО, в основном военные командные подразделения и подразделения связи (на практике, только в рамках операции ALTHEA в Боснии). Это поднимает вопрос – какая судьба ждёт эти контакты после завершения операции ALTHEA? Соглашение «Берлин Плюс» было ограничено рамками этой операции не только из-за турецко-кипрской проблемы, но и в связи с нежеланием Франции участвовать в более широких консультациях, из-за опасения падения под влияние США.

4. Цели

4.1. ЕВРОПЕЙСКИЕ СЦЕНАРИИ

В предисловии к «Докладу независимой рабочей группы», опубликованном Институтом изучения проблем безопасности Евросоюза под названием «Европейская оборона: запрос на подготовку открытых публикаций», директор Института г-жа Николь Гнесотто отметила, что существуют две причины полагать, что в ближайшие годы Европейскую перспективу пространственного развития (European Spatial Development Perspective, ESDP)³⁸ ожидает существенный прогресс³⁹. Первая причина – ухудшение международной обстановки в контексте кризисных ситуаций на Балканах, в странах Африки, Молдове, на Кавказе, и особенно на Ближнем Востоке. Вне зависимости от собственных желаний, европейским странам не удастся избежать международных проблем, особенно сейчас, когда их граждане обеспокоены вопросами собственной безопасности. Вторая причина, по мнению Гнесотто, состоит в том, что США настаивают на том, чтобы их союзники прилагали большие усилия, как в двусторонних отношениях, так и в международном контексте. Предложение подготовить открытую публикацию, подобную документам, уже изданным многими правительствами, не была

новой, однако поручить это задание межправительственной группе или даже, по формальному требованию, Институту, оказалось невозможным. На заседании в Лаакене, 15 декабря 2001 года, Европейский совет одобрил «Декларацию об оперативных потенциалах Общей европейской политики безопасности и обороны» (Declaration on the operational capability of the common European security and defence policy) и доклад президента Бельгии, который содержал заявление о том, что «акцентом работы Института будут публикации по вопросам европейской обороны в рамках Петербургских задач», что будет способствовать более качественному информированию общественности. Институт осуществлял работу в этом направлении с помощью независимой рабочей группы.

Члены рабочей группы разделяли мнение, что «несмотря на то, что применение силы не является первым или единственным методом решения региональных или международных кризисов, Евросоюз должен располагать определённым количеством сил в состоянии определённой готовности и оперативной эффективности – как минимум, для наличия большего спектра действий в случае кризисной ситуации и для способствования принятию решений на высшем политическом уровне». Само по себе, это заявление не

содержало информации о масштабе необходимых сил и оснащения. Более того, перед рабочей группой встал растущий вопрос противоречия между двумя видами военных требований: с одной стороны, необходимость обеспечить крайне мобильные и гибкие силы, готовые к быстрому реагированию и проведению экспедиционного вмешательства, а с другой – необходимость развёртывать и поддерживать определённое количество миротворческих сил для урегулирования кризисных ситуаций. Даже если принять во внимание риск эскалации конфликта, второй вид сил менее подходит для проведения боевых операций, чем первый, и требует других навыков, подготовки и оснащения.

Рабочая группа разработала пять сценариев с широким описанием возможных задач, на основании которых можно было сформулировать рекомендации по планированию и закупкам:

- I. Широкомасштабные операции по поддержанию мира.
- II. Высокоинтенсивные гуманитарные интервенции.
- III. Региональные боевые операции по обороне стратегических европейских интересов.
- IV. Предотвращение атак с использованием оружия массового поражения.
- V. Национальная оборона.

³⁸ Согласно Лиссабонскому договору, Европейская политика безопасности и обороны была переименована в Общую политику безопасности и обороны.

³⁹ Опубликовано в мае 2004 года. Все публикации Института изучения проблем безопасности Евросоюза (EU Institute for Security Studies) доступны на сайте www.iss-eu.org. В сентябре 2004 года Институт опубликовал работу «Безопасность Евросоюза и оборонная политика: первые пять лет (1999-2004)» (EU Security and Defence Policy, The first five years (1999-2004) с предисловием Хавьера Соланы (Javier Solana) и под редакцией Николь Гнесотто (Nicole Gnesotto).

Первый сценарий описывает операции от сдержанного мониторинга и наблюдения за выполнением перемирия, до масштабного и комплексного применения сил класса IFOR и KFOR, которые стали константой в контексте безопасности в период после Второй мировой войны. В рамках данного сценария не было найдено значительных пробелов. Как и было указано в отчёте Брахими (ООН), Евросоюз в состоянии развернуть свои силы в течение 60 дней, а организовать миссии – в течение 15 дней. Наиболее серьёзной проблемой была организация развёртываемых и безопасных систем командования, контроля и коммуникаций. Тем не менее, было отмечено, что акцентирование внимания на операциях по поддержанию мира может нести с собой высокие альтернативные издержки – то есть, проведение таких операций может существенно снизить возможность удовлетворительного участия в сценариях, требующих расширения военного присутствия.

Второй сценарий подразумевает наличие и, при необходимости, использование сил, способных предотвратить геноцид, без значительного ограничения географии действий, учитывая, что такие ситуации могут возникать где угодно – как уже случилось в Боснии, Руанде и Восточном Тиморе. В данном сценарии акцент стоит на быстром развёртывании первого эшелона сил, в то время как второй эшелон устанавливает международный протекторат над территорией. Дальнейшее международное присутствие происходит по первому сценарию. В отчёте также отмечено, что политические отношения по умолчанию

препятствуют быстрому вмешательству – так как до тех пор, пока не произошло ничего серьёзного, интервенцию вряд ли можно считать оправданной. При совершении преступлений, вмешательство может быть политически оправдано, но к этому времени уже могут быть потеряны жизни.

На оперативном уровне предполагается, что интервенция требует наличия особых оперативных сил, с поддержкой тактической авиации (как для непосредственной авиационной поддержки, так и для наступательных действий), а также воздушного и морского транспорта. Эти силы должны иметь возможность проводить противоповстанческие боевые операции в сельской местности (оцепление, поиск и уничтожение), устанавливать и контролировать безопасные территории, запрещать или гарантировать передвижение, в случае необходимости, проводить кампании, направленные на «сердца и умы» населения, предлагать военную помощь межправительственным и неправительственным организациям, а также оказывать гуманитарную помощь. Учитывая срочность действий, в данном сценарии рекомендуется применять подход с наличием ведущей страны, как это было в рамках операции «Артемида», в провинции Итури (Республика Конго).

В рамках этого сценария рабочая группа обнаружила ряд недостатков. Наиболее серьёзной проблемой вновь является организация развёртываемых и безопасных систем командования, контроля и коммуникаций, а также наблюдение и разведка на театре военных действий, определение целей и

агентурная разведка. Существующих средств воздушной и морской доставки может быть достаточно, но только при относительно ограниченном развёртывании. Однако страны Евросоюза испытывают дефицит в высокомобильных силах и силах специального назначения, необходимых для участия в нестандартных боевых действиях, а также недостаток штурмовых вертолётов и вертолётов огневой поддержки. Общий вывод рабочей группы по данному сценарию звучал так: «существующие недостатки являются значительными, но их можно устранить путём перераспределения фондов и изменения организационных приоритетов, с незначительным увеличением общих оборонных расходов».⁴⁰ В третьем сценарии региональные боевые действия, направленные на защиту стратегических интересов Европы, могут попасть под определение операций по принуждению к миру, хоть и более значительного силового характера. По мнению рабочей группы, региональные войны в будущем могут оказать два важных, но очень различных типа влияния на интересы Европы. Во-первых, региональные войны могут непосредственно угрожать благосостоянию и безопасности Европы, в результате прерывания поставок нефти и других товаров или услуг, значительного увеличения стоимости энергоресурсов, или вынужденной миграции населения с территорий, где существует угроза боевых действий. В рамках данного сценария, региональная держава атаковала соседнее государство, которое затем обратилось к Евросоюзу или США за помощью, согласно статье 5

40 Николь Гнесотто. «Европейская оборона. Проект открытого документа». Европейский институт исследований в области безопасности (Nicole Gnesotto, *European Defence, a proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paris, May 2004).

Устава ООН. Во-вторых, региональные войны могут влиять на европейско-американские отношения. Отказ от участия в разрешении кризисов, которые непосредственно касаются европейских интересов, также может негативно повлиять на взаимоотношения Европы и США, однако после иракской кампании этот аргумент разделяется уже не всеми. Но даже до неё, мнения по этому вопросу расходились. Сторонники тесных трансатлантических связей говорили о том, что в отношениях между США и ЕС необходимо «не меньше Америки, но больше Европы». Другие хотели, чтобы Европа стала противовесом США, однако эта цель является менее согласованной и в ближайшее время объективно неосуществимой. Таким образом, представляется более конструктивным настаивать на обеспечении возможности и готовности Европы брать на себя большую ответственность, в том числе за пределами континента.

Сегодня только США имеют возможность ведения региональных боевых действий. В докладе говорится, что страны Евросоюза испытывают недостаток во всех средствах, перечисленных в рамках вышеуказанных сценариев, а также в системах раннего предупреждения и дальнего обнаружения, авианосной авиации, высокоточном оружии и оружии, применяемом вне досягаемости средств поражения противника. У них недостаточно ресурсов для поиска и спасения в боевых условиях, заправки самолётов в воздухе, противоракетной обороны на театре боевых действий, оценки степени боевых повреждений, ведения психологических операций, а также транспортных вертолётов и даже медицинских подразделений. Тылового обеспечения недостаточно для поддержания боевых опера-

ций в течение требуемого периода времени. Создание варианта этого сценария с ЕС во главе потребовало бы значительного увеличения финансирования по сравнению с требованиями «базового сценария».

Четвёртый сценарий – предотвращение нападения с использованием оружия массового поражения, особенно со стороны негосударственных группировок или нерегулярных вооружённых групп, не признаваемых ни одним государством. Показательный пример – режим Талибан в Афганистане и операция «Несокрушимая свобода». В отличие от операции в Ираке, эти действия носили ограниченный характер: сочетание крупномасштабных нетрадиционных военных действий и среднемасштабных комплексных морских и воздушных операций широкого спектра действия. Осенью 2001 года США отправили в Афганистан около 6000 военнослужащих сил специального назначения, что было меньше, чем Великобритания разместила на Фолклендских островах в 1982 году. На более широком театре боевых действий эти силы поддерживались подразделениями Центрального командования США, численностью около 60 тыс. человек – не более, чем было предусмотрено Хельсинскими первоочередными целями Евросоюза.

Теоретически, такая операция была бы по силам Евросоюзу, но рабочая группа заключила, что лучшим вариантом была бы координация действий с США. Страны Европы имеют достаточное количество сил специального назначения, но на сегодняшний день они неспособны поддерживать их на протяжении длительного периода времени. Более того, крайне вероятно, что большинство из них неспособно эффективно действовать в труднопроходимой местности и под угрозой приме-

нения биологического, химического, радиологического или ядерного оружия. Кроме того, Евросоюз испытывает недостаток ресурсов в сфере стратегической разведки, а также БПЛА со средней и большой продолжительностью полёта.

Пятый сценарий – национальная оборона европейских стран – требует решения новых военных задач, в основном с целью поддержки гражданских властей. Цель этих действий заключается в защите объектов, которые, согласно разведке, являются возможными мишенями террористических актов, и в минимизации последствий таких атак. Эти операции не были включены в Петербургские задачи, однако в новой Европейской Конституции (которая всё ещё нуждается в ратификации) содержатся положения о солидарности стран-членов Евросоюза в случае террористических атак или природных катастроф.

Планы в рамках данного сценария включают защиту четырёх наиболее крупных аэропортов, двух морских портов, десяти наиболее важных электростанций, десяти самых крупных химических комбинатов, и всех столиц стран Евросоюза, включая местопребывание руководства ЕС в Брюсселе. Евросоюз должен предоставить лёгкую пехоту, для оказания поддержки национальных полицейских сил в защите наиболее важных инфраструктурных объектов, и для защиты внешних границ Евросоюза. Для минимизации последствий нападения, национальные силы должны помогать в обеспечении правопорядка. В качестве примера можно привести французский план действий в чрезвычайной ситуации «Vigipirate Renforcé». Этот сценарий также предполагает меры по эффективному карантину территорий, в которых необходимо провести

сплошную вакцинацию для лечения всего поражённого населения, который позволяет локализовать эпидемию и избежать привлечения дополнительных ресурсов.

За защиту своего гражданского населения отвечает каждая страна, однако большинство стран Евросоюза испытывают недостаток средств ликвидации последствий применения оружия массового поражения. Для предотвращения террористических атак, которые могут иметь катастрофические последствия, необходимо обеспечить больше специализированных или контртеррористических подразделений.

Рабочая группа пришла к следующим выводам и разработала рекомендации относительно ликвидации дефицита ресурсов:

- Евросоюз не в состоянии быстро развёртывать сухопутные силы, а также не может обеспечить их снабжение, из-за дефицита подразделений быстрого реагирования и высокой боевой готовности.
- Евросоюз не обладает согласованной системой формирования частей временного состава, что значительно ограничивает возможность их развёртывания и боевую устойчивость.
- Евросоюз имеет возможность ведения различных военных операций, включая высокоинтенсивные боевые действия. Однако это сопряжено с высоким риском жертв участвующих сторон и сопряжённого ущерба.
- Боевые действия за пределами территории Европы, а также новые роли и задачи, такие, как борьба с мятежами и терроризмом, требуют новых доктрин и методов подготовки. Однако Евросоюз пока не разработал концептуальный подход к реформе вооружённых сил со смещением акцентов от ведения традицион-

ных боевых действий с чёткой локализацией на сетевые боевые операции, как это было продемонстрировано в операциях США в Афганистане и Ираке. Рекомендуется создание европейского центра разработки доктрин, возможно, в рамках Европейского колледжа безопасности и обороны.

- Евросоюз не в состоянии обеспечить оперативную структуру для крупномасштабных операций. Существует достаточное количество оперативных штабов, однако пробелы в техническом обеспечении удалённых операций тормозят общую оперативную эффективность.
- Растущие военно-технические различия между США и большинством их европейских союзников поднимают вопрос об совместимости.
- Евросоюз имеет ограниченные возможности в принятии стратегических решений и управлении в кризисных ситуациях, частично из-за слабости европейской военно-космической программы.

Изменения могут быть внедрены с помощью специализации «снизу вверх», путём односторонней концентрации на отдельном виде вооружённых сил; разработки узкоспециализированных потенциалов; совместного финансирования национальных военных потенциалов; развития коллективных потенциалов в сфере командования, контроля и коммуникаций (СЗ), сбора информации, наблюдения, определения цели и рекогносцировки (ISTAR), тылового обеспечения, поиска и спасения в боевых условиях, заправки самолётов в воздухе, подавления вражеских систем ПВО, всепогодных высокоточных управляемых боеприпасов (PGM) и оружия дальнего действия. Более радикальные изме-

нения следует внедрять с помощью специализации «сверху вниз», что предполагает объединение потенциалов для коллективного использования и, как следствие, коллективный процесс принятия решений или наличие наднационального командования, или же создание постоянного центра командования и постоянного оперативного штаба. Такой штаб возможно организовать на уровне «боевых групп», на которых сейчас стоит особый акцент в контексте европейских сил быстрого реагирования – в составе 1500 военнослужащих с компонентами, необходимыми для проведения морских и воздушных операций. Также необходимо расширенное финансирование и улучшенная координация научно-исследовательских и опытных работ. При сравнении вышеописанных сценариев, приоритет отдаётся национальной безопасности. Защита граждан, медицинское обеспечение, тыловое снабжение, и действия в чрезвычайных ситуациях должны быть скоординированы на европейском уровне, поэтому рабочая группа пришла к выводу о необходимости введения поста европейского координатора.

4.2. АМЕРИКАНСКИЕ СЦЕНАРИИ

После террористических атак Аль-Каиды на здания Всемирного торгового центра и Пентагона, США почувствовали свою уязвимость. Эти теракты произошли в начале президентского срока Буша и привели к акцентированию внимания его политики на борьбе с терроризмом. Четырёхлетний прогноз Министерства обороны США, опубликованный в 2001 году, был расценен многими как односторонний подход к проблеме. План предусматривал

сохранение за США превосходство в силе и предотвращение «конкуренции равных». Не исключалась возможность упреждающих действий с целью защиты от мирового терроризма и предотвращения угрозы для США, их партнёров и союзников от применения «нашими врагами» оружия массового поражения.⁴¹ Общественное мнение негативно восприняло ответ Вашингтона на масштабные проявления сострадания со стороны мирового сообщества после событий 11 сентября 2001, который звучал как «не звоните нам, мы сами с Вами свяжемся».

Европа также была обеспокоена заявлением Министра обороны Дональда Рамсфелда о том, что «состав коалиции будет определяться составом миссии», так как это означало, что союзникам не предоставляется возможность принимать решения относительно состава операций, а только возможность решать, присоединяться ли к операции, уже определённой США. Совместного подхода к управлению кризисными ситуациями можно было бы добиться с помощью прямо обратного принципа: «коалиция определяет состав миссии». Европейские государства также считали, что от их вклада в операцию должна зависеть степень их влияния на непосредственное проведение такой операции. Со своей стороны, США не были уверены в способности и готовности европейских союзников принимать участие в операциях более чем регионального масштаба, за пределами европейского континента и его ближайшей периферии.

В то время как европейские страны планировали сценарии с целью усиления военного потенциала, США были поставлены перед необходимостью рассматривать сценарии, в которых меньше внимания уделялось традиционной «войне до победного конца», а больше – процессам стабилизации и реконструкции. Опыт Балкан и Ирака показал, что непосредственно военные операции продолжаются недолго, но за ними следует длительная фаза стабилизации и государственного строительства. В этот период вооружённые силы всё ещё должны играть роль «сдерживания присутствием» и, при необходимости, проводить силовые акции, но эффективное государственное строительство возможно только при условии тесного военно-гражданского сотрудничества.

Практически одновременно с отчётом рабочей группы Института изучения проблем безопасности Европейского Союза, Центр технологий и политики национальной безопасности (Center for Technology and National Security Policy, CTNSP) Университета национальной обороны США (US National Defense University) опубликовал отчёт о проведении операций по стабилизации, с описанием сценариев и определением состава сил.⁴² Одним из его основных тезисом было то, что быстрое поражение противника поставило перед США задачу обеспечить высокую готовность стабилизационных ресурсов, которые должны использоваться сразу же после окончания основных боевых действий, а, в идеале, одновременно с их финальной фазой. Это

возможно только при условии, если операции по стабилизации и восстановлению были внесены в план боевых действий с самого начала, и если необходимые ресурсы находились на театре военных действий, в состоянии готовности начать соответствующие операции одновременно с капитуляцией или уничтожением. В условиях прошлого, относительно долгая продолжительность основных военных действий позволяла разработать план операций по восстановлению и начать осуществлять его по мере угасания конфликта. Проблема настоящего времени – заполнение пробела между выполнением главных боевых задач и началом государственного строительства с помощью миссии по стабилизации и реконструкции.

Этот тезис представлял собой серьёзное отклонение от доктрины Пауэлла, разработанной в 1990 году во время войны с Ираком, которая подразумевала массированную интервенцию, удаление войск Саддама Хусейна из Кувейта, быстрое выполнение поставленных задач вооружёнными силами, и последующий быстрый уход. Эти операции были успешно выполнены, поскольку цели коалиции оставались в рамках восстановления независимости Кувейта, а президент Джордж Буш не поддавался оказываемому на него давлению и не направил войска в Багдад с целью смены режима. Многие считали, что после ряда политических провалов, Саддам Хусейн на родине был обречён как политик – однако этого не последовало, из-за его железного удержания власти.

41 *Международное право позволяет упреждающие действия, но только в том случае, когда скорое нападение неизбежно. Ситуация в Ираке обстояла не так.*

42 *См. Ганс Биннендийк, Стюарт Э. Джонсон. Трансформация по стабилизации и реконструкции операций (Hans Binnendijk, Stuart E. Johnson. Transforming for Stabilisation and Reconstruction Operations. 2004). В 2002 году Биннендийком также издана «Трансформация военной структуры Америки» (Transforming Americas military), опубликованная ЦТПНБ.*

В докладе подчёркивается, что интервенции, проводимые США после окончания холодной войны, становились всё более амбициозными, и дошли до уровня смены режимов правления. Быстрая и решительная военная победа не гарантирует мирную пост-конфликтную стабилизацию. Напротив, история показывает, что для осуществления успешного государственного строительства требуется от пяти до семи лет. Вторая война в Ираке была успешной с военной точки зрения, но США были совершенно неподготовлены к управлению государством с тремя крупными этническими группами (самой большой из которых были шииты, тесно связанные с Ираном) и совершили ряд ошибок, в том числе роспуск армии и увольнение ряда гражданских чиновников при отсутствии адекватной замены.

В докладе Центра технологий и политики национальной безопасности был выдвинут ключевой тезис – стандартной модели сценария стабилизации и реконструкции, которую можно использовать для планирования развития вооружённых сил США, к сожалению, не существует. Многие зависят от масштаба операции, который в значительной мере определяется размерами страны и ожидаемыми трудностями. Следовательно, ключевым фактором может быть амбициозность целей США. Тем не менее, в докладе был сформулирован ряд обширных рекомендаций. В частности, предлагалось сформировать два объединённых военных штаба для координации действий подразделений в операциях поиска и спасения; два подразделения уровня дивизии, с объединёнными ресурсами, способные к быстрой гибкой модульной

дислокации с учетом масштаба операции, а также четыре подразделения уровня бригады (военной полиции, гражданских дел, инженерные и медицинские подразделения, подразделения психологических операций), с поддержкой тактического боевого потенциала. Также рекомендовалось создать многокомпонентные гражданские силы быстрого реагирования, для задействования одновременно с подразделениями поиска и спасения, и подготовки к переходу от поисково-спасательных операций (под военным контролем) к реализации программы национального строительства (под гражданским контролем).

С точки зрения оснащения, приоритет отдаётся беспроводным и наземным системам связи для обеспечения военно-гражданского взаимодействия; автоматизированным системам; несмертельному оружию; приборам обнаружения для городских операций; и оснащению, необходимому для анализа реальной обстановки и планирования. Особое внимание уделялось использованию автоматизированных систем для разведки и обезвреживания угроз. В Ираке были использованы два типа беспилотных летательных аппаратов: высотные Global Hawk и средневысотные Predator. Для более тщательной местной разведки требуются низковысотные БПЛА, в том числе малые системы, например, Dragon Eye, а также дистанционно управляемые наземные устройства для разведки зданий и пещер. Применение подобных средств на большой территории позволит уменьшить потребность в личном составе.

