

К. Е. ПЕТРОВ

## «Гентская инициатива» и ее влияние на политику стран ЕС в области обороны и безопасности

Кирилл Евгеньевич Петров, канд. полит. наук, науч. сотр.  
Центра глобальных проблем Института международных исследований  
МГИМО МИД России. E-mail: orkin@mail.ru

**Аннотация.** Статья посвящена появлению и реализации концепции объединения и совместного использования военных возможностей стран ЕС, известной также как «Гентская инициатива». Анализируются условия, в которых она была предложена в качестве способа сокращения оборонных бюджетов. Дается обзор отдельных программ, которые в нее вошли, и описывается ее воздействие на политику стран ЕС в области обороны и безопасности; обсуждаются также ее перспективы, в том числе появление совершенно новых сфер внутри общего контура политики обороны и безопасности ЕС, например, сферы кибербезопасности.

В настоящее время в силу продолжающихся прений между национальными интересами и наднациональным институциональным сотрудничеством полноценная реализация «Гентской инициативы» в общеевропейском варианте затруднена. Однако подходы к созданию альтернативных по отношению к НАТО военных структур внутри ЕС будут продолжаться.

**Ключевые слова:** «Гентская инициатива», ЕС, общая политика ЕС в области обороны и безопасности, ОПБО.

Вопрос создания автономных от НАТО военных структур внутри ЕС в рамках политики общей обороны и безопасности уже давно является одним из проблемных моментов в общей внешней политике ЕС, вызывающим серьезные дискуссии (см., в частности, [1; 2; 5; 6])<sup>1</sup>. Попытки практической реализации таких военных структур сталкиваются с непростыми проблемами. Национальные государства, входящие в ЕС, отнюдь не спешат отказываться от суверенитета в области обороны и безопасности, что создает очевидные преграды на пути формирования какого-либо прототипа военного командования ЕС или общеевропейских армейских подразделений.

Одним из недавних проектов формирования некоторой формы военного сотрудничества европейских государств является концепция объединения и совместного использования военных возможностей (по-англ. — «pooling and sharing» / «объединение и совместное использование»; в английском языке иногда используется аббревиатура P&S), которая возникла в начале 2010-х гг. в условиях вызванного мировым экономическим кризисом ужесточения бюджетной политики большинства государств — членов ЕС, коснувшегося и расходов на оборону. В дальнейшем, как известно, к экономическим проблемам добавились такие в равной мере серьезные, но при этом в известном смысле разнонаправленные для Европы факторы, как избрание президентом США Д. Трампа, укрепившее опасения стран Евросоюза по поводу надежности военных гарантий со стороны США и заставившее их задуматься об автономном по отношению к заокеанскому союзнику военном сотрудничестве, и BREXIT, обозначивший усиление центробежных тенденций в Европе и напомнивший о том, что такое сотрудничество потенциально

<sup>1</sup> Вышедший в ноябре 2017 г. доклад авторского коллектива экспертов ИИЭМО [4] стал доступен автору статьи уже после сдачи ее в печать, и учесть его содержательные положения оказалось технически невозможным.

затрагивает чувствительный вопрос о национальном суверенитете европейских государств.

В 2010 г. Германия и Швеция публично презентовали совместный документ по «объединению и совместному использованию военных возможностей» на уровне ЕС (ниже будет использоваться русская *ad hoc*-овая аббревиатура ОСИВВ). Документ этот первоначально обсуждался на неформальной встрече министров обороны стран — членов ЕС, состоявшейся в сентябре 2010 г. в бельгийском городе Генте, в связи с чем он и получил название «Гентской инициативы»; в ноябре это название профицирировало в документе, жанр которого был обозначен как «пища для ума» (или, если угодно, «информация к размышлению»)<sup>2</sup>. Другие страны — члены ЕС были приглашены к участию в данной инициативе на добровольных началах. В соответствии с «Гентской инициативой»<sup>3</sup>, которая, заметим, являлась все-таки именно свободной инициативой, а не полноценным нормативным правовым актом, обязательным к применению, все государства — члены ЕС должны были оценить и классифицировать свои военные возможности по критериям оперативной эффективности, экономической эффективности и политико-управленческих последствий участия в общей программе.

Цель «Гентской инициативы» была проста: сократить затраты при увеличении эффективности. Фактически, ее появление в 2010 г. можно рассматривать как прямую антикризисную инициативу, нацеленную на смягчение последствий глобальной рецессии<sup>4</sup>. Германия и Швеция были особенно заинтересованы в экономии средств, поэтому предложили другим государствам ЕС расширить сотрудничество в вопросах обороны. Цели инициативы заключались в рациональном использовании военных потенциалов стран ЕС на основе ролевой специализации, в концентрации военных ресурсов стран ЕС, а также в достижении большей интероперабельности.

В русскоязычной экспертной литературе, посвященной данному вопросу, часто приводится мнение, что реализуемые странами Европейского союза в рамках «Гентской инициативы» проекты охватывают наиболее проблемные направления и призваны устранить имеющиеся недостатки военного строительства Евросоюза, осуществляемого по линии общей политики ЕС в области безопасности и обороны. При этом, с учетом возможностей объединения и совместного использования национальных ресурсов, в Брюсселе стремятся повысить уровень и качество многосторонней кооперации в оборонной сфере в условиях финансово-экономического кризиса и снижения национальных военных расходов [3].

Парадоксально, но экономический кризис стал катализатором новых интеграционных процессов, традиционно считавшихся самыми трудными в развитии европейской интеграции, в частности в сфере Общей политики безопасности и обороны (ОПБО). Национальным правительствам предлагалось подойти к вопросу гибко и решить, какие военные возможности будут оставаться исключительно под национальной ответственностью, а какие могут быть объединены или предоставлены другим государствам для совместного использования.

Почему экономия могла оказаться существенной? Приведем следующую цифру. Больше половины затрат ЕС на оборону в 2010 г. (совокупно 258 млрд долл.) пришлось непосредственно на персонал, тогда как в том же 2010 г. США тратили на военный персонал только пятую часть своего военного бюджета. Возможно, изначально Германия пыталась указать своим союзникам по ЕС именно на эту возможность экономии в случае использования механизмов объединения, в том числе на уровне командования.

Однако не вся история появления «Гентской инициативы» сводится к желанию отдельных государств ЕС просто сэкономить на обороне. Некоторые эксперты небезосновательно указывают на желание политических кругов в США кардинально изменить сам подход своих европейских союзников к оборонным затратам. По сути, США уже давно посылали четкий сигнал, что они больше не желают финансировать европейскую оборону, как это было в прошлом. С 2008 г. военное присутствие США в Европе уменьшилось на 20 % из-за экономического и финансового кризиса. Таким образом, для европейских функционеров тот факт, что в США растет недовольство недостаточным вкладом самих европейских стран в собственную безопасность и обороноспособность, в 2010 г. уже не являлся свежей новостью.

<sup>2</sup> Food for Thought. Berlin and Stockholm, November, 2010 European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe "Ghent Initiative".

<sup>3</sup> Pooling and Sharing, German-Swedish Initiative. November, 2010. — URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative\\_/sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf)

<sup>4</sup> См. например: Mölling C. Pooling and Sharing in the EU and NATO. — URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C18\\_mlg.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C18_mlg.pdf)

В 2011 г. Клод-Франс Арнольд, исполнительный директор Европейского оборонного агентства (EDA) в интервью агентству «Рейтер» прямо говорил, что «послание из Вашингтона отправлено, и оно четко гласит, что мы больше не хотим делать за вас вашу работу»<sup>5</sup>.

Еще в декабре 2010 г. в выводах Совета Европейского Союза о развитии военного потенциала стран ЕС было заявлено, что инициатива ОСИВВ — это решение, с помощью которого они планируют сэкономить деньги и увеличить военную эффективность своих ресурсов. Интересно, что блок НАТО преследует аналогичные цели с инициативой «умная защита», которая была представлена на саммите стран НАТО в Чикаго в мае 2012 г. Высокий представитель Европейского союза по иностранным делам и безопасности Кэтрин Эштон 23 мая 2011 года прямо написала, что Совет Европейского Союза «хочет превратить финансовый кризис и его влияние на бюджеты национальной обороны в возможность для расширения сотрудничества в области развития [военного] потенциала».

С другой стороны, считать появление «Гентской инициативы» прорывным событием нельзя. Во-первых, ей предшествовали две знаковые директивы ЕС 2008 и 2009 гг. по либерализации рынков военной продукции в ЕС, которые заметно облегчили доступ стран-членов к рынкам друг друга. Во-вторых, к моменту объявления о новой инициативе между государствами ЕС и НАТО уже существовало порядка 100 проектов в области совместной обороны. Около 20 % из них имели двухсторонний характер, 60 % включали пять и более участников среди государств. Более того, после принятия Лиссабонского договора произошел своеобразный расцвет двусторонних и многосторонних инициатив в сфере обороны среди стран ЕС<sup>6</sup>, причем, что важно, за рамками НАТО, которые, по сути, являли собой пример постоянного структурированного сотрудничества, хотя официально это не признавалось. Среди наиболее значимых договоренностей можно отметить:

- Франко-Британский договор об обороне (2010 г.);
- Сотрудничество внутри Вышеградской четверки (2011 г.) — Вышеградская боевая группа;
- NORDEFCO (2009 г.): Дания, Швеция, Финляндия, Норвегия (не член ЕС), Исландия.

Таким образом, объявление о старте инициативы ОСИВВ в ноябре 2010 г. обозначило скорее усиление, нежели возникновение данного вектора внутри ЕС, однако броское название инициативы сделало ее формулу важным маяком при обсуждении любых вопросов военной кооперации между странами ЕС.

Итак, что же все-таки конкретно означает ОСИВВ? Как мы уже отметили, в самом общем виде это концепция особых форм сотрудничества по объединению возможностей и расширению потенциала в крупных организациях и вооруженных силах, драйвером которой являются непосредственно органы и структуры ЕС. Под «объединением и совместным использованием военных возможностей» обычно понимают всю совокупность действующих в настоящий момент времени программ вне зависимости от количества стран-участников в каждой из них.

«Объединение» означает такое слияние возможностей, при котором национальная власть остается национальной. Объединенные активы уже не являются отдельными, но остаются разделимыми. Обратившись к примеру, можно сказать, что в рамках «объединения» одна или несколько стран предоставляют партнерам свои возможности или оборудование (например, воздушный транспорт) или выполняют задачу для другой страны (аналог услуги). Если это происходит на постоянной основе, партнеры смогут сэкономить на расходах. Например, Германия обеспечивает морское наблюдение за Северным морем, тем самым освобождая Нидерланды от необходимости выполнения данной задачи. Государства НАТО чередуют между собой патрулирование в воздушном пространстве Балтии, позволяя тем самым государствам Балтии сэкономить на расходах на содержание собственных военно-воздушных сил.

«Совместное использование» означает отказ от собственных национальных возможностей либо посредством создания единых, многонациональных возможностей, которые являются

<sup>5</sup> См.: *Moffett S.* EU promotes “Pooling and Sharing” to Cut Defence Costs. — URL: <https://uk.reuters.com/article/uk-eu-defence/eu-promotes-pooling-and-sharing-to-cut-defence-costs-idUKTRE7AT0SS20111130>

<sup>6</sup> Обзор форм сотрудничества представлен в докладе организации Statewatch: *The European Defence Pooling & Sharing: From Words to Deeds.* — URL: <http://statewatch.org/news/2015/jan/med-2013-c4-rome-conference-report-2-european-defence-pooling.pdf>

неотделимыми, либо посредством углубленной специализации использования возможностей при кооперации между странами. Таким образом, национальные возможности предоставляются в распоряжение других стран. Для объединения ресурсов и координации их развертывания создается специальная многонациональная структура. Одним из примеров этого является Европейское авиатранспортное командование. Объединение также вполне может происходить при разработке, закупке или последующей эксплуатации военного оборудования или техники. Данный принцип может применяться и к продукции двойного назначения. Теоретически это позволяет государствам либо получать больше единиц техники, либо совместно приобретать такую возможность, которую отдельное государство не может позволить себе в нужном объеме по соображениям затрат. По такой схеме, например, закупаются и эксплуатируются самолеты радиоэлектронной разведки.

Следуя этим определениям, «объединение» означает, что все государства-члены сохраняют доступ к своим собственным активам, тогда как в случае «совместного использования» это невозможно. Отметим, что применение концепций «объединения» и «совместного использования» может происходить параллельно. Таким образом, действия в рамках инициативы способны покрыть широкий спектр потребностей: от выявления и согласования военных требований (к персоналу, технике, инфраструктуре и т. д.) до ежедневного управления и поддержки (включая сертификацию и стандартизацию).

Примерно в течение года после выдвижения «Гентской инициативы» продолжалась дискуссия, в рамках которой обсуждались следующие возможные направления углубленного сотрудничества и оптимизация системы оперативных расходов на оборонные нужды стран Европейского союза, к числу которых были отнесены:

- гармонизация и стандартизация подходов государств Евросоюза по определению необходимых военных потребностей;
- совместное использование инфраструктуры вооруженных сил (например, полигонов для проведения военных учений);
- частичное или полная интеграция структур вооруженных сил, в том числе создание объединенных частей и соединений;
- усиление ролевой специализации отдельных стран (в качестве примера обычно приводят Германию, которая могла бы снять с Нидерландов задачу военно-морского наблюдения в Северном море);
- совместные закупки вооружений и военной техники, (например, самолетов транспортной авиации);
- совместное использование научно-исследовательских комплексов, а также проведение научных исследований в оборонной сфере и разработка новых образцов вооружения и военной техники;
- оперативная и боевая подготовка, обучение личного состава;
- совершенствование органов военного управления и процедур принятия решений на региональном и общеевропейском уровнях.

Предполагалось, что главенствующую роль в определении сфер военного сотрудничества и создании соответствующих экспертных групп будет играть Европейское оборонное агентство (EDA), которое управляет проектами ЕС в области обороны и безопасности с 2003 г.

«Гентская инициатива» требует от национальных государств принятия на себя и поддержания ряда долгосрочных обязательств. EDA обеспечивает общую основу для возможностей и опыта в области объединения и совместного использования, а также консультирует по финансовым, юридическим и договорным вопросам.

В ходе состоявшегося 22–23 мая 2011 г. в Брюсселе заседания Управляющего совета Европейского оборонного агентства министры обороны стран — членов ЕС уполномочили руководство EDA выработать совместно с военным комитетом Евросоюза и другими профильными структурами организации конкретные предложения по реализации Гентской инициативы.

19 ноября 2011 г. EDA предложило, а министры стран ЕС одобрили так называемый «Кодекс поведения при реализации Инициативы объединения и совместного использования»<sup>7</sup>. Этот

<sup>7</sup> Code of Conduct on Pooling and Sharing. — URL: <https://www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf>



достаточно расплывчатый по своим целям документ говорит о ценностях будущей программы и агитирует национальные правительства к активному включению в работу.

30 ноября 2011 г. была одобрена разработанная EDA схема взаимодействия и даны рекомендации по дальнейшему расширению сотрудничества. EDA было поручено подготовить обзор последствий внедрения инициатив в части сокращения отдельных бюджетов и в целом ее эффективности для обороноспособности стран ЕС. Инициатива стартовала по одиннадцати направлениям, девять из которых в 2013 г. были официально признаны эффективными.

1. **Программа подготовки пилотов вертолетов** и улучшения их тактических навыков. В 2012 г. в Португалии и Бельгии прошло два цикла обучения пилотов с использованием компьютерных средств моделирования обстановки, которые позволили обучить 56 вертолетных бригад и более 3 000 наземных сотрудников. Следующий шаг был достигнут благодаря подписанию программной договоренности о проведении реальных учений в течение следующих 10 лет в рамках сотрудничества 12 государств. Выполнение программы является гибким и позволяет согласовывать ее с инициативами, создаваемыми на национальном уровне. Программа признана успешной.
2. **Программа «Морской дозор»** («The Maritime Surveillance», MARSUR) является компонентом общей программы увеличения возможностей разведки и оповещения и должна создавать всеобъемлющую картину ситуации на море. Во главе с Финляндией данная программа стала эталоном взаимодействия между военными и гражданскими властями в вопросе обмена информацией.
3. **Программа сотрудничества с коммерческими спутниковыми системами для улучшения коммуникаций в военных целях** («The European Satellite Communications Procurement Cell», ESCPC) была начата вместе с подписанием рамочного договора в сентябре 2012 г.<sup>8</sup> Изначально в программу вошли 5 государств-членов, которые участвуют в ней согласно принципу «плати только за использование. Затем к ней присоединились еще 3 государства ЕС<sup>9</sup>. В настоящее время в программе участвуют 17 стран ЕС<sup>10</sup>.
4. **Полевые (модульные) медицинские госпитали** (Multinational Modular Medical Units и Medical Field Hospitals). Предоставление и быстрое развертывание медицины невероятно значимо при проведении как гуманитарных, так и военных операций. Здесь, как и в прошлой программе, очень важна отработка возможностей сопряжения гражданских квалификаций медиков и медиков военных. В программе участвует 15 государств, проектным лидером является Италия.
5. **Дозаправка в воздухе** (Air to Air Refuelling – AAR). В ключевые задачи входит увеличение общих возможностей, сокращение фрагментации воздушного флота и оптимизация использования активов (в том числе, использование возможностей AAR в коммерческих целях).
6. **Стандартизация тренировки экипажей самолетов** и, как следствие, стандартизация требований к ним. EDA считает, что стандартизация учебных планов летных экипажей является необходимым условием повышения обороноспособности. Продолжается работа над разработкой решений в области гармонизации нормативной базы с целью создания единой системы лицензирования военных пилотов.
7. **Европейская военно-морская тренировка** (European Naval Training). Ирландия в качестве ведущей страны приступила к работе по подготовке тренировок европейского военно-морского флота в целях улучшения обмена существующими объектами, обеспечения экономии и эффективности, а также улучшения использования нишевых возможностей и достижения синергии между возможностями гражданскими и военными. В 2013 г. сообщалось, что потенциал этой инициативы выиграет от более широкого участия; иными словами, количество участников было признано недостаточным.
8. **Европейские многоцелевые транспортные хабы** (European Multimodal Transport

<sup>8</sup> European Satellite Communications Procurement Cell (ESCPC). – URL: [https://www.eda.europa.eu/docs/eda-factsheets/escpc\\_factsheet\\_26092012](https://www.eda.europa.eu/docs/eda-factsheets/escpc_factsheet_26092012)

<sup>9</sup> Progress for European Satellite Communication Procurement Cell (ESCPC). – URL: [https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2014/02/05/progress-for-european-satellite-communication-procurement-cell-\(escpc\)](https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2014/02/05/progress-for-european-satellite-communication-procurement-cell-(escpc))

<sup>10</sup> EU SatCom Market. – URL: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/eu-satcom-market>

Hubs). Предполагается, что работа в данном направлении позволит повысить как логистическую, так и экономическую рентабельность при проведении военных и гражданских операций, а также при операциях по устранению чрезвычайных происшествий.

9. **Умное (высокоточное) оружие (Smart Munitions).** Внутри программы идет работа по отбору перспективных направлений в разработке вооружений (в том числе уникальных), а также выбраковка неэффективных образцов и отказ от них.

Не получившими достаточной поддержки среди стран — членов ЕС к 2013 г. были признаны следующие инициативы:

1. Система военной спутниковой связи (Military SATCOM).
2. Совместное проведение мероприятий в области разведки и раннего оповещения (ISR).

При этом постепенно выделились четыре флагманских проекта<sup>11</sup> сотрудничества, только один из которых присутствовал в первоначальном списке:

- **Дозаправка в воздухе** с целью создания с 2019 г. многонационального воздушного флота.
- **Дистанционно управляемые летательные аппараты** с горизонтом общеевропейского решения к 2020—2025 гг.
- **Государственная система спутниковой связи** с горизонтом создания решений нового поколения к 2025 г.
- **Контур кибербезопасности** с особым вниманием к созданию технологий защиты европейских активов.

К 2016 г. стало очевидно, что идея разработки и управления инициативой ОСИВВ через Европейское оборонное агентство (EDA) фактически оказалась провалена. Вопреки первоначальным замыслам агентство было в значительной мере вытеснено из сферы принятия решений национальными правительствами. Иногда EDA выполняет функцию всего лишь посредника между ними. Тем не менее крупные страны ЕС (Германия, Франция, Италия и Швеция) проявили особый интерес к инициативе и стали участниками более 30 проектов.

К концу 2015 г. EDA поддерживало 59 проектов в рамках инициативы «Объединение и совместное использование военных возможностей» (ср. со стартовой цифрой 11 проектов). Однако все они слишком малы, чтобы ощутимо повлиять на важные характеристики европейской обороны. В конце концов, большинство проектов и критический объем расходов на оборону по-прежнему контролируются государствами — членами ЕС. На тот же период общее число проектов в области оборонной кооперации между странами ЕС составляло 393. Так называемый «План развития возможностей» («Capability Development Plan», CDP<sup>12</sup>), который был обновлен в 2014 г., особого энтузиазма у стран — членов ЕС не вызвал, поскольку они не усматривают наличия в нем важнейшего для себя национального уровня.

Важно понимать, что инициатива ОСИВВ является достаточно свободной, так что любое государство может предлагать свои формы сотрудничества. В частности, стоит отметить появление в 2017 г. двух новых направлений: кибербезопасность и сотрудничество в области освоения космоса. Разберем их чуть подробнее, так как они показывают то направление, в котором движется данная инициатива.

5 мая 2017 г. одиннадцатью государствами был запущен проект по усилению кибербезопасности<sup>13</sup>, названный «The Cyber Ranges Federation Project». Первоначально он объединил Австрию, Бельгию, Германию, Эстонию, Грецию, Финляндию, Ирландию, Латвию, Нидерланды, Португалию и Швецию под руководством своего рода триумvirата, состоящего из Нидерландов, Финляндии и Греции. Основные цели данного проекта включают в себя:

<sup>11</sup> EU Defence Policy: The Sleeping Giant. — URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593791/EPRS\\_BRI\(2016\)593791\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593791/EPRS_BRI(2016)593791_EN.pdf)

<sup>12</sup> См.: URL: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-06-20-factsheet-cdp.pdf>

<sup>13</sup> Подробнее см.: Cyber Ranges: EDA's First Ever Cyber Defence Pooling & Sharing Project Launched by 11 Member States. — URL: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/05/12/cyber-ranges-eda-s-first-ever-cyber-defence-pooling-sharing-project-launched-by-11-member-states>

- увеличение доступности существующих и строящихся объектов/инфраструктуры в области кибербезопасности;
- повышение уровня занятости и эффективности киберпространств и платформ;
- улучшение качества обучения, проведение тестовых учений в области кибербезопасности на европейском уровне.

15 июня 2017 г. был анонсирован большой проект в области государственной космической спутниковой связи (GOVSATCOM)<sup>14</sup>. Под руководством Испании он объединил Австрию, Бельгию, Германию, Эстонию, Грецию, Францию, Италию, Литву, Люксембург, Польшу, Португалию, Швецию и Великобританию. Норвегия, которая подписала административное соглашение с Агентством, также участвует в проекте. Следующим шагом<sup>15</sup> будет заключение официального соглашения.

\* \* \*

В целом, если сравнивать результат внедрения инициативы с первоначальными планами, он выглядит неудовлетворительным (что отчасти признается и в официальных документах ЕС, например в специальном докладе Европарламента, обнародованном в 2015 г.<sup>16</sup> В 2009–2010 гг. основная идея ОСИВВ заключалась в том, что двигателем этого процесса должны стать политическая кооперация и воля государств. При этом наиболее эффективным по-прежнему остается двустороннее сотрудничество, однако оно не в состоянии обеспечить надлежащую действенность таких проектов, в которых необходимо предпринимать серьезные коллективные усилия (например, Airlift — воздушный транспорт). Реально большая часть эффективных многосторонних проектов сосредоточена в области обучения и повышения квалификации военного персонала. Можно утверждать, что эффективность и результативность инициативы ОСИВВ и сейчас, спустя шесть лет после ее старта все еще решающим образом зависит от национальных правительств.

В настоящее время затруднены и не всегда отражают реальное положение дел даже сами подсчеты достигнутой эффективности<sup>17</sup> внутри программ «Гентской инициативы». Так, из 11 существующих программ внутри блока обучения и повышения квалификации военного персонала обобщающий Доклад Совета ЕС за 2016 г. признал сразу 7 программ либо не продемонстрировавшими прогресса, либо и вовсе не представляющими интереса для государств — членов ЕС.

С другой стороны, ЕС не намерен отступать от своего намерения достичь большей синергии в усилиях национальных государств в сфере обороны и безопасности. Так, в новой «Стратегии внешней политики и политики безопасности ЕС», принятой в июне 2016 г.<sup>18</sup>, особый акцент делается на следовании принципам кооперации и совместного использования ресурсов и возможностей всех стран-членов. Именно этот ключевой принцип «Гентской инициативы»<sup>19</sup> продекларирован как долженствующий приниматься во внимание во всех расходах на оборону. По сути, стратегия внешней политики и политики безопасности ЕС подтверждает приверженность развитию дальнейшего военного и оборонного потенциала стран-членов на основе углубленной ролевой специализации, а целью ставится возможность автономных (то есть, без привязки к структурам НАТО) действий. Приведем короткую цитату из текста стратегии ЕС:

«Развитие и поддержание обороноспособности требуют от нас как инвестиций, так и оптимизации использования национальных ресурсов посредством более глубо-

<sup>14</sup> Подробнее см.: 14 EDA Member States to Pool & Share GOVSATCOM Capabilities. — URL: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/06/16/14-eda-member-states-to-pool-share-govsatcom-capabilities>

<sup>15</sup> Подробнее см.: Future European GOVSATCOM Programme Takes Next Step. — URL: <https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/09/12/future-european-govsatcom-programme-takes-next-step>

<sup>16</sup> State of Play of the Implementation of EDA's Pooling and Sharing Initiatives and Its Impact on the European Defence Industry. — URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534988/EXPO\\_STU\(2015\)534988\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534988/EXPO_STU(2015)534988_EN.pdf)

<sup>17</sup> См. например, ежегодный отчет ЕС в области военных тренировок и обучения: EU Military Training and Education Annual Report 2016. — URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11066-2016-INIT/en/pdf>, в котором, в частности, приводятся цифры по реализации части программ, выполняемых в рамках Гентской инициативы (раздел «Annex B»).

<sup>18</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016. — URL: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

<sup>19</sup> Сама Гентская инициатива в документе не упоминается.

кого сотрудничества». (Пер. — К. П.)

Нацеленность структур ЕС на решение задачи экономии бюджетных средств ярко проявила политическую развилку на национальном уровне: специализация военного потенциала означает усиление зависимости от других участников программ и, как следствие, известное ослабление суверенитета. В результате национальные государства часто просто блокируют более высокий уровень экономической и военной эффективности, цепляясь за желание решать все вопросы в интересах исключительно своих вооруженных сил.

Таким образом, для достижения реальной эффективности инициативы ОСИВВ необходимо как минимум преодолеть взаимное недоверие. Например, многие страны не вступают в программы, боясь одностороннего выхода из них других стран, так как никаких компенсаций в таком случае не предусмотрено, а потеря эффективности — представим себе, например, внезапную потерю возможностей транспортной авиации — может быть катастрофической.

Резюмируя, можно сказать, что инициатива ОСИВВ все еще может стать сильным решением (однозначно требующим использования логики «сверху-вниз») для многочисленных проблем ЕС в области безопасности и обороны. Например, Европарламент достаточно активно продвигает идею включения в инициативу проекта создания мобильных боевых групп, подчиненных напрямую ЕС без контроля со стороны национального государства (так называемых EU-Battlegroups). Однако для того, чтобы иметь решающее значение в деле обороны стран ЕС, «Гентской инициативе» нужно стать чем-то большим, чем классическое оборонное сотрудничество под новым названием. Реализация этой амбициозной задачи вызывает пока что серьезные сомнения, так как отдельные национальные государства по-прежнему не готовы отказаться от приоритета принципов политического суверенитета ради большей военной и экономической эффективности.

## ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Андриюшин С. В. Стратегический потенциал Европейского оборонного агентства // Вестник СПб ГУ. Сер. 6, 2015. Вып. 1. — С. 97—110 [Andryushin S. V. Strategicheskij potentsial Evropejskogo oboronnoago agrntstva. Vestnik SPbGU, Ser. 6, 2015. No. 1. — S. 97—110 / Andryushin S. V. Strategic Potential of the European Defence Agency. Vestnik SPbGU. Ser. 6, 2015. No. 1. — S. 97—110].
2. Журкин В. В. Военная политика Евросоюза. — М.: Международные отношения; Институт Европы РАН, 2013 [Zhurkin V. V. Vojennaja politika Jevrosojuza. — Moskva: Mezhdunarodnyje Otnoshenija / V. V. Zhurkin. Military Policy of the European Union. — Moscow: Mezhdunarodnyje Otnoshenija, 2013].
3. Иванов В. «Гентская инициатива»: объединение и совместное использование военного потенциала стран европейского союза // Зарубежное военное обозрение. — 2013. — № 7. — С. 3—7 [Ivanov V. "Gentskaja Initsiativa: ob'edinenije i sovместnoje ispol'zovanie voennogo potentsiala stran Evropejskogo Sojuza // Zarubezhnoje voennoje obozrenije, 2013, no. 7, p. 3—7 / Ivanov V. "Ghent Initiative: Pooling and Sharing of the Military Resources of the EU Countries // Foreign Military Review, 2013, no. 7, p. 3—7].
4. Подходы ЕС и его стран-членов к созданию автономного оборонного потенциала. Аналитический доклад / Под ред. Н. К. Арбатовой, А. М. Кокеева. — М.: ИМЭМО РАН, 2017 [Podkhody ES i jeho stran-chlenov k sozdaniyu avtonomnogo oboronnoago potentsiala. Analytical Report / Pod red. N. K. Arbatovoi I A. M. Kokojeva / The EU and Its Member Countries' Approaches Towards the Formation of the Autonomous Defence Potential / Ed. by N. K. Arbatovoi and A. M. Kpkejev]. — URL: [https://www.imemo.ru/index.php?page\\_id=645&id=3870](https://www.imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3870)
5. Giovanni Grevi G., Helly D., Keohane D. European Security and Defence Policy: the first ten years (1999—2009). The European Union Institute for Security Studies, Paris, France. — URL: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP\\_10-web\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP_10-web_0.pdf)
6. Larivé M. Debating European Security and Defence Policy: Understanding the Complexity. — Oxford: Ashgate, 2014.



## «Ghent Initiative» and Its Influence on Defense and Security Policy of the EU Countries

**Kirill Petrov**, PhD (Political Science), Research Fellow,  
Center for Global Problems, Institute for International Studies,  
MGIMO University. E-mail: orkin@mail.ru

**Summary.** The article considers the appearance and implementation of the concept of pooling and sharing of military resources of the EU countries, also known as “Ghent Initiative”. The conditions are analyzed under which it was suggested as a means of the reduction of military budgets. Individual programs that form parts of it, as well as their impact on the EU policy in the fields of security and defense are reviewed. The prospects of the initiative are also discussed, including the emergence of brand-new spheres within the general outline of defense and security policy, such as, for instance, the issues of cybersecurity.

Nowadays due to lasting tensions between national interests and supranational institutional build-up the full-fledged implementation of “Ghent Initiative” in common European version is complicated. However, the search for non-NATO alternative military structures within the EU will be continued.

**Keywords:** “Ghent Initiative”, European Union, Common Security and Defence Policy (CSDP).