

АНАЛІЗ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА СФЕРОЮ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В КРАЇНАХ ЄВРОСОЮЗУ

Рішення щодо участі в операціях з підтримкою миру приймаються з урахуванням широкого спектру чинників. На перший план виходять питання стабільності, дотримання міжнародного права і правопорядку. Постійні дебати з приводу будь-якого рішення, ускладнені відсутністю точних критеріїв стосовно підтримки рівня збройних сил і фінансових ресурсів, які виділяються. Пропонується комплексний і послідовний підхід із прозорими процедурами роботи парламентських комітетів з питань оборони і безпеки та обговорень на пленарних засіданнях (алгоритм надано) спираючись на аналіз досвіду парламентарів Європейського Союзу. В оборонній сфері питання таємності та запобігання корупції викликають ряд складних проблем і залишаються актуальними для багатьох країн. Висвітлюється існування помітної напруги між уподобаннями військових і уподобаннями політиків.

Ключові слова: Європейське оборонне агентство, військові закупівлі, таємність, управлінський епос, корупція, парламентський контроль, субсидарність та солідарність відповідальності.

Вступ. Міжнародна безпека залишається центром уваги для національних парламентів, тим часом як уряди повинні адекватно реагувати на зростання рівня загальної нестабільності. Громадяни хочуть бути захищеними від зростаючого рівня насильства й жадають від своїх урядів забезпечення їхньої безпеки. Межі між внутрішньою і зовнішньою безпекою зникають, що вимагає нових заходів і координації між збройними силами, поліцією й іншими урядовими службами. Ділове співтовариство дало сильний поштовх утворенню спільного внутрішнього ринку як необхідної умови для збереження компетенції та конкурентоздатності на міжнародному рівні. Сьогодні подібне вбачається необхідним і для оборонного виробництва.

Актуальність. В умовах сьогодення, на тлі терористичних актів, захист національної території набуває нових форм, і для багатьох країн він також виявляється у вигляді програми протиракетної оборони. В усіх країнах зв'язок між зовнішньою і внутрішньою безпекою стає тіснішими. Спільне застосування збройних сил стало важливим інструментом зовнішньої політики і політики безпеки, а також фактором впливу та престижу. Мета цих дій змістилася у напрямі врегулювання конфліктів на етнічному та релігійному ґрунті, а також стабілізаційних та миротворчих операцій, однак в умовах нестабільності успіх цивільно-військових місій залежить і від силового захисту.

Об'єктом дослідження є сфера безпеки в цілому та зміни технічних потреб, зокрема, що стосується теорії оборонних закупівель і акценті на прозорості і підзвітності.

Постановка завдання. В статті вивчаються і розглядаються проблеми оборони в цілому і оборонних закупок, які досить часто залишаються непрозорими складними для моніторингу. Навіть якщо інформація є доступною, необхідний величезний досвід, щоб розібратися в численних взаємних претензій та судженнях, що впливають на дебати. Фундаментальною виступає проблема прозорості військових витрат.

Виклад основного матеріалу. Рішення, що стосуються безпеки і оборони, набувають більш вираженого характеру і, як наслідок, привертають до себе більше уваги з боку парламентів країн Європейського Союзу. Участь в операціях з підтримкою миру не відбувається автоматично. Рішення щодо участі в подібних заходах приймаються з урахуванням широкого спектру чинників. На перший план виходять питання стабільності, дотримання міжнародного права і правопорядку. Часто спостерігаються порушення прав людини, і навіть геноцид, що викликає необхідність міжнародного втручання з боку багатонаціональних організацій або коаліцій за інтересами. Участь у них визначається власними уявленнями, пріоритетами і амбіціями європейських країн. До уваги беруться наступні питання: які внески у вартісному вираженні держави готові зробити; які ризики вони згодні розділити; яку частину державного бюджету вони готові виділити на вирішення проблем миру і безпеки, при тому що перед урядами стоїть ряд інших пріоритетних завдань, які прямо впливають на добробут їхніх громадян, наприклад, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист. Зростаючий зв'язок між внутрішньою і зовнішньою безпекою також підвищує політичну пріоритетність цих питань. Однак, вкрай делікатним залишається питання пошуку компромісу.