После переизбрания Буша на пост президента из Пентагона пришли другие оценки. Четырёхлетний

прогноз Министерства обороны, опубликованный в 2005 году, содержал серьёзную переоценку военной стратегии, структуры вооружённых сил и их оснащения.⁴³ Кроме традиционной (но менее вероятной) угрозы для США в виде военных операций, были определены ещё три вида угроз: нерегулярные, катастрофические и разрушительные угрозы:

- нерегулярные угрозы заключаются в попытке подрвать силы и влияние США, используя нетрадиционные методы борьбы, такие, как терроризм, мятежи, гражданские войны и так называемые методы «неограниченной войны». Их вероятность определяется как очень высокая, а уязвимость к ним – средняя, в отсутствие эффективных мер по их обнаружению.
- катастрофические угрозы ставят целью парализовать власть и лидеров США путём использования оружия массового поражения или средств, обладающих подобными эффектами, для внезапной атаки целей, которые имеют для США символическую, национальную или другую высокую ценность. Примером могут служить события 11 сентября 2001 года, а также использование террористами оружия массового поражения и ракет. Вероятность угроз этого типа остаётся средней, но с тенденцией к увеличению, а уровень уязвимости к ним – недопустимо высокий, поскольку даже единственный случай может в корне изменить американский образ жизни.
- целью разрушительных угроз является захват власти и влияния США путём применения экстраординарных средств, таких, как сенсоры, биотехнологий,

43 США пересматривает сценарии угроз (U.S. Revises Threat Scenarios // Defence News. November 2, 2004).

микроминиатюрных устройств, киберопераций, космических операций, направленного энергетического воздействия и другими новыми способами. Вероятность их применения является низкой, а уязвимость к ним неизвестна, однако возникновение такой угрозы будет носить элемент стратегической внезапности, который поставит безопасность США под угрозу.

Несмотря на то, что одной из целей переоценки было не допустить перекоса ресурсов в пользу какого-либо из сценариев, на практике, операции в Ираке и Афганистане раздули оборонный бюджет США до беспрецедентных размеров. В ходе своей предвыборной кампании, президент Обама сместил акценты на Афганистан, мотивируя это тем, что именно Афганистан являлся источником терактов 11 сентября, и пообещал вывести войска из Ирака до конца 2011 года.⁴⁴ Впоследствии он также пообещал уйти из Афганистана в 2014 году, сворачивая масштаб военных амбиций, что создало возможность уменьшить объёмы затрат на оборону. На смену стратегии «препятствовать, разрушать, победить и уничтожить» («disrupt, degrade, defeat and destroy») пришли следующие цели:

- перехватить инициативу у движения Талибан;
- перекрыть представителям движения Талибан доступ к населённым пунктам;
- препятствовать действиям движения Талибан за пределами безопасных зон и не допустить укрытия Аль-Каиды;

- Уменьшить масштаб движения Талибан до размера, с которым могут справиться национальные силы безопасности Афганистана;
- Увеличить размер национальных сил безопасности Афганистана, чтобы дать возможность уменьшить количество сил США начиная с июля 2011 г.

В 2010 администрацией Обамы был опубликован очередной Четырёхлетний прогноз Министерства обороны, который включал в себя Прогноз по ядерному потенциалу, а также, впервые, Прогноз по противоракетной обороне и Прогноз по космическому потенциалу. В отличие от односторонности администрации Буша, Обама выступал за «многосторонний партнёрский мир», но, тем не менее, заявил, что США останутся крупнейшей военной державой мира и будут поддерживать «универсальные» («Do it all») вооружённые силы. В числе операций, которые будут выполнять США, были названы:

- Массовые восстановительные операции с использованием сил безопасности в рамках масштабных операций по стабилизации;
- Срочные операции по подготовке и оснащению для партнёров, столкнувшихся с серьёзными вызовами безопасности;
- Поддержка в восстановлении государственности путём предоставления жизненно важных услуг уязвимым группам населения и обеспечения доступа к правосудию.

Этот Прогноз был уникален в плане беспрецедентного масштаба

участия в операциях других организаций. В финальной версии были смягчены положения, которые могли вызвать беспокойство в связи с Китаем. Президент также выступил с новой позицией относительно ядерного оружия, с надеждой на его будущее запрещение. В Прогнозе по ядерному потенциалу сохранилось намерение президента предпринять конкретные шаги в направлении запрещения ядерного оружия, в том числе путём сокращения его количества и его роли в стратегии национальной безопасности США. Однако тот же документ ссылался на заявление президента о том, что «пока ядерное оружие существует, США будут поддерживать безопасный, защищённый и эффективный ядерный арсенал, с целью сдерживания потенциальных противников и для заверения союзников и партнёров США по безопасности в том, что они могут рассчитывать на выполнение Америкой взятых на себя обязательств по безопасности».⁴⁵

Президент Обама также внёс изменения в планы по противоракетной обороне путём направления фрегатов Aegis в акваторию Средиземного моря. Его ожидания того, что эти действия облегчат обсуждение вопроса противоракетной обороны с Россией, не оправдались. Президент России Путин отказался от участия в сессии совета НАТО-Россия в рамках Чикагского саммита 2012 г., в программе которого ключевыми пунктами были противоракетная оборона, вывод войск из Афганистана и «умная оборона».

44 На пике военного присутствия США в Ираке и Афганистане количество американского личного состава в этих странах составило 176 тыс. человек (плюс 4427 погибших) и 106 тыс., соответственно (плюс 41 тыс. из 21 стран НАТО и 28 прочих стран. Среди мусульманских стран, поддержавших операцию, были Турция (1790 человек), а также Малайзия и ОАЭ, с небольшими контингентами). Военный баланс 2011 (The Military Balance 2011, IISS, London).

45 Прогноз по ядерному потенциалу (Nuclear Posture Review).

В США продолжал подниматься вопрос – почему именно на них легла основная тяжесть относительно операций в Афганистане, в то время как другие страны в данном регионе сделали очень мало? Со стороны США также оставалась неопределённость в отношении Европейской политики безопасности и обороны. Одни считали, что результатом этой политики будет дополнительный потенциал, а другие – что она приведёт к растрачиванию ресурсов на новые организационные структуры и ненужное дублирование действий. США блокировали предложение относительно европейской конференции в составе НАТО, посчитав, что такая инициатива разделит союз. Америка была согласна принять идею европейской идентичности в сфере безопасности, но только при условии, что такая идея никогда не примет конкретных форм.⁴⁶ Так же обстояло дело с принципом «отделимых, но не отдельных» сил, разработанным в первый президентский срок Клинтона. Со временем США признали тот факт, что европейские государства предоставляли основную массу сил для операций на Балканах, однако после событий 11 сентября и последовавшего за ними периода односторонних действий, Америка была заинтересована в предоставлении НАТО (или группе его членов, в виде временной коалиции способных и желающих) более широкого влия-

ния. Как ни удивительно, это оказалось возможным в Афганистане (который в прошлом практически не учитывался в европейском оборонном планировании), но не в Ираке.

С тех пор стало очевидным, что НАТО пока что не будет «мировой силой». Ещё не пришло время «всемирного союза демократических государств» – по крайней мере, пока существует надежда на то, что Китай может сыграть более позитивную роль в международных отношениях. Китай вносит большой элемент неопределённости в международных отношениях, так как большинство государств заинтересованы в экономических преимуществах, связанных с ростом Китая, однако в то же время тесно сотрудничают с США для защиты от возможных рисков безопасности, особенно в свете предъявления Пекином территориальных претензий на морское пространство до самого Брунея.

Дальнейшее расширение НАТО представляется маловероятным, за исключением разве что стран Балканского полуострова. Украина уже не отвечает требованиям к вступлению из-за своего политического режима, а включение Грузии поставит под угрозу возможность стабилизации хрупких отношений с Россией. Во время войны в Ираке, НАТО не принимал участия в коалиции, а после завершения войны его роль была ограничена проведением обучения иракских военнослужащих. Во вре-

мя войны в Афганистане НАТО играл важную роль в национальных силах безопасности Афганистана, однако в его силах отсутствовал гражданский компонент, и их действия зависели от местного контингента в составе групп по восстановлению провинций.

Ход событий в связи с ливийским кризисом продемонстрировал, что в военно-воздушных операциях готовы принимать участие только небольшая часть европейских членов НАТО, причём Германия осталась в стороне, а Великобритания не хочет подчиняться европейским командным структурам. В этом отношении ЕС остаётся «несбалансированной силой», которая практически неспособна эффективно принимать решения и поддерживать вооружённые силы, которые имели бы техническую возможность сражаться вместе с силами США.⁴⁷

Или же Общая внешняя политика и политика безопасности остаются чисто декларативными, не имея военного значения? Этот вопрос пока что остаётся без ответа по обе стороны Атлантики.⁴⁸

4.3. ДОЛГОЖДАННОЕ ЕВРОПЕЙСКОЕ ОБОРОННОЕ АГЕНТСТВО

На заседании в Салониках, Европейский Совет решил изъять предло-

46 *Возражения США были озвучены в «Телеграмме Бартоломео» (Bartholomew telegram) от 20 февраля 1991 года, воспроизведённой в моей книге «Споры о европейской безопасности» (Debating European Security). CEPS/Sdu, 1998. P. 340-344.*

47 *Выражение было использовано генералом Клаусом Науманом (General Klaus Naumann) в Бюллетене Атлантического совета США «Внедрение европейской политики безопасности и обороны: практическое видение для Европы» (Implementing the European Security and Defense Policy: a practical vision for Europe). Vol. XI. August 3, 2001.*

48 *Кори Н. Шейк. Угрожают ли оборонные инициативы Евросоюза 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). В статье она пришла к выводу, что степень европейской зависимости от США представляет собой большую угрозу американским интересам, чем увеличение независимости ЕС в политике обороны. ЕПБО не является единственной причиной расхождений во взглядах среди военных НАТО, но может усугубить существующие между ними проблемы.*

жение о создании Европейского оборонного агентства из проекта Конституции Евросоюза и реализовать его в течение 2004 года. Как было отмечено выше, это была далеко не первая попытка создания такого органа. Фактически, подобные предложения поступали ещё с 1982 года. Однако, каждый раз, как только начинало происходить институциональное развитие, возникала новая институциональная договорённость, которая заменяла предыдущую, не давая времени объективно её оценить. Некоторые считали, что этот процесс был намеренным, поскольку ощущалась нехватка политической воли для создания эффективного агентства с продуктивной системой принятия решений и действенными связующими элементами. Таким образом, в этот раз ожидания были высоки, но не без скептицизма.

Проект Европейской Конституции разработан Европейской конвенцией, которая работала над ним в течение 16 месяцев под руководством бывшего президента Франции Жискара д'Эстена совместно с Джулио Амато и Жаном-Люком Дехеном в качестве вице-президентов. Задачей Конвенции было представление предложений (возможно, в форме вариантов) по вопросам, которые не удавалось разрешить в период после подписания Маастрихтского договора. Учитывая рекордное количество новых членов ЕС, существовала необходимость разъяснить основные политические цели процесса европейской интеграции и разре-

шить множество организационных вопросов. Увеличение числа небольших стран вызвало у крупных стран опасение потерять перевес в головах, несмотря на то, что в прошлом существенных разногласий между большими и малыми странами не возникало. Можно ли усовершенствовать определение компетенции главных учреждений и ограничить количество различных процедур? Снова возник вопрос «субсидиарности», в сочетании с вопросом роли национальных парламентов в определении порядка действий с предложениями Европейской комиссии (должно ли такое предложение быть преобразовано в закон Европейского экономического сообщества, или реализовываться на национальном уровне?). Должен ли ЕС иметь собственную правосубъектность, или же правосубъектность следует ограничить перечнем стран в «первом эшелоне» Европейского сообщества? Должен ли метод «усиленного сотрудничества» охватывать область безопасности и обороны?

Состав Конвенции был новшеством, которое уже было успешно использовано в рамках съезда по Хартии по фундаментальным правам, которую Европейский Совет в Ницце принял как политический документ, не имеющий обязательной юридической силы. Каждая страна, в том числе «кандидаты» – Болгария, Румыния и Турция – делегировала по одному представителю от правительства и двух парламентариев, в то время как от Европейского парла-

мента делегировалось шестнадцать представителей, и два от Европейской комиссии, с возможностью замены. Общее количество делегатов составило 210, с учётом наблюдателей от других учреждений, таких как Экономический и Социальный советы и Комитет регионов. Этот процесс значительно отличался от прошлых скрытых переговоров об изменениях Договора в рамках «межправительственных конференций» – поэтому жалобы на то, что граждане Европы недостаточно вовлечены в управление ЕС, уже были несостоятельными. Вызывал озабоченность тот факт, что многие граждане Европы были достаточно безразличны к европейской интеграции, однако в этом не было вины Конвенции. Все пленарные сессии проводились в открытом формате, все документы были доступны, отдельная неделя была посвящена молодёжному собранию, а на слушания также были приглашены организации, представляющие «гражданское общество».⁴⁹

Одним из преимуществ председательства президента Жискара д'Эстена было его настойчивое заявление о том, что эти вопросы (которых было около 58, по результатам заседания Европейского Совета в Лаакене) могут получить ответы только в рамках комплексного документа, а не по отдельности и не в виде вариантов. Его стратегия дала результат, и, к удивлению многих, такой документ был разработан. Однако при дальнейшем рассмотрении, достигнутый консенсус оказался ме-

49 В ходе рассмотрения более 850 документов были помещены на Интернет-страницу <http://european-convention.eu.int>. Ежедневные отчёты о конвенции были составлены Питером Норманом (Peter Normal, «The accidental Constitution», EuroComment, Brussels, 2003) и Элен Довинь под редакцией Сен-Симона (Alaine Dauvergne, 'L'Europe en Otage? Histoire secrète de la convention' Ed. Saint-Simon, 2004). В октябре 2004 г. Институт изучения проблем безопасности ЕС (EU Institute of Security Studies) опубликовал монографию Chaillot Paper 71, авторства бывшего посла Филиппа де Шутэ (Philippe de Schoutheete, 'La cohérence par la défense – une autre lecture de la PESD'), в которой было описано развитие различных статей, регулирующих вопросы ЕПБО. Читателям указанных работ следует помнить, что нумерация статей в проекте Европейской конвенции отличается от окончательной версии, утверждённой Межправительственной конференцией.

нее полным, чем казалось по окончании работы конвенции. Многие правительства начали «разбирать» текст проекта и его заключительный вариант был согласован только в конце периода ирландского президентства в ЕС в июне 2004 года. Документ был подписан в Риме 29 октября 2004 года, после чего начался длительный процесс ратификации, сопровождаемый референдумами во многих государствах-членах (с отрицательным результатом во Франции и Нидерландах).

Отказ Франции и Нидерландов от Конституции означал продолжение действия Ниццкого договора, который был менее однозначным, менее демократичным, и в целом недостаточным для регулирования отношений в Союзе 25 и более государств. Поэтому, после некоторых размышлений, была предпринята попытка сохранить большинство основных пунктов Конституции, но упразднить символику, например, флаг, гимн, и пост «Министра иностранных дел», которые создавали впечатление, что ЕС преобразовывается в сверхдержаву.

В процессе работы конвенции были сформированы рабочие группы, количество которых в конечном итоге достигло одиннадцати. Во вторую очередь были созданы группы по общей внешней политике и политике безопасности, под председательством Жан-Люка Дехена, и группа по обороне во главе со Специальным уполномоченным Мишелем Бернье и помощником Генерального секретаря Аннализой Джианеллой. Членство в этих группах предоставлялось по личному предпочтению, так что нельзя было сказать, что конвенция в целом была представлена равномерно. Как и на пленарных заседаниях, голосование не проводилось, но степень поддержки некоторых пред-

ложений можно было оценить по результату доклада группы.

В мандате на проведение конвенции заседание Европейского Совета в Лаакене определило в числе приоритетных вопросов роль Европы на мировой арене, включая вопрос «как преобразовать Союз в стабилизирующий фактор и пример для других в условиях нового, многополюсного мира». В Лаакенской декларации, которая получила поддержку по результатам опросов общественного мнения (в том числе «Евробарометр-58» осенью 2002 года), было заявлено, что граждане Европы хотят, чтобы ЕС принимал более активное участие в вопросах международных отношений, безопасности и обороны. Однако относительно способов достижения этих целей присутствовали значительные расхождения во мнениях. Такие страны, как Франция и Великобритания не хотели наделять ни Европейскую Комиссию, ни Европейский Парламент существенной ролью в этих областях (отчасти потому, что их собственные парламенты имели лишь ограниченный контроль над этими вопросами). Другие страны хотели расширить «метод сообщества», путём взаимодействия между Еврокомиссией, Советом Министров, Европарламентом и Европейским Судом. Это противоречие возникло не впервые, а в Маастрихте оно привело к созданию специфической концепции «отдельных опор».

Жан-Люк Дехен начал работу своей группы с постановки пяти практических вопросов. Как разделить интересы Союза? Как обеспечить последовательное и согласованное применение инструментов, имеющихся в распоряжении ЕС, в том числе торговой политики и помощи в целях развития? Что необходимо сделать, чтобы ускорить процесс принятия решений? Какие

уроки были извлечены из периода руководства Соланы в должности Высокого Представителя? Какие изменения во внешнем представительстве ЕС могут повысить его международное влияние? В докладе Дехена обсуждались различные пути объединения поста Верховного представителя и Специального уполномоченного по внешним связям. В конечном итоге было выдвинуто предложение об учреждении должности министра иностранных дел ЕС, который возглавил бы Совет министров иностранных дел.

Доклад также предлагал расширить использование принципа голосования квалифицированным большинством (ГКБ) по вопросам ОВПБ, возможно, путём включения определённого положения, согласно которому Европейский Совет мог бы единогласно разрешить применение ГКБ в соответствующий момент – таким образом, избегая необходимости формально вносить изменения в Договор в будущем. Однако на пленарном заседании это оказалось недостижимым, особенно для Великобритании. Её представитель Питер Хэйн заявил, что использование ГКБ выставит на всеобщее обозрение все внутренние проблемы ЕС. Другие, в том числе немецкий министр иностранных дел Йошка Фишер, утверждали, что без ГКБ Союз 25 или более стран однозначно потеряет влияние. В итоге, продвижения по вопросу ГКБ не последовало, кроме повторных обещаний использовать вариант, открывшийся благодаря Амстердамскому договору – возможность обращаться к «конструктивному воздержанию», при котором голос воздержавшейся страны не будет блокировать консенсус, однако такая страна не будет нести обязательства, связанные с принятием решения. Относительно ОПБО, Хэйн ещё менее убедительно

заявлял, что ГKB будет невозможным, поскольку ни одну из стран нельзя принудить послать свои войска на чужую территорию, против её воли и конституционных процедур. Это, разумеется, справедливое заявление, и этот факт представляет собой ограничение при любых интервенционных операциях – однако он не значит, что принцип ГKB неприменим ни к одному из решений в вопросах безопасности и обороны.

Доклад Барнье был инновационным по ряду причин. Во-первых, он вводил принцип солидарности – на случай, если государство-член ЕС подвергнется нападению со стороны негосударственной террористической организации. Этот принцип, в отличие от статьи V Договора о ЗЕС, не создавал обязательства автоматически предоставить военную помощь, однако он стал крупным достижением после принятия его Австрией, Финляндией и Швецией. Текст статьи I-42 следующий:

1. Союз и его государства-члены действуют совместно в духе солидарности, в случае если государство-член является объектом террористического акта или жертвой природной или техногенной катастрофы. Союз мобилизует все инструменты, которыми он располагает, включая военные ресурсы, предоставленные государствами-членами, чтобы:

- а) предотвратить террористическую угрозу на территории государств-членов;
- защитить демократические институты и гражданское население от любого террористического акта;
- оказывать содействие государству-члену на его территории,

по просьбе его властей в случае террористической атаки;

б) оказывать содействие государству-члену на его территории, по просьбе властей в случае природной или техногенной катастрофы.

2. Подробный порядок выполнения данной статьи изложен в статье III-329.

Группа Барнье пришла к выводу, что оборонные обязательства, сопоставимые с соответствующими обязательствами в рамках ЗЕС, не представляются возможными в свете оппозиции «нейтральных и внеблоковых» государств. Вместо этого был предложен двойной метод более тесного сотрудничества. Так называемое «усиленное» или «гибкое» сотрудничество стало возможным в контексте Амстердамского договора, в том случае, если группа государств-членов выразит, в качестве последнего средства, стремление к более тесной интеграции, чем готов рассматривать Союз. Ниццкий договор распространил сферу применения этого варианта на сферу общей внешней политики и политики безопасности, но не обороны. Конвенция развила эту инициативу, предложив, что до тех пор, пока Европейский Совет не продвинется в направлении общей обороны, метод более тесного сотрудничества будет распространяться на оказание военной помощи в случае вооружённой агрессии против государства-члена. Это предложение создало дилемму для «нейтральных и внеблоковых» сторон, которые не хотели быть заранее исключены из структуры более тесного сотрудничества, но имели трудности в вопросах военной помощи. Благодаря итальянскому председателю

стату, и к удивлению многих, в Неапольском пакете в начале декабря 2003 года был представлен общий пункт о взаимной военной помощи, который под ирландским председательством был сформулирован следующим образом, а впоследствии, стал статьёй 42, параграфом 7 Лиссабонского договора:

В случае, если государство-член подвергнется вооружённой агрессии на его территории, другие государства-члены должны оказать ему помощь и содействие всеми возможными для них средствами в соответствии со статьёй 51 Устава Организации Объединённых Наций. Это не затрагивает особого характера политики безопасности и обороны некоторых государств-членов.⁵⁰

Пункт был дополнен третьим предложением, с целью связать выполнение этих обязательств с коллективной защитой в рамках НАТО:

Обязательства и сотрудничество в данной области продолжают соответствовать обязательствам, принятым в рамках Организации Североатлантического Договора, которая для государств, входящих в её состав, остаётся фундаментом их коллективной обороны и институцией для её осуществления.

«Нейтральные» и «внеблоковые» страны в конечном итоге приняли эти положения, при условии, что они не могут интерпретироваться как присоединение к военному союзу. Результат был несколько парадоксален: эти государства были готовы помочь партнёру по Евросоюзу, который подвергнулся нападению, но помощь оказывали бы самостоятельно, а не вместе с другими. К счастью, в данный момент не существует непосредственной

⁵⁰ Так называемый «Неапольский пакет» был представлен в Дос CIG 60/03 накануне заседания Европейского Совета 12-13 декабря 2003 года.

угрозы агрессии против какого-либо из государств-членов, и у стран есть время привыкнуть к этому новому обязательству.

Во-вторых, в рамках Союза была открыта возможность постоянного организованного сотрудничества для тех государств-членов, «которые отвечают более высоким критериям военных потенциалов и приняли на себя в этой сфере более жёсткие обязательства с целью выполнения максимально сложных миссий» (статья I-41, § 6). Эта форма сотрудничества была более подробно определена в Протоколе, одобренном Межправительственной конференцией 18 июня 2004 года. Полный текст приведён в Дополнении 3 к данной работе. Межправительственная конференция ясно дала понять, что решение принимать участие в миссии должно приниматься единогласно, равно как и решения по более тесному сотрудничеству в сфере общей внешней политики и политики безопасности.

