МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ РАЗРАБОТОК В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ¹

Аннотация. Необходимость создания новой технологической базы совместными усилиями хорошо понимают как в государствах — членах ЕС, так и в самой организации, однако ситуация долгое время вообще не менялась. Со временем государства-члены пришли к пониманию того, что вместо простого увеличения финансирования, которое не позволяет преодолеть неэффективность действий в рассматриваемой сфере, необходимо сократить дублирование действий по развитию потенциалов, платформ и систем, слабо связанных друг с другом. С 2016 г. на уровне Европейского Союза формируется достаточно целостная система, позволяющая координировать действия государств-членов по финансированию научных исследований для нужд обороны, а также путем определения наиболее приоритетных направлений исследований для всех государств — членов ЕС осуществлять софинансирование таких исследований из бюджета ЕС. Наиболее яркими примерами таких мер являются Европейский оборонный фонд и финансирование из него проектов государств-членов, реализуемых в рамках постоянного организованного сотрудничества. Подобные меры носят преимущественно межправительственный характер, однако способствуют формированию единого европейского рынка научных исследований путем стимулирования трансграничных исследовательских проектов.

Ключевые слова: научные исследования, европейский оборонный фонд, постоянное организованное сотрудничество, европейский план действий в сфере обороны, скоординированный ежегодный оборонный обзор, Европейское оборонное агентство.

**Виталий Юрьевич
СЛЕПАК,**

доцент кафедры
интеграционного
и европейского права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
vitaliy.slepak@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.83.7.099-107

¹ Настоящая работа подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках проектов 18-29-15028 мк «Сравнительный анализ лучших практик нормативно-правового регулирования грантового (проектного) финансирования научных исследований и разработок на национальном и международном уровнях» и 18-29-15007 мк «Теоретико-прикладное исследование нормативно-правового регулирования создания и функционирования уникальных научных установок класса “мегасайенс” в контексте разработки и реализации проекта источника специализированного синхротронного излучения 4-го поколения (ИССИ-4)».

V. Yu. SLEPAK,*Associate Professor of Integration and EU Law Chair
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law),***vitaliy.slepak@gmail.com***9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993***INTERGOVERNMENTAL MECHANISMS FOR SECURITY
AND DEFENSE R&D FUNDING IN THE EUROPEAN UNION**

Abstract. *The need to create a new technological base through joint efforts is well understood both in the EU member states and in the Union itself, but the situation has not changed at all for a long time. Over time, Member States have come to realize that instead of increasing funding that does not address inefficiencies in this area, it is necessary to reduce duplication of efforts to develop loosely coupled capacities, platforms and systems. Since 2016, at the level of the European Union, a sufficiently integrated system has been formed, which makes it possible to coordinate the actions of the member states on funding scientific research for defense needs, as well as, by identifying the highest priority research areas for all EU member states, to co-finance such research from the EU budget. The most striking examples of such measures are the European Defense Fund and the financing from it of projects of the member states, implemented in the framework of PESCO. Such measures are predominantly intergovernmental in nature, but contribute to the formation of a single European market for scientific research by stimulating cross-border research projects.*

Keywords: *Research and development, European Defence Fund, Permanent Structured Cooperation, PESCO, European Defence Action Plan, Coordinated Annual Review on Defence, CARD, European Defence Agency, EDA.*

Под научными исследованиями для целей их финансирования в рамках различных оборонных проектов в Европейском Союзе понимают все виды деятельности, включающие фундаментальные исследования, прикладные исследования и экспериментальные разработки, при этом последние могут включать в себя реализацию технологических образцов, демонстрирующих эффективность новой концепции или новой технологии в соответствующей репрезентативной среде. Фундаментальные исследования заключаются в экспериментальной или теоретической работе, проводимой в основном с целью приобретения новых знаний о базовой основе явлений и наблюдаемых фактов без какого-либо конкретного применения или использования в обозримом будущем. Прикладные исследования также заключаются в оригинальной работе, предпринимаемой с целью приобретения новых знаний. Тем не менее они направлены на достижение конкретной практической цели. Экспериментальные разработки представляют собой работу, основанную на существующих знаниях, полученных в результате исследований и (или) практического опыта, с целью инициирования производства

новых материалов, продукции или устройств, создания новых процессов, систем или услуг или значительного улучшения уже существующих явлений².

Деятельность по проведению таких исследований зачастую подпадает под действие актов ЕС, регламентирующих государственные закупки для нужд обороны, а результаты исследований могут передавать в другие государства — члены ЕС, что подпадает под действие Директивы, регламентирующей правила передачи вооружений внутри ЕС.

Созданные единые правила закупок результатов научной деятельности и их передачи способствуют формированию единого европейского рынка вооружений и государственного оборонного заказа, но сами по себе не устраняют проблему недостаточной кооперации государств-членов.

Осуществляемые на индивидуальной основе научные исследования не позволяют ЕС выйти на общемировой рынок, влекут за собой необоснованное дублирование расходов, что в целом замедляет формирование военной научно-технологической базы ЕС. Необходимость создания новой технологической базы совместными усилиями хорошо понимают как в государствах — членах ЕС, так и в самой организации, однако ситуация долгое время вообще не менялась.

Со временем государства-члены пришли к пониманию того, что вместо простого увеличения финансирования, которое не позволяет преодолеть неэффективность действий в рассматриваемой сфере, необходимо сократить дублирование действий по развитию потенциалов, платформ и систем, слабо связанных друг с другом.

Одна из частей данной проблемы — финансирование разработок новых технологий. Несмотря на очевидные финансовые преимущества межгосударственных программ по проведению совместных научных исследований, позволяющие государствам-членам объединить ресурсы и при меньших затратах достичь больших результатов, недоступных при индивидуальном финансировании оборонных проектов; инновации и совершенствование военных технологий, как правило, остаются национальными прерогативами до тех пор, пока государства, особенно обладающие большой промышленной базой, не желают терять ноу-хау и свои технологические преимущества.

Более того, правительства часто не желают принимать политический риск участия в амбициозных и дорогостоящих программах сотрудничества с другими государствами, так как это может иметь далеко идущие для них последствия с точки зрения утраты суверенитета и ограничений их стратегических интересов (например, при принятии решения о применении военной силы), что политически неприемлемо. В результате, по оценкам Европейской комиссии, «около 80 % оборонных закупок осуществляется исключительно на национальной основе, что ведет к дорогостоящему дублированию военного ресурса», а недостаточное сотрудничество государств-членов в области обороны и безопасности обходится им в 25—100 млрд евро в год³.

² Директива 2009/81. П. 13.

³ European Commission, 'European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund', Press release IP/16/4088, Brussels, 30 November 2016 // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm.

Это позволяет сделать вывод о том, что «без устойчивых инвестиций в оборону европейская промышленность рискует потерять технологические возможности для создания следующего поколения важнейших оборонных потенциалов». В конечном итоге это «повлияет на стратегическую автономию Союза и его способность действовать в качестве «поставщика» безопасности»⁴.

Для преодоления возникших трудностей Комиссия в 2016 г. выступила с рядом инициатив, объединенных в так называемый Европейский план действий в сфере обороны⁵.

Во-первых, предусмотрено укрепление межгосударственного сотрудничества в рамках единого рынка вооружений и государственного оборонного заказа: Комиссия должна создать условия для открытого и конкурентного оборонного рынка в Европе, чтобы помочь компаниям укрепить трансграничное сотрудничество и помочь государствам-членам получить наилучшее соотношение цены и качества в своих оборонных закупках. Для этого Комиссия продвигает эффективное применение двух Директив о закупках в сфере обороны и безопасности (2009/81) и о передаче вооружений между государствами — членами ЕС (2009/43), способствует трансграничному участию в оборонных закупках, поддерживает разработку отраслевых стандартов и способствует развитию отраслевых политик, таких как космические программы ЕС.

Так, Директива 2009/81 в целях стимулирования совместных программ по проведению научных исследований разрешает государствам отступать от весьма строгих правил проведения закупок при осуществлении государственного финансирования научных исследований, направленных на удовлетворение нужд такой совместной программы.

Такие программы не обязательно должны реализовываться непосредственно государствами, рассматриваемое исключение охватывает также программы, реализуемые международными организациями (например, НАТО) или агентствами Союза (например, Европейским оборонным агентством), которые присуждают контракты от имени государств-членов либо же при использовании модели «лидирующей нации», при которой одно государство выступает от имени других участвующих в общей деятельности государств⁶.

Для обеспечения должного применения рассматриваемого исключения необходимо, чтобы после заключения соглашения о реализации такой программы государства-члены уведомили Комиссию о доле каждого в объеме исследований и расходах на реализацию программы, а также о предполагаемой доле закупок, осуществляемых каждым государством-членом⁷. При этом необходимо учитывать,

⁴ European Commission, 'European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund'. Defence Action Plan. P. 3.

⁵ Данный план дополняет общегражданские меры Комиссии по развитию и финансированию научных исследований в ЕС. См. подробнее: *Ариянц А. А., Слепак В. Ю.* Статус Европейского комиссара по исследованиям, инновациям и науке // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 4.

⁶ Директива 2009/81. Преамбула. П. 28.

⁷ В случае, если в программе участвуют еще и третьи страны, такое уведомление не требуется.

что, несмотря на изъятие из правил, установленных в отношении закупочных процедур, на закупки, осуществляемые в рамках таких совместных программ, в полном объеме распространяются требования законодательства ЕС о конкуренции.

Директива 2009/43 для облегчения передачи вооружений, необходимых для реализации совместных научных программ, позволяет государствам-членам, участвующим в межправительственной совместной программе по разработке, производству и использованию одного или более видов продукции военного назначения, вводить генеральные лицензии (т.е. общие разрешения на передачу вооружений без получения разрешений на каждую конкретную передачу оружия за рубеж) для передачи соответствующей продукции военного назначения в другие государства-члены, участвующие в программе, если это необходимо для реализации такой программы.

Введение более либерального режима генеральных лицензий взамен глобальных или индивидуальных лицензий в отношении передачи вооружений в рамках таких программ направлено на улучшение условий участия в данных программах⁸.

Во-вторых, План предусматривал создание Европейского оборонного фонда для поддержки инвестиций в совместные научные исследования и совместные разработки военной техники. Этот фонд состоит из так называемых «окон», дополняющих друг друга, но различных по своей правовой структуре и источникам финансирования.

«Исследовательское окно» предназначено для финансирования совместных исследований в области инновационных оборонных технологий, таких как электроника, метаматериалы, программное обеспечение с криптографической защитой или робототехника. Комиссия предложила начать с 25 млн евро на оборонные исследования в рамках бюджета ЕС на 2017 год и довести объемы финансирования в общей сложности до 90 млн евро к 2020 г. В рамках многолетней финансовой системы ЕС после 2020 г. Комиссия намеревается предложить специальную программу оборонных исследований на сумму около 500 млн евро в год.

«Окно потенциалов» должно действовать как финансовый инструмент, позволяющий участвующим государствам-членам совместно приобретать определенные активы для снижения своих индивидуальных затрат. Потенциалы будут согласованы государствами-членами, которые будут становиться владельцами технологий и оборудования. Например, государства-члены могут совместно инвестировать в технологию беспилотных летательных аппаратов или покупать вертолеты оптом для снижения затрат. Это окно должно быть способно мобилизовать около 5 млрд евро в год.

В-третьих, План предусматривал стимулирование инвестиций в малые и средние предприятия, в стартапы, компании со средней капитализацией и других поставщиков оборонной промышленности. Европейский структурный и инвестиционный фонд вместе с Европейским инвестиционным банком уже начали финансовую поддержку проектов по разработке продукции двойного назначения. Комиссия

⁸ См.: Директива 2009/43. Преамбула. П. 24 ; Commission Recommendation (EU) 2018/2052 of 19 December 2018 on aligning the scope of and conditions for general transfer licences for the purpose of exhibition as referred to in point (c) of Article 5 (2) of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council. P. 1.2 // OJ L 327. 21.12.2018. P. 98.

должна поддержать усилия Европейского инвестиционного банка по улучшению доступа к финансированию для цепочек поставок оборонной продукции.

Банк должен способствовать софинансированию со стороны ЕС производственных инвестиционных проектов и модернизации цепочек поставок оборонной продукции. В соответствии с Планом отраслевого сотрудничества по развитию навыков Комиссия поддерживает сотрудничество в оборонном секторе, чтобы гарантировать, что занятые в этой сфере люди обладают необходимыми навыками и технологическими возможностями для создания инноваций.

Эти предложения действительно должны способствовать развитию открытой, конкурентоспособной, инновационной и всеобъемлющей Европейской оборонной технологической и промышленной базы. Но успех в конечном итоге будет определяться уровнем поддержки этих инициатив государствами-членами, т.е. их готовностью брать займы из нового фонда для покупки активов для своих национальных вооруженных сил. «Пряник», предлагаемый Комиссией, в целом привлекателен: «вклады национального капитала в «окно возможностей» будут рассматриваться как «разовые» в соответствии с Пактом стабильности и роста. Это означает, что они будут вычтены из структурных финансовых усилий, которые, как ожидается, будут реализованы государствами-членами.

Такой же подход будет применяться к гарантиям исполнения обязательств в той степени, в которой они влияют на дефицит бюджета и (или) государственный долг»⁹. Другими словами, участвующие государства-члены смогут компенсировать свои взносы из целевых показателей бюджета ЕС.

Дальнейшим развитием инициатив Комиссии стал фактически перезапуск постоянного организованного сотрудничества.

Впервые положения о постоянном организованном сотрудничестве появились в 2009 г. в лиссабонской редакции Договора о Европейском Союзе (далее — ДЕС). Согласно ст. 42(3) ДЕС 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.

Протокол о постоянном организованном сотрудничестве к Договору о Европейском Союзе предусматривал обязательство государств-членов интенсивнее развивать свои оборонные потенциалы, в том числе посредством участия в основных европейских программах по техническому оснащению и в деятельности Европейского оборонного агентства в сфере развития оборонных потенциалов, научных исследований, закупок и вооружений (ст. 1 (а)). Кроме того, Протоколом устанавливалась обязанность государств-членов сотрудничать ради достижения согласованных целей в отношении уровня инвестиционных расходов на оборудование, предназначенное для обороны (ст. 2 (а)).

Только в 2017 г., Совет принял Решение 2017/2315, учреждающее постоянное организованное сотрудничество и определяющее перечень участвующих государств-членов¹⁰.

⁹ Defence Action Plan. P. 10.

¹⁰ Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States // OJ L 331. 14.12.2017. P. 57.

В постоянном организованном сотрудничестве участвуют все государства ЕС, кроме Дании и Мальты. Кроме того, ст. 9 Решения 2017/2315 предусматривает возможность участия в проектах постоянного организованного сотрудничества государств, не входящих в состав ЕС. Порядок участия будет определен Советом дополнительно, возможно, путем разработки и утверждения шаблона соглашения об участии третьих стран в таких проектах.

В числе приоритетов постоянного организованного сотрудничества названы развитие необходимых оборонных потенциалов с адекватными инвестициями и совместными подходами к разработкам в таких сферах, как разведка, беспилотные летательные аппараты, спутниковая связь и др.

Структура управления постоянным организованным сотрудничеством включает 2 уровня (ст. 4 Решения 2017/2315):

- 1) Совет ЕС (определение стратегий развития, целей, составление списка проектов, реализуемых в рамках постоянного организованного сотрудничества, определение правил и порядка взаимодействия государств — участников программы и т.п.);
- 2) уровень проектов.

Наиболее заметными результатами являются проекты, в которых государства — участники программы объединяются в различные по составу группы для разработки и воплощения в жизнь наиболее инновационных и перспективных идей в сфере безопасности и обороны. На начало 2021 г. в рамках PESCO было запущено 47 совместных проектов, 12 из которых уже принесли конкретные результаты.

Каждый из проектов реализуется различной группой государств — участников постоянного организованного сотрудничества (участников проекта) и координируется одним или несколькими из них (координаторами проекта). Участники проекта вправе предоставить возможность другим участвующим в программе государствам присоединиться к уже реализуемому проекту в качестве полноценного участника или стать наблюдателем в проекте.

В случае, если в ходе реализации проекта его участники определяют, что проект не может обеспечить ожидаемые результаты, такой проект должен быть закрыт. В некоторых случаях возможно объединение проектов для целей повышения их эффективности, экономии ресурсов и предотвращения дублирования.

На первом этапе реализации программы (2018—2020 гг.) государства-участники согласовали стартовый перечень из 17 совместных проектов, подразумевающих начальную степень углубленного взаимодействия в сфере безопасности и обороны. Данные проекты предусматривали, среди прочего, создание European Medical Command and the German-sponsored Crisis Response Operation Core (EUFORCROC) и Eurodrone.

С 2021 г. стартовал второй этап реализации программы (2021—2025 гг.), цель которого — увеличение объема взаимодействия государств — участников постоянного организованного сотрудничества, в том числе путем работы над созданием пакета мер, направленных на сотрудничество во всех отраслях промышленности (coherent full spectrum force package — FSFP).

Механизмы постоянного организованного сотрудничества не существуют изолированно, они встроены в уже имеющиеся межправительственные механизмы

сотрудничества. Секретариат постоянного организованного сотрудничества формируется из сотрудников Европейского оборонного агентства, Европейской службы внешних действий и Военного штаба ЕС, что демонстрирует координационную роль Союза при реализации государствами-членами программ военнотехнического сотрудничества.

Европейское оборонное агентство реализует такой проект как Скоординированный ежегодный оборонный обзор (Coordinated Annual Review on Defence — CARD), который был официально учрежден в 2018 г. с целью постепенной гармонизации национального оборонного планирования государств-членов и общего оборонительного потенциала ЕС.

CARD призван дать подробную картину ландшафта возможностей обороны в ЕС. Таким образом, он связан с постоянным организованным сотрудничеством, предоставляя четкую информационную картину и обозначая пробелы, решение которых может быть достигнуто посредством реализации проектов постоянного организованного сотрудничества. После пробного запуска в 2018 г. первый цикл CARD стартовал осенью 2019 г.

Предложения по масштабам, методам и содержанию CARD должны способствовать прозрачности в планах расходов на оборону и устранять недостатки в развитии потенциала за счет внедрения более структурированных и последовательных подходов, дополняющих национальные меры. Европейское оборонное агентство считается центральным в преобразовании приоритетов оборонного потенциала в конкретные программы сотрудничества и в поддержке государств-членов в согласованном и дополнительном использовании ресурсов НИОКР.

Реализация же самих проектов постоянного организованного сотрудничества возможна с привлечением финансирования из Европейского оборонного фонда. Проекты PESCO имеют право на софинансирование из бюджета ЕС — через Европейский оборонный фонд — и получают дополнительные 10 % финансирования по сравнению с обычными проектами.

Результаты рассмотрения заявок Европейской программы развития оборонной промышленности (предшественника Европейского оборонного фонда) в июне 2020 г. показывают, что 9 из 16 проектов, которым было одобрено финансирование, относятся к проектам постоянного организованного сотрудничества. В их число входят, в частности, проекты по наблюдению за морским пространством, системам кибернаблюдения и безопасности коммуникаций и др.

Оценивая заявки на финансирование из Европейского оборонного фонда, Европейское оборонное агентство способствует реализации проектов развития оборонного потенциала в рамках программы, в частности путем оценки проектных предложений, исключая дублирование новых проектов с существующими инициативами. В настоящее время EDA поддержано шесть проектов, разработанных в рамках постоянного организованного сотрудничества.

Таким образом, на уровне Европейского Союза формируется достаточно целостная система, позволяющая координировать действия государств-членов по финансированию научных исследований для нужд обороны, а также осуществлять софинансирование таких исследований из бюджета ЕС путем определения наиболее приоритетных направлений исследований для всех государств — членов ЕС.

Подобные меры носят преимущественно межправительственный характер, однако способствуют формированию единого европейского рынка научных исследований за счет стимулирования трансграничных исследовательских проектов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ариянц А. А., Слепак В. Ю.* Статус Европейского комиссара по исследованиям, инновациям и науке // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 4.