Необхідно зауважити, що в розвитку сучасного західного суспільства з'явився новий парадокс, пов'язаний з протиріччями між вартісноорієнтованим міжнародним співробітництвом, а також змішуванням понять цінностей і норм. У першу чергу формуються цінності, а на їх основі формуються норми. У західній структурі взаємне визнання суверенітету стало нормою, а спільна відповідальність за ризик - цінністю. Досягнення миру зараз являє собою скоріше процес, ніж результат. Парадокс полягає в тому, що тим часом як наше суспільство стало менш схильним до ризику, на місце великих ідеалів прийшов управлінський етос. Результатом цього стали постійні дебати з приводу будь-якого рішення, ускладнені відсутністю точних критеріїв щодо підтримки рівня збройних сил і фінансових ресурсів, які виділяються країнами. Такі питання можуть підлягати переоцінці, і всі учасники ризикують пройти повз оперативних змін пріоритетів.

З огляду на ці питання парламентаріям варто розробити комплексний і послідовний підхід, із прозорими процедурами роботи парламентських комітетів з питань оборони і безпеки та обговорень на пленарних засіданнях.

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

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

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

По-четверте, НАТО і Євросоюзу варто приділяти більше уваги планам союзників і партнерів щодо закупівель озброєння. В НАТО всебічна оцінка цього питання військовим керівництвом надавалася в рамках процесу планування й аналізу (PARPS). В Євросоюзі цей

процес відбувається на добровільній основі і за принципом «знизу нагору», що на відміну від спадного процесу не дозволяє пропонувати корективи до планів інших країн-учасниць. Визначити недоліки й очікувати, що хтось інший їх виправить, є недостатнім підходом до ситуації. Можливо, для заповнення цієї прогалини можна застосовувати оцінки, здійснювані Європейським оборонним агентством.

По-п'яте, варто розглянути ряд моментів, специфічних для військових закупівель. У «Посібнику для парламентаріїв» № 5 від 2003 року, виданому Женевським центром демократичного контролю над збройними силами та Міжпарламентським союзом, главу 28 присвячено «закупівлям озброєння і військової амуніції», з вставкою «Що Ви можете зробити як парламентарій». Найбільш важливим передбачається переконатися в тому, що демократичний процес «розкрити, пояснити, обґрунтувати» також застосовується урядами до сфери військових закупівель. З погляду бюджету, парламентарії мають бути переконані в тому, що фінансування наданих їм планів буде достатнім не тільки цього року, але й протягом всієї фази закупівель. В урядах існує тенденція недооцінювати ріст цін у рамках довгострокових проектів і розглядати фінанси наступного року в більш райдужному світлі, ніж фінанси поточні. Так, Німеччина і Румунія свого часу прийняли плани закупівель, які вони не змогли фінансувати. За статистикою, оцінка загальної вартості проекту завжди занижується, іноді навмисно. Часто зростають витрати, виникають затримки, а супутні програми виявляються набагато дорожчими. З огляду на те, що для оборонних закупівель типова тривалість виробничого процесу, дуже важливо враховувати ступінь їх впливу на процес розвитку військового потенціалу в довгостроковій перспективі, і оцінювати, наскільки гармонійно устаткування і техніка, що закуповується, впишуться в майбутні збройні сили. Поточний акцент на «об'єднаності» особливо підвищує важливість такої оцінки. Рівною мірою варто приділяти увагу розмірам витрат на підтримання боєздатності нових систем протягом усього строку експлуатації, включаючи технічне обслуговування, модернізацію і підготовку персоналу.

Питання таємності та запобігання корупції також викликають ряд складних проблем. В оборонній сфері таємність відіграє більшу роль, ніж в інших сферах. Зрозуміло, деталізовані оперативні плани повинні залишатися в таємниці, як з метою оборони, так і у місіях з установами миру. Той самий принцип необхідно застосовувати й до певних характеристик озброєнь, але в цьому випадку не слід перебільшувати необхідність таємності. Більшість експлуатаційних характеристик оснащення є надбанням громадськості завдяки публікаціям у професійних журналах, рекламних проспектах та інших ЗМІ. Якщо рішення залежать від таємних факторів, то парламентські комітети повинні мати можливість отримувати інформацію за закритими дверима, у рамках конфіденційних брифінгів.

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

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

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

Парламентський контроль за сферою оборонною закупівель є завданням національних парламентів Євросоюзу. Однак, парламентські асамблеї НАТО і ЗЕС (Західноєвропейський союз) допомогли помістити ці дебати в міжнародний контекст. Асамблея ЗЕС згодом привласнила собі назву «Міжпарламентська європейська асамблея з безпеки і оборони» (The Interparliamentary European Security and Defense Assembly), щоб відокремитися від Європейського Парламенту. Її остання сесія була проведена в червні 2011 року, після чого Договір про ЗЕС був остаточно анульований, за ініціативою Великобританії. Доповіді обох асамблей були корисним джерелом інформації для парламентаріїв Євросоюзу, засобів масової інформації та громадськості в цілому. Процеси обговорення таких доповідей, роботи над спільними резолюціями і голосування за такі резолюції підвищують рівень ознайомлення з відповідними питаннями. Парламентарії повертаються додому більш підготовленими, що допомагає під час національних дебатів з цих питань.

Питання безпеки і оборони недостатньо розглядаються в процесі Європейської інтеграції на недостатньому рівні. Європейський парламент не має компетенції розглядати ці питання більш детально, проте він все частіше торкається їх. На сьогодні кілька країн, у тому числі Франція і Великобританія, виступають проти надання європейському Парламенту й Європейській комісії більшої ролі в «міжурядових» справах.

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

Стаття 9

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

Стаття 10

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

Внески Конференції не мають обов'язкової сили для національних парламентів і не обумовлюють їх позиції.

Ці положення охоплюють далеко не всі питання нелегких взаємин між Європейським Парламентом і національними парламентами. Однак, як би там не було, у порівнянні з роботою Асамблеї ЗЕС вони є кроком назад, оскільки учасники COSAC не мають мандатів від національної комісії або політичної партії, тому не розробляють проекти політичних резолюцій. Нерегулярні і необов'язкові конференції не можуть замінити організаційну структуру повноцінної асамблеї, що мала план роботи, систему доповідей і процедуру голосування. Протягом певного часу дебати про спадкоємця Асамблеї ЗЕС упиралися в цифри: скільки місць має бути надано країнам-членам, а скільки – Європейському Парламенту. В 2012 році, перед головуванням Польщі, був нарешті досягнутий компроміс, згідно з яким Європейському Парламенту було надано 16 місць на конференціях національних парламентів (що проводяться двічі на рік), країнам-членам – 6 місць, а кандидатам – 4. Однак важко уявити, як конференція за участі 27 і більше парламентів може приймати ефективні резолюції без відповідної підготовки в комітетах.

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

Висновки. Запропонований аналіз дає належне уявлення про складність факторів, що впливають на військові закупівлі, урядові рішення і парламентський контроль за сферою оборонних закупівель в країнах Євросоюзу. Парламентський контроль за оборонними закупівлями є далеким від досконалості. Контроль в сфері оборонних закупівель вимагає першочергової уваги парламентаріїв. Він має здійснюватися систематично, штатом фахівців, які мають серйозну підготовку, і з оптимальною рівновагою прозорості і політичного діалогу.

REFERENCES:

1. Biscop, Sven, and Jo Coelmont, A strategy for CSDP. Europe's ambitions as global security provider. Press, October 2010.
2. Chang, F.-C., European defense Agency – Motor of strengthening the EU's military capabilities? European Foreign Affairs Review, 2011, Vol. 16, 59-87.
3. EU Institute for Security Studies, Occasional Paper no. 69, Lessons learned from European defense equipment programs, October 2007.
4. Grevi, Giovanni, Damien Helly & Daniel Keohane, European security and defense policy, The first 10 Years (1999-2009), EUISS, 2009.
5. 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.
6. Howorth J. The EU as global actor: grand strategy for a global grand bargain? Journal of Common Market Studies, 2010, Vol. 48, No. 3, 455-474.
7. Menon, A., European Defense policy from Lisbon to Libya, Survival, 2011, Vol. 53, No. 3, 75-90.
8. Norman, P., The Accidental Constitution, (EuroComment: Brussels, 2003)
9. Toje, A., The EU security strategy revised: Europe hedging its bets, European Foreign Affairs Review 2010, Vol. 15, 171-133.
10. Valasek, T., Surviving austerity. The case for a new approach to EU military collaboration, London, Centre for European Policy Reform, 2011.
11. Van Eekelen, Willem, From Words to Deeds, the Continuing Debate on European Security, CEPS/DCAF, 2006.
12. Zandee, D., European capability development: a mast. Studia diplomatica: the Brussels Journal of International Relations 2011, Vol. LXIV, № 1, 61-70.

Рецензент: Костинець Ю.В., к.е.н., доцент кафедри маркетингу, економіки, управління та адміністрування Національної академії управління.

к.е.н., доц. Горячева К.С., к.т.н. Лоза В.М.

АНАЛИЗ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЯ ЗА СФЕРОЙ ОБОРОННИХ ЗАКУПОК В СТРАНАХ ЄВРОСОЮЗА

Решение касательно участия в операциях с поддержкой мира принимаются с учетом широкого спектра факторов. На первый план выходят вопросы стабильности, соблюдения международного права и правопорядка. Постоянные дебаты по поводу любого решения, которое осложнено отсутствием точных критериев относительно поддержки уровня вооруженных сил и денежных ресурсов, которые выделяются. Предлагается комплексный и последовательный подход с прозрачными процедурами работы парламентских комитетов по вопросам обороны и безопасности и обсуждений на пленарных заседаниях (алгоритм предоставлены) опираясь на анализ опыта парламентариев Европейского Союза. В оборонной сфере вопросы секретности и предотвращения коррупции вызывают ряд сложных проблем и остаются актуальными для многих стран. Освещается существование заметного напряжения между предпочтениями военных и предпочтениями политиков.

Ключевые слова: Европейское оборонное агентство, военные закупки, секретность, управленческий эпос, коррупция, парламентский контроль, субсидарность и солидарность ответственности.

Ph.D. Goryacheva K.S., Ph.D. Loza V.M.

ANALYSIS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE SPHERE OF DEFENSE PURCHASING IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Decisions on participation in peace-support operations are made taking into account a wide range of factors. Issues of stability, compliance with international law and the rule of law are at the forefront. Permanent debates on any decision are complicated by the lack of precise criteria for maintaining the level of armed forces and financial resources that are allocated. An integrated and coherent approach with transparent procedures for parliamentary defense and security committees and plenary debates (an algorithm provided) is based on an analysis of the experience of parliamentarians of the European Union. In the defense sector, the issue of secrecy and the prevention of corruption cause a number of complex problems and remain relevant to many countries. Covered by the existence of a noticeable tension between the preferences of the military and the preferences of politicians. The importance of economic factors in the procurement decision in different countries varies, but it has a tendency to increase compared to years when collective defense unconditionally demanded the purchase of best practices. The factor of jobs in the domestic defense industry always has a significant impact on parliamentary debates. Attention is focused on the important moment of "subsidiarity" and on the right of parliamentarians to express their own well-founded point of view.

Keywords: European Defense Agency, military purchases, secrecy, managerial epic, corruption, parliamentary control, subsidiarity and solidarity of responsibility.