В-третьих, было предложено создать Европейское агентство по вооружению, исследованиям и военному потенциалу (Европейское оборонное агентство), открытое для всех государств-членов. Проект его мандата был включен в статью III-311 Европейской Конституции в неизменённом виде, а впоследствии стал статьёй 45 Лиссабонского договора. Ему предшествует статья 42, параграф 3:

...Государства-члены обязуются постепенно улучшать свои военные потенциалы. Агентство в сфере развития оборонных потенциалов, научных исследований, закупок и вооружений (далее именуемое «Европейское оборонное агентство») выявляет оперативные потребности, содействует мерам по их удовлетворению, вносит вклад в определение и, когда уместно, в реализацию

любой меры, полезной для укрепления индустриальной и технологической базы оборонного сектора, участвует в разработке европейской политики в отношении потенциалов и вооружений, и оказывает помощь Совету в оценке степени улучшения военных потенциалов.

Текст статьи 45 звучит следующим образом:

- способствовать определению целей военных потенциалов государств-членов и оценке соблюдения обязательств, принятых на себя государствами-членами в отношении потенциалов;
- содействовать гармонизации оперативных потребностей и принятию действенных и совместимых друг с другом методов закупок;
- предлагать многосторонние проекты для реализации целей в сфере военных потенциалов, обеспечивать координацию программ, осуществляемых государствами-членами, и управление специальными программами сотрудничества;
- поддерживать исследования в области оборонных технологий, координировать и планировать совместные исследовательские мероприятия, а также разработку технических решений, отвечающих будущим оперативным потребностям;
- вносить вклад в определение и, когда уместно, в реализацию любой меры, полезной для укрепления индустриальной и технологической базы оборонного сектора и для повышения эффективности военных расходов.

В отличие от прошлых организаций по вопросам оснащения, мандат Европейского оборонного агентства представлял комбинированные требования и был привязан к Плану действий по европейскому потенци-

алу (European Capability Action Plan, ECAP), оборонно-технологической и промышленной базе, исследованиям, технологиям, снабжению и оценке. Особенно важно было обсудить требования в кратчайшие сроки. В прошлом, совместные проекты слишком часто создавались уже после достаточно прочного определения национальных требований, в результате чего поиск общих решений становился очень сложным заданием, принимая во внимание несоответствие потребностей различных государств. При наличии ЕОА, вопросы оборонных поставок не были оставлены исключительно на рассмотрение чиновников, отвечающих за вооружение, а рассматривались в комплексном контексте. По этой же причине эта организация получила новое название: Европейское оборонное агентство (ЕОА). Его запуск был сложной задачей, так как не все национальные министерства обороны были готовы к такому объединённому подходу. Необходимые организационные изменения на национальном уровне, несомненно, будут представлять большой интерес для парламентариев.

Возможно, было бы более логичным поместить пункт по поводу оценки в конце мандата, а не в самом начале, однако в любом случае было очевидно, что полномочия ЕОА выйдут далеко за рамки исключительно снабженческих функций. Его устав, место и правила работы были определены Советом, путём голосования квалифицированным большинством. В статье содержится слегка зловещее положение о том, что это решение «должно учитывать степень реального участия в деятельности Агентства». Дальнейшие положения утверждали, что в рамках Агентства должны быть созданы определённые группы, объединяющие государства-члены, которые участвуют в совместных про-

ектах, а также, что Агентство будет выполнять свои задачи в сотрудничестве с Европейской комиссией, при необходимости.

Как уже упоминалось, предложение по созданию Агентства было изъято из проекта Конституции ЕС для раннего выполнения и потому избежало отказа, который постиг Конституцию. Был создан и быстро начал работу подготовительный комитет во главе с бывшим заместителем министра обороны Великобритании Уитни. 14 июня 2004 года Совет утвердил «совместные действия» (Joint Action) по образованию ЕАО. Вскоре были назначены исполнительный директор Агентства и его заместитель, которые начали свою работу уже в сентябре. Кроме этих двух директоров, были назначены ещё пятеро – представители стран-подписантов Письма о намерениях и Бельгии. К концу 2004 года был набран весь штат Агентства, в составе 2030 человек. Бюджет 2004 года составлял 2 млн. евро, а в 2005 году – 24 млн. евро, что включало затраты на заработную плату сотрудников, организацию рабочего процесса и первые исследования дефицита военного потенциала. Наиболее важные решения подлежали единогласному принятию Советом Министров, однако по ежегодным программам следовало проводить голосование квалифицированным большинством голосов Исполнительного совета, с участием всех представленных стран. Дания к Агентству не присоединилась.

На переговорах относительно ЕАО было отмечено явное расхождение мнений по поводу его статуса. В то время как Великобритания

высказывалась в пользу полностью независимого агентства, Германия и Франция выступали за политический контроль со стороны Совета и Комитета по политическим вопросам и вопросам безопасности. Оставалось неясным, в какой мере эти страны были готовы вступить во взаимно обязывающие соглашения. Нидерланды настаивали на единогласном принятии трёхлетних бюджетов. Одной из нерешённых проблем были отношения с Норвегией и Турцией, которые являлись равными партнёрами в Западноевропейской группе по вооружениям (ЗЕГВ). 14 июня под ирландским председательством в протоколе было зафиксировано, что к 30 сентября должна быть достигнута новая договорённость. Это требование не было выполнено, однако 22 ноября 2004 года министры обороны пришли к общему решению, что ЗЕГВ должна быть распущена, а сотрудничество передано в компетенцию ЕАО до середины 2005 года.

ЕАО не стало Европейским эквивалентом американского Агентства перспективных исследований (DARPA). Финансирование проектов перспективных исследований на уровне США для Европы пока что недоступно. Однако была установлена важная связь между исследовательской деятельностью Комиссии в гражданской сфере и её пятилетними рамочными программами. OCCAR продолжает работу и предложило свои услуги,⁵¹ как и группа подписантов Письма о намерениях. Последняя, однако, имеет меньшее организационное значение, поскольку Письмо является рамочным соглашением без исполнительного органа.

Будет ли всего этого достаточно для создания европейского рынка оборонного оснащения (ЕРОО)? Вероятно, нет. Статья 296 (ранее 223), которая выносит оборонные закупки за пределы свободного внутреннего рынка, остаётся неизменной. Действенным аргументом является тот факт, что третьи страны также не сделали свой оборонный рынок более либеральным, поэтому данную статью следует сохранить хотя бы в качестве рычага воздействия. Однако это не должно служить причиной для ограничения конкуренции между членами ЕС. Это мнение высказывалось ещё в 1987 году, в часы независимой Европейской группы разработки программ (ЕПГ), в докладе «мудрецов» Вределинга «На пути к более сильной Европе».

Начало работы ЕАО было обнадеживающим. В ноябре 2005 был принят политически обязывающий Кодекс правил (вступил в силу 1 июля 2006 г.), который содержал требование публиковать все заказы на сумму выше 1 млн. евро на Электронной доске объявлений №1 (ЕВВ 1), и принимать ценовые предложения в ответ на них от компаний из стран ЕС. Это нововведение было успешным, в отличие от Электронной доски объявлений №2 (ЕВВ 2), созданной для размещения генеральными подрядчиками субподрядов для средних и мелких предприятий.

Следующим шагом стало введение Графика повышения потенциалов (2006), в качестве способа достижения одной из приоритетных целей Общей политики безопасности и обороны – закрыть ряд существующих пробелов до 2010 года. Графики планировалось опубликовать с пери-

⁵¹ Административное соглашение между Клод-Франс Арнольд и директором OCCAR Патриком Беллуаром было подписано только 27 июля 2012 года. В нём регулируется обмен секретной информацией, допуск представителей OCCAR на сессии ЕАО по вопросам исследовательских проектов или демонстрации технологий, и допуск представителей ЕАО на встречи OCCAR, после предоставления государствами-членами полномочий по управлению проектом по разработке оснащения.

одичностью в 6 месяцев. Программный документ «Предварительное видение оборонного потенциала и потребностей ЕС в долгосрочной перспективе», опубликованный в октябре 2006 года, преследовал похожие цели. В нём был приведен обзор геополитических, демографических, экономических, технологических и военных тенденций на следующие 20 лет, и описаны потенциалы, необходимые для адекватного реагирования на эти изменения. В документе были описаны следующие ключевые характеристики: синергизм (переход от общевойскового ведения войны к координации усилий с гражданскими участниками), гибкость (скорость реагирования и развёртывания, возможность перестройки сил для достижения оптимального масштаба и равновесия, и возможность быстрого действия на тактическом уровне), селективность (широкий спектр потенциалов и возможность принимать обоснованные решения на каждом этапе операции) и самодостаточность (адекватная тыловая поддержка и доступ к театру военных действий). Эти характеристики были преобразованы в Профиль будущих потенциалов, состоящий из компонентов Командование, Информация, Активация, Защита, Развёртывание, Поддержка. Также была разработана стратегия в области научных исследований и технологий, с указанием целей, средств и направлений.

14 мая 2007 г. управляющий совет ЕОА утвердил «Стратегию европейского оборонно-промышленного комплекса». Потребность в таком документе была очевидна в свете преобладания фрагментации национальных рынков, дублирования научных и промышленных потенциа-

лов, раздробленности ограниченных ресурсов на множество оборонных программ, малых масштабов производства и различий в военных потребностях. Объясняя стратегию, второй исполнительный директор ЕОА Александр Вайз, заявил о необходимости во внесении фундаментальных изменений в управление «бизнесом обороны», и в европейском оборонно-промышленном комплексе, который был бы ориентированным на потенциал, компетентным и конкурентоспособным, но в то же время тесно интегрированным с широкой гражданской промышленной базой.⁵² По его мнению, ключевыми задачами правительств является:

- Чёткое определение приоритетов относительно потребностей, необходимых технологий и ключевых промышленных потенциалов;
- Консолидация спроса, не только на разработку нового вооружения, но и на закупки готовых систем, общие программы по модернизации существующего вооружения и обслуживание вооружения, находящегося в эксплуатации;
- Увеличение объёма капиталовложений. Годом раньше министры обороны уже пришли к согласию, что следует «вкладывать в больших объёмах, более рационально, и совместно»;
- Обеспечение безопасности поставок согласно «Рамочному соглашению о безопасности поставок в условиях оперативной срочности» от сентября 2006 г.;
- Повышение уровней компетентности и конкурентоспособности с целью разработки единого европейского рынка оборонного вооружения, и введения Кодек-

са правил оборонных закупок от ноября 2005 г.

Тем временем, консорциум в составе четырёх европейских институтов проводил исследование по запросу ЕОА, с целью оценки успешных и неудачных результатов прошлых программ по оборонному сотрудничеству в Европе, и разработки краткого руководства по запуску успешной программы. Отчёт с результатами исследования⁵³ был опубликован в октябре 2007 года и очертил четыре направления работы: потребности, бюджеты, управление, и промышленное сотрудничество. Основным критерием успешности программы была поставка соответствующего потенциала в срок и в рамках бюджета. В отчёте также было подчёркнуто, что чем более передовой, инновационной и сложной является технология, тем выше будет риск возникновения проблем в связи с её разработкой и поставкой. Франко-немецко-испанская программа по разработке вертолёта Tiger была достаточно успешной, благодаря инновационному использованию сотрудничества на протяжении срока эксплуатации. Четырёхсторонний проект Eurofighter был менее успешен за счёт превышения бюджета и задержек в поставках, однако доказал наличие значительного экспортного потенциала.

Высокая сложность программ по разработке пилотируемых летательных аппаратов и постоянное увеличение расходов, связанных с ними, привели к сокращению количества программ по разработке истребителей Eurofighter, Rafale, Gripen (ЕС) и единого ударного истребителя F-35 (США). В сфере разработки наземных систем международное сотрудничество было менее развито,

⁵² См. <http://www.eda.europa.eu>.

⁵³ Бюллетень No. 69 Института исследования вопросов безопасности ЕС в Париже, «Опыт европейских программ по оборонному оснащению» (*Lessons learned from European defence equipment programmes, October 2007*).

так как стоимость этих технологий была ниже – как результат, в странах Европы существует 23 вида боевых бронированных машин. В свою очередь, военно-морские технологии разделяются на отдельные платформы, которые могут быть произведены на национальном уровне, и сложные системы, для создания которых требуется международное сотрудничество. В настоящее время в Европе существует 20 военно-морских программ.

В отчёте был сформулирован ряд принципиальных рекомендаций в пяти ключевых областях:

1. Потребности

- Утвердить общий процесс определения потребностей с целью достижения приоритетных целей на 2010 год и создания Механизма разработки потенциалов;
- Стимулировать взаимопроникновение элементов военных доктрин стран-участников;
- Задействовать промышленность уже на ранних этапах процесса;
- Предусмотреть сопровождение оснащения в процессе эксплуатации, в т.ч. техническое обслуживание, обучение личного состава, снабжение и оперативная эксплуатация (что, как правило, минимум на 50% дешевле закупки нового оснащения).

2. Исследование и технологии

- Обеспечить обмен информацией по планированию в области исследований и технологий;
- Установить приоритетную цель в области исследований и технологий;
- Стимулировать европейские программы по исследованиям в оборонной сфере.

3. Промышленное сотрудничество

- Отказаться от принципа справедливого оборота (*juste retour*) в течение 10 лет;
- Продлить соглашения о безопасности поставок путём включе-

ния всех партнёров ЕОА в существующее соглашение в рамках Письма о намерениях (LoI);

- К 2010 году, распространить положения кодекса правил закупок на международные программы, для стимулирования совместных тендеров и предотвращения роста цен.

4. Бюджеты

- Обеспечить обмен информацией о национальных бюджетных процедурах в рамках ЕОА;
- Использовать многолетние бюджеты для целевых программ;
- Совершать стартовые капиталовложения (на этапах демонстрации и разработки) и создавать коллективные «бюджеты для управления рисками».

5. Управление проектами

- Использовать объединённые группы по разработке проектов с постоянной базой;
- В контрактах поставить акцент на поставку;
- Отдавать предпочтение генеральным подрядчикам и обеспечить прозрачность процесса сотрудничества с субподрядчиками;
- Разработать систему защиты прав интеллектуальной собственности по принципу системы Европейского патента;
- Разработать процесс совместного анализа экономической эффективности для выбора совместных программ;
- Использовать стандартные контракты OCCAR для совместных программ;
- Если страна-участник программы отказывается от участия или сокращает своё участие в программе, с неё взимается крупный финансовый штраф, выплачиваемый в пользу участников промышленности и других стран-участников программы. Эти рекомендации представляют

определённую ценность для международного сотрудничества в любой сфере. Трудно сказать с уверенностью, стали ли они частью законодательства ЕОА, однако их следует придерживаться на начальной стадии любого нового проекта. Среди конкретных результатов работы ЕОА: программа обучения вертолётчиков в Афганистане (ЕОА был организован ряд международных учений, последними из которых были Hot Blade 2012 в Португалии в июле 2012 года, при участии авиационной поддержки F-16 и объединённого подразделения по защите гражданского населения, и Green Blade в Бельгии, в сентябре того же года), мобильная лаборатория по борьбе с самодельными взрывными устройствами (СУВ, придорожные бомбы), система обмена данными для морских патрулей, и работа по разработке нового поколения систем по борьбе с морскими минами, в том числе автоматизированных. Создание европейского авиационного транспортно-командования (European Air Transport Command, EATC) в Эйндховене может значительно улучшить координацию в области стратегических перевозок и снабжения. В июле 2012 года были проведены первые европейские учения по воздушным перевозкам, при участии Бельгии, Чехии, Франции, Германии, Нидерландов и Испании, с использованием самолётов C-130. Доступность самолётов A400M также позволит нарастить потенциал по воздушным перевозкам. В 2012 году должна была начать работу оперативная структура по закупке и управлению коммуникационными системами (European Satellite Communications Procurement Cell, ESCPC), оператором которой должна стать компания Astrium.

ЕОА было менее успешным в краткосрочных проектах, направленных на быстрый результат, таких

как разработка ББМ, БПЛА и систем заправки самолётов в воздухе, потому что в подобных проектах правительства, руководствуясь национальными интересами, продолжали отдавать предпочтение национальным производителям. Не было практически ни одного проекта, в котором приняли участие сразу все страны-участники. В рамках союза 27 стран участие всех стран в каждом проекте, разумеется, не было необходимо – однако в результате этого образовалось большое число мелких проектов, основанных на временном сотрудничестве ограниченного количества сторон. Этого было недостаточно для достижения желаемого уровня стандартизации и экономики масштаба, и европейский оборонный рынок остался в фрагментированном состоянии.

Более фундаментальные критические замечания в адрес ЕОА высказывались в отношении отсутствия практической реализации политики. Список этих упущений достаточно длинный.⁵⁴ Так, всё ещё не утверждён единый процесс преобразования Общей политики безопасности и обороны в конкретный проект, на основании общих оперативных целей и общих оперативных потребностей. Определить состав неотложных потенциалов, подлежащих срочной разработке, оказалось сложнее, чем все того ожидали. Первая программа совместного инвестирования (JIP) в области защиты войск получила значительный объём финансирования, однако текущая такая программа в области инновационных проектов и новейших технологий страдает от

недостатка средств. На основе ЕОА было создано 18 проектных групп, но не все получают финансирование в рамках разработки неотложных потенциалов. Пока что не определены наилучшие практики сотрудничества в сфере вооружения, и не созданы возможности для обучения личного состава – поэтому совместные проекты по-прежнему основываются на процедурах, принятых в стране-лидере соответствующего проекта, вместо применения единого общеевропейского процесса управления проектами. Приоритетные цели на 2010 год не были выполнены, а гармонизированное оборонное планирование на многостороннем уровне не стало реальностью.

Отдельного критического замечания заслуживают отношения между крупными и мелкими странами. Крупные страны выигрывают от Кодекса правил за счёт получения большего доступа к рынку, в то время как мелким странам сложно конкурировать на рынке, поскольку большие рынки поделены между несколькими крупными подрядчиками. Общие оперативные требования «перехватываются» большими государствами. Разумеется, следует признать, что большие страны предлагают большие объёмы потенциалов, но также предоставляют своим коллегам возможность участвовать в промышленных проектах. Европейская группа оборонной промышленности (EDIG) уже не существует в качестве основной лоббирующей группы на европейском рынке, однако вице-президенты крупных концернов (EADS, BAE Systems, Thales)

по вопросам стратегий регулярно проводят встречи.

Ливийский кризис продемонстрировал ряд серьёзных пробелов – средства заправки самолётов в воздухе, высокоточные боеприпасы, системы наведения, и сбор информации, наблюдение, определение цели и рекогносцировка – и создал новый стимул к развитию. В идеальном варианте, ЕОА должно быть уполномочено рекомендовать своим участникам внесение необходимых изменений в их процесс оборонного планирования, основываясь на «лучших практиках», и следить за их реализацией. В качестве альтернативы, ЕОА могло бы приобрести «пакет помощи» для боевых групп, с целью восполнения затрат на поддержание системы полугодовых дежурств. Однако вместо слежения за действиями своих участников, ЕОА само находилось под их пристальным контролем, и спектр полномочий, предоставленных ему, был крайне ограничен.

Многостороннему подходу к сотрудничеству в сфере обороны был нанесён удар, когда 2 ноября 2010 года Франция и Великобритания заключили соглашение о сотрудничестве в сфере обороны и безопасности. Оба государства достаточно высокопарно высказали свои намерения выступать в качестве лидеров в сфере безопасности и обороны, однако не конкретизировали пути реализации такого лидерства, за исключением заявления о том, что их сотрудничество будет выгодно для всех союзников.⁵⁵ Фактически, их декларация была ориентирована ско-

54 Полковник Крис Девиль. «Важность ЕОА для стран со средним и малым оборонным потенциалом». (Colonel Kris Dewilde, 'The importance of the EDA for Medium and Small defence Countries'.) Презентация на 27-й Международной сессии Eurodefense, Королевский оборонный институт, Брюссель, 20 октября 2011 г.

55 «...наши оборонные бюджеты составляют более половины совокупного оборонного бюджета других европейских стран, а также две трети затрат на исследования и технологии. Мы состоим в числе наиболее активных участников операции в Афганистане... Сегодня мы достигли беспрецедентно высокого уровня уверенности друг в друге».

рее на НАТО, чем на ЕС, а Европейское оборонное агентство даже не было упомянуто. Целью соглашения было сотрудничество между тремя службами, объединение и разделение материалов и вооружения, в т.ч. путём взаимозаменяемости, создание совместных систем и взаимный доступ на оборонные рынки. Великобритания обязывалась установить разгонные и тормозные устройства на своём будущем авианосце, что позволило бы как британским, так и французским самолётам осуществлять взлёт и посадку с авианосцев обеих стран. Таким образом, к началу 2020-х годов, Великобритания и Франция имели бы возможность развернуть объединённую авианосную ударную группу. Второе соглашение регулировало создание совместных радиографических/гидродинамических систем, связанных с независимыми ядерными силами сторон.

Заголовок *Financial Times* от 4 ноября 2010 года резюмировал мнение многих: «Бюджетная Антанта. Англо-французское оборонное сотрудничество – шаг логичный, но не простой.» В статье было подчеркнуто, что ни Великобритания, ни Франция не располагают средствами для разработки собственного «малозаметного БПЛА», который мог бы быть последователем единого ударного истребителя F-35. Однако для успешного осуществления, международный проект не следует рассматривать как план создания рабочих мест, а ориентироваться на получение максимального качества с минимальными расходами, и избегать множественных вариантов.

Соглашение очень скоро столкнулось с трудностями. В области

ядерных подводных лодок сотрудничество не представлялось возможным, а в области БПЛА Великобритания предпочитала совместные закупки готовых систем, в то время как Франция была заинтересована в совместной разработке.⁵⁶ Три месяца спустя, сотрудничеству в воздушно-морской сфере был положен конец благодаря решению Великобритании не приобретать модель F-35C с разгонными устройствами, а вместо неё закупить самолёты F-35B с возможностью укороченного взлёта и вертикальной посадки (которые США резервировало для собственного использования). В области БПЛА наблюдался некоторый прогресс, но не в отношении средневысотных БПЛА с большой продолжительностью полёта – а именно они рассматривались как наиболее неотложный потенциал. Вместо этого Dassault Aviation и BAE Systems был присуждён небольшой контракт на осуществление первой фазы демонстрационного проекта боевого БПЛА (с перспективой на 2030-40 гг.). Также был заключён контракт на сотрудничество в рамках проекта по тактическому БПЛА *Watchkeeper*, поставляемому компанией *Thales* британской армии. Однако для Великобритании ещё более негативным было намерение нового министра обороны Франции Жан-Ива Ле Дриана расширить рамки двустороннего сотрудничества на другие страны, в частности Германию.

В середине 2012 года директор ЕОА по вопросам исследований и технологии начал бить тревогу относительно упадка в НИОКР, особенно в контексте совместного сотрудничества. Вместо 2% уровня, установленного министрами обороны в

2005-2006 гг., размер финансирования НИОКР составлял всего 1.1% оборонных бюджетов, 88% из которых оставались в рамках национальных исследовательских проектов.⁵⁷ В качестве первого шага в сторону исправления ситуации, он предложил объединить ресурсы небольшой группы стран, как уже было сделано в случае с Европейским космическим агентством, где 15% финансирования распределяется на программы совместного исследования технологий будущего. В седьмой рамочной программе Европейской комиссии ещё не предусматривалась возможность включения проектов по военной безопасности, однако это не должно стать препятствием для подготовки комплексной стратегии кибербезопасности и «Ключевых высокоэффективных технологий», так как в этих сферах Европа особенно заинтересована в обеспечении своей независимости. В качестве положительного примера можно привести программу *Magnus* по разработке высокопроизводительных радаров с использованием нитрида галлия, в которой участвовали шесть государств. Программа была утверждена в 2004 году и сейчас находится на стадии изготовления первых прототипов.

В числе других программ были: разработка автоматизированных морских систем (стартовала в 2010 г.); противоминная борьба, с учётом планов Бельгии, Франции и Нидерландов заменить противоминные корабли к 2018 году; беспилотные летательные аппараты, переименованные в «дистанционно управляемые авиационные системы»; борьба с самодельными взрывными устройствами (СВУ).

⁵⁶ Директор по вооружению Генерал Лорен Коле-Бийон (*General Laurent Collet-Billon*) на конференции *Les Echos*, 14 февраля 2012 г.

⁵⁷ Интервью Кристиана Бреана (*Christian Bréant*) в выпуске *Europe Diplomacy and Defence*, No. 529, 10 July 2012.

Ориентируясь на пример центра исследований в области гражданской авиации (в рамках системы EREA), ЕОА также запустило новую инициативу с целью формирования «Европейского центра оборонных исследований», с веб-сайтом, на котором национальные институты могут размещать информацию о своём опыте, проектах и потребностях, и искать партнёров.

В недавнее время наблюдается прогресс на нескольких направлениях. 22 марта 2012 года на собрании управляющего совета ЕОА министры обороны утвердили политическую декларацию относительно разработки систем дозаправки самолётов в воздухе, а также подписали декларацию о намерениях по использованию международных модульных медицинских подразделений в полевых госпиталях. Также делают успехи некоторые из инициатив по объединению и разделению ресурсов: программа по обучению вертолётчиков, с учениями в Португалии и Бельгии; разработка сети наблюдения за морским пространством (при участии 14 стран); европейская группа по закупке технологий спутниковой связи (4 страны). ЕОА развивает инициативы по объединению и разделению в четырёх направлениях: разведка и наблюдение; спутниковые технологии военного назначения; высокоточные боеприпасы; тыловое обеспечение военно-морских сил. Группа из шести министров обороны также начала экологический проект по установке солнечных панелей на зданиях оборонного комплекса.

Несмотря на то, что ЕОА добились определённых результатов, его работа не оправдала всех ожиданий 2003 года, а именно, что агентство сможет реализовать объединённый подход к определению потребностей, научно-исследовательской работе, планированию, закупкам, и совместному использованию потенциалов. Страны-участники ЕОА, особенно их министерства обороны, не в полной мере воспользовались возможностями, предложенными агентством. По-прежнему присутствует большой разрыв (как на национальном, так и на международном уровне) между стадией развития потенциалов (планирование, организация и оперативное управление вооружёнными силами) и стадией вооружения (исследование, разработка, испытания, закупки) – они фрагментированы как на организационном, так и на концептуальном уровне, и финансируются практически исключительно за счёт собственных бюджетов государств. В результате этого, оснащение всегда поставляется позже срока, выходит за рамки бюджета, и не отвечает эксплуатационным требованиям.⁵⁸ Можно высказать аргумент, что любой вид сотрудничества имеет свои преимущества, даже сотрудничество небольшими группами с непостоянным составом. Однако вывод очевиден: по-прежнему не существует ни чёткого видения европейских приоритетных целей, ни общего объединения потенциалов, который помог бы сохранять равновесие и достигать этих приоритетных целей.

4.4. РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ

Европейская комиссия предпринимала многочисленные попытки поместить торговлю оборонной продукцией в сферу общего рынка (и поднять пошлины на импорт продукции из третьих стран), но всегда сталкивалась с сопротивлением со стороны стран с развитыми отраслями оборонной промышленности. Незначительный успех был достигнут в сфере продукции «двойного назначения», применимой в гражданской и военной сферах. 19 сентября 1994 года Совет Евросоюза установил общий режим контроля над экспортом товаров и услуг двойного использования в третьи страны, что стало результатом взаимодействия Сообщества и Общей внешней политики и политики безопасности.⁵⁹ В июле 2000 года эта система была заменена новым режимом контроля, основанным исключительно на статье 133, согласно которой принципы и списки были переданы в ведение Еврокомиссии, которая получала исключительное право инициативы. Все решения Совета Евросоюза должны приниматься квалифицированным большинством, а не единогласно, как было ранее. Однако, как отметил Буркард Шмитт, поскольку перечень названий товаров и услуг, подлежащих контролю, является собранием перечней, содержащихся в международных договорах по режимам нераспространения, в которых Комиссия не представлена (таких, как Вассенаарское соглашение, Режим

⁵⁸ Отчёт Европейскому Парламенту по итогам 2011 г. Там же, с.17.

⁵⁹ Правила Совета (ЕС) 3381/94 и Решение Совета 94/942/ CFSP были опубликованы в официальном журнале Европейского Сообщества (Official Journal of the European Communities. L 367. December 31, 1994. P. 1-163). Основанный на Правилах и Решении, этот режим представлял собой пример комплексного подхода. Механизмы и процедуры контроля, обозначенные в Правилах, стали частью закона Сообщества. Решение было принято в рамках статьи J.3 (сейчас ст. 14 TEU) в качестве Совместного действия (Joint Action) в рамках ОПБО, с перечнем допустимых направлений и объектов экспорта.

контроля над ракетными технологиями и Группа поставщиков ядерных технологий), то государства-члены сохраняют своё доминирующее положение.⁶⁰ Более того, эффективная реализация этого режима возможна лишь при наличии достаточных методов контроля на национальном уровне и содействия представителей промышленности.⁶¹ Европейские правительства поддерживают неофициальные контакты с промышленностью, но только Швеция имеет для этого организованную модель, в виде Комитета по контролю за шведским экспортом, который сообщает компаниям об изменениях в шведской, европейской и американской политиках и обеспечивает их обратную связь с правительством. С 1991 года в США существует Департамент исполнительного надзора над бизнесом, обладающий защищённой сетью, которая объединяет более 3000 представителей фирм, занимающихся экспортом товаров и услуг двойного назначения, и Управление экспортного контроля Министерства торговли США.⁶²

Новый режим, внедрённый Евросоюзом, представлял собой шаг вперёд по сравнению с Кодексом по контролю над экспортом вооружений, который был принят Советом Евросоюза 8 июня 1998 года как Декларация в рамках Общей внеш-

ней политики и политики безопасности. Этот Кодекс был разработан Советом рабочей группы по экспорту вооружений (COARM) и содержал восемь критериев по экспорту:

- уважение международных обязательств членов Евросоюза, в частности, санкций, принятых ООН, Евросоюзом и соглашений по нераспространению;
- соблюдение прав человека в стране назначения;
- внутреннее положение страны назначения;
- сохранение мира, безопасности и стабильности в регионе;
- национальная безопасность стран-членов Евросоюза, а также дружественных стран и стран-союзников;
- поведение страны-покупателя относительно международного сообщества, в частности, её отношение к терроризму, суть её воинских союзов и уважение к международному праву;
- наличие риска того, что военное оснащение и техника могут быть модифицированы на территории страны-покупателя или реэкспортированы в нежелательном направлении;
- сочетаемость экспортного вооружения с техническим и экономическим потенциалом страны-получателя.⁶³

Режим, установленный в июле 2000 года, определил механизм консультаций для разрешения конфликтов интересов между странами, когда одна из них отказывается другой в экспортной лицензии. Страны-участницы обязуются информировать друг друга об отказе в экспортных лицензиях, проводить консультации в случаях, когда одна из стран имеет намерение дать отказ, и объяснять причины подобных действий. На уровне Сообщества создана консультационная группа, подотчётная Еврокомиссии и состоящая из должностных лиц, ответственных за выдачу лицензий, и таможенных служащих, которая проводит регулярные сессии с целью обсуждения практического применения данных правил и достижения консенсуса в его толковании. Это задание не из лёгких, поскольку правила остаются достаточно размытыми, в связи с чем Шмитт заключил, что режим представляет собой главным образом общую рамочную структуру для национальной политики разных государств. Страны-участницы признают экспортные лицензии на взаимной основе, но не всегда согласны с ними. Очевидно, механизм взаимных консультаций не в состоянии эффективно компенсировать отсутствие общей экспортной политики. Этот вопрос остаётся на повестке дня парламентов.⁶⁴

60 *Общая Европейская политика для защиты и двойного использования? (A common European export policy for defence and dual-use items? // Occasional Paper. No. 25. WEU Institute for Security Studies. May 2001. p. 8-9). См. также: монография Chaillot Paper. No. 63. с. 31). В Правила Совета (ЕС) 1334/2000 от 30 июня 2000 г. вносились поправки пять раз. Последняя обобщенная версия – Правила 149/2003 – опубликована в «Official Journal», L 30/2003.*

61 *См. Элисон Ж.К. Беилс, Исабель Фроммель. Бизнес и безопасность, государственно-частные отношения в новой среде безопасности. Гл. 6. Стратегический контроль экспорта и частный 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. с. 76-83).*

62 *Там же. с. 16, сноска 62.*

63 *Определён на заседаниях Европейского Совета в Люксембурге (29 июня 1991 г.) и Лиссабоне (2627 июня 1992 г.).*

64 *Бауэр Сибилль, Бромли Марк. Улучшая ежегодный отчет (Sibylle Bauer and Mark Bromley. Improving the Annual Report // SIPRI Policy Paper. No. 8. November 2004). В статье рекомендовалось заключить соглашение по общим отчётным требованиям и сравнению данных по экспортным лицензиям, но также отмечалось, что намечился сдвиг в сторону приращения данных, поставляемых промышленностью. Был проанализирован опыт 18 стран ЕС.*

Деятельность Комиссии в отношении таможенных пошлин не была успешной. В январе 2003 года Советом были приняты правила, приостанавливающие импортные пошлины по ряду военной техники.⁶⁵ Положительным шагом стала инициатива Комиссии по созданию европейского «Руководства по оборонной стандартизации» с помощью Европейского комитета по стандартизации (который играл важную роль в преодолении препятствий в создании внутреннего рынка, развивая программу проекта Комиссии «Европа-1992») и участия министерств обороны и промышленности. Впоследствии была создана рабочая версия, содержащая ссылки на стандарты, общепринятые условия закупочных контрактов, и директивные принципы оптимального выбора стандартов.

Комиссия также вовлечена в работу в сфере исследований и технологий. Её рамочные четырёхлетние программы являются важным стимулом и спонсором технологического развития. Эти программы были впервые запущены в 1984 году, и сейчас находятся в седьмом периоде действия. При этом финансирование со стороны Европейского сообщества составляет более 5% от всех расходов на научно-исследовательскую работу в гражданской сфере. Одной из семи приоритетных тем является авиация и космос. Несмотря на то, что рамочные программы финансируют только гражданские проекты, они также приносят выгоду и военной сфере. В любом случае финансирование гражданских программ по исследованиям и развитию помогает промышленности оставаться конкурентоспособной на фоне

снижения спроса на вооружение и военную технику. Более того, технологии двойного назначения были постепенно включены в рамочные программы, такие как программа глобального мониторинга окружающей среды и безопасности, программы по средствам защищённой связи, и программы по безопасности компьютерных сетей. Недавно Евросоюз также признал наличие связи между исследованиями в военной и гражданской сфере. На заседании 20-21 марта 2003 года, председательством Европейского Совета было официально заявлено, что «научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в сфере обороны и безопасности могут способствовать продвижению передовых технологий, тем самым стимулируя инновации и повышая конкурентоспособность». Европейскому Совету было предложено «проанализировать роль научно-исследовательских работ в сфере оборонных закупок в общем контексте исследовательской деятельности Евросоюза, включая возможность создания Европейским Советом межправительственного агентства по развитию оборонного потенциала и военным закупкам».⁶⁶ Эта инициатива была высказана параллельно с похожим предложением Европейской конвенции, и, несколько месяцев спустя, Европейский Совет на заседании в Салониках принял решение о создании такого агентства. Возрастающее внимание к «Лиссабонским вопросам» относительно усиления инновационной деятельности и повышения конкурентоспособности также свидетельствует в пользу такого вектора развития, даже если некоторым странам

не нравится межправительственный характер этой новой структуры.

Комиссия Проди опубликовала «Зелёную книгу» по закупкам в области обороны с целью начать обсуждение по поводу необходимости принятия на европейском уровне инициатив, направленных на регулирование рынка оборонных закупок. Действуя по рекомендации «консультативной группы экспертов», Комиссия Проди объявила о создании Европейского консультативного совета по вопросам исследований в сфере безопасности (European Security Research Advisory Board) и о запуске Программы исследований в сфере европейской безопасности (European Security Research Programme). Комиссия задала ряд вопросов в начале процесса консультаций, который закончился через четыре месяца после публикации документа 23 сентября 2004 г.⁶⁷ Было высказано мнение о том, что чисто европейский рынок вооружений является жизненно важным для повышения конкурентоспособности европейской промышленности, однако текущая ситуация характеризуется фрагментарностью рынков, сосредоточенных исключительно на национальных направлениях, специфичностью оборонных закупок и сложными юридическими рамками. В Статье 296 Договора о функционировании Европейского Союза говорится:

- ни одно из государств-членов не обязано предоставлять сведения, разглашение которых, по его мнению, противоречило бы существенным интересам его безопасности;
- каждое государство-член может принимать меры, признанные им необходимыми для защиты су-

65 Поставление Совета (ЕС) 150/2003, основанное на статье 26 СЕС // Official Journal. No. 25. January 20, 2003.

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.

ществленных интересов своей безопасности, которые связаны с производством оружия, боеприпасов и военных материалов или с торговлей ими; эти меры не должны искажать условия конкуренции на внутреннем рынке в отношении продукции, не предназначенной для специфически военных целей.

Эти формулировки содержались в статье 223 с момента основания Европейского сообщества. В 1958 году Совет принял список продукции, к которой будут применяться положения этой статьи. К настоящему времени этот список явно устарел. В «Зелёной книге» Комиссия утверждала, что правила Сообщества также принципиально применимы к сектору обороны, но государства-члены могут уклониться от их выполнения в ситуациях, изложенных в Договоре. Такое уклонение не является автоматическим освобождением от выполнения правил, но должно быть оправданным, причем доказательства для такого оправдания должны предоставляться самими государствами-членами. Однако тот факт, что лишь небольшое количество тендеров было опубликовано в официальном журнале ЕС, указывает на то, что ряд стран полагают, что они могут автоматически уклоняться от выполнения.

Комиссия действовала последовательно и, учитывая принцип subsidiarity, опиралась на работу, проделанную рабочей группой Совета по политике вооружений (POLARM), Западноевропейской группой вооружений (WEAG) и группой по основанию агентства (Agency Establishment Team). Она также признала, что государства должны иметь доступ к соответствующему промышленному и технологическому потенциалу на протяжении всего эксплуатационного цикла системы и поддерживать

длительные и надёжные отношения с поставщиками. Так как объёмы производства ограничены, а риск коммерческого отказа высок, «требуется государственная поддержка». Главной ценностью «Зелёной книги» была работа, проделанная с целью начала дискуссии и создания перечня вопросов, ответы на которые должны быть даны в процессе консультации:

- Считаете ли Вы, что данное изложение существующих правовых рамок будет полезным/необходимым/достаточным?
- Требуют ли разъяснения какие-либо другие аспекты рассматриваемой системы Европейского Сообщества?
- Полагаете ли Вы, что правила существующих директив уместны/неуместны по отношению к конкретным характеристикам оборонных контрактов?
- Будет ли конкретная директива полезным/необходимым инструментом для создания европейского рынка оборонной продукции и усиления промышленной и технологической базы европейской обороны?
- Каково Ваше мнение относительно использования возможной директивы для осуществления закупок другими органами, например, Европейским оборонным агентством?
- Процедуры: считаете ли Вы, что существующая процедура торгов с предварительной публикацией подходит для особых потребностей оборонных закупок? В каких ситуациях возможно применение процедуры торгов без предварительной публикации?
- Масштаб: какой способ наиболее подходит для определения сферы применения? Следует ли ввести общее определение?

Если да, то какое? Например, сочетание определения и списка?

- Исключения: считаете ли Вы, что было бы полезно/необходимо определить категории продукции, которые будут однозначно исключены из директивы?
- Публикация: считаете ли Вы, что следует использовать централизованную систему публикаций, и если да, то каким образом она должна функционировать?
- Критерии отбора: какие критерии, на Ваш взгляд, должны быть приняты во внимание, в дополнение к критериям, уже изложенным в существующих директивах, с учётом конкретной специфики сектора обороны? Конфиденциальность, безопасность поставок, прочие? Каким образом следует определять эти критерии?

Тем временем, Комиссия объявила план подготовительных действий по исследованиям в области безопасности (Preparatory Action on Security Research, PASR) на 2004-2006 годы, с целью развития европейской культуры безопасности с соответствующей промышленной поддержкой, развития синергизма между гражданскими и военными исследованиями, а также между государственным и частным секторами, и стимулирования инвестиций в технологии (для достижения уровня финансирования исследовательских работ в размере 3% от ВВП). Приоритетами проекта были: улучшение понимания ситуации, защита сетевых систем, защита от терроризма (в т.ч. биологического терроризма), а также взаимосовместимость систем информации и связи. Бюджет на первый 3-летний период составлял 65 млн. евро.⁶⁸ Эта инициатива может принести много пользы, при условии, что не начнутся очередные споры по по-

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

воду компетенции и сфер влияния. Вопросы, поставленные Комиссией, оставались на повестке дня ЕОА.

Отдельно следует отметить участие Комиссии, совместно с Европейским космическим агентством, в разработке европейской программы глобальной спутниковой навигации Galileo. О необходимости этой программы было много споров, в связи с тем, что она дублировала американскую Глобальную систему местоположения (GPS), однако в конце концов было принято положительное решение, поскольку США отказывались передать какую-либо часть GPS под иностранный контроль. Программа изначально планировалась в форме государственно-частного партнёрства. В ноябре 2007 года совет министров финансов и экономики (ECOFIN) и Европейский Парламент утвердили бюджет на пространственный сегмент программы в размере 3400 млн. евро на период с 2007 по 2023 гг. В апреле 2008 года был успешно запущен спутник GIOVE-B, в состав которого вошли ключевые технологии. Galileo является гражданской системой и находится под гражданские контролем, но «может предоставлять услуги, в которых могут быть определённые системы безопасности».⁶⁹

4.5. НАЦИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Оборонные бюджеты европейских стран находятся под постоян-

ным давлением. Даже после прекращения шумихи начала 90-х годов относительно «дивидендов мира», очень немногие страны оказались способными поддерживать уровень вооружённых сил в условиях экономики. В то же время, новые тенденции в США, такие как «революция в военном деле», трансформация и сетевые войны, оставили европейцев далеко позади. До какой степени эти новые понятия и технологии могут и должны быть применены к типам операций, в которые может быть вовлечена Европа? Кроме того, после впечатляющего первого этапа войны в Ираке, зависимость вооружённых сил от информационных технологий в вопросах гарантирования выживаемости и поражающего действия лёгких мобильных наземных транспортных средств имела свои недостатки, выраженные в увеличении числа жертв.⁷⁰

В Приложении 5 приведены размеры расходов стран НАТО на оборону в 2003 году. Картина не внушает оптимизма. Европейские члены НАТО тратят в среднем 2% валового внутреннего продукта на оборону, однако эта цифра была раздута высокими показателями Греции и Турции, которые потратили 4,2 и 4,8% соответственно. Выше среднего показателя также находились Франция, Великобритания, Чехия и Португалия (большинство затрат которой приходится на личный состав, а по затратам на оснащение она стоит на предпоследнем месте, в то время как на последнем месте – Бель-

гия). Норвегия и Польша находятся на среднем уровне, а девять из четырнадцати членов альянса – ниже среднего. Для сравнения, оборонные затраты США составили 3,5% валового внутреннего продукта, в котором доля оснащения составила 27,6%. Как правило, приемлемым уровнем капиталовложений в оснащение считается 20%, но этот показатель превысили лишь Турция, Великобритания, Норвегия, Чехия и Франция. Инвестиционный уровень США превысила только Турция. Германия, с 14%, находится на седьмом месте с конца.

Великобритания была первым государством, которое инициировало концептуальный пересмотр оборонного сектора с целью реструктурирования своих сил с учётом ситуации, которая сложилась после окончания холодной войны. По состоянию на 2004 год, Великобритания успешно увеличила оборонный бюджет на 1,4% в год на протяжении трёх лет. Это сопровождалось серьёзным сокращением личного состава, которое было необходимо, чтобы получить возможность заплатить за новые технологии и преобразования. Министр обороны Джефф Хун объяснил, что правительство хотело «уйти от акцента на численность к акценту на эффективность и результативность, и на реализации возможностей, предоставленных новыми технологиями и сетевым потенциалом». В целом, количество сокращений составило 25 тыс., из числа 300 тыс. военных и гражданских рабочих мест во всех

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

70 Жозеф Н. Майт, Ричард Л. Куглер. *Альтернативные подходы к трансформации армии (Joseph N. Mait, Richard L. Kugler. Alternative approaches to Army transformation // Defense Horizons. No. 41. July 2004)*. Опубликовано Центром технологии и политики национальной безопасности Национального университета обороны.

71 *The Economist*. July 24, 2004. P. 32 и *Defence News*. July 26, 2004. p.1 и 8. См. также: Эндрю Д. Джеймс. *Оборонная промышленность и трансформация: европейская точка зрения. Гл. 8. Трансатлантические трансформации: подготовка НАТО к XXI веку (Andrew D. James. The defense industry and transformation: a European perspective. Chapter 8. Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st century. Там же. 2004)*.

военных органах и самом министерстве обороны.⁷¹

Некоторые из этих сокращений на практике были менее шокирующими, чем кажется, благодаря внедрению современных технологий на замену старым: например истребителя Eurofighter (оборудованного крылатой ракетой Storm Shadow, созданной компанией MBDA для Великобритании и Франции) новой бронетанковой техники, артиллерийских установок и вертолётов Apache. В целом, внедрение этих технологий имеет смысл в современном пространстве безопасности, где воздушная угроза остаётся низкой, противолодочная оборона более не является приоритетом, а танковые битвы отошли в прошлое. В любом случае, правительство Великобритании предложило оборонной промышленности весомый реконструкционный пакет на следующие 15 лет, позволяющий начать обсуждение вопросов реструктуризации.⁷²

При сокращении личного состава вооружённых сил правительство Великобритании рассчитывало на улучшение ситуации в Северной Ирландии, где армия была серьёзно перегружена. В военную операцию в Ираке была вовлечена половина британской армии. Использование такого количества личного состава в длительной операции было бы невозможным. В операции в Афганистане, Великобритания была вторым по величине участником, предоставив 9500 человек личного состава. Великобритания также ясно дала понять, что не в состоянии

следовать американскому видению полномасштабного преобразования вооружённых сил, а должна придерживаться поэтапного подхода. Подобная ситуация наблюдается и в других европейских странах.

Обзор стратегической обороны и безопасности, опубликованный в 2010 году, нанёс новый удар по оборонному бюджету, сократив оборонные расходы на 8%. Численность армии сокращалась до 95 тыс. (включая пять бригад, готовых к развёртыванию), при этом количество танков и тяжёлой артиллерии сокращалось на 40% и 35% соответственно. Выводился из эксплуатации флагман ВМС – лёгкий авианосец HMS Ark Royal, и его десантное судно, а проект по строительству крупного десантного корабля-дока замораживался. Общее количество эсминцев и фрегатов сокращалось до 19. Финансирование программ по строительству новых авианосцев Queen Elizabeth будет продолжаться, однако по завершению строительства первого из этих кораблей, он будет переведён в состояние «продолжительной готовности» (другими словами – заморожен). Самолёты Harrier планировалось вывести из эксплуатации (и предложить США), а программу разработки противолодочного самолёта Nimrod – отменить. В составе будущих вооружённых сил большая роль отводилась БПЛА. Согласно плану этого обзора, размер экспедиционных сил должен был составить 30 тыс. (что составляло лишь две трети от сил, задействованных Великобританией в Ираке в 2003 году).

Германия имела ряд проблем в сфере обороны, как политических, так и финансовых. С политической точки зрения, Германия смогла отправить своих военнослужащих за пределы территорий стран НАТО только в 1995 году, по решению Конституционного суда в Карлсруэ. Даже сегодня бундестаг очень тщательно анализирует миссии по поддержанию мира, настаивая на обязательном мандате ООН. Как результат, Германия начала реструктуризацию своих вооружённых сил одной из последних. В финансовом плане, Германия испытывала трудности из-за превышения значений бюджетного дефицита, установленного в Пакте о стабильности Еврзоны.⁷³ Процент от валового внутреннего продукта, направленного на оборону, был снижен до исторического минимума. В 2003 году он составил 1,4%, поставив Германию в ряд стран НАТО с наименьшими отчислениями на оборону, в результате чего у неё возникли сложности с выполнением своих обязательства в ежегодных программах альянса. 5 декабря 2002 года министр обороны Петер Штрук сообщил о размере вынужденных сокращений на оборону.⁷⁴ Количество европейских транспортных самолетов A400M было сокращено с 73 до 60; число ракет Meteor класса «воздух-воздух» со способностью поражать цель вне видимости было уменьшено с 1488 до 600, а ракет класса «воздух-воздух» IRIR-T (заменяющих ракеты Sidewinder, которыми вооружены истребители Eurofighter и Tornado) – с 1812 до

72 *Великобритания меняет промышленность в связи с корабельными планами (U.K. Seeks Industry Change for Ship Plan // Defence News. October 18, 2004).*

73 *Оборонная реформа все еще не ясна для Берлина. (Defense News, June 21, 2004. 'Defense Reform Still Uncertain for Berlin').*

74 *Заявление министра обороны Петера Штрука о сокращениях приобретений в основных программах Бундесвера (Defence minister Peter Struck outlines cuts in major procurement programmes for Bundeswehr // Atlantic News. No. 3439. December 11, 2002).*

1250. Обязательство закупить 180 истребителей Eurofighter подлежало выполнению, несмотря на отсутствие однозначной потребности в такой покупке. Однако нарушение данного обязательства привело бы к разрушению совместной программы и имело бы катастрофическое воздействие на отрасли ВПК, участвующие в его создании. Количество вертолетов поддержки Tiger и NH-90 также было уменьшено. Хорошей новостью стало объявление о разработке электронной защиты для транспортного самолета C-160 Transall, разработка версии вертолета NH-90, предназначенного для боевого поиска и спасения, а также приобретение нового бронированного боевого автомобиля пехоты на замену моделей Marder 30-летней давности. На смену Breguet Atlantic должен был прийти новый морской патрульный самолёт, созданный в рамках совместной европейской программы, однако в 2004 году было объявлено, что вместо этого Германия приобретёт 8 модернизированных самолётов P-3C у Нидерландов, которые объявили об окончании работ в этой области. Германия также вкладывает средства в программу противоракетной обороны MEADS.

Министр Штрук и его новый генеральный инспектор Вольфганг Шнайдеран в корне изменили планы, разработанные их предшественниками Шарпингом и Кюятом. В директиве, изданной в октябре 2003 года, министр провозгласил новый подход к оборонным закупкам: в будущем, воинское оснащение должно приобретаться в строгом соответствии с фактическими задачами вооружённых сил. Планы, не удовлетворяющие этому

критерию, должны быть отменены, даже если они имели отношение к сопряжённым потенциалам, а все текущие программы подлежат пересмотру для обеспечения возможности применения новых технологических разработок.⁷⁵

На этом история немецких оборонных реформ не закончилась. Во время недолгого нахождения на посту министра обороны Карла-Теодора цу Гуттенберга, под давлением бюджетных сокращений была осуществлена радикальная реформа оборонного сектора, в результате которой были урезаны расходы на личный состав, а численность вооружённых сил сокращена до 180 тыс. человек (плюс 15 тыс. добровольцев). Также имели место сокращения в сфере оснащения: количество субмарин снижено с 10 до 4, и допущение временных пробелов в обороне в период между ликвидацией старого вооружения и получением его замены. Максимальное количество вооружённых сил, развёртываемых за пределами Германии, составило 7 тыс., или до 10 тыс. краткосрочно и без ротации. В 2011 году оборонный бюджет Германии составил 31,5 млрд. евро, или 1,4% ВВП.

Французское правительство испытывало похожие трудности. Президент Ширак всегда придавал первоочередность модернизации вооружённых сил, как обычных, так и ядерных. Как и Великобритания, Франция имеет возможность выполнения экспедиционных операций и доказала свою готовность к этому. В отличие от многих континентальных стран, Франция также не имеет проблем с возможностью производить первоочередные закупки, когда того требует ситуация. Несмотря на уве-

личения в бюджете обороны, правительство столкнулось с болезненным выбором между сокращением количества личного состава или уменьшением расходов на вооружение. Министр финансов Николя Саркози, политический конкурент президента, намеревался урезать бюджет обороны, чтобы привести свое министерство в порядок перед тем, как оставить свой пост и сосредоточиться на избирательной кампании. Под его давлением Франция повернулась в сторону смешанной консолидации – как на национальном, так и на европейском уровне. Покупки французских компаний иностранными корпорациями встречали сопротивление (как в случае с Aventis), в то время как слияние национальных компаний поощрялось, даже если выгода от их совместного производства не была очевидной (например, слияние производителя ракетных двигателей SNECMA и группы SAGEM, производящей электронное оснащение). Также поощрялись планы Thales относительно слияния с компанией EADS, что привело бы к усилению французского влияния.

Численность личного состава уже была сокращена во всех родах войск, кроме жандармерии, на протяжении бюджетного периода 1995-2002. С отменой воинской обязанности армия была сокращена с 237 тыс. до 136 тыс. человек, с модульной организацией в 9 боевых бригад, 4 бригады боевого обеспечения и 2 тыловых бригады. Эта численность превышала численность британской армии на 20 тыс., однако возможность формирования экспедиционных сил Франции была меньше британской. В сфере ядер-

⁷⁵ *Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr. Berlin, October 1, 2003, ссылка Мартина Агуэра «Вместе безопасней. Будущее и настоящее европейской политики безопасности» (Martin Agüera. Gemeinsam sicher, Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik. Hans Seidel Stiftung/Ars Una. Neuried, 2004. p. 353).*

ного вооружения, Франция оставила за собой 4 атомные субмарины, способные нести стратегические ракеты. К 2010 году все современные субмарины класса Triumph будут оснащены баллистическими ракетами. В функции ядерного нападения на смену Mirage-2000N и Super Etendard приходит самолёт Rafale.

За прошлое десятилетие расходы на личный состав серьёзно возросли в результате профессионализации армии, введения более высоких жалований и повышения уровня жизни. Гражданский штат министерства обороны составил 90 тыс. служащих, многие из которых заняты в секторе оснащения. Следуя методу вычисления, принятому в НАТО, Франция фактически тратила на оборону 2,6% валового внутреннего продукта в 2003 году и 1,9% в 2011, причём на вооружение приходилось 28,2%.

Франция выделяется внушительным списком технологических проектов. Наряду с ядерной программой (3 миллиарда евро в год), ценность которой может подвергнуться сомнению в текущей стратегической среде безопасности, Франция создала собственный независимый разведывательный потенциал благодаря программе видовой разведки Helios и спутнику связи Syracuse, а также стала первой европейской страной, признавшей важность беспилотных летательных аппаратов (БПЛА). БПЛА были первоначально разработаны для тактической разведки, передавая изображения непосредственно на командный пункт в боевой обстановке. Во время войны в Афганистане США расширили возможности БПЛА, добавив функцию по доставке вооружения, что

привело к неожиданным революционным изменениям в ведении боя. БПЛА не только позволяют обеспечить немедленную реакцию в режиме реального времени, но также помогают уменьшить потери дружественных сил, которые могут более не пребывать на уязвимых позициях. Франция выдвинула инициативу объединить усилия Dassault Aviation и многонациональной компании EADS с целью создания нового средневысотного БПЛА длительной автономности полета EuroMALE, а также боевого БПЛА Neuron.

Министр обороны Мишель Алье-Мари обязалась выделить 135 млн. евро на создание технологического демонстратора новой французской концепции сетевых боевых действий типа «воздух-земля» под названием Bulle Operationelle Aeroterrestre, который обеспечит структуру для использования данных, полученных от БПЛА и другого сенсорного оборудования.⁷⁶ Франция также была одним из наиболее активных приверженцев проекта транспортного самолета A400M семейства Airbus и обязалась закупить 50 единиц. 60 (возможно, 53) этих самолетов будут поставлены в Германию, 27 – в Испанию, 25 – в Великобританию, 10 – в Турцию, 7 – в Бельгию и 1 – в Люксембург. С началом поставок в 2011 году, Европа приобрела важный стратегический потенциал по переброске войск и амуниции. Другие государства в контексте НАТО приобретали три транспортных самолета C-17 по принципу «тайм-шер» (пользование в течение ограниченного времени).

Италия выделилась среди других союзников НАТО, запустив второй

авианосец Cavour водоизмещением 27 тыс. тонн, способный нести 12 вертолётов или 8 самолётов короткого взлёта. На этом авианосце, введённом в эксплуатацию в 2010 году, кроме военно-морского и авиационного экипажей, размещаются оперативные подразделения десанта и морской пехоты.⁷⁷ В 2004 году, в день запуска проекта, министр обороны Мартино заявил прессе, что он борется против урезания оборонного бюджета в 14 млрд. евро на 1,8 млрд. В 2011 году Италия потратила 1,4% ВВП на оборону, причём доля оснащения составила 11,7%. Франко-итальянская фрегатная программа FREMM достигла некоторых успехов, однако возникли сомнения относительно выполнения планов по поставке 17 кораблей Франции и 10 – Италии. Менее позитивным шагом оказался внезапный выход Италии из проекта по разработке транспортного самолета A400M.

В промышленном плане значительно утвердилась компания Finmeccanica, особенно в области вертолётостроения. Этой компанией были приобретены британский Westland и ряд систем авиационной электроники и связи производства BAE Systems. Шестилетнее совместное предприятие Alenia Marconi было закрыто, так как поглощение было более приоритетной целью, чем совместное производство.⁷⁸

Испания увеличила свой оборонный бюджет на 2004 год до 4,5%, до 360 млн. евро, в рамках 15-летней программы модернизации. В дополнение к приобретению транспортного самолета A400M и истребителя Eurofighter, Испания создала многоцелевой десантный вертолёт

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

⁷⁷ Несмотря на итальянские бюджетные опасения, запущен второй перевозчик (Second Carrier Launched Amid Italian Budget Fear // Defence News. June 26, 2004).

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

тоносец, способный нести 4 больших или 8 малых вертолётов.⁷⁹

Польша одобрила пятилетний план на период 2001-2006 гг., в котором были предусмотрены расходы на оборону в размере не менее 1,95% от ВВП. Были также выделены дополнительные ресурсы на покупку 60 самолётов F-16. Другие новые члены НАТО также выделили финансовые ресурсы в подобном размере (в процентном соотношении), кроме Эстонии и Словении, где в 2002 году расходы на оборону составили 1,6% и 1,5% от ВВП соответственно. Из числа малых стран, Чехия заняла нишу по разработке оснащения для обнаружения и защиты от ядерного, биологического и химического оружия.

Государством, расходующим наибольший в мире процент ВВП на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, является Швеция. Её вооруженные силы активно разрабатывают ряд прогрессивных боевых систем и используют национальный опыт информационных технологий в целях создания единой информационной сети для театра военных действий. Saab проводит исследования в области разработки малозаметного БПЛА SHARC (Swedish Highly Advanced Research Configuration, Шведская высокотехнологическая конфигурация), а также боеголовок для своей крылатой ракеты. Швеция успешно перераспределила средства на НИОКР путём радикальной реорганизации своих вооружённых сил в три объединённых командования и сокращения офицерского состава с 15 тыс. до 9,4 тыс.⁸⁰

В рамках планов реформы «Армия XXI века», которая началась в

2004 году, Швейцария сокращает свою армию с 320 тыс. до 140 тыс. человек личного состава и 80 тыс. человек запаса. Система ополчения останется центральной составляющей швейцарского оборонного планирования, но количество профессионального личного состава будет увеличено с 3500 до 4500 человек. Как и любое другое сокращение численности личного состава, эти изменения повлияют на приобретение оснащения, однако они не предотвратили заключение договора на закупку 22 истребителей Gripen у Швеции на сумму 2,6 млрд. евро, о котором было заявлено 25 августа 2012 года. Истребитель пока что находится на стадии разработки, поставка ожидается не раньше 2018 года. Данный проект считается наименее затратным, по сравнению с самолётами Eurofighter и Rafale.

Если проследить эти изменения и общее состояние европейских вооружённых сил начиная с 2004 года, картина покажется неоднозначной. Наблюдается некоторое продвижение ЕС в сторону заполнения пробелов, однако его темп недостаточен. Общая потребность в авианосцах в конечном счёте будет выполнена, если Великобритания, Франция и Италия смогут работать вместе и финансировать свои проекты. Потребности воздушного транспорта будут удовлетворены A400M, даже если он будет неспособен перевозить тяжёлые грузы, в отличие от C-17 или Ан-70. Недостаток в защите от ОМП был устранён. Существует целый диапазон истребителей-бомбардировщиков, но их общее количество более чем удовлетворяет будущие потребности. В недавних конфликтах воздушный противник отсутствовал, а военные

миссии, например, в Афганистане, требовали очень незначительного количества самолётов после завершения первоначальной стадии кампании. Неудивительно, что многие министерства обороны недовольны своими обязательствами, исходящими из предыдущей эры.

В целом, проблема состоит не столько в боеготовности отдельных элементов обороны, сколько в том, что их сложно соединить в надёжные силовые подразделения, способные к быстрому развертыванию и совместным действиям. Эта проблема обостряется несогласованными сокращениями, которые правительства делают в условиях текущего режима экономии. Без проведения серьёзной и глобальной оценки потребностей, Европа рискует стать «несбалансированной силой». Возможности объединения ресурсов вполне заслуженно получают новый импульс внимания, но их будет недостаточно для восполнения серьёзных сокращений оборонных бюджетов. Напрашивается вывод, что пришло время провести стратегический анализ на европейском уровне.

Присоединение десяти новых государств к ЕС не внесло существенных изменений в ситуацию сектора вооружений в Европе.⁸¹ Новые страны-члены ЕС должны определить свое отношение к текущим инициативам, особенно к Европейскому оборонному агентству. Им следует осуществить модернизацию своих вооружённых сил (которые часто имеют запасы оснащения, оставшиеся со времен холодной войны), а также рассмотреть возможность узкой специализации.

⁷⁹ Парламентская Ассамблея НАТО, доклад Джона Шимкуса (США) «Всесторонний прогресс Альянса в выполнении пражских обязательств относительно потенциалов» (John Shimkus. *Alliance-wide progress on meeting the Prague Capability Commitments*, April 2004).

⁸⁰ Стратегическое резюме Международного института по исследованию проблем безопасности 2000/2001 (IISS *Strategic Survey 2000/2001 // Swifter Sweden*. p. 30-31).

⁸¹ Буркард Шмитт. Расширение ЕС и вооружение. Оборонная промышленность и рынки стран-участниц Вышеградской группы (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. Парламентский контроль

Решения, касающиеся безопасности и обороны, приобретают более выраженный политический характер и, как следствие, привлекают к себе больше внимания со стороны парламентов. Участие в операциях по поддержанию мира не осуществляется автоматически – напротив, решения относительно такого участия принимаются с учётом широкого ряда факторов. На первых местах стоят вопросы стабильности, международного права и правопорядка. Серьёзные нарушения прав человека, а тем более проявления геноцида, требуют международного вмешательства со стороны многонациональных организаций или «коалиций желающих». Участие в них определяется собственными представлениями стран о своих интересах и, всё в большей степени, уровнем амбиций стран. Какой вклад они готовы внести в стоимостном отношении, какие риски они согласны разделить? Какую часть национального бюджета они готовы выделить на решение проблем мира и безопасности, при том, что перед правительствами стоит ряд других приоритетных задач, которые напрямую влияют на благосостояние их граждан, например, здравоохранение, образование, социальная защита? Растущая связь между внутренней и внешней безопасностью также повышает политическую приоритет-

ность этих вопросов, однако крайне деликатным остаётся вопрос поиска компромисса.

Не пытаясь быть слишком академичными, заметим, что в развитии современного западного общества возник новый парадокс, связанный с противоречиями между стоимостно-ориентированным и интересо-ориентированным международным сотрудничеством, и смешением понятий ценностей и норм. В первую очередь формируются ценности, а на их основе формируются нормы. В западной структуре взаимное признание суверенитета стало нормой, а совместная ответственность за риск – ценностью. Достижение мира сейчас представляет собой скорее процесс, чем результат.⁸² Парадокс заключается в том, что в то время, как наше общество стало менее склонным к риску, на место великих идеалов пришёл управленческий этос. Результатом этого стали постоянные дебаты по поводу любого решения, усложнённые отсутствием точных критериев относительно поддержания уровня вооружённых сил и выделяемых финансовых ресурсов. Всё подвергается переоценке, и все стороны рискуют упустить ряд вопросов из виду.

Учитывая эти обстоятельства, парламентариям следует разработать комплексный и последовательный подход, с прозрачными процедурами работы парламентских

комитетов по делам обороны и безопасности и обсуждений на пленарных заседаниях.

Во-первых, правительствам следует сформировать, соблюдать и регулярно пересматривать концепцию и стратегию безопасности. Эти документы должны чётко определять потребности обороны в строгом понимании этого слова (сохранение независимости и территориальной целостности) и сопровождаться процессом оценки потенциальных угроз.

Во-вторых, следует определить уровень амбиций страны в отношении участия в международных операциях по поддержанию мира, с определением конкретного вклада в операции (подразделения, их навыки, и их готовность дислоцировать вооружённые силы за пределами страны.

В-третьих, количество личного состава и оснащения должно быть соотнесено с этими амбициями, включая подготовку, тыловое обеспечение и договорённости по взаимодействию. Предпочтительным вариантом может стать формирование «силовых подразделений», обученных и готовых к быстрой дислокации и действию, как только имеет место кризис и принимается политическое решение о принятии участия в операции.

В-четвёртых, НАТО и Евросоюзу следует уделять больше внимания

⁸² Автор благодарит Кристофера Кокера (Christopher Coker) за его замечания на Шенгенской конференции Люксембургского института европейских и международных исследований, июнь 2004.

планам союзников и партнёров по закупкам вооружения. В НАТО, всесторонняя оценка этого вопроса военным руководством представлялась в рамках процесса планирования и анализа (PARPS). В Евросоюзе этот процесс происходит на добровольной основе и по принципу «снизу вверх», что, в отличие от нисходящего процесса, не позволяет предлагать коррективы к планам других стран-участников. Определять недостатки и ожидать, что кто-то другой исправит их – недостаточный подход к ситуации. Возможно, для заполнения этого пробела можно применять оценки, осуществляемые Европейским оборонным агентством.

В-пятых, следует рассмотреть ряд моментов, специфичных для военных закупок. В «Пособии для парламентариев» № 5 от 2003 года, изданном Женевским центром демократического контроля над вооружёнными силами и Межпарламентским союзом, глава 28 посвящена «закупкам вооружения и военной амуниции», с врезкой «Что Вы можете сделать как парламентарий» (см. Приложение б). Наиболее важным представляется убедиться в том, что демократический процесс «раскрыть, объяснить, обосновать» также применяется правительствами к сфере военных закупок. С точки зрения бюджета, парламентарии должны быть убеждены в том, что финансирование представленных им планов будет достаточным не только в текущем году, но и в течение всей фазы закупок. В правительствах существует тенденция недооценивать рост цен в рамках долгосрочных проектов и рассматривать финансы следующего года в более радужном свете, чем финансы текущего. Так, Германия и Румыния в своё время приняли планы по закупкам, которые они не

смогли финансировать. По статистике, оценка общей стоимости проекта всегда занижается, иногда намеренно. Часто растут затраты, возникают задержки, а сопутствующие программы оказываются гораздо более дорогостоящими. Так как для оборонных закупок типична большая продолжительность производственного процесса, очень важно учитывать степень их влияния на процесс развития военного потенциала в долгосрочной перспективе, и оценивать, насколько гармонично приобретаемое оборудование и техника впишутся в будущие вооружённые силы. Текущий акцент на «объединённости» особенно повышает важность такой оценки. В равной степени следует уделять внимание размерам затрат на поддержание боеготовности новых систем на протяжении всего их срока эксплуатации, включая техническое обслуживание, модернизацию, и подготовку персонала.

Вопросы секретности и предотвращения коррупции также поднимают ряд сложных проблем. В оборонной сфере секретность, безусловно, играет большую роль, чем в других областях. Разумеется, детализованные оперативные планы должны оставаться в секрете, как с целью обороны, так в миссиях по установлению мира. Тот же принцип применим и к определённым характеристикам вооружений, но в их случае не следует преувеличивать необходимость секретности. Большинство эксплуатационных характеристик оснащения являются достоянием общественности, благодаря публикациям в профессиональных журналах, рекламных проспектах и других средствах массовой информации. Если решения зависят от секретных факторов, то парламентские комитеты должны иметь возможность получать ин-

формацию за закрытыми дверями, в рамках конфиденциальных брифингов.

Значительную проблему представляет собой коррупция, прежде всего потому, что её сложно выявить. Является ли решение, принятое определёнными лицами, результатом серьёзного анализа всех актуальных факторов, или оно было принято в качестве благодарности за услуги, неправомерные знаки гостеприимства, подарки или денежные выплаты? Министрам обороны следует иметь особый штат должностных лиц, занимающихся борьбой с коррупцией среди персонала и имеющих доступ ко всем документам. Парламентарии также являются объектами особого внимания со стороны фирм, которые хотят заручиться их поддержкой, необходимой в условиях жесткой конкуренции. Иногда это внимание принимает форму спонсорской поддержки их партий, как это имело место в Бельгии и Германии. Лучший способ обеспечить объективность суждений при оценке предложений – посещать фирмы, предлагающие военное оборудование и технику, только совместно с представителями других политических партий.

Присутствует заметная напряжённость между предпочтениями военных, которые стремятся иметь лучшие образцы оснащения и на чьи взгляды влияют традиционные связи между вооружёнными силами и промышленными компаниями определённой страны (часто США), и предпочтениями политиков, которые должны иметь более широкий взгляд на политические и экономические интересы своей страны. Если продукция внутреннего или совместного европейского производства отвечает необходимым требованиям, почему бы не

приобрести именно её, даже если американский продукт может быть лучше? Такие соображения наиболее актуальны в странах с собственной оборонной промышленностью. Для других стран наиболее рационально приобретать новейшие образцы вооружения в готовом виде, не отдавая конкретного предпочтения продукции европейской индустрии. Весомость экономических факторов в решении относительно закупок в различных странах различна, но, в целом имеет тенденцию к повышению, по сравнению с годами, когда коллективная оборона безоговорочно требовала закупок лучших образцов. Однако в любом случае, фактор рабочих мест в отечественной оборонной промышленности всегда существенно влияет на парламентские дебаты.

Парламентский контроль над оборонной сферой является задачей национальных парламентов. Однако парламентские ассамблеи НАТО и ЗЕС помогли поместить эти дебаты в международный контекст. Ассамблея ЗЕС впоследствии присвоила себе название «Межпарламентская европейская ассамблея по безопасности и обороне» (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly), чтобы отделиться от Европейского Парламента. Её последняя сессия была проведена в июне 2011 года, после чего договор о ЗЕС был окончательно аннулирован, по инициативе Великобритании. Доклады обеих ассамблей всегда отличались высоким качеством подготовки и являлись полезным источником информации для парламентариев, средств массовой информации и общественности в целом. Процессы обсуждения таких докладов, работы

над совместными резолюциями, и голосования за такие резолюции повышают уровень ознакомления с соответствующими вопросами, другими словами, помогают «построить консенсус». Парламентарии возвращаются домой более подготовленными, что существенно помогает им во время национальных дебатов по этим вопросам.

В процессе европейской интеграции вопросы безопасности и обороны недостаточно рассматриваются в таком парламентском контексте. Европейский парламент не имеет компетенции рассматривать эти вопросы более детально, однако он всё чаще касается их, о чём свидетельствуют выступления Верховного Представителя Хавьера Соланы перед комитетом по внешним связям Европарламента. Согласно Лиссабонскому договору, его преемник, Баронесса Эштон, обязана регулярно консультироваться с Европейским Парламентом в отношении главных аспектов и основополагающих приоритетов общей внешней политики и политики безопасности и общей политики безопасности и обороны, и информировать Европейский Парламент о развитии этих направлений политики, а также заботиться о том, чтобы взгляды Европейского Парламента надлежащим образом принимались во внимание.⁸³ В будущем спектр этих обязанностей может быть расширен, если вопросы промышленной политики и технологических инноваций в военном и гражданском секторах экономики станут более взаимопроникаемыми. Однако пока что, несколько стран, в том числе Франция и Великобритания, выступают против предоставления Европейскому Пар-

ламенту и Еврокомиссии большей роли в этих «межправительственных» делах.

До 2012 года, общенациональные парламентарии общались в формате Ассамблеи Западноевропейского Союза, однако не имели возможности вести дебаты с Советом на уровне министров, поскольку согласно Амстердамскому договору, функции ЗЕС были переданы ЕС. Предложение сформировать ассамблею из членов национальных парламентов и определённого числа членов Европейского Парламента не было поддержано. Вместо этого, правительства перенесли больше вопросов на повестку дня Конференции комитетов по европейским делам парламентов стран-членов ЕС и стран-кандидатов (Conference of European Affairs Committees and Communities, COSAC), однако участники данной конференции, как правило, не являются экспертами в вопросах безопасности. Межправительственная конференция, которая утвердила Лиссабонский договор после того, как Франция и Нидерланды проголосовали против Европейской Конституции, включила две статьи по межправительственному сотрудничеству во второй пункт Протокола о роли парламентов стран-членов ЕС в Европейском Союзе. В этом протоколе, в первую очередь, акцентируется внимание на важном моменте «субсидиарности» и на праве парламентов высказывать собственную обоснованную точку зрения о том, должен ли тот или иной юридический акт приниматься на уровне Евросоюза или оставаться на уровне национального законодательства. По поводу межпарламентского сотрудничества говорится в Протоколе указано:

83 Полный текст статьи 36 Договора о Европейском союзе – см. Приложение 1.

Статья 9

Европейский Парламент и национальные парламенты совместно решают вопросы организации и развития эффективного и регулярного межпарламентского сотрудничества в рамках Союза.

Статья 10

Конференция парламентских органов, специализирующихся по делам Союза, может представлять внимание Европейского Парламента, Совета и Комиссии любые вклады, которые она сочтет уместными. Кроме того, данная Конференция содействует обмену информацией и передовой практикой между национальными парламентами и Европейским Парламентом, в том числе между их специализированными комиссиями. Конференция также может организовывать межпарламентские конференции по специальным темам, в частности, для обсуждения вопросов общей внешней политики и политики безопасности, включая общую политику безопасности и обороны. Вклады Конфе-

ренции не имеют обязательной силы для национальных парламентов и не предрешают их позиции.

Эти положения охватывают далеко не все вопросы нелёгких взаимоотношений между Европейским Парламентом и национальными парламентами. Однако, как бы то ни было, по сравнению с работой Ассамблеи ЗЕС они являются шагом назад, поскольку участники COSAC не имеют мандатов от национальной комиссии или политической партии, и поэтому не разрабатывают проекты политических резолюций. Нерегулярные и необязательные конференции не могут заменить организационную структуру полноценной ассамблеи, которая имела план работы, систему докладов и процедуру голосования. На протяжении определённого времени дебаты о преемнике Ассамблеи ЗЕС упирались в цифры: сколько мест должно быть предоставлено странам-членам, а сколько – Европейскому Парламенту. В 2012 году, под председательством Польши, был наконец достигнут компромисс, при котором Европейскому

Парламенту было предоставлено 16 мест на конференциях национальных парламентов (проводимых два раза в год), странам-членам – 6 мест, а кандидатам – 4. Однако трудно представить, как конференция при участии 27 и более парламентов может принимать эффективные резолюции без соответствующей подготовки в комитетах.

Ещё одним недостатком является упразднение статусов ассоциированного члена и ассоциированного партнёра, которые ЗЕС ввёл для членов НАТО, которые не являлись членами ЕС, и для стран-кандидатов на вступление в ЕС (включая Турцию, но без Кипра и Мальты, которые не принимают участия в программе НАТО «Партнёрство ради мира» и поэтому должны оставаться в стороне от общей оборонной политики и политики безопасности). Этот статус частично утратил значимость, когда Болгария и Румыния стали членами Европейского Союза в 2007 году, но для Турции статус ассоциированного члена был важен в качестве связи с деятельностью Евросоюза.

Заключение

Анализ, предложенный выше, даёт надлежащее представление о сложности факторов, влияющих на военные закупки и воздействующих на правительственные решения и парламентский контроль. В главе 1 было продемонстрировано, что правительство тесно связано с ВПК, не только в качестве единственного покупателя оборонной продукции, но также и потому, что промышленная и технологическая база оборонного сектора является источником высококвалифицированных рабочих мест со связями в других областях. В вопросах распределения ресурсов ВПК полностью зависит от политических решений правительства и парламента. Для оборонного и промышленного планирования необходимы ясность и, по возможности, долгосрочная последовательность в процессе составления бюджета. Парламентарии должны обращать особое внимание на изменения в многолетнем планировании и следить за тем, чтобы в нём продолжали учитываться аспекты оборонных закупок, с целью гармоничного роста вооружённых сил страны.

Без правительственной помощи, а иногда и давления, консолидация участников оборонной промышленности в национальные или, предпочтительно, межнациональные структуры, маловероятна. Однако правительства также должны обеспечивать сотрудничество между руководителями, отвечающими за определение оперативных требований, и директорами по вооружению. Иначе существует значительный риск выхода сторон из проекта ещё на стадии развития, как это

имело место в ходе осуществления ряда недавних многонациональных программ. При этом перед каждым правительством также стоит задача убедить свой парламент, что следовать намеченным курсом – лучший вариант действий. Для этого необходимо с самого начала презентовать проект наиболее прозрачно.

Компенсационные сделки, которые позволяют компенсировать отток финансов из страны путём осуществления совместного производства или выполнения альтернативных заказов, стали стандартной практикой во многих отделах министерств экономики. Конгресс США выступает против подобных методов, что снижает интерес иностранных покупателей в приобретении американских систем вооружений – однако участники промышленности США часто самостоятельно заключают сделки с компаниями стран-покупателей. Яркий пример этому – борьба за контракты на производство единого ударного истребителя F-35. Как правило, парламентарии были максимально проинформированными о подробностях подобных сделок, особенно в отношении качества создаваемых рабочих мест и увеличения затрат, которое может иметь место в результате дублирования производственных мощностей или других подобных действий. Лучшим вариантом чаще всего является совместное производство отдельных фрагментов для серии, которая производится основным подрядчиком.

В главе 2 мы обозначили примерную последовательность для подготовки планов и бюджетов, а также возможные пути получения

парламентского одобрения. Нидерланды и Германия разработали рациональный способ своевременного информирования парламента о том, каким образом определяются оперативные требования. После выполнения нескольких фаз разработки технических спецификаций, на основании результатов рыночных исследований и переговоров с промышленниками, разрабатываются решения о закупках, которые подлежат парламентскому одобрению. Эта система является наиболее понятной и прозрачной – как с политической, так и с финансовой точки зрения.

Парламентский контроль над оборонными закупками ещё далёк от совершенства. Только некоторые страны следуют процедурам, которые в состоянии обеспечить жёсткий контроль над исполнительной властью. И только немногие парламентарии в состоянии выносить комплексные решения по этим всё более сложным вопросам, в которых переплетаются экономические, политические и военные факторы. Решения по поводу закупки военного оснащения должны соотноситься с амбициями страны относительно её готовности принять на себя часть ответственности за мир и безопасность. Они также должны сопровождаться кадровой политикой, которая обеспечивает надлежащий набор личного состава и его подготовку для адекватного и безопасного использования оснащения. Больше внимания должно уделяться планам поставок оснащения союзниками и партнерами. Также требуются серьёзные меры по подготовке формата «групп времен-

ного состава», в рамках которого можно осуществлять долгосрочное планирование и закупки. Решения об их непосредственной дислокации по-прежнему будут приниматься на национальном уровне, но с точки зрения планирования они очень важны – даже если существует необходимость планирования избыточного потенциала на случай неожиданного отзыва.

Европейская промышленность последовательно отстаивает необходимость создания Европейского рынка оборонного оснащения, на котором была бы обеспечена добросовестная конкуренция среди европейских поставщиков. Это не означает отказ от выполнения статьи 296 Договора о Евросоюзе (ранее статья 223), согласно которой оборонная продукция находится вне внутреннего рынка. Большинство фирм высказывается за сохранение этой статьи, как минимум, в качестве рычага воздействия в борьбе с главными конкурентами вне ЕС, которые закрывают собственные рынки. С 2005 года наблюдался ряд значительных достижений в повышении прозрачности Европейского рынка оборонного оснащения, в частности, благодаря Кодексу надлежащих практик и Бюллетеню Европейского оборонного агентства, в котором публикуется информация обо всех важных тендерах на поставки военного оснащения.

В данной работе был сделан вывод, что между промышленностью и правительствами стран всё ещё присутствует значительный разрыв. Парламентариям следует уделять этой проблеме внимание. Правительства метались от одного органи-

зационного решения к другому но в итоге сохранили достаточно узкие и протекционистские взгляды, не понимая, что их промышленности могли бы значительно преуспеть от наличия полноценного Европейского рынка оборонного оснащения и простых правил относительно ограничения экспорта и надёжности поставок. В процессе принятия решений государства-участники колеблются между взаимозависимостью и суверенностью, интересами промышленности страны и важностью европейских рынков. Европейское оборонное агентство использует вертикальный подход «сверху вниз», в то время как для долгосрочного сотрудничества необходима база, выстроенная по принципу «снизу вверх». Европейское пространство является очень сложным, и парламентарии должны постоянно оставаться в курсе последних событий, что не так-то просто.

Парламентариям следует сформировать собственное мнение по поводу того, что будет более желательным для их государства: слияние предприятий и образование национальных лидеров, или стимулирование консолидации на европейском уровне. В условиях отсутствия унифицированного европейского оборонного бюджета, компании вынуждены самостоятельно искать рынки сбыта. В то же время, промышленная политика Германии и Франции не склонна отдавать предпочтение транснациональным объединениям, а Великобритания колеблется между европейскими и трансатлантическими интересами. В результате этого нынешние гиганты – EADS, BAE Systems,

Thales – не слишком заинтересованы в дальнейших слияниях между собой. Дальнейшая консолидация может быть ограничена компаниями второго и третьего эшелонов, в европейском масштабе или же на трансатлантическом уровне. Приобретения компаний американскими корпорациями, такими как General Dynamics, подвергаются более пристальному анализу. В Германии недавние изменения в законодательстве по зарубежной торговле позволяют правительству накладывать вето на иностранные инвестиции, превышающие 25% уставного капитала любого предприятия, работающего в сфере обороны.⁸⁴

Различные организационные структуры, такие как LoI, OCCAR, POLARM, WEAG или WEAO, принесли определенную пользу, однако эффект от их деятельности остаётся ниже ожидаемого. На этом фоне неудивительно, что объявление о создании Европейского оборонного агентства было встречено с обычным скептицизмом. Один крупный деятель промышленности в частной беседе заметил, что европейские правительства по-прежнему разделены «таможнями менталитета». Тем не менее, Европейское оборонное агентство представляет собой первую сознательную попытку объединить потребности, производство, закупки и, в конечном итоге, оценку, в рамках одной организации.

Много внимания было уделено сценариям кризисного менеджмента по обе стороны Атлантики. Некоторые ставят под сомнение уместность сценарно-ориентированного подхода в теперешних ус-

84 Аудэ Лагорс. Оборонный сектор ЕС надёжно защищён. Консолидация оборонного бюджета в ближайшее время не предвидится (Aude Lagorce. EU defense sector championed. Defense budget consolidation unlikely anytime soon) // CBS Market Watch. December 9, 2004).

ловиях неопределённости. Однако это единственный способ разрабатывать планы относительно наших вооружённых сил и обеспечивать их надлежащим оснащением. Парламентарии могут извлечь много пользы от изучения этих сценариев, поскольку они формируют комплексную основу возможных задач, которые будут стоять перед вооружёнными силами. США и Европейский Союз постепенно приходят к общему пониманию угроз, с которыми они могут сталкиваться: в частности, терроризм, оружие массового поражения, а также недееспособные государства в сочетании с организованной преступностью. Доклад Хавьера Соланы в июне 2003 года показал важность построения мостов сотрудничества и значительно ослабил напряжение в трансатлантических отношениях. Тем не менее, его доклад не предоставлял конкретных рекомендаций по оборонному планированию и нуждается в доработке. Национальным парламентам сейчас следует фокусировать своё внимание на таких вопросах, как: какой они видят роль своего государства в свете указанных угроз, и какие средства и оснащение они хотят закупить для выполнения соответствующих целей.

В 2005 году вероятность реального прогресса в сотрудничестве в сфере безопасности была выше, чем когда-либо, несмотря на наличие значительных трудностей. В целом, европейская промышленность обладала достаточным уровнем компетентности, но её размер не позволял достигнуть экономии масштаба. По сравнению с США, оснащений армий европейских стран крайне разнообразно, и необходимость дальнейшей консолидации в этой сфере очевидна. Новые инициативы относительно объедине-

ния и разделения ресурсов могут принести много пользы, однако не разрешат проблемы бюджетного давления в условиях текущего финансового кризиса.

Старт Общей политики безопасности и обороны согласно Лиссабонскому договору не был ознаменован успехом. С помощью энергичной работы Хавьеру Солане удавалось скрыть недостаток содержательности политики, однако его преемник Баронесса Эштон, которой вопросы безопасности были внове, не разделяла его энтузиазма. Ей удалось создать Европейскую службу по внутренним делам. Эта организация отвечает за полный спектр политик ЕС, однако уровень синергизма в ней остаётся недостаточным, в результате чего гражданские операции ЕС были не более успешны, чем военные, а совместная политическая деятельность остаётся скорее исключением, чем правилом.

После вступления в силу Лиссабонского договора Верховный представитель имеет право инициативы на собраниях министров иностранных дел. На данный момент уже работает Европейская служба внешнеполитической деятельности, которая состоит из должностных лиц Секретариата Совета, Комиссии и дипломатов отдельных государств. Её деятельность расширяет возможности ЕС выступать участником мирового рынка. Эта работа увенчается успехом, если ЕС сможет правильно распорядиться всеми инструментами, имеющимися в его распоряжении, а также если тройка его лидеров – Президент Совета, Президент Комиссии и Верховный представитель – достигнут взаимопонимания в работе. Результаты работы Президента ван Ромпей превысили ожидания, однако Баронесса Эштон ещё не

внесла видимый вклад в политику безопасности.

Перед ней стоит нелёгкая задача, поскольку внешние связи ЕС имеют множество аспектов и требуют посещения множества мероприятий, что может быть трудно охватить одному человеку. Для поддержания отношений с другими членами тройки лидеров ЕС, ей необходимо быть эффективным посредником. Разумеется, это не единственное требование, но именно эта функция очень важна для укрепления общесоюзных и межправительственных элементов процесса интеграции. Она также является главой ЕОА, но значительную часть работы данного агентства выполняет исполнительный директор мадам Арнольд. Работа ЕОА может набрать обороты в рамках мониторинга новых инициатив по «объединению и разделению» потенциалов, ряд которых запускается в настоящее время. Большинство из этих инициатив охватывают лишь тесную группу стран, что вызывает сомнения относительно того, насколько они смогут улучшить способность ЕС (и НАТО) проводить интегрированные операции.

Существует и ряд смягчающих обстоятельств. Внимание лидеров стран приковано к финансовому кризису. Масштабные операции в Ираке и Афганистане подходят к концу. Стабильность на Ближнем Востоке остаётся проблемой, но вести боевые действия (особенно с участием сухопутных войск) желающих мало. Акцент США смещается на Азию, однако европейские страны не видят необходимости в значительном увеличении коллективного оборонного потенциала, при условии, что риторика президента Путина останется в разумных пределах.

Лиссабонский договор создал возможность постоянного орга-

низованного сотрудничества для стран с большими потенциалами и желанием принять на себя обязательства по отношению друг к другу, что позволило бы им осуществлять дифференцированное сотрудничество без утраты европейской структуры. Тем не менее, ряд малых стран считает, что такой вариант оставляет их в стороне. В настоящее время уровень заинтересованности в практическом внедрении модели постоянного организованного сотрудничества остаётся низким – однако это может измениться при условии более чёткого разграничения стран, которые имеют возможность и желание участвовать в военных операциях, и стран, которые таких возможностей и желания не имеют. Пока что большим успехом пользуется Гентская инициатива по организации сотрудничества в рамках небольших групп, в которых развёртывание потенциалов облегчается сходствами в оснащении и культуре военной стратегии. С другой стороны, такое сотрудничество может поставить под угрозу согласованность на европейском уровне. Именно этого пытается избежать инициатива по формированию в Брюсселе европейского штаба, который был бы отличным от НАТО и объединял гражданские и военные аспекты.

Будем надеяться, что Россия примет тот факт, что её западные границы не будут расширяться – однако в таком случае следует прекратить разговоры о размещении ядерного оружия в Калининграде. Россия оказывает чрезмерное сопротивление планам противоракетной обороны НАТО, однако Западу, со своей стороны, следует проанализировать, присутствует ли срочная необходимость в такой системе, особенно в

свете информации разведки США о том, что Иран ещё не обладает возможностью по созданию ядерного оружия и соответствующих ракет. В этот раз, возможно, действительно имеет место ситуация, в которой оборонная промышленность оказывает давление на политику. Если Иран приблизится к возможности создания ядерного оружия, времени на выработку ответа будет достаточно. В данный момент более важно определиться, какую политическую позицию принять в отношениях с Россией, которая проводит более агрессивную политику, но серьёзно отстаёт в экономическом плане, несмотря на большое количество сырьевых ресурсов. Вступление России во Всемирную торговую организацию позволит ей приблизиться к международным отношениям, но также прольёт свет на плачевное состояние её правовой системы и масштабы коррупции.

Текущий политический ландшафт не способствует проведению активной европейской политики безопасности. Франция и Великобритания располагают наибольшими вооружёнными силами и историей дислокации на зарубежных территориях – однако их позиция в отношении европейской интеграции вновь уходит в сторону. Президент Франции Жак Ширак и премьер-министр Тони Блэр дали значительный толчок для формирования европейских потенциалов на саммите в Сен-Мало, однако премьер-министр Дэвид Кэмерон заинтересован в преуменьшении важности европейских организаций. Членство Великобритании в ЕОА является лишь временным, на следующие два года. Двустороннее соглашение между Кэмероном и

президентом Франции Саркози не охватывало вопросы ЕОА и мало чего достигло. Новое правительство Франции уже обсуждает возможность закупки в других странах, что, безусловно, вызовет недовольство британского правительства. Очевидным кандидатом для закупок является Германия, так как её программа по оснащению остаётся внушительной даже после значительных сокращений оборонного бюджета, а сама Германия не имеет желания участвовать в военных операциях.

Увеличивается роль Польши и Швеции на европейской арене. Польша, вместе с Германией и Францией, состояла в «Веймарском треугольнике», созданном с целью стимулирования объединения и разделения потенциалов, к которому впоследствии присоединились Италия и Испания. Польша также стала шестым рамочным государством Еврокорпуса. Министры иностранных дел Польши Радослав Сикорский и Швеции Карл Бильдт выдвинули совместную инициативу о необходимости нового типа европейской стратегии – действительно глобальной стратегии, которая бы шла дальше, чем лишь безопасность и противостояние угрозам. В мае 2013 года будет представлен документ, разработанный исследовательскими коллективами Польши и Швеции, а также итальянскими и испанскими исследовательскими институтами. Документ будет охватывать период до 2030 года, а практическое внедрение стратегии должно стартовать в 2014 году.⁸⁵ Приблизительно в то же время Францией была сформирована большая комиссия во главе с Жаном-Мари Гехенно

85 Веб-сайт группы: www.euglobalstrategy.eu

(включая делегатов из Германии и Великобритании), целью которой было написание открытого документа по вопросам безопасности. Теоретически, такое задание должно было быть поручено Европейскому институту изучения проблем безопасности в Париже, который неоднократно доказывал свою компетентность, однако в данное время институт подвергается организационным изменениям. Во главе его стоит новый директор, после ухода на пенсию предыдущего директора Альваро Васконселоса, а штат института подлежит сокращению. Как было то ни было, уже положено начало первому серьёзному обсуждению стратегии со времени доклада Соланы в 2003 году, и эти дискуссии найдут отражение на повестках дня национальных парламентов.⁸⁶ В рамках этого обсуждения, основные угрозы должны трансформироваться в практические выводы для политики, оперативные последствия, и требования относительно потенциалов.

Будущие изменения уже становятся очевидными. США будут отдавать предпочтение военно-морским и военно-воздушным силам, Великобритания и Франция также следуют этой тенденции. Несмотря на то, что война в Афганистане продемонстрировала необходимость наземного военного присутствия, пехотные военные операции становятся крайне непопулярными, так как преимущества высокотехнологической и сетецентрической войны ограничены в условиях асимметричного конфликта и «войны среди людей». Оружием будущего,

несомненно, будут БПЛА, особенно учитывая тот факт, что их разведывательный потенциал не ограничен военными операциями, но также играет важную роль при ликвидации последствий стихийных бедствий, техногенных катастроф и экологических проблем, и находит применение в контроле перевозок. В некоторых странах уже идёт обсуждение оптимального баланса между БПЛА и пилотируемыми истребителями, или же рассматривается вариант полного перехода на беспилотные летательные аппараты по ходу замещения существующего парка самолётов. Разумеется, решения подобного рода окажут огромное влияние на структуру промышленности и связанный с ней рынок занятости.

В ходе операций последних лет был выявлен недостаток разведывательных средств, крылатых ракет, средств для дозаправки самолётов в воздухе, стратегического транспорта, вертолётных и сил специального назначения. Некоторые из этих пробелов были отчасти заполнены европейскими странами, но не всегда в срок и не всегда в полном объёме. Вертолёт NH90 наконец введён в эксплуатацию, поступает в работу транспортный самолёт A400M, а также подписан контракт на разработку разведывательной системы «воздух-земля». При объединении этих потенциалов в рамках одной регулярной армии они бы представляли собой впечатляющее зрелище, однако этот сценарий остаётся маловероятным, так как в рамках программ объединения и разделения потенциалов, как правило, действу-

ют не более пяти стран. В принципе, сам по себе этот результат имеет ценность, но его недостаточно для выполнения принципа «делать больше с меньшими затратами». Ещё более важны эффективный обмен информацией и координация национальных оборонных планов, во избежание ситуаций, в которых все страны сокращают один и тот же потенциал, а Европа всё больше отдаляется от разумного подхода общих приоритетных целей.

Международная безопасность останется центром внимания для национальных парламентов, в то время как правительства должны адекватно реагировать на рост уровня всеобщей нестабильности. Граждане хотят быть защищёнными от растущего уровня насилия и требуют от своих правительств обеспечить их безопасность. Границы между внутренней и внешней безопасностью стираются, что требует новых мер и координации между вооружёнными силами, полицией и другими правительственными службами. Ярким примером являются новые проблемы кибернетической войны и хакерских атак, которые представляют большую угрозу для гражданского населения, чем для военного. В то же время в борьбе с традиционным пиратством – в настоящее время у берегов Сомали и Йемена – ЕС превосходит НАТО, имея больше возможностей разрешать проблемные ситуации на суше и предавать пиратов правосудию.

В США Департамент внутренней безопасности получил широкие полномочия, но состоятельность такой гигантской организации ещё не

86 На необходимость новой стратегии также указывали Свен Бископ и Джо Коэльмонт в работе «Стратегия для ОПБО. Амбиции Европы как глобального гаранта безопасности» (Sven Biscop, Jo Coelmont. Egmont Paper 37, A strategy for CSDP. Europe's ambitions as a global security provider, Academia Press, October 2010). Также см. Аналитическую записку рабочей группы Clingendael.

доказана. В любом случае, быстрая связь, чёткое разделение труда и способность к раннему и быстрому реагированию будут крайне важны всюду. Эти факторы также будут оказывать влияние на закупки систем сбора и распространения информации, а также способов защиты высокоприоритетных национальных объектов. В военной области продолжается «трансформация» в сторону сетевых операций, но и у этого метода есть свои ограничения. Несмотря на все высокотехнические преимущества, мы видели провалы в разведывательной работе в рамках всех недавних операций, и человеческий фактор в разведдеятельности остаётся незаменимым. С другой стороны, успешные операции в городской местности или другие операции против нерегулярных формирований невозможны без наземных войск. В процессе планирования вооружений необходимо учитывать эти старые истины

Многие страны корректируют свои планы, к сожалению, путём снижения количества доступных финансовых ресурсов. Всё чаще поднимается вопрос – какие страны реально способны осуществлять боевые операции, или, говоря языком Петербургских задач, «участвовать в широком спектре миротворческих операций с применением боевых подразделений». Решение организовать приблизительно девятнадцать «боевых групп» было принято положительно, однако сложность практического осуществления графика боевых дежурств превзошла ожидания, и всё ещё неясно, в каких боевых действиях можно уча-

ствовать с силой в 1500 человек личного состава. Поэтому остаётся актуальным вопрос объединения нескольких «боевых групп» и обеспечения их адекватными системами управления и комбинированным вооружением.

На данный момент, корректировка планов на национальном уровне в качестве ответа на финансовый кризис отличалась недостаточной координацией с другими партнерами и союзниками – что является обычным явлением как в НАТО, так и в ЕС. Парламентариям следует сосредоточиться на возможности достижения синергизма путём слияния ресурсов, разработки узкоспециализированных потенциалов, осуществления совместных программ подготовки и учений, и объединения систем логистики и снабжения.

Программы «умного объединения и распределения» потенциалов очень важны, даже несмотря на то, что они не могут в полной мере восполнить сокращение оборонных бюджетов. Данная концепция успешно применяется в странах северной Европы, странах Бенилюкса, и, с недавнего времени, в странах Вышеградской группы. Наибольшего успеха в таких программах смогут добиться страны, которые обладают похожим оснащением, географической близостью и общим оперативным опытом, основанным на единой культуре использования вооружённых сил. Однако даже при наличии многочисленных сходств, каждое правительство самостоятельно принимает решения относительно участия, что негативно влияет на степень надёжности об-

щих ресурсов. Государствам следует переосмыслить понятие суверенитета, поскольку в текущих условиях для максимальной эффективности суверенитеты также подлежат объединению. При создании национальных сил каждое правительство подчёркивает, что они будут неспособны действовать в одиночку, поэтому подготовка к возможным совместным действиям должна осуществляться в мирное время и с участием парламентов. В противном случае единственным возможным ответом государств будет отказ, который парализует не только их собственные действия, но и действия их партнёров по объединению и распределению.

Материалы данной работы сосредоточены на состоянии европейской сцены. Это не связано с какими-либо сомнениями по поводу технологического превосходства США во многих областях, или по поводу преимуществ трансатлантического сотрудничества – но с тем, что европейский пример экономической интеграции между бывшими соперниками является одним из наиболее интересных в мире. В то же время, этот пример подчёркивает сложность становления государств в качестве глобальных игроков мировой политической арены. Все понимают, что в одиночестве большого успеха они не достигнут, однако потеря какой-либо части суверенитета – вечный страх многих парламентов. Мы много слышим о появлении мультиполярности и о росте стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай), однако между ними ощущается недостаток связующих элементов, и ни одна из

87 Эти и другие вопросы были предложены в качестве глав конституции общеевропейской обороны Стивеном Б. Рейерсоном, в магистерской работе по специальности «европейские исследования» в Лейденском университете. (*The EU's Quest for Common Defence. Reconciling common challenges with national defence interests*, 2012).

стран-членов БРИК ещё не стала полюсом, вокруг которого собираются другие страны, как это удалось сделать США, которые стали стражем мирового порядка как в политическом, так и в экономическом плане.

Для претворения в жизнь заявлений Лиссабонского договора и прочих деклараций европейским странам предстоит проделать большую работу и ответить на ряд вопросов.⁸⁷ Что представляет собой проблему безопасности для ЕС, и как ЕС следует реагировать на такие проблемы? Каким мы видим безопасный мир, и какие внешние действия мы можем предпринять для осуществления этого видения? Какие вопросы следует считать совместной ответственностью ЕС, а какие оставить на усмотрение национальных правительств? Какие события требуют единого европейского ответа, и обладаем ли мы общим видением ответственности защищать? Как трансформировать ЕС в достойного участника арены безопасности, готового внести свой вклад? Какие конкретные критерии следует определить для участия ЕС в операциях, а также в операциях по стабилизации и развитию в пост-интервенционный период? И, наконец, как финансировать общие элементы политики из общего бюджета?

В свете растущего внимания к аспекту уважения прав человека, экспортная политика в сфере вооружений будет оставаться предметом пристального парламентского анализа. В некоторой степени, это может стать препятствием на пути мно-

гонациональных производственных договоров – в тех случаях, когда они влияют на безопасность поставок компонентов главному подрядчику или сборочной линии. Так, многие парламенты обратили внимание на эмбарго на поставки вооружения ЕС Китаю, принятое в ответ на события на площади Тяньаньмэнь. Франция и Германия хотели приостановить это эмбарго, однако ЕС поставил условие по укреплению собственных экспортных правил.

В целом, европейская промышленность обладает достаточным уровнем компетентности, особенно в сфере гражданской авиации, однако её размер не позволяет достигнуть экономии масштаба. Очевидно, что дальнейшая консолидация в этой сфере по-прежнему необходима. С момента введения Общей политики безопасности и обороны было осуществлено 27 операций, но все они отличались небольшим масштабом и преимущественно гражданским характером. В наши дни в зданиях ЕС можно часто встретить офицеров в форме, несмотря на то, что правительство ЕС по-прежнему занимается преимущественно вопросами трансграничных отношений и обеспечением равноправных условий для экономической конкуренции. ЕС всегда отличался характерным сочетанием конкуренции и солидарности, и смесью коммуитарности и межгосударственности в процессе принятия решений. Концепции солидарности и разделения рисков не сразу могут органично вписаться в вопросы междуна-

рных отношений и безопасности, особенно в условиях, когда наше существование не поставлено под непосредственную угрозу, а коллективная оборона остаётся, главным образом, прерогативой НАТО.

Недавние события показали, что практика по-прежнему отличается от теории. В феврале 2012 года министерство обороны Великобритании опубликовало открытый документ под названием «Достижение национальной безопасности с помощью технологий», который подчёркивал важность суверенитета и отдавал предпочтение двустороннему сотрудничеству.⁸⁸ Однако в сентябре того же года оборонную промышленность потрясло сообщение о планируемом слиянии EADS и British Aerospace. Очевидно, сокращение оборонного рынка по обе стороны Атлантики ускорило темпы европейской консолидации, несмотря на мнение Великобритании о том, что она находится в более выгодном положении в отношении обмена технологиями с США, по сравнению с Францией и Германией. EADS надеялся, что слияние приведёт к снижению уровня вовлечённости правительства в управление концерном, однако вмешательство Германии дало сделке неожиданный стимул.

Второй неожиданностью стало заявление министров обороны 11 стран, сделанное 17 сентября,⁸⁹ с призывом усилить Экономический и валютный союз, а также стимулировать дальнейшую интеграцию и долгосрочную структуру управления Европейским Союзом.

⁸⁸ *Достижение национальной безопасности с помощью технологий: технологии, оснащение и поддержка обороны и безопасности Великобритании (National Security through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security. Cm 8278 of February 2012).*

⁸⁹ *Министры обороны Австрии, Бельгии, Дании, Франции, Италии, Германии, Люксембурга, Нидерландов, Польши, Португалии и Испании. Варшава, 17 сентября 2012 г.*

Среди следующих этапов интеграции было названо усиление Общей политики безопасности и обороны, и внедрение постоянного организованного сотрудничества, регулируемого Лиссабонским договором. Для того, чтобы ЕС мог стать достойным участником международных отношений в обороне, ЕС в долгосрочной перспективе следует «создать европейскую оборонную политику, включая совместные действия в оборонной промышленности (напр., создание единого рынка для проектов по разработке вооружения)». Для некоторых членов группы это могло означать будущее создание европейской армии. Первые шаги в данном направлении сделаны не были, однако президент Европейского Совета Херман вон Ромпей заявил, что сессия совета в ноябре 2013 года будет посвящена политике безопасности и обороны, в том числе сотрудничеству в сфере оснащения. Это заявление было сделано как нельзя вовремя, так как в последнее время ОБПО часто прене-

брегали. Так, ни в ходе ливийского кризиса, ни при конфликте в Мали не наблюдалось совместных действий или каких-либо признаков предварительных соглашений.

Однако в этой области был достигнут определённый прогресс. Наши демократические ценности и уважение прав человека являются общим достоянием, по крайней мере, на бумаге. В Евросоюзе созданы структурные фонды для помощи регионам с недостаточным развитием в контексте солидарности. Двадцать лет назад деловое сообщество дало сильный толчок образованию общего внутреннего рынка как необходимого условия для сохранения компетенции и конкурентоспособности на международном уровне. Сегодня подобное представляется необходимым и для оборонного производства. Ещё присутствует ряд различий и противоречий, связанных с взаимоотношениями между государством и промышленностью. Правительства ставят себе амбициозные цели. С одной стороны, они заинтересо-

ваны в поддержании европейской технологической базы, поскольку их оборонные промышленности не способны выжить в одиночку, но с другой, стимулирование конкуренции позволяет им получать оснащение по выгодным ценам. Более того, правительства не всегда правильно выбирают лидеров промышленности. Для них основной проблемой будет поощрение транснациональной кооперации, которая не приводит к росту цен, и разработка программ, в которых все участники продолжают свою деятельность на протяжении всего срока программы и не сходят с дистанции преждевременно, оставляя других участников заканчивать работу без них. Таким образом, существует широкий спектр вопросов, которые требуют первоочередного внимания парламентариев, и решение которых должно осуществляться систематически, штатом специалистов, имеющих серьёзную подготовку, и с оптимальным равновесием прозрачности и политического диалога.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – КОНСУЛЬТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И ВЕРХОВНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ СОЮЗА ПО ИНОСТРАННЫМ ДЕЛАМ И ПОЛИТИКЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Договор о Европейском Сообществе, Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ №205)

Статья 36

1. Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности регулярно консультируется с Европейским Парламентом в отношении главных аспектов и основополагающих приоритетов общей внешней политики и политики безопасности и общей политики безопасности и обороны, и информирует Европейский Парламент о развитии этих направлений политики. Он заботится о том, чтобы взгляды Европейского Парламента надлежащим образом принимались во внимание. Специальные представители могут привлекаться к деятельности по информированию Европейского Парламента

2. Европейский парламент может обращаться с вопросами или формулировать рекомендации в адрес Совета и Верховного представителя. Два раза в год он проводит дебаты о прогрессе, достигнутом в осуществлении общей внешней политики и политики безопасности, включая общую политику безопасности и обороны

Межпарламентское сотрудничество

Протокол о роли национальных парламентов в Европейском Союзе.

Статья 9

Европейский Парламент и национальные парламенты совместно решают вопросы организации и развития эффективного и регулярного межпарламентского сотрудничества в рамках Союза.

Статья 10

Конференция парламентских органов, специализирующихся по делам Союза, может представлять вниманию Европейского Парламента, Совета и Комиссии любые вклады, которые она сочтет уместными. Кроме того, данная Конференция содействует обмену информацией и передовой практикой между национальными парламентами и Европейским Парламентом, в том числе между их специализированными комиссиями. Конференция также может организовывать межпарламентские конференции по специальным темам, в частности, для обсуждения вопросов общей внешней политики и политики безопасности, включая общую политику безопасности и обороны. Вклады Конференции не имеют обязательной силы для национальных парламентов и не предрешают их позиции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – ОБЩАЯ ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ

Договор о Европейском Сообществе

Статья 43 – Расширенный спектр Петерсбергских миссий

1. Предусмотренные в статье 42 миссии, в рамках которых Союз может прибегать к гражданским и военным средствам, включают: совместные операции по разоружению; гуманитарные миссии и миссии по эвакуации; миссии, связанные с предоставлением советов и содействия в военной сфере; миссии по предотвращению кон-

фликтов и поддержанию мира; миссии боевых подразделений по урегулированию кризисов, в том числе миссии по восстановлению мира и стабилизационные операции по окончании конфликтов. Все эти миссии могут содействовать борьбе с терроризмом, в том числе путем оказания поддержки третьим странам в борьбе с терроризмом на их территории.

2. Совет принимает решения в отношении указанных в параграфе 1 миссий, определяя их цели и пределы, а также общие условия их

осуществления. Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности под руководством Совета, в тесном и постоянном контакте с Комитетом по вопросам политики и безопасности заботится о координации гражданских и военных аспектов этих миссий.

Статья 42, п.5 – Делегирование миссии группе государств

Совет в рамках Союза может поручать реализацию какой-либо миссии группе государств-членов

с целью обеспечить защиту ценностей Союза и послужить его интересам. Реализация подобной миссии регулируется статьей 44.

Статья 44

1. В рамках решений, принимаемых в соответствии со статьей 43, Совет может поручать реализацию какой-либо миссии группе государств-членов, которые желают этого и располагают для подобной миссии необходимыми потенциалами. Данные государства-члены при участии Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности договариваются между собой об управлении процессом реализации миссии.
2. Участвующие в реализации миссии государства-члены регулярно информируют Совет о ходе ее осуществления по своей собственной инициативе или по запросу любого другого государства-члена. Участвующие государства-члены незамедлительно обращаются в Совет, если реализация миссии вызывает значительные последствия или тре-

бует изменения цели, пределов или условий данной миссии, которые зафиксированы решениями, указанными в параграфе 1. В таких случаях Совет принимает необходимые решения.

Статья 45. Европейское оборонное агентство

1. Европейское оборонное агентство, предусмотренное в параграфе 3 статьи 42 и поставленное под руководство Совета, имеет своей задачей:
 - а) способствовать определению целей военных потенциалов государств-членов и оценке соблюдения обязательств, принятых на себя государствами-членами в отношении потенциалов;
 - б) содействовать гармонизации оперативных потребностей и принятию действенных и совместимых друг с другом методов приобретения;
 - в) предлагать многосторонние проекты для реализации целей в сфере военных потенциалов, обеспечивать координацию программ, осуществляемых государствами-членами, и управление специальными программами сотрудничества;

d) поддерживать исследования в области оборонной технологии, координировать и планировать совместные исследовательские мероприятия, а также разработку технических решений, отвечающих будущим оперативным потребностям;

е) вносить вклад в определение и, когда уместно, в реализацию любой меры, полезной для укрепления промышленной и технологической базы оборонного сектора и для повышения эффективности военных расходов.

2. Европейское оборонное агентство открыто для всех государств-членов, которые желают в нем участвовать. Совет, постановляя квалифицированным большинством, принимает решение, определяющее статус, местонахождение и порядок функционирования Агентства. Это решение должно учитывать степень реального участия в деятельности Агентства. Внутри Агентства образуются специальные группы, которые объединяют государства-члены, реализующие совместные проекты. Когда необходимо, Агентство выполняет свои задачи во взаимосвязи с Комиссией.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3 – ПОСТОЯННОЕ ОРГАНИЗОВАННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Договор о Европейском Сообществе

Статья 42, параграф 6

Государства-члены, которые отвечают более высоким критериям военных потенциалов и приняли на себя в этой сфере более жесткие обязательства с целью выполнения максимально сложных миссий, устанавливают постоянное организованное сотрудничество в рамках Союза. Данное сотрудничество регулируется ста-

тей 46. Оно не затрагивает положения статьи 43.

Статья 46

1. Государства-члены, желающие участвовать в постоянном организованном сотрудничестве, предусмотренном в параграфе 6 статьи 42, если они отвечают критериям и принимают на себя обязательства в сфере военных потенциалов, которые закреплены в Протоколе о постоянном организованном сотруд-

ничестве, уведомляют о своем намерении Совет и Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности.

2. В течение трех месяцев после указанного в параграфе 1 уведомления Совет принимает решение, устанавливающее постоянное организованное сотрудничество и фиксирующее список участвующих государств-членов. Совет постановляет квалифицированным большин-

ством после консультации с Верховным представителем.

3. Любое государство-член, которое в дальнейшем пожелает стать участником постоянного организованного сотрудничества, уведомляет о своем намерении Совет и Верховного представителя.

Совет принимает решение, которое подтверждает участие заинтересованного государства-члена, соблюдающего критерии и принимающего на себя обязательства, предусмотренные в статьях 1 и 2 Протокола о постоянном организованном сотрудничестве. Совет постановляет квалифицированным большинством после консультации с Верховным представителем. В голосовании принимают участие только те члены Совета, которые представляют участвующие государства-члены.

Квалифицированное большинство определяется в соответствии с пунктом «а» параграфа 3 статьи 238 Договора о функционировании Европейского Союза.

4. Если участвующее государство-член перестает отвечать критериям или более не способно нести обязательства, которые предусмотрены в статьях 1 и 2 Протокола о постоянном организованном сотрудничестве, то Совет может принять решение, приостанавливающее участие данного государства.

Совет постановляет квалифицированным большинством. В голосовании принимают участие только те члены Совета, которые представляют участвующие государства-члены, кроме заинтересованного государства-члена.

Квалифицированное большинство определяется в соответствии со статьёй 238 Договора о функционировании Европейского Союза

(не менее 72% членов Совета, представляющих участвующие государства-члены, в которых сосредоточено не менее 65% населения этих государств).

5. Если участвующее государство-член желает выйти из постоянного организованного сотрудничества, то оно уведомляет о своем решении Совет, который принимает к сведению прекращение участия заинтересованного государства-члена.

6. Решения и рекомендации Совета в рамках постоянного организованного сотрудничества помимо тех, которые предусмотрены в параграфах 2-5, принимаются единогласно. В целях настоящего параграфа единогласие образуют голоса только представителей участвующих государств-членов.

Протокол о постоянном организованном сотрудничестве в соответствии со ст. 42 ДЕС

Высокие договаривающиеся стороны,

Руководствуясь параграфом 6 статьи 42 и статьёй 46 Договора о Европейском Союзе;

Помня о том, что Союз проводит общую внешнюю политику и политику безопасности, основанную на достижении все более совпадающей направленности действий государств-членов;

Помня о том, что общая политика безопасности и обороны является составной частью общей внешней политики и политики безопасности; что она обеспечивают Союзу способность к оперативным действиям, опирающуюся на гражданские и военные средства; что Союз может прибегать к данным средствам при осуществлении за его пределами миссий, предусмотренных в статье 43 Договора о Европейском Союзе, с целью обеспе-

чить поддержание мира, предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций; что основой для выполнения этих задач служат потенциалы, предоставляемые государствами-членами в соответствии с принципом «единого запаса сил»;

Помня о том, что общая политика безопасности и обороны Союза не затрагивает особого характера политики безопасности и обороны некоторых государств-членов;

Помня о том, что общая политика безопасности и обороны Союза уважает обязательства, вытекающие из Североатлантического договора для тех государств-членов, которые считают, что их общая оборона реализуется в рамках Организации Североатлантического Договора, остающейся фундаментом коллективной обороны ее членов, и что она является совместимой с общей политикой безопасности и обороны, установленной в этих рамках;

Будучи убеждены в том, что более заметная роль Союза в сфере безопасности и обороны будет способствовать жизнеспособности обновленного атлантического альянса в соответствии с договоренностями «Берлин плюс»;

Побуждаемые стремлением обеспечить Союзу способность в полной объеме принимать на себя ответственность, возлагаемую на него в рамках международного сообщества;

Признавая, что Организация Объединенных Наций может обращаться за содействием Союза с целью реализации в неотложном порядке миссий, предпринимаемых на основании глав VI и VII Устава Организации Объединенных Наций;

Признавая, что укрепление политики безопасности и оборо-

ны потребует усилий со стороны государств-членов в сфере потенциалов;

Сознавая, что переход на новый этап в развитии европейской политики безопасности и обороны предполагает решительные усилия со стороны государств-членов, которые готовы их предпринять;

Помня о важности полноценного участия Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности в работе постоянного организованного сотрудничества,

Согласились о нижеследующих положениях, которые прилагаются к Договору о Европейском Союзе и Договору о функционировании Европейского Союза:

Статья 1

Постоянное организованное сотрудничество, предусмотренное в параграфе 6 статьи 42 Договора о Европейском Союзе, открыто для всех государств-членов, которые обязуются со дня вступления в силу Лиссабонского договора:

- a) интенсивнее развивать свои оборонные потенциалы за счет расширения своих национальных вкладов и посредством участия, когда уместно, в многонациональных силах, в основных европейских программах по техническому оснащению и в деятельности Европейского агентства в сфере развития оборонных потенциалов, научных исследований, закупок и вооружений (Европейского оборонного агентства), и
- b) быть в состоянии не позднее 2010 г. предоставлять – в качестве национального контингента или компонента многонаци-

ональных групп сил – боевые подразделения, предназначенные для планируемых миссий, которые сформированы в тактическом плане как тактическая группа с элементами поддержки (включая транспорт и материально-техническое обеспечение), обладают способностью на протяжении 5-30 дней осуществлять миссии, указанные в статье 43 Договора о Европейском Союзе, в частности, в ответ на просьбы со стороны Организации Объединенных Наций, и которые могут находиться в дееспособном состоянии на протяжении начального периода в 30 дней с возможностью продления, как минимум, до 120 дней.

Статья 2

Для достижения указанных в статье 1 целей государства-члены, которые участвуют в постоянном организованном сотрудничестве, обязуются:

- a) с момента вступления Лиссабонского договора сотрудничать ради достижения согласованных целей в отношении уровня инвестиционных расходов на оборудование, предназначенное для обороны, и регулярно пересматривать эти цели исходя из обстановки в сфере безопасности и международной ответственности Союза;
- b) насколько возможно, сближать друг с другом свои технические средства обороны, в частности, осуществляя гармонизацию процесса выявления военных потребностей, объединяя свои оборонные средства и потенциалы и, когда уместно, проводя

их специализацию, а также развивая сотрудничество в сферах обучения и материально-технического обеспечения;

- c) принимать конкретные меры по усилению доступности, взаимной совместимости, гибкости своих сил и их способности к развертыванию, в частности, путем определения общих целей в области назначения сил, включая возможный пересмотр своих национальных процедур принятия решений;
- d) сотрудничать с целью обеспечить принятие ими мер, которые требуются для восполнения пробелов, констатированных в рамках «Механизма развития потенциалов», в том числе с помощью многонациональных подходов, и без ущерба обязательствам, распространяющимся на них в рамках Организации Североатлантического договора;
- e) когда уместно, участвовать в развитии основных совместных или европейских программ технического оснащения в рамках Европейского оборонного агентства.

Статья 3

Европейское оборонное агентство способствует проведению регулярной оценки вкладов со стороны участвующих государств-членов в сфере потенциалов (особенно, вкладов, сделанных согласно критериям, которые, в числе других мер, будут выработаны на основании статьи 2) и докладывает об этой оценке не реже одного раза в год. Подобная оценка может послужить основой для рекомендаций и решений Совета, принимаемых в соответствии со статьей 46 Договора о Европейском Союзе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4 – ФИНАНСОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГЛАВЫ II ДЕС ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ И ПОЛИТИКЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Договор о Европейском Сообществе

Статья 41

1. Административные расходы, вызываемые для институтов реализацией настоящей главы, относятся на счет бюджета Союза.
2. Оперативные расходы, вызываемые реализацией настоящей главы, также относятся на счет бюджета Союза, за исключением расходов в отношении операций, которые имеют военные последствия или последствия в сфере обороны, и случаев, когда Совет единогласно примет иное решение.

Когда расход не отнесен на счет бюджета Союза, он относится на счет государств-членов согласно критерию валового национального продукта, если только Совет, постановляя единогласно, не примет иного решения. Применительно к расходам в отношении операций,

имеющих военные последствия или последствия в сфере обороны, государства-члены, представители которых в Совете выступили с формальной декларацией на основании второго абзаца параграфа 1 статьи 31, не обязаны вносить вклад в их финансирование.

3. Совет принимает решение, устанавливающее специальные процедуры с целью гарантировать быстрый доступ к ассигнованиям из бюджета Союза, предназначенным для срочного финансирования инициатив в рамках общей внешней политики и политики безопасности, в том числе подготовительных мероприятий в отношении миссий, предусмотренных в параграфе 1 статьи 42 и в статье 43. Он постановляет после консультации с Европейским парламентом.

Подготовительные мероприятия в отношении миссий, предусмотренных в параграфе 1 статьи 42 и

в статье 43, которые не отнесены на счет бюджета Союза, финансируются Стартовым фондом, образуемым из взносов государств-членов.

Совет по предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности квалифицированным большинством принимает решения, устанавливающие: (а) порядок учреждения и финансирования Стартового фонда, в частности, финансовые суммы, которые выделяются этому фонду; (б) порядок управления Стартовым фондом; (с) порядок финансового контроля.

4. Когда миссия, намеченная согласно статьям 42 и 43, не может быть отнесена на счет бюджета Союза, Совет разрешает Верховному представителю использовать Стартовый фонд. Верховный представитель отчитывается перед Советом об исполнении данного полномочия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5 – РАСХОДЫ НА ОБОРОНУ

Данные на 2003 г. и 2011 г., а также доля вооружения в оборонном бюджете

| Государство | % ВВП, 2003 | \$ на душу населения | % ВВП, 2011 | Вооружение, 2003 | Вооружение, 2011 |
|----------------|-------------|----------------------|-------------|------------------|------------------|
| Бельгия | 1,3 | 400 | 1,1 | 5,2 | 6,4 |
| Канада | 1,2 | 283 | 1,4 | 16,0 | 17,5 |
| Чехия | 128 | 1,1 | 21,0 | 13,2 | 2,2 |
| Дания | 1,6 | 588 | 1,4 | 18,0 | 9,7 |
| Франция | 2,6 | 797 | 1,9 | 20,6 | 28,2 |
| Германия | 1,4 | 478 | 1,4 | 14,0 | 16,4 |
| Греция | 4,2 | 611 | 2,1 | 12,7 | 6,9 |
| Венгрия | 1,9 | 114 | 1,0 | 10,2 | 13,1 |
| Италия | 1,9 | 334 | 1,4 | 12,7 | 11,7 |
| Люксембург | 0,9 | 536 | 0,5 | 17,1 | 28,4 |
| Нидерланды | 1,6 | 493 | 1,3 | 17,1 | 13,6 |
| Норвегия | 2,0 | 891 | 1,5 | 21,8 | 17,0 |
| Польша | 2,0 | 88 | 1,7 | 14,4 | 16,1 |
| Португалия | 2,1 | 273 | 1,5 | 7,3 | 8,8 |
| Испания | 1,2 | 223 | 0,9 | 11,8 | 6,7 |
| Турция | 4,8 | 112 | 1,9 | 32,9 | 28,6 |
| Великобритания | 2,4 | 563 | 2,6 | 23,5 | ? |
| США | 3,5 | 1110 | 4,8 | 27,6 | 26,5 |

| Государство | % ВВП, 2011 | Вооружение, 2012 |
|-------------|-------------|------------------|
| Болгария | 1,3 | 6,3 |
| Эстония | 1,7 | 10,1 |
| Латвия | 1,0 | 10,8 |
| Литва | 0,8 | 10,0 |
| Румыния | 1,3 | 7,5 |
| Словакия | 1,3 | 7,1 |
| Словения | 1,1 | 5,7 |

ПРИЛОЖЕНИЕ 6 – ЧТО ВЫ МОЖЕТЕ СДЕЛАТЬ КАК ПАРЛАМЕНТАРИЙ

Выдержка из Пособия для парламентариев Женевского центра демократического контроля над вооружёнными силами (№5, 2003 г.)

- Контроль над закупкой вооружений
- Парламентский контроль над закупкой вооружений должен быть законодательно урегулирован.
- Обеспечьте всеобъемлющий парламентский контроль в секторе безопасности и охват всех аспектов закупки, обращая особое внимание на:
 - потребности безопасности;
 - региональные политические последствия, особенно в плане возможности негативной реакции, которая может привести к гонке вооружений в регионе;
 - нагрузку на бюджет (в краткосрочной и долгосрочной перспективе);
 - влияние на национальную промышленность частного и государственного сектора.
- Открытость и подотчетность в закупке вооружений
 - Обеспечьте, чтобы парламент имел право голоса в процессе закупки вооружений и военной техники.
 - Требуйте, чтобы парламенту или его компетентному (заинтересованному) комитету был представлен детальный и оперативный отчет о наличии и техниче-

ских характеристиках основных видов обычных вооружений (самолетов, бронетанковой техники, артиллерийских систем, РЛС, ракетных систем и военных кораблей), легкого вооружения (калибром меньше 100 мм), а также обоснования необходимости закупки новых образцов.

- Обеспечьте, чтобы парламент получил долгосрочную концепцию построения системы обороны.
 - Обеспечьте, чтобы вопросы, имеющие отношение к секретности в сфере закупки, сообщались парламенту или его заинтересованному комитету в рамках законодательного процесса, который обеспечивает подотчетность одновременно с сохранением военной тайны.
- Анализ влияния закупок
- Проанализируйте соответствие плана по закупке политике в области безопасности.
 - Обеспечьте, чтобы парламент проанализировал и оценил финансовую нагрузку закупки вооружений в сравнении с другими общественными потребностями и социальными приоритетами с целью предотвращения несбалансированности, которая может повлиять на развитие, а также на экономическую и социальную стабильность государства.
 - Используйте парламентские процедуры, чтобы противосто-

ять слишком амбициозным решениям о закупке вооружений. Парламенты должны обеспечить рациональность планов, которые в длительной перспективе не превратятся в военное бремя для страны.

Аудит в сфере закупки вооружений

- Проверьте соответствие между политикой в области безопасности и планами, оборонным бюджетом и фактическими затратами на вооружение и военную технику.
- Проведите проверку эксплуатационных характеристик систем вооружения после их приобретения и после заключения контракта (не менее трех проверок в течение срока службы оружия).

Парламентский комитет по вопросам закупки вооружений

- В случае отсутствия, создайте комитет или подкомитет по вопросам закупки вооружений, таким образом, устанавливая связь между формированием политики, финансовым планированием и аудитом (проверкой), оборонно-промышленным комплексом, а также исследованием и развитием.
- В этой связи, необходимо получить и изучить информацию об обязанностях, процедурах и деятельности аналогичных структур в парламентах других стран.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7 – КОНТРОЛЬ НАД ОБОРОННЫМИ ЗАКУПКАМИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ НАТО: РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОМИТЕТА ПО ОБОРОНЕ⁹⁰

| | B | CAN | CZ | DK | F | D | I | LUX | NL | N | PL | ES | TR | UK | USA |
|--|---|-----|----|----|---|-----|---|-----|-------|------|-----|----|----|----|-----|
| Министр обороны обязан предоставлять Комитету подробную информацию о закупочных решениях на сумму свыше, млн. евро | - | - | - | - | - | €25 | - | - | €0,05 | €0,8 | + | - | - | + | |
| Комитет принимает решения по контрактам на сумму свыше, млн. евро | - | - | - | - | - | €25 | - | - | €0,05 | + | €28 | - | - | - | + |
| Комитет участвует в определении потребности в новом оборудовании | - | + | + | - | + | + | - | - | + | - | - | - | - | - | |
| Комитет участвует в сравнении и выборе поставщика и товара | - | - | + | - | - | + | - | - | + | + | - | - | - | - | - |
| Комитет участвует в оценке предложений на компенсационные и офсетные сделки | - | - | + | - | - | | - | - | + | - | - | - | - | - | - |

⁹⁰ Согласно опросу, проведённому Д-ром Хансом Борном (старший научный сотрудник Женевского центра демократического контроля над вооружёнными силами) совместно с Международным секретариатом Парламентской ассамблеи НАТО. Данные в таблице отражают мнение представителя парламентского комитета по обороне в указанных странах.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

| | | |
|---------|--|---|
| AAF | Air-to-air refuelling | Дозаправка в полёте |
| AGS | Alliance Ground Surveillance (NATO) | Система наблюдения НАТО за наземной обстановкой |
| C3 | Command, Control and Communications | Командование, управление, связь |
| CAPS | Conventional Armaments Planning System | Система планирования обычных вооружений |
| CASA | <i>Construcciones Aeronáuticas S.A.</i> (Spain) | Компания <i>Construcciones Aeronáuticas S.A.</i> (Испания) |
| CBRN | chemical, biological, radiological, or nuclear (weapons) | химическое, биологическое, радиологическое и ядерное оружие |
| CBS | Columbia Broadcasting System (US) | Вещательная компания Си-би-эс (CBS, США) |
| CentCom | Central Command (US) | Центральное командование (США) |
| CFSP | Common Foreign and Security Policy | Общая внешняя политика и политика безопасности |
| CIS | Command and Information Systems | Система командования и информации |
| CNAD | Conference of National Armaments Directors | Конференция руководителей национальных ведомств по вооружениям |
| COARM | Council Working Group on Arms Exports (EU) | Рабочая группа по вопросам экспорта вооружений (ЕС) |
| COSAC | Conference of European Affairs Committees | Конференция комитетов по Европейским делам |
| CSCE | Conference on Security and Cooperation in Europe | Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| CSDP | Common Security and Defence Policy | Общая политика безопасности и обороны |
| CTNSP | Center for Technology and National Security Policy (US) | Центр технологий и политики национальной безопасности |
| DARPA | Defense Advanced Research Project Agency (US) | Агентство оборонных перспективных исследовательских разработок |
| DASA | DaimlerChrysler Aerospace AG (Germany) | Компания DaimlerChrysler Aerospace AG (Германия) |
| DCAF | Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces | Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами |
| DCI | Defence Capability Initiative (NATO) | Инициатива по оборонному потенциалу (НАТО) |
| DITB | Defence Industrial and Technological Base (EU) | Оборонная технологическая и промышленная база (ЕС) |
| EACC | European Airlift Coordination Cell | Европейский центр координации транспортных воздушных сообщений |
| EADS | European Aeronautic Defence and Space Company | Европейский аэрокосмический и оборонный концерн |
| EC | European Community | Европейское сообщество |
| ECAP | European Capability Action Plan | План действий по европейскому потенциалу |
| EDA | European Defence Agency | Европейское оборонное агентство |
| EDC | European Defence Community | Европейское оборонное сообщество |
| EDEM | European Defence Equipment Market | Европейский оборонный рынок |
| EDIG | European Defence Industries Group | Европейская военно-промышленная группа |
| EPC | European Political Cooperation | Европейское политическое сотрудничество |
| ESDP | European Security and Defence Policy | Европейская политика по обороне и безопасности |
| ESRP | European Security Research Programme | Европейская программа исследований в области безопасности |
| EU | European Union | Европейский союз (ЕС) |
| EUMC | EU Military Committee | Военный комитет ЕС |
| EUMS | EU Military Staff | Военный штаб ЕС |
| EUCLID | European Programme for Defence Technology | Европейская программа оборонных технологий |
| EURONAD | Eurogroup of National Armament Directors | Подгруппа по деятельности национальных директоров по вооружению |

Список сокращений

| | | |
|--------|---|---|
| FA WEU | Forces Answerable to Western European Union | Силы, подотчётные Западноевропейскому Союзу |
| FREMM | <i>Les frégates européennes multimitations</i> (France/Italy) | Европейский многоцелевой фрегат класса FREMM (Франция / Италия) |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade | Генеральное соглашение по тарифам и торговле |
| GDP | Gross Domestic Product | Валовой внутренний продукт |
| HALE | High Altitude Long Endurance | Высотный БПЛА с длительной продолжительностью полёта |
| HDW | <i>Howaldtswerke-Deutsche Werft</i> (Germany) | Компания <i>Howaldtswerke-Deutsche Werft</i> (Германия) |
| HFC | Helsinki Force Catalogue | Хельсинский каталог сил |
| HHC | Helsinki Headline Goal Catalogue | Хельсинский каталог первоочередных целей |
| HPC | Helsinki Progress Catalogue | Хельсинский каталог прогресса |
| HR | High Representative | Верховный представитель |
| IDRMS | Integrated Defence Resource Management System | Интегрированной системы управления оборонными ресурсами |
| iEPG | independent European Programme Group | Независимая европейская группа по программам разработки систем оружия |
| IFOR | Implementation Force (NATO led) | Силы выполнения Соглашения (под командованием НАТО) |
| IGC | Inter-Governmental Conference | Межправительственная конференция |
| IISS | International Institute of Strategic Studies (UK) | Международный институт стратегических исследований (Великобритания) |
| IMF | International Monetary Fund | Международный валютный фонд |
| IPU | Inter-Parliamentary Union | Межпарламентский союз |
| ISAF | International Security Assistance Force in Afghanistan (NATO led) | Международные силы содействия безопасности в Афганистане (под командованием НАТО) |
| ISTAR | Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance | Сбор информации, наблюдение, определение цели и рекогносцировка |
| ITAR | International Traffic in Arms Regulations | Правила международной торговли оружием |
| JSF | Joint Strike Fighter | Единый ударный истребитель |
| KFOR | Kosovo Force (NATO led) | Многонациональные вооружённые силы Косово |
| KKR | Kohlberg, Kravis, Roberts & CO. (US) | Компания Kohlberg, Kravis, Roberts & CO. (США) |
| LoI | Letter of Intent | Письмо о намерениях |
| MALE | Medium Altitude Long Endurance | Средневысотный БПЛА с длительной продолжительностью полёта |
| MBDA | Matra BAE-Dynamics Alenia (joint venture) | Matra BAE-Dynamics Alenia (совместное предприятие) |
| MEADS | Medium Extended Air Defence System | Системы ПВО среднего радиуса действия |
| MoD | Ministry of Defence (UK) | Министерство обороны (Великобритания) |
| MoU | Memorandum of Understanding | Меморандум о взаимопонимании |
| MTU | <i>Motoren und Turbinen-Union</i> (Germany) | Моторо-турбинный союз (Германия) |
| NAD | National Armament Director | Национальный директор по вооружению |
| NASA | National Aeronautics and Space Administration (US) | Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства (США) |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation | Организация Североатлантического Договора (НАТО) |
| NBC | Nuclear, Biological, and Chemical | Ядерное, биологическое и химическое (оружие) |
| NDU | National Defense University (US) | Национальный университет обороны (США) |
| NGO | Nongovernmental Organisation | Неправительственная организация |

Список сокращений

| | | |
|--------|--|--|
| NIAG | NATO Industrial Advisory Group (NATO) | Консультативная группа НАТО по промышленности (НАТО) |
| NIST | National Institute of Standards and Technology (US) | Национальный институт стандартов и технологии (США) |
| NPA | NATO Parliamentary Assembly | Парламентская Ассамблея НАТО |
| NSF | National Science Foundation (US) | Национальный научный фонд (США) |
| OCCAR | (European) Organisation for Joint Armament Cooperation | (Европейское) Объединённое агентство военных поставок |
| OSCE | Organisation for Security and Cooperation in Europe | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| PARP | Planning and Review Process (NATO) | Процесс планирования и анализа |
| PASR | Preparatory Action on Security Research (EU) | План подготовительных действий по исследованиям в области безопасности |
| PGM | Precision Guided Munitions | Высокоточные управляемые боеприпасы |
| POLARM | Working Group on Armaments Policy (EU) | Рабочая группа Совета по политике вооружений |
| PPBS | Planning, programming and budgeting system | Система планирования, программирования и финансирования бюджета |
| PSC | Political and Security Committee (EU) | Комитет по политическим вопросам и вопросам безопасности (ЕС) |
| QMV | qualified majority voting | голосование квалифицированным большинством |
| R&D | Research and Development | Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) |
| RAF | Royal Air Force (UK) | Королевские ВВС Великобритании |
| RITA | <i>Reseau Integre de Transmissions Automatique</i> (France) | Тактическая полевая системы связи RITA (Франция) |
| ROC | Required Operational Capabilities | Необходимый оперативный потенциал |
| ROOT | Responsible Ownership of Technology | Принцип ответственного владения технологией |
| SAGEM | <i>Société d'Application Générale d'Electricité et de Mécanique</i> (France) | Компания SAGEM (Франция) |
| S&R | Search and Rescue | Поиск и спасение |
| SHARC | Swedish Highly Advanced Research Configuration (Sweden) | Шведская высокотехнологическая конфигурация (проект SHARC) |
| SIPRI | Stockholm International Peace Research Institute (Sweden) | Стокгольмский международный институт исследования проблем мира (Швеция) |
| SNECMA | <i>Société Nationale d'Etude et de Construction de Moteurs d'Avions</i> (France) | Национальное общество по разработке и конструированию авиационных моторов (Снема, Франция) |
| TBMD | Theater Ballistic Missile Defence | Противоракетная оборона на театре военных действий |
| TEU | Treaty of the European Union | Договор о Европейском Союзе |
| TIPS | Transatlantic Industrial Proposed Solution | Трансатлантическое индустриальное решение |
| TRP | Technology Reinvestment Project (US) | Проект технологического реинвестирования |
| UAV | Unmanned Aerial Vehicles | Беспилотные летательные аппараты (БПЛА) |
| UK | United Kingdom | Соединённое Королевство, Великобритания |
| UN | United Nations | Организация Объединённых Наций (ООН) |
| US | United States of America | Соединённые Штаты Америки (США) |
| WEAG | Western European Armaments Group | Западноевропейская группа по вооружениям |
| WEAO | Western European Armaments Organisation | Западноевропейская организация по вооружениям |
| WEU | Western European Union | Западноевропейский Союз (ЗЕС) |
| WMD | Weapons of Mass Destruction | Оружие массового поражения |

ЛИТЕРАТУРА

- 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 и оборонные закупки

**Политика, требования, производство,
сотрудничество и поставки**

Доктор Виллем Ф. ван Экелен

Подписано в печать 28.10.2015 г.

Тираж 500 экз.

Компьютерная верстка – М.Канарский

Киев-2015

© Центр исследований армии,
конверсии и разоружения, 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 ИССЛЕДОВАНИЙ
АРМИИ, КОНВЕРСИИ
И РАЗОРУЖЕНИЯ
(ЦИАКР)**

Ильинская, 10, оф.5
04070, Киев, Украина
Tel: +38 (0) 44 425 42 10
<http://cacds.org.ua>