

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК



АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ **ИНСТИТУТА ЕВРОПЫ РАН**

Электронный журнал
Периодическое сетевое издание
Основано в январе 2015 г.

4 (28) октябрь-декабрь 2021 г.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

К.Н. ГУСЕВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

ГРОМЫКО Ал.А., БУТОРИНА О.В., БЕЛОВ В.Б., ЛУНКИН Р.Н.

Учредитель и издатель: Институт Европы РАН

Свидетельство о регистрации СМИ ЭЛ No ФС 77 - 79163 от 25.09.2020

ISSN 2713-3303

© Институт Европы РАН

МОСКВА

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

**FEDERAL STATE BUDGETARY
INSTITUTION OF SCIENCE**

INSTITUTE OF EUROPE



ANALYTICAL PAPERS INSTITUTE OF EUROPE RAS

Electronic journal
Periodic online media
Established in January 2015

4 (28) October-December 2021

EDITOR-IN-CHIEF
K.N. GUSEV

EDITORIAL BOARD

GROMYKO A.I.A., BUTORINA O.V., BELOV V.B., LUNKIN R.N.

Founder and publisher: Institute of Europe RAS
License No ФС 77 - 79163 of 25.09.2020
ISSN 2713-3303
© Institute of Europe RAS

MOSCOW

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Рубинский Ю.И., Фёдоров С.М. «Кризис подводных лодок» и его возможные последствия 5

Ананьева Е.В., Годованюк К.А. Стратегия национальной безопасности Британии: замыслы и воплощение 12

Алексеевкова Е.С. Италия в тисках американо-китайского противостояния 23

Тимошенко Д.С. Арктическая стратегия Еврокомиссии: вызов для России или мера вынужденной интеграции? 32

Gromyko A.I.A. Common Security: Can It Be Reinvented? 40

Щербак И.Н. О мониторинговой миссии ОБСЕ в сопредельной зоне между Афганистаном и государствами Центральной Азии 43

Ананьева Е.В. Устойчивы ли позиции Бориса Джонсона? 49

Синдеев А.А. Безопасность и настройка на системную конкуренцию (о стратегическом выборе нового правительства ФРГ) 56

Белов В.Б. Десять дней нового коалиционного правительства Германии 62



CONTENTS

P.

Rubinskiy Y.I., Fedorov S.M. The «submarine crisis» and its possible consequences 5

Ananieva E.V., Godovanyuk K.A. UK National Security Strategy 12

Alekseenkova E.S. Italy grasped by US-China rivalry 23

Timoshenko D.S. The Arctic Strategy of the European Commission: a challenge for Russia or a measure of forced integration? 32

Gromyko A.I.A. Common Security: Can It Be Reinvented? 40

Shcherbak I.N. On a possible OSCE monitoring mission in the buffer zone between Afghanistan and the states of Central Asia 43

Ananieva E.V. Is the Position of Boris Johnson Safe? 49

Sindeev A.A. Security and adjustment to systemic competition (strategic choice of the new government of Germany) 56

Belov V.B. Ten days of the new coalition government in Germany 62



«Кризис подводных лодок» и его возможные последствия

Рубинский Юрий Ильич

доктор исторических наук, главный научный сотрудник, профессор, руководитель
Центра французских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН

Фёдоров Сергей Матвеевич

кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и
политических исследований ИЕ РАН

Аннотация. Создание нового военно-политического блока AUKUS, одновременно с разрывом «контракта века» на строительство французской компанией Naval Group 12 подводных лодок для Австралии, спровоцировало серьёзный дипломатический кризис между Францией и США. Острая фаза кризиса была преодолена после телефонного разговора Д. Байдена с Э. Макроном, тем не менее, есть основания предполагать, что случившееся не пройдёт бесследно. Авторы анализируют возможные последствия «кризиса подводных лодок»: его влияние на трансатлантические и франко-американские отношения, европейскую и индо-тихоокеанскую стратегии Парижа.

Ключевые слова: Франция, США, франко-американские отношения, AUKUS, трансатлантическое партнёрство, Евросоюз, стратегическая автономия ЕС, Австралия.

Создание США, Австралией и Великобританией партнёрства по безопасности и обороне (AUKUS) спровоцировало острый кризис в отношениях Франции с англосаксонской тройкой, особенно с США и Австралией. Старт этому дал неожиданный разрыв «контракта века» между Францией и Австралией на строительство 12 современных дизельно-электрических подводных лодок и его замена на поставку атомных субмарин американского производства.

Французский министр иностранных дел Ле Дриан не скупился на несвойственную дипломатическому языку лексику, упрекая стратегических партнёров в «двуличии», «ударе в спину» и чуть ли не в «предательстве». Президент Макрон пошел на крайние меры: в знак протеста отозвал французских послов из Вашингтона и Канберры на консультации.

Авторы: *Рубинский Юрий Ильич* – доктор исторических наук, главный научный сотрудник, профессор, руководитель Центра французских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: yuri.rubinski@mail.ru

Фёдоров Сергей Матвеевич – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: smfedorov@list.ru

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics42920210511>

В истории отношений Франции и США такого не было последние 200 лет! Разразившийся кризис по своему накалу превосходил обострение отношений между странами в 2003 году (отказ Франции и ФРГ поддержать в ООН решение США о вторжении в Ирак).

Весьма эмоционально на случившееся отреагировали многие французские политики: не только крайне левый Ж.-Л. Меланшон, но и умеренный Ксавье Бертран. Они потребовали выхода из НАТО или, по крайней мере, из объединённого военного командования блока, как это произошло в 1966 году при Шарле де Голле. Их эмоции во многом объяснялись фактически начавшейся президентской кампанией, но более объективные наблюдатели задавали практический вопрос: чем может ответить Франция на оскорбительное поведение США?

Экономический и политический удар по Франции и её геополитическим интересам

Неожиданное расторжение многомиллиардного «контракта века» с Австралией нанесло ощутимый удар не только по компании Naval Group, но и по всему ВПК Франции. По словам руководителя компании, долгосрочный контракт с Австралией составлял 10% её оборота, а на реализацию программы строительства уже было затрачено примерно 900 млн. евро¹. Понесённые французской стороной расходы австралийцам придётся компенсировать. Расторжение крупного контракта с Австралией, произошедшее с ведома и при поддержке Вашингтона – далеко не первый случай в конкурентной борьбе на рынке вооружений между Францией и США. В конце 1980-х гг. американцы уже вынуждали канадцев отказаться от закупки французских атомных подлодок².

Несмотря на значимость финансово-экономических последствий «кризиса подлодок» для ВПК Франции, думается, что это не самое главное. Тем более, что в портфеле у Naval Group находятся крупные заказы на производство подлодок и кораблей для французского ВМФ³, Индии, Бразилии, Египта, Греции и нескольких других европейских клиентов. Куда важнее политические аспекты. Ещё недавно европейцам казалось, что времена пренебрегающего интересами партнёров Трампа ушли в прошлое, и его приемник вернулся к традиционному трансатлантическому партнёрству и мультилатерализму. Однако унижительное свёртывание американского присутствия в Афганистане без консультаций с партнёрами по НАТО показало, что Байден во многом продолжает политику своего предшественника в Белом доме.

¹ Crise des sous-marins : le président de Naval Group rompt le silence// Le Figaro, 22.09.2021.

² Sous-marins, avions... Quand la France paye cher sa naïveté face aux coups bas américains// L'Express, 28/09/2021 (URL:https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/sous-marins-avions-quand-la-france-payecher-sa-naivete-face-aux-coups-bas-americains_2159164.html) (дата обращения: 04.10.2021).

³ 5 многоцелевых атомных субмарин класса «Барракуда», 4 подлодки-ракетоносца третьего поколения, фрегаты и в перспективе авианосец нового поколения, который должен прийти на смену устаревшему «Шарлю де Голлю».

Индо-Тихоокеанский регион стал объектом пристального внимания Франции, имеющей в этом районе мира немалые геополитические интересы. Здесь расположены семь заморских территорий и департаментов (острова Майотта и Реюньон, Эпарские острова, Южные и Антарктические земли, Новая Каледония, Валлис и Футуна, французская Полинезия и остров Клиппертон), где проживает 1,7 млн. граждан, в том числе 200 тыс. репатриантов, работают филиалы 7000 французских компаний⁴. Здесь размещены 8 тыс. военнослужащих, созданы 5 военных командований. Большая часть – 9 из 11 млн. км² – второй в мире по площади французской исключительной морской зоны приходится на этот обширный регион⁵.

Неудивительно, что Франция считает себя полноправным игроком, способным формировать региональную систему безопасности в этом стратегически важном регионе. «Контракт века» на строительство подлодок для Австралии рассматривался Парижем как краеугольный камень не только военно-политического и экономического партнёрства с Канберрой, но и всей Индо-Тихоокеанской стратегии Франции. Её главные направления были обозначены в выступлении Э. Макрона на военно-морской базе в Сиднее 2 мая 2018 года во время визита в Австралию. По словам президента, эта стратегия должна была стать одним из главных приоритетов внешней политики страны. А в 2019 году министерство обороны Франции приняло свою «Военную стратегию Франции в Индо-Тихоокеанском регионе».

На этом фоне становится понятной болезненная реакция Парижа на создание за его спиной AUKUS. США и их англоязычные союзники по новому военно-политическому блоку дали понять, что великодержавные амбиции Парижа не воспринимаются всерьёз, равно как и претензии ЕС на роль если не самостоятельного, то хотя бы автономного центра силы. Символично, что опубликование Индо-Тихоокеанской стратегии Евросоюза, которую активно продвигала Франция, практически совпало с заявлением о создании AUKUS.

Острая реакция Франции на произошедшие события позволяет предположить, что «кризис подлодок» может стать очередной вехой в дальнейшей эволюции отношений между США и ЕС, где от позиции Парижа зависит немало. Он может, в частности, в качества асимметричного ответа США проигнорировать намеченное на середину декабря этого года важнейшее мероприятие администрации Байдена – «Всемирный форум демократий». Вероятно, именно эти опасения американцев объясняют примиренческие шаги со стороны Вашингтона – телефонный разговор по инициативе Байдена с Макроном, который подаётся в качестве извинений за случившееся, а также визит госсекретаря Блинкена, считающегося франкофоном и франкофилом, в Париж 5 октября. В ходе встречи Э. Блинкена с Э. Макроном речь шла о деталях предстоящего контакта двух президентов, о возможных конкретных предложениях французам. К

⁴ L'espace indopacifique : une priorité pour la France (URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asie-oceanie/l-espace-indopacifique-une-priorite-pour-la-france/#nh1>) (дата обращения: 05.10.2021)

⁵ La stratégie de défense française en Indopacifique. Ministère des Armées-Mai 2019 (URL: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/enjeux-regionaux/la-strategie-de-defense-francaise-en-indopacifique2/>) (дата обращения: 08.10.2021).

урегулированию дипломатического конфликта подключился даже бывший госсекретарь США Джон Кэрри, который после разговора с Макроном дал интервью французским журналистом, частично на французском языке, заверяя в нерушимости отношений исторических союзников, связанных общими ценностями.

Париж добился уверений в том, что остаётся главным союзником США в Европе, с мнением которого необходимо считаться. Намечены углублённые консультации двух сторон. Президент Байден заверил Э. Макрона в том, что США и впредь будут поддерживать операцию французов в Западной Африке – регионе Сахеля. Американский лидер впервые высказался за усиление «Оборонной Европы» как важного дополнения к НАТО, что фактически трактуется французами как одобрение идеи «стратегической автономии ЕС», которую президент Макрон усиленно продвигает в последние годы.

Наметившийся выход из острой фазы дипломатического кризиса в отношениях между Францией и США может быть записан в актив внешней политики президента Э. Макрона, что важно в его борьбе за переизбрание на второй пятилетний срок в апреле 2022 года. Произошедшие события дают Парижу определённый шанс ускорить продвижение «Европейской военной доктрины» (т.н. «стратегический компас»), принятие которой станет главным приоритетом будущего председательства Франции в ЕС в первой половине следующего года. Однако подобная перспектива зависит не только от Франции, но и от её главного партнёра по ЕС – Германии, а также стран Центральной Европы: после ухода с политической арены А. Меркель её приемники на посту канцлера склонны отдавать традиционный приоритет взаимодействию с США в рамках НАТО.

Выводы

Создание нового военно-политического блока меняет баланс сил в Индо-Тихоокеанском регионе и ослабляет роль Франции в системе региональной безопасности. Предстоящий в декабре 2021 года очередной, третий по счёту, референдум о независимости Новой Каледонии может ещё более осложнить ситуацию. Однако это вряд ли приведёт к существенным изменениям в Индо-Тихоокеанской стратегии Франции. Этот регион останется одним из главных приоритетов восточного вектора внешней политики Парижа, наряду с европейским и африканским направлениями. Руководство страны прекрасно понимает, что Индо-Тихоокеанский мега-регион становится главным стратегическим районом мира в XXI столетии, полюсом роста мировой экономики (по подсчётам экономистов, за текущее десятилетие он обеспечит 60% роста мирового ВВП), где пролегают важнейшие морские торговые пути и расположены три самые мощные экономики планеты. Одновременно с этим регион сталкивается с серьёзными проблемами (территориальные споры, экология, рост населения и миграции), не говоря уже о том, что он становится ареной опасной конфронтации между США и КНР.

Несмотря на стремление «виновников» дипломатического конфликта – «англосаксонской тройки» – нормализовать отношения с Парижем и, возможно,

частично компенсировать понесённые убытки⁶ или, в конечном счёте, пригласить его к взаимодействию с AUKUS или предоставить место в QUAD, нет основания предполагать, что в перспективе Франция может присоединиться к этому военно-политическому блоку, как и к четырёхстороннему формату. Если антикитайская направленность AUKUS очевидна, то Индо-Тихоокеанская стратегия Франции, как и ЕС, базируется на принципах мультилатерализма, инклюзивности, поддержания стабильности при соблюдении международного права и неприятии всех форм гегемонии. Другими словами, при всём критическом настрое по отношению к политике Китая и стремлении сдерживать его экономическую и геополитическую экспансию, Франция, как и её европейские партнёры, не намерена вставать на сторону Вашингтона в его конфронтации с Пекином.

Франция предпочтёт традиционную и удобную для неё роль посредника в решении острых международных противоречий и конфликтов, в том числе в Индо-Тихоокеанском регионе. Можно с достаточной степенью уверенности спрогнозировать, что Париж останется приверженцем «третьего пути», своего рода «нового движения неприсоединения», отвергая блоковый подход и отстаивая принципы многосторонности в условиях наметившейся новой биполярности в международных отношениях в лице КНР и США. Вероятно, такой подход в контексте появления блока AUKUS подтолкнёт к франко-индийскому сближению, учитывая самостоятельную и независимую политику, проводимую Дели, особенно если Парижу удастся заключить с Индией контракт на строительство атомных подводных лодок.

Вместе с тем, с учётом произошедшего французскому руководству придётся всё-таки подкорректировать свою амбициозную Индо-Тихоокеанскую стратегию. Экономический и военно-политический удар, который получила Франция, заставил её не только по-новому оценить истинную «дружбу» «исторического союзника» и прочность трансатлантического партнёрства, но и в очередной раз задуматься о своей «старой болезни» – контрасте между геополитическими амбициями и реальными военными, промышленными и финансовыми возможностями.

Париж решил, что может на равных участвовать в новой «большой игре» между Вашингтоном и Пекином в огромном регионе, явно переоценив свои возможности, как и поддержку и заинтересованность со стороны коллег по Евросоюзу. Одновременно Франция, претендующая на роль державы с глобальными интересами и представленная географически в рассматриваемом регионе, не может себе позволить роль младшего партнёра США, наподобие Австралии, Японии или Южной Кореи. Вероятно, разрешить это противоречие и укрепить свои пошатнувшиеся позиции Париж попытается путём налаживания двустороннего партнёрства с такими странами региона, как Индия, Индонезия, Малайзия и Вьетнам, которым близки идеи неприсоединения и которые заинтересованы в покупке французской военной техники.

⁶ Руководство Австралии в ближайшие годы намерено потратить 6-8 млрд. долл. на закупку новой военной техники и, вероятно, могло бы для нормализации отношений с Францией рассмотреть её коммерческие предложения в приоритетном порядке.

28 сентября 2021 года во время подписания контракта с греческим премьер-министром о строительстве трёх современных фрегатов президент Макрон в своём выступлении обозначил стратегическую позицию Парижа, которой он будет придерживаться после разразившегося дипломатического кризиса: «Соединённые Штаты Америки являются нашими большими историческими друзьями и союзниками, которые разделяют общие ценности, но мы вынуждены констатировать, что уже более десяти лет США сосредоточились на себе самих, а их стратегические интересы переориентировались на Китай и Тихоокеанский регион (...). Это их суверенное право. Но мы были бы очень наивными или совершили бы тяжёлую ошибку, если бы из этого не извлекли для нас самих соответствующие выводы»⁷.

Приведённые слова французского лидера говорят о том, что неприятный эпизод с «кризисом подлодок» не пройдёт бесследно и, вероятно, в долгосрочном плане усилит недоверие Парижа к главному стратегическому партнёру, а «системный антиамериканизм», с которым, как казалось, покончил в своё время Н. Саркози, вновь наберёт силу. Можно предположить, что разразившийся дипломатический скандал приведёт к новому состоянию трансатлантических отношений, когда сомнения и недоверие между партнёрами возьмут верх над декларируемым единством ценностей и интересов.

Дата выпуска: 25 октября 2021 года

The «submarine crisis» and its possible consequences

Authors: *Rubinskiy Yuri*, Doctor of Science (History), Professor, Chief Researcher, Head of the Center for French Studies, Department of Countries Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** yuri.rubinski@mail.ru

Fedorov Sergey, Candidate of Science (Politics), Senior Researcher, Department of Social and politics studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** smfedorov@list.ru

Abstract. *The creation of a new military and political bloc AUKUS along with breaching «the contract of the century» for construction of 12 submarines by French Naval Group for Australia provoked a serious diplomatic crisis between France and the United States. The hot phase of the crisis was subdued by a telephone conversation between J. Biden and E. Macron, nevertheless, there are reasons to believe it will not disappear without a trace. The authors analyze possible consequences of the «submarine crisis»: its impact on transatlantic and Franco-American relations, European and Indo-Pacific strategies of Paris.*

Key words: *France, USA, Franco-American relations, AUKUS, transatlantic partnership, European Union, EU strategic autonomy, Australia.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics42920210511>

⁷ «Les Européens doivent sortir de la naïveté» vis-à-vis des Etats-Unis et «se faire respecter», dit Macron// Le Figaro, 28/09/2021

Электронный журнал «Аналитические записки Института Европы РАН»,
2021, Выпуск IV.

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: October 25, 2021.

Стратегия национальной безопасности Британии: замыслы и воплощение

Елена Владимировна Ананьева

кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра британских исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН

Кира Анатольевна Годованюк

кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Центра британских исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН

Аннотация. Обзор стратегии национальной безопасности Британии носит комплексный характер: впервые в единой концепции сферы обороны, безопасности, помощи развитию и внешней политики. Исследована эволюция подходов к содержанию и воплощению внешнеполитической стратегии на этапе постбрекзита с акцентом на ее значении для российско-британских отношений.

Ключевые слова: Британия, стратегия национальной безопасности, ядерное оружие, США, Россия, Европа, Китай, Индо-Тихоокеанский регион.

16 марта 2021 г. вышел доклад правительства Британии – Комплексный обзор безопасности, обороны, развития и внешней политики «Глобальная Британия в эру конкуренции»⁸. Первый доклад вышел в 1998 г., и примерно раз в 5 лет он обновляется.

В преддверии новой стратегии национальной безопасности правительство Б. Джонсона приняло решение по оборонным расходам на четыре года, несмотря на экономические издержки пандемии, приведшие к планированию госрасходов лишь на один год. Ежегодные военные расходы Британии составляют 41,5 млрд ф.ст. и увеличатся на 24 млрд в год в следующие четыре года, то есть рост составит примерно 10% – самые крупные расходы с окончания холодной войны. На Даунинг-стрит 10 заявили, что план военных расходов «сцементирует позицию Британии как страны с самыми крупными в Европе военными расходами и второй по расходам на оборону в НАТО».

Авторы. Ананьева Елена Владимировна – к.филос.н., руководитель Центра британских исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д.11, стр.3. E-mail: e-ananieva@yandex.ru
Годованюк Кира Анатольевна – к.полит.н., в.н.с. Центра британских исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д.11, стр.3. E-mail: kira.godovanyuk@gmail.com
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43020211222>

⁸ Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. Global Britain in a competitive age. URL: [Global Britain in a competitive age \(publishing.service.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97821/Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf) (дата обращения: 12.10.2021)

Премьер-министр объявил о создании национальных кибервойск (National Cyber Force) и нового центра по искусственному интеллекту в военных целях и нового командования Военно-космическими силами (запуск первой ракеты в Шотландии в 2022 г.). Финансирование будет выделено в том числе за счет сокращения помощи международному развитию с установленных законом 0,7 до 0,5% ВНД (10 млрд ф.ст).

Сознавая, что Британия уже не относится к крупнейшим странам мира, Джонсон желал, чтобы она имела достаточный вес и могла «склонять чашу весов». В Обзоре дан ответ на вопрос, как именно Британия будет «склонять чашу весов», какие место и роль отведены России в контексте «эры соперничества».

Британия готовится «к новой игре»

Долгосрочная задача, которую ставит перед собой правительство Б. Джонсона, – успешно справиться с новыми формами нарастающего экономического, технологического и геополитического соперничества. Возврат к блоковому противостоянию времен холодной войны признан маловероятным, однако Лондон исходит из того, что идеологическая конкуренция между политическими системами (демократия vs авторитаризм) усилится.

Новая стратегическая цель Соединенного Королевства – объединив вокруг себя страны-единомышленники, уже не поддерживать «международный порядок, основанный на правилах» (в противовес международному праву), а сформировать «новый международный постпандемический порядок».

В его основе – «защита демократических ценностей», поиск новых форматов и норм «глобального управления». Важнейшее место в новой стратегии отведено фактору «жесткой силы». Речь идет, в первую очередь, о вкладе в коллективную безопасность Запада. Министр обороны Б. Уоллес анонсировал «крупнейший сдвиг со времен окончания холодной войны» в британской оборонной стратегии⁹.

Соединенное Королевство исходит из того, что в условиях острого международного геополитического и геоэкономического соперничества повышается роль средних держав (*middle powers*), которые могут изменять баланс сил, формируя новые партнерства. Сплотиться с союзниками проще, если совпадают оценки общих угроз.

Адаптация к новой постпандемической реальности для Британии будет проходить на двух географических направлениях: Евроатлантика и Индо-Тихоокеанский регион.

⁹ Britain's Armed Forces are adapting to face tomorrow's threats. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/03/20/britains-armed-forces-adapting-face-tomorrows-threats/> (дата обращения: 12.10.2021)

В Обзоре 2021 г., как и в Обзоре 2015 г.¹⁰, отмечено, что Британия «оставляет за собой право пересмотреть обязательство не использовать ядерное оружие» в отношении неядерного государства, если от него будет исходить угроза ОМУ (химического или бактериологического), приравнивая к ним и «технологическую угрозу, которая может нанести сравнимый урон». Решение правительства увеличить количество ядерных боеголовок с 180 до 260 выглядело провокационным накануне обзорной Конференции участников Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Ядерный арсенал Британии, не будучи крупным, представляет существенный компонент сил ядерного сдерживания в рамках НАТО. Именно участие в клубе ядерных держав Британия считает своим ценнейшим активом, позволяющим ей подчеркнуть свое привилегированное положение в Европе. В ядерном потенциале Лондон стремится к паритету с Францией (300 боеголовок). В качестве главных государств-угроз международной безопасности и причин ослабления действующего международного порядка Британия определила Россию, Иран и Северную Корею.

Отношения с Россией

Отношения России и Британии сошли на нет после 2014 г. с началом украинского кризиса. Предыдущий обзор – «Стратегия национальной безопасности и обороны» Соединенного Королевства – увидел свет в 2015 г. при правительстве Д. Кэмерона. В Стратегии отмечалось «стремление России подорвать общие международные стандарты сотрудничества»; непредсказуемость поведения России, вероятность ее агрессивных действий против союзников по НАТО»; вместе с тем, подтверждалось намерение сотрудничать с Россией по мировым проблемам, например, противодействовать угрозе со стороны ИГИЛ¹¹. Также было отмечено, что Британия может пересмотреть свое обязательство не применять ядерное оружие против стран, разрабатывающих ОМУ (в том числе химическое и бактериологическое). В январе 2017 г., Т. Мэй отчеканила формулу отношений с Россией – «сотрудничай, но опасайся» (*engage but beware*)¹².

В Комплексном обзоре Россия квалифицирована уже как «острая и непосредственная (*acute and direct*) угроза». 22 марта правительство опубликовало вторую часть Обзора – «Оборона в эру конкуренции»¹³. В документе использованы еще более жесткие формулировки: «Россия продолжает представлять величайшую ядерную и военную угрозу европейской безопасности».

¹⁰ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review (2015). A Secure and Prosperous United Kingdom. URL: [National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 \(publishing.service.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/474273/nss-sdsr-2015.pdf).

¹¹ Террористическая организация, запрещенная в РФ.

¹² UK Prime Minister tells Trump to "engage but beware" of Russia. 27.01. 2017. URL: <http://tass.com/world/927570> (дата обращения: 12.10.2021)

¹³ Defence in a competitive age. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971859/ CP_411 - Defence in a competitive age.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971859/CP_411_-_Defence_in_a_competitive_age.pdf) (дата обращения: 22.03.2021)

В Комплексном обзоре подтверждено следование государственной доктрине «Сопряженной безопасности» (Fusion Doctrine), принятой в связи с «делом Скрипалей». Лондон в 2018 г. преднамеренно исходил из «оценок» разведки (а не данных! – *Авт.*) ради скорой ответной реакции¹⁴. Доктрина нацелена на усиление в противодействии России межведомственной координации, чтобы объединить все ресурсы – экономические, военные, технические, дипломатические – и на всех международных площадках.

На Евроатлантическом направлении Британия существенно повышает ставки, заявляя о готовности совместно со странами НАТО сдерживать «ядерные, обычные, а также гибридные угрозы со стороны РФ», укреплять обороноспособность Северного и Южного флангов, а также формировать оборонные альянсы с отдельными европейскими странами. РФ объявлена угрозой интересам Британии в Европе (Северной, Центральной и Южной), в Восточном Средиземноморье, Арктике и на Ближнем Востоке.

Лондон дополнил привычный список претензий в адрес Москвы (попытки вторгнуться в морское и воздушное пространство, киберугрозы, химическая атака, вмешательства и дезинформационные кампании), новыми обвинениями в возможных нападениях на «подводную инфраструктуру». Своей задачей как важнейшего трансатлантического коммуникационного «узла» Британия считает защиту волоконно-оптических кабелей вблизи границ. Для этих целей анонсировано строительство новой субмарины. Помимо этого, Великобритания планирует обеспечить постоянное присутствие своих ВМС в арктическом регионе.

Еще в апреле 2018 г. правительство Т. Мэй инцидентом в Солсбери обосновало в ООН совместный с США ракетный удар по Сирии¹⁵. Лондон при поддержке Вашингтона последовательно стремится превратить Россию в страну-изгой¹⁶, недостойную занимать место в Совете Безопасности ООН. Если задача лишить РФ места в СБ ООН невыполнима, то можно предпринять и обходные маневры. Безусловно, Британия не будет действовать в одиночку. Такова идея «Альянса демократических стран», которую продвигают США¹⁷ совместно с Британией и ЕС.

¹⁴ National Security Capability Review, 2018: 10-11; House of Commons Defence Committee. Oral evidence: Modernising Defence Programme, 2018, Q225. (дата обращения: 22.03.2021)

¹⁵ U.S. calls nerve gas poisoning of spy in Britain 'Russia's crime' as UN ambassador Nikki Haley warns VX gas could be used in NEW YORK next. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-5501649/Nikki-Haley-calls-Salisbury-nerve-agent-attack-Russias-crime.html>. 14.03.2018. (дата обращения: 22.03.2021)

¹⁶ Pariah Putin. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/pariah-putin-22k76g3x2>. 13.04.2018; Интервью Министра иностранных дел России С.В. Лаврова для программы «Хард ток» на телеканале «Би-Би-Си», Москва, 16 апреля 2018 года. URL: http://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3172318. 16.04.2018. Была показана лишь треть интервью. Полный текст опубликован на сайте МИД РФ; (дата обращения: 22.03.2021)

¹⁷ Возрожден замысел Дж. Хантли (James Huntley), евро-атлантического федералиста, который подал идею З.Бжезинскому. В некотором роде идею претворила в жизнь М. Олбрайт в конце 1990-х гг. в организационно неоформленном «Сообществе демократических стран».

С выходом Комплексного обзора курс на противодействие Москве был сформулирован уже на доктринальном уровне как элемент «Глобальной Британии». Такой подход имеет ключевое значение для политики в Евроатлантике и для отношений со странами Старого Света. Великобритания стремится демонстрировать собственные политические и военно-стратегические ресурсы, способные существенно влиять на региональный баланс сил.

Инцидент с проходом британского эсминца *Defender* через территориальные воды РФ в июне 2021 г. призван был продемонстрировать, что Лондон и его союзники не признают полуостров российским. Заранее спланированную провокацию можно рассматривать как попытку привлечь внимание к своим военно-техническим возможностям и готовность брать на себя военные риски в конфронтации с РФ. Инцидент в Черном море стал кульминацией развертывания авианосной группы в этой части Мирового океана. Лондон также заявил об угрозе со стороны российских подводных лодок в отношении Королевских ВМС и военных баз на Кипре¹⁸. В попытке выстроить новую систему гибких союзов Британия постепенно объединяет Средиземноморскую и Черноморскую повестки.

Кабинет Б. Джонсона продолжает курс на защиту «демократии», в первую очередь от России, как внутри страны, так и за ее пределами. В 2020 г. Британия ввела автономный от ЕС санкционный режим в «защиту прав человека». Второй глобальный санкционный режим, направленный на противодействие коррупции, начал действовать в Британии в апреле 2021 г.¹⁹ Под ограничительные меры попали 14 россиян²⁰. В ответ в августе 2021 г. Москва ввела запрет на въезд для подданных Великобритании, вовлеченных в антироссийскую деятельность²¹. К целенаправленной стратегии вмешательства во внутренние дела РФ относится финансирование российских некоммерческих организаций, о котором говорится в обнародованном плане работы британского посольства в Москве²².

¹⁸ Hunter becomes hunted as Royal Navy helicopters hound Russian submarines. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/07/09/russian-submarines-stalked-royal-navys-carrier-strike-group/> (дата обращения: 13.10.2021)

¹⁹ UK sanctions relating to global anti-corruption. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-relating-to-global-anti-corruption> (дата обращения: 13.11.2021)

²⁰ UK imposes sanctions on 14 Russians under new anti-corruption regulations. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2021/apr/26/uk-imposes-sanctions-on-russians-anti-corruption-regulations> (дата обращения: 10.10.2021)

²¹ Комментарий заместителя Директора Департамента информации и печати МИД России Н.Т.Лахонина относительно ответного российского списка граждан Великобритании, которым закрыт въезд на территорию Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4836418 (дата обращения: 13.10.2021)

²² Анализ служебных документов посольства Великобритании в России, свидетельствующих о вмешательстве во внутреннюю политику России». URL: <https://universe-tss.su/main/politika/page,2,102011-analiz-služebnyh-dokumentov-posolstva-velikobritanii-v-rossii-svidetelstvujuschih-o-vmeshatelstve-vo-vnutrennjuju-politiku-rossii.html>; Захарова: Британия открыто вмешивается во внутренние дела России, финансируя НКО - Политика – ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/12575365> (дата обращения: 04.10.2021)

Лондон усиливает меры для противодействий «вредоносной» деятельности иностранных государств (в первую очередь России и Китая), в том числе «дезинформации». Сами британские СМИ регулярно прибегают к публикации недостоверной информации об РФ, формируя негативное общественное мнение в отношении России. В частности, в октябре 2021 г. в газете *Sun*, а позже и в других британских изданиях, были опубликованы сообщения о том, что РФ «украдала формулу вакцины» *AstraZeneca* для создания препарата «Спутник V»²³. Позже СМИ Соединенного Королевства официально признали эти сообщения фейком. «Дело Скрипалей» по-прежнему выступает инструментом для создания образа России как «угрозы». В сентябре 2021 г. британская полиция объявила, что в деле появился третий российский подозреваемый. Лондон отказывается сотрудничать с правоохранительными органами РФ по данному делу, что лишь подчеркивает его политический характер. Пока Москва будет пытаться доказать свою непричастность по одному обвинению, Лондон будет совершать новые провокации и налагать новые санкции на Россию.

Евроатлантика

Неизменными остаются отношения с США как с основным союзником, а вне НАТО Лондон выстраивает системы союзов по флангам Европы. Усиление обороноспособности страны – попытка выдержать конкуренцию, компенсировать утрату международного влияния за счет повышения собственной значимости в «домашнем регионе» (*home region*) Евроатлантики.

Это касается, прежде всего, укрепления обороноспособности Северного (регион Балтийского моря) и Южного флангов Альянса (Черноморский регион, Средиземное море, Западные Балканы). Что касается северного фланга, то в развитие договоренности на саммите НАТО в Уэльсе (2014 г.) созданы Объединенные экспедиционные силы (UK Joint Expeditionary Force) под командованием Британии. К настоящему времени в них участвуют 10 стран, включая нейтральные Швецию и Финляндию. Цель – повысить способность быстрого реагирования НАТО.

Британия укрепляет двустороннее военно-техническое сотрудничество с отдельными странами-членами ЕС (например, с Польшей), оказывает «помощь» странам Восточной Европы, включая страны Восточного соседства. Примером может служить активное сотрудничество Лондона с Киевом в противодействии России.

В обоснование планов сдерживания Москвы Британия в течение 2021 г. предприняла ряд военно-политических и дипломатических демаршей совместно с ближайшими европейскими союзниками. Накануне публикации Обзора в марте 2021 г. глава Форин-офис Д. Рааб на встрече с главами МИД трех Прибалтийских республик в очередной раз

²³ SPUTNICKED. Russian spies 'stole formula for Oxford/Astra Zeneca Covid jab and used it to create Sputnik vaccine'. URL: <https://www.thesun.co.uk/news/16381674/russia-stole-formula-oxfords-covid-jab/> (дата обращения: 13.10.2021)

подтвердил планы Лондона содействовать региональной безопасности и взаимной обороне в контексте «российской угрозы». Аналогичное совместное заявление было сделано в октябре 2021 г.²⁴ Отмечено, что усилия будут направлены, в том числе, на противодействие России, Беларуси и Китаю.

На двусторонней основе Британия укрепляла отношения с Францией и Германией. Лондон традиционно препятствовал формированию любой коалиции на континенте, тем более с участием России, чтобы не позволить балансу сил сместиться против королевства. По этой причине Британия продолжит вбивать клинья между Россией и странами Европы.

В период членства в ЕС Лондон отводил себе роль моста между США и Европой (ЕС). Брекзит этот мост разрушил, однако попытки сохранить влияние Британии выразились в координации внешней политики на саммите G7 в Корнуолле с приглашенными Председателем Европейского совета Ш. Мишелем и главой Европейской комиссии Урсулой фон дер Ляйен. Приглашены были также Австралия, Индия, Южная Корея и ЮАР. Участвовать в саммите США и ЕС 15 июня 2021 году в Брюсселе Британия уже не имела права²⁵.

Там же в Корнуолле 10 июня, еще накануне саммита «Большой семерки», президент США Джо Байден и британский премьер-министр Борис Джонсон во время двусторонней встречи подписали Новую Атлантическую хартию²⁶. По названию она перекликается с соглашением 1941 года. Обращают на себя внимание формулировки новой хартии: не только мировой порядок должен быть «основан на правилах», но и глобальная экономика, то есть в ущерб международному праву²⁷. Подчеркнем и еще одну совместную задачу США и Британии: намерение отстаивать такие ключевые принципы, как «свобода навигации и полетов, а также иное законное [с точки зрения подписантов] международное использование морей». Совместная провокация США и Британии²⁸ с эсминцем *Defender* накануне военных учений НАТО Sea Breeze укладывается в формулировки Новой Атлантической хартии.

²⁴ Tallinn meeting of Estonia, Latvia, Lithuania and UK foreign ministers, March 2021: joint statement. URL: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-foreign-ministers-of-estonia-latvia-lithuania-and-the-united-kingdom> (дата обращения: 13.10.2021); Foreign Secretary agrees joint UK statement with Estonia, Latvia and Lithuania (11 October 2021). URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-agrees-joint-uk-statement-with-estonia-latvia-and-lithuania-11-october-2021> (дата обращения: 13.10.2021)

²⁵ На саммите ЕС-США в июне 2021 г. Брюссель и Вашингтон договорились провести «Саммит за демократию»; ЕС пригласил США участвовать в проекте военной мобильности PESCO. На саммите будет создан механизм диалога между ЕС и США по России. EU-US Summit 2021 – Statement. Towards a renewed Transatlantic partnership. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf> (дата обращения: 08.10.2021)

²⁶ The New Atlantic Charter. <https://www.gov.uk/government/publications/new-atlantic-charter-and-joint-statement-agreed-by-the-pm-and-president-biden/the-new-atlantic-charter-2021> (дата обращения: 08.10.2021)

²⁷ См. Лавров С. О праве, правах и правилах. <https://globalaffairs.ru/articles/o-prave-pravah-i-pravilah/> (дата обращения: 08.10.2021)

²⁸ Прямая линия с Владимиром Путиным. 30 июня 2021 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65973> (дата обращения: 08.10.2021)

Встреча США-Британия прошла под лозунгом Build Back Better World («Построить мир лучше»). Проект станет противовесом китайской инициативе «Пояс и путь». Знаменательный итог саммита – курс на противостояние с КНР, провозглашаемый США.

Индо-Тихоокеанский регион

Лондон «поворачивает в Азию» с осторожной оглядкой на Китай («систематический конкурент» – в Комплексном Обзоре, «наиболее значительный геополитический фактор» – в оборонном Обзоре). Британия «стремится адаптироваться к усилению влияния КНР в мире», взяв курс на экономическое и инвестиционное сотрудничество с Пекином. Однако Лондону явно придется обострить отношения с Китаем, вопреки собственным интересам.

На фоне прошедших саммитов G7 и США-ЕС создание союза США, Британии и Австралии AUKUS²⁹ (в соответствии с задачами британской стратегии 2021 г.), стало хоть и неожиданным, вызвав скандал в стане западных союзников, но вполне закономерным. Лондон постоянно заявлял о своих интересах в Индо-Тихоокеанском регионе (ИТР), причем наряду с США стал применять этот новый термин в противовес прежнему – Азиатско-тихоокеанский регион (АТР), то есть исключив АСЕАН и разваливая неделимость безопасности в регионе³⁰. ЕС тоже обнародовал свою стратегию в ИТР³¹. Лондон стремится обеспечить стратегическое присутствие в регионе, в том числе через сотрудничество с партнерами по Альянсу «Пять глаз».

В начале июня 2021 г. британская ударная группа во главе с авианосцем *Queen Elizabeth* начала маневры в Средиземном море, а позже на пространстве Индо-Тихоокеанского региона, что можно рассматривать не только как имиджевый ход, но и как демонстрацию военного потенциала и стратегических связей с ближайшими союзниками (в авианосную группу вошли ВМС США и Нидерландов). В начале октября западные страны совершили провокацию против КНР в Южно-китайском море под тем же предлогом, что и провокацию с проходом *Defender*: «Мы защищаем воды от Украины до Южно-Китайского моря»³².

AUKUS, по замыслу Лондона и Вашингтона, призван гарантировать безопасность торговых путей, и Британия готова «твердо отстаивать свои интересы», создавая

²⁹ Joint Leaders Statement on AUKUS. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-us-and-australia-launch-new-security-partnership> (дата обращения: 08.10.2021)

³⁰ Путин заявил, что AUKUS подрывает региональную стабильность - РИА Новости, 14.10.2021. URL: <https://ria.ru/20211014/stabilnost-1754481087.html>; Лавров: создаваемые США альянсы AUKUS и Quad размывают форматы сотрудничества в АТР. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12562757> (дата обращения: 14.10.2021)

³¹ Council conclusions on an EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf> (дата обращения: 08.10.2021)

³² "We protect the waters from Ukraine to the South China Sea". URL: https://topwar.ru/187854-my-zaschischaem-vody-ot-ukrainy-do-kitaja-britanskij-avianosec-privel-flotiliju-v-osparivaemuju-knr-akvatoriju.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 09.10.2021)

торговые и оборонительные союзы со странами, «разделяющими общие ценности и интересы», чтобы снизить влияние «авторитарных стран» в Азиатском и Африканском регионах³³. Индия, Канада, Япония – на очереди в планах Британии обрести союзников. Вопрос в том, захотят ли эти страны вступать в жесткую конфронтацию с Китаем.

В самой Британии одни критики стратегии отмечают, что Китай представляет *большую* угрозу королевству, чем Россия³⁴. Другие отмечают, что перенапряжение Британии обернется не только перенапряжением для нее, но и Немезисом как для нее, так и для США³⁵. Собственно об этом свидетельствует хаотичный уход западных союзников из Афганистана.

Выводы

В новом Обзоре объединены не только сферы безопасности и обороны, как ранее. Вместе с ними в единую концепцию напрямую включены сферы помощи развивающимся странам и внешней политики. В новой конкурентной среде Лондон отводит себе роль про-активного игрока, оборонный потенциал которого позволит выступить «стратегическим хабом» безопасности европейских стран НАТО.

За решением объявить Россию «прямой угрозой» скрывается намерение Британии продемонстрировать способность влиять на геополитическую и военно-морскую расстановку сил. Такая стратегическая установка, обеспечивая присутствие в Европе в условиях брекзита, основана на поощрении противодействия континентальных государств России с целью предотвращения их сближения с РФ. Конфликтогенность в отношениях России и Британии будет нарастать. Лондон, в попытке подтвердить свою самостоятельность и решительность в противостоянии с Москвой, готов провоцировать серьезную военную эскалацию³⁶, представляя ее как кризис в отношениях РФ и западной «демократической» коалиции в целом.

³³ Liz Truss defies EU backlash over submarine pact with vow to fight for freedom. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2021/09/18/liz-truss-defies-eu-backlash-submarine-pact-vow-fight-freedom/> (дата обращения: 08.10.2021)

³⁴ MP Tom Tugendhat blasts Britain's new foreign policy that treats China as commercial 'competitor' but not as a 'hostile state'. URL: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9360273/Britain-view-Russia-hostile-state-review-UK-foreign-policy-announce.html> (дата обращения: 08.10.2021)

³⁵ RIAC :: The Idea of Global Britain: A Neo-Victorian Attempt to Define the Place of the English in the World Amidst the Changing Global Order. URL: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/columns/european-policy/the-idea-of-global-britain-a-neo-victorian-attempt-to-define-the-place-of-the-english-in-the-world-a/>; Balls E. et al. Finding 'Global Britain': political slogan to hard economic policy choices. 2021 | Harvard Kennedy School. URL: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp160> (дата обращения: 08.10.2021)

³⁶ В Стратегии национальной безопасности России отмечены «геополитические изменения негативного плана», усиление военных опасностей и военных угроз России, а также рост опасности перерастания вооруженных конфликтов в локальные и региональные войны, в том числе с участием ядерных держав. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации". URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 08.10.2021)

Усиление влияния в Евроатлантике Британии считает важным условием укрепления своих позиций на мировой арене, в том числе на Индо-Тихоокеанском направлении. Лондон будет проводить противоречивую линию в отношении Китая, системная конкуренция с которым соседствует с экономическими интересами.

В свете брекзита снижается уровень доверия между Лондоном и Брюсселем, курс на «стратегическую автономию» Евросоюза как ответ на кризис евроатлантической солидарности может ослабить позиции Британии в регионе, а сближение с США в вопросах сдерживания КНР обострит британо-китайские отношения.

Ряд стратегических дилемм внешней политики Британии остаются открытыми. Британия находится в весьма сложной ситуации, поставив амбициозные цели, но серьезно осложнив свои и ранее непростые отношения с ЕС, рассчитывая на тесные связи с США, но уступая им свои интересы.

Дата выпуска: 25 октября 2021 года

UK National Security Strategy

Authors: *Ananieva E.* Candidate of Science (Philosophy), Head of the Center for British Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** e-ananieva@yandex.ru

Godovanyuk K. Candidate of Science (Political Science), Leading Research Fellow of the Center for British Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** kira.godovanyuk@gmail.com

Abstract. *The new UK national security strategy review (March 2021) has an integrated character, for the first time uniting the spheres of defense, security, development and foreign policy in one concept. This paper explores the evolution of the Johnson government approaches to the content of the strategy and its implementation in the context of post-Brexit and its implications for UK-Russia bilateral relations.*

Key words: *UK, national security strategy, nuclear weapons, US, Russia, EU, China, Indo-Pacific.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43020211222>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: October 25, 2021.

Италия в тисках американо-китайского противостояния

Елена Сергеевна Алексеенкова

кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований, руководитель Центра итальянских исследований
ИЕ РАН

Аннотация. Сотрудничество государств ЕС с Китаем сегодня становится объектом все более пристального внимания со стороны Вашингтона и Брюсселя. Нарастающее американо-китайское противостояние оказывает прямое влияние на выстраивание отношений ЕС и Поднебесной, способствуя принятию Брюсселем более жесткого законодательства в сфере контроля над инвестициями в стратегические сектора экономики. Государства-члены ЕС вынуждены учитывать данную динамику. Новое правительство Италии под руководством М. Драги за восемь месяцев своей работы завершило полный разворот в отношениях с Пекином, начатый вторым кабинетом Дж. Конте, и поставило под сомнение действие меморандума о взаимопонимании, подписанного в марте 2019 г., существенно ужесточив контроль за инвестициями из КНР.

Ключевые слова. Италия, КНР, инвестиции, средняя держава, Один пояс, один путь, Huawei, американо-китайское противостояние.

Позиционируя себя на международной арене как «среднюю державу», Италия на протяжении всего послевоенного периода выстраивает свою внешнюю политику, искусно балансируя между противостоящими блоками и конкурирующими державами. «Срединное» положение на шкале между великими и малыми заставляет республику опираться на многосторонние структуры в реализации своих национальных интересов³⁷.

С 1950-х гг. основными «референтными» блоками для Италии были ЕС и НАТО. «Свобода маневра» в отношениях с СССР и КНР для Рима всегда была моментом «тонкой настройки» и предметом политического торга с Брюсселем и Вашингтоном. «Европеизм» и «атлантизм» неизменно артикулировались как два ключевых столпа внешнеполитического курса Италии, независимо от внутривнутриполитических событий и смены руководства. От последнего, как правило, зависел лишь некоторый «крен» в сторону одного либо другого объединения. В концептуальных внешнеполитических

Автор. Елена Сергеевна Алексеенкова – к.полит.наук, ведущий научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований, руководитель Центра итальянских исследований ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д.11, стр.3. **E-mail:** alekseenkovaes@gmail.com
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43120212331>

³⁷ См., например: Santoro C.M. La politica estera di una media potenza: L'Italia dall'Unità ad oggi. Il Mulino, 1991;

Valigi M. Le Medie Potenze. Teoria e prassi in politica estera. Vita e pensiero, 2017.

документах³⁸ Рим четко артикулировал понимание того, что без поддержки по линии ЕС и НАТО страна не обладает всей полнотой ресурсов, необходимых для реализации национальных интересов. Прежде всего, речь шла о поддержке в вопросах обороны, безопасности и противостоянии угрозам из Ближнего Востока и Северной Африки. В обмен Италия предоставляла свои географические преимущества как форпоста западного блока на востоке и юге. На менее «опасных», «периферийных» для США направлениях Италии предоставлялась большая свобода маневра³⁹. До определенного времени к таким направлениям относился, очевидно, и Китай.

«It's just economy, stupid!»

Развитие отношений с Китаем, безусловно, отвечало национальным интересам Италии. С момента образования КНР итальянский бизнес выражал заинтересованность в выходе на огромный китайский рынок⁴⁰. И по мере превращения Поднебесной в глобального экономического гиганта итальянское руководство стало проявлять интерес к потоку исходящих оттуда инвестиций. Особое значение инвестиционное сотрудничество с КНР приобрело для Италии в период глобального экономического кризиса 2008-2011 гг. и преодоления его последствий. Согласно исследованию Backer and McKenzie⁴¹, к концу 2014 г. Италия заняла пятое место в ЕС по объему китайских инвестиций (5,6 млрд долл.). Затем, всего лишь за два года Китай вложил в покупку итальянских активов еще 13,5 млрд долларов⁴². С 2016 г., в свете возросших объемов морской торговли в Средиземноморье после расширения Суэцкого канала, Поднебесная стала проявлять интерес и к портовой инфраструктуре Италии. В частности, китайская COSCO купила 40% порта Вадо Лигуре на западе лигурийского побережья за 53 млн евро. В 2015-2017 гг. главы итальянского правительства – Маттео Ренци и Паоло Джентилони – публично декларировали интерес Италии к китайской инициативе «Один пояс, один путь». А возглавляемая последним делегация (единственная из стран «Большой семерки») официально принимала участие в международном форуме 2017 г. в Пекине, посвященном обсуждению Шёлкового пути.

Таким образом, в 2011-2017 гг. Италия четко осознавала, что развитие отношений с КНР отвечает ее национальным, прежде всего экономическим, интересам. Именно в это время Италия получила наибольший объем инвестиций из Китая, а развитие их двустороннего

³⁸ Rapporto – 2020. Le scelte di politica estera. Ministero degli Affari Esteri. Available at: https://www.esteri.it/mae/doc/rapporto2020_sceltepoliticaestera_090408.pdf (дата обращения: 20.09.2021).

³⁹ Croci O. The 'Americanization' of Italian foreign policy? *Journal of Modern Italian Studies*, 2005, 10:1, Pages 10-26. DOI: 10.1080/1354571042000333342.

⁴⁰ Fardella E. A significant periphery of the Cold War: Italy-China bilateral relations, 1949–1989. *Cold War History*, vol. 17, 2017 - Issue 2: Socialism, Capitalism and Sino-European Relations in the Deng Xiaoping Era, 1978-1992. Pp. 181-197. DOI: <https://doi.org/10.1080/14682745.2015.1093847>

⁴¹ Backer and McKenzie. Reaching New Heights. An update on Chinese investment into Europe. P. 13. URL: https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/03/reaching-new-heights/ar_emea_reachingnewheights_mar16.pdf?la=en (дата обращения: 02.09.2021).

⁴² Adornino G. I rapporti con la Cina. Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Quaderni IAI, Roma, Nuova Cultura, luglio 2016, pp.113-116. URL: https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_17.pdf (дата обращения: 20.09.2021).

сотрудничества не вызывало беспокойства ни в Вашингтоне, ни в Брюсселе. Во-первых, в тот период бурный приток инвестиций из КНР был общим трендом для всей Южной Европы, в наибольшей степени пострадавшей от глобального экономического кризиса. А во-вторых, на тот момент ни США, ни ЕС еще не артикулировали четко своих подходов к взаимодействию с Пекином.

Пределы свободы

Однако к 2019 г., когда Италия решила формально присоединиться к инициативе «Один пояс, один путь», ситуация уже кардинально поменялась. США в отношении Китая откровенно вступили на путь торговых войн и санкционного давления. А ЕС – частично под давлением США, частично под влиянием собственного стремления не выпустить из рук контроль над стратегическими секторами, от которых зависит конкурентоспособность ЕС – объявил Китай «системным конкурентом»⁴³ и четко артикулировал необходимость строго контролировать присутствие китайских компаний и инвестиций в экономике Евросоюза⁴⁴.

Популистское правительство, находившееся у власти в Риме с июня 2018 г., выступавшее за примат национального суверенитета над наднациональным и необходимость следовать национальным интересам, не оглядываясь на Брюссель, решило впервые нарушить логику поведения «средней державы» и публично противостоять нажиму США и ЕС. Подписанный в марте 2019 г. в Риме меморандум о взаимопонимании⁴⁵ между Италией и КНР вызвал бурю негодования в Брюсселе и Вашингтоне, хотя, по сути, не содержал ничего революционного. Он не предполагал передачи под контроль Китая итальянской портовой инфраструктуры и был лишь декларацией о намерениях и будущих инвестициях, условия которых в каждом конкретном случае определялись бы отдельно. Но в политическом плане это было, конечно, публичное выражение недоверия Италии ее партнерам – ЕС и НАТО, и именно этим была обусловлена столько резкая реакция последних.

Последовавшая уже осенью 2019 г. смена правительства немедленно привела и к смене курса в отношении Китая. Голос «Движения пяти звезд» – политической силы, наиболее активно отстаивавшей необходимость сотрудничества с Китаем – стал все менее слышен. С возвращением в состав правительственной коалиции проевропейской и

⁴³ EU-China – A strategic outlook. European Commission and HR/VP contribution to the European Council. 12.05.2019. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (дата обращения: 21.10.2021).

⁴⁴ Инструмент скрининга прямых иностранных инвестиций был запущен ЕС в марте 2019 г. См. подробнее: Screening of foreign direct investment. European Commission. URL: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006> (дата обращения: 23.10.2021).

⁴⁵ Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the Government of the People's Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative. URL: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf (дата обращения: 20.09.2021).

проатлантической Демократической партии Италия начала двигаться в отношениях с КНР в обратном направлении, чтобы восстановить репутацию страны и доверие партнеров по ЕС и НАТО. В инвестиционной сфере произошедшая смена курса стала особенно заметной.

В сентябре 2020 г. в Риме госсекретарь США Майк Помпео в очередной раз предостерег Италию от возможных злоупотреблений со стороны КНР, которая может «использовать свое присутствие в Италии для реализации своих стратегических целей»⁴⁶. Министр иностранных дел Луиджи ди Майо (на тот момент еще политический лидер «Движения пяти звезд») в ответ заявил, что «Италия открыта для иностранных инвестиций, но это не может происходить в обход наших евроатлантических ценностей». Тем самым он обозначил примат политического фактора над экономическим интересом и подтвердил, что пределы свободы и открытости Италии ограничиваются принятой единожды системой ценностей. В июне 2021 г. на пресс-конференции по окончании G7 в Карбис-Бэй премьер-министр Марио Драги подтвердил евроатлантическое позиционирование Италии и не исключил возможности⁴⁷ пересмотра меморандума с КНР, подписанного в марте 2019 г. «Никто не оспаривает, что Китай имеет право быть великой экономикой, но возникают вопросы относительно способов, которыми он пользуется, таких как принудительное заключение под стражу. Это автократия, которая не придерживается многосторонних правил и не разделяет того же видения, что и многосторонние институты, он не разделяет видение демократий. Мы должны быть честными, сотрудничать, но откровенно говорить о вещах, которые мы не разделяем и не принимаем», – подчеркнул премьер⁴⁸.

Буксующее сотрудничество: дело Huawei

За время, прошедшее с подписания меморандума, сотрудничество Италии и КНР фактически не сдвинулось с места, а в некоторых сферах начало откровенно буксовать. За последние два года китайские инвестиции так и не пришли в итальянские порты: ни в Геную, ни в Триест. Более того, 50,1% акций последнего купила немецкая Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA), обойдя китайскую China Merchants⁴⁹.

⁴⁶ US warning to Italy: You're being exploited by China. Politico, 30.09.2020. URL: <https://www.politico.eu/article/mike-pompeo-us-warning-to-italy-youre-being-exploited-by-china/> (дата обращения: 20.09.2021).

⁴⁷ "Riesamineremo il nostro accordo con la Cina sulla Nuova Via della Seta", avverte Draghi. Agi.ir. 14.06.2021. URL: <https://www.agi.it/estero/news/2021-06-13/g7-inchiesta-origine-covid-cina-12901694/> (дата обращения: 22.09.2021).

⁴⁸ G7, Draghi: "Tutti d'accordo, la Cina è un'autocrazia". E sul Covid: "Pronti a tornare alla quarantena per chi arriva dalla Gran Bretagna". La Repubblica, 13.06.2021.

⁴⁹ D'Amelio D. Dal Dragone all'Aquila: il porto di Trieste parla di nuovo Tedesco. Limes, 11.11.2020. URL: <https://www.limesonline.com/cartaceo/dal-dragone-allaquila-il-porto-di-trieste-parla-di-nuovo-tedesco> (дата обращения: 20.07.2021).

Политический разворот итальянского правительства затронул и другие области инвестиционного сотрудничества. Особую озабоченность США, как известно, вызывает масштабное присутствие китайской компании Huawei в технологическом секторе ЕС. Италия в данной сфере находится на передовой, поскольку Huawei уже прочно закрепился на итальянском рынке мобильной связи и активно участвует в создании сети 5G.

Китайская компания – партнер трех операторов мобильной связи в Италии (Wind-Tre, Vodafone и TIM), покрывая 20-30% их мобильных сетей и 10% стационарных телефонов Tim (основного оператора телефонной связи Италии)⁵⁰. Италия – самый большой рынок для смартфонов Huawei после Китая⁵¹. На недавних аукционах мобильной связи 5G Huawei была ведущим кандидатом на поставку оборудования 5G для мобильных сетей в различных городах Италии, включая Милан, где Huawei является партнером Vodafone. Один из крупнейших центров исследований и разработок Huawei за рубежом находится в Милане⁵².

Huawei – постоянный участник проектов «интеллектуальных городов» (“smart cities”) в Италии. В ходе Итало-китайского форума в Милане в июле 2019 г. генеральный директор Huawei Italia Томас Миао сообщил о планах компании инвестировать в Италию более 3,1 млрд долл. в течение следующих трех лет, создать около 1000 рабочих мест и развивать сотрудничество с Лабораторией инноваций в области микроэлектроники Университета Павии⁵³. Однако уже осенью 2019 г., с приходом второго кабинета Дж. Конте, сформированного Д53 и Демократической партией, начался процесс разработки нового законодательства в сфере кибербезопасности, завершившийся созданием так называемого «Периметра кибербезопасности» (“Perimetro di sicurezza cibernetica nazionale”⁵⁴), цель которого – повышение устойчивости сетей, информационных систем и ИТ-услуг национальных субъектов, как государственных, так и частных, выполняющих важные функции и услуги для государства или имеющих стратегический характер.

⁵⁰ Barbàra U. Quanto è presente Huawei nella rete 5G italiana, AGI, December 6, 2018, https://www.agi.it/economia/presenza_huawei_5g_italia-4711532/news/2018-12-06/ (дата обращения: 20.09.2021).

⁵¹ Simone Cosimi, “Huawei e l’Italia: ‘Siamo il primo mercato del mondo esclusa la Cina’”. GQ, 27.02.2018. URL: <https://www.gqitalia.it/gq-inc/economia/2018/02/27/huawei-e-litalia-siamo-il-primo-mercato-del-mondo-esclusa-la-cina> (дата обращения: 20.09.2021).

⁵² Europe in the Face of US-China Rivalry. Elcano Royal Institute. January 2020. URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/82e36c36-03a1-40f2-81a0-9a78ea6dfa95/ETNC-Europe-in-the-face-of-US-China-rivalry.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=82e36c36-03a1-40f2-81a0-9a78ea6dfa95> (дата обращения: 12.10.2021).

⁵³ Huawei inaugura sedi e annuncia assunzioni. I 5 Stelle applaudono (sic). Ma la realtà è...Formiche.it. 23.10.2019. URL: <https://formiche.net/2019/10/huawei-annunci-assunzioni-5-stelle-5g/> (дата обращения: 12.10.2021).

⁵⁴ DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 14 aprile 2021, n. 81 URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/06/11/138/sg/pdf> (дата обращения: 12.10.2021).

Следом за этим Комитет безопасности парламента Италии (COPASIR) по итогам проведенного расследования призвал⁵⁵ правительство рассмотреть вопрос об исключении контролируемых государством компаний КНР, таких, как Huawei и Zte, из строительства сетей 5G. А в январе 2020 г. Комитет потребовал⁵⁶ провести расследование в отношении безопасности данных итальянских пользователей китайского приложения TikTok. Плоды этой работы не заставили себя ждать. Уже в июле 2020 г. крупнейшая телефонная группа Италии Telecom Italia (TIM) исключила Huawei из приглашения к участию в тендере на поставку оборудования для ядра своей сети 5G, где обрабатываются конфиденциальные данные. В октябре 2020 г. второе правительство Дж. Конте использовало «правило золотой силы» и не позволило телекоммуникационной группе Fastweb подписать сделку с Huawei на поставку оборудования для ее сети 5G⁵⁷. А в апреле 2021 г. появилась информация⁵⁸, что TIM ищет пути для расторжения контракта с Huawei на поставку оборудования 5G.

Таким образом, под давлением США в Италии, как и во многих других государствах ЕС, постепенно происходит блокирование участия китайских компаний в сфере информационных технологий и коммуникаций.

Буксующее сотрудничество: «ручное управление» инвестициями

В 2020-2021 гг. второй кабинет Дж. Конте и правительство М. Драги решительно взяли курс на ужесточение контроля над иностранными инвестициями. В октябре 2020 г. вступил в силу механизм скрининга прямых иностранных инвестиций в ЕС⁵⁹. Вслед за этим итальянское правительство пересмотрело действующий закон 2012 г. и уже в декабре 2020 г. существенно расширило количество сфер, иностранные инвестиции в которые подпадают под действие «правила золотой силы» (“golden power rule”).

Данное «правило», введенное в 2012 г., требует одобрения правительством страны иностранных инвестиций и сделок в сферах, относящихся к стратегическим. На тот момент таковыми считались энергетика, транспорт, безопасность и связь. С 2020 г., после расширения сферы действия, «правило золотой силы» затрагивает энергетику; водные ресурсы; здравоохранение; хранение, доступ и контроль данных и

⁵⁵ Copasir dice a governo di valutare esclusione Huawei, Zte da 5G. Reuters, December 19, 2019, <https://www.reuters.com/article/italia-5g-huawei-idITKBN1YN1YF> (дата обращения: 12.10.2021).

⁵⁶ Canettieri S. TikTok, indagano gli 007. Il Copasir: ‘Pechino ci dica cosa fa dei dati’. *Il Messaggero*, January 21, 2020, <https://www.ilmessaggero.it/social/tiktok-social-copasir-dati-rischio-privacy-4996282.html> (дата обращения: 12.10.2021).

⁵⁷ Fonte G., Pollina E. Italy vetoes 5G deal between Fastweb and China's Huawei: sources. October 23, 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-huawei-italy-5g-idUKKBN2782A5> (дата обращения: 02.10.2021).

⁵⁸ Telecom Italia looking to drop Huawei from Italy 5G network – sources. Reuters, 29.04.2021. URL: <https://www.reuters.com/technology/telecom-italia-looking-drop-huawei-italy-5g-network-sources-2021-04-29/> (дата обращения: 25.10.2021).

⁵⁹ EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational. An official website of the European Union. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867 (дата обращения: 25.10.2021).

конфиденциальной информации; инфраструктуру избирательного процесса; финансы, включая кредиты и страхование; инфраструктуру финансовых рынков; искусственный интеллект; робототехнику; полупроводники; кибербезопасность; нанотехнологии и биотехнологии; невоенную аэрокосмическую промышленность; инфраструктуру и технологии; поставки ресурсов (в том числе в сталелитейную промышленность) и агропродовольственные товары; продукты двойного назначения, а также свободу и плюрализм СМИ⁶⁰.

Приведение в действие данного «правила» опирается исключительно на политическую волю руководства страны. И в последнее время это «правило» начинает все чаще применяться в отношении китайских инвесторов. Еще в 2020 г., как было упомянуто выше, правительство Конте заблокировало сделку Fastweb с Huawei, а в марте 2021 г. премьер-министр М. Драги не допустил поглощения небольшой полупроводниковой фирмы LPE SpA китайской Shenzhen Invenland Holdings Co⁶¹. Драги ясно дал понять, что он может снова использовать «правило золотой силы» против Китая в будущем. «Правила должны использоваться, когда это необходимо», – сказал он репортерам 8 апреля, добавив, что механизм вето может быть расширен на автомобильный и сталелитейный секторы.

В апреле 2021 г., накануне одобрения Еврокомиссией итальянского плана восстановления, власти использовали «правило» для блокировки сделки между расположенным в Италии производителем грузовиков и тракторов Iveco SpA и китайским FAW Group Co. По данным Блумберг, министр финансов Франции Бруно ле Мер в ходе визита в Италию в марте 2021 г. поднял вопрос о данной сделке на переговорах со своим итальянским коллегой. Когда стало известно, что сделка не состоялась, он поздравил министра экономического развития Италии Дж. Джорджетти с тем, что Риму удалось избежать реализации плана, который «угрожал утратой индустриального суверенитета». Позже Джорджетти заявил: «Мы не против иностранных инвестиций, мы против хищнических иностранных инвестиций. Европейский фонд восстановления предоставляет значительные ресурсы. И мы не можем позволить, чтобы этими ресурсами воспользовались иностранные предприятия»⁶².

Таким образом, с приходом М. Драги на пост премьер-министра всё чаще наблюдается использование механизмов «ручного управления» инвестициями из Китая, когда каждый конкретный случай рассматривается отдельно, и сделка в любой момент может быть

⁶⁰ Italy's 'Golden Powers': Latest Legislative Developments. GreenbergTraurig, 11.05.2021. URL: <https://www.gtlaw.com/en/insights/2021/5/italys-golden-powers-latest-legislative-developments> (дата обращения: 25.10.2021).

⁶¹ Il governo Draghi usa per la prima volta il Golden power: bloccata l'acquisizione cinese di un'azienda lombarda dei semiconduttori. La Repubblica, 09.04.2021. URL: https://www.repubblica.it/economia/2021/04/09/news/golden_power_dis-295721717/ (дата обращения: 25.10.2021).

⁶² Draghi Shuns Chinese Cash without EU Recovery Funds Coming. Bloomberg, 22.04.2021. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-22/draghi-shuns-chinese-cash-with-european-recovery-funds-coming> (дата обращения: 25.10.2021).

заблокирована. Расширение сфер использования «правила золотой силы» фактически представляет собой институционализацию подобного «ручного управления».

Опыт инвестиционного сотрудничества Италии и КНР показывает, что на современном этапе «средним державам» ЕС все сложнее маневрировать между необходимостью придерживаться многостороннего подхода и национальными интересами. Свобода маневра «средней державы» относительно велика в вопросах, не считающихся первостепенными с точки зрения великих держав и не представляющих угрозу их безопасности.

Но как только эти «периферийные» вопросы перемещаются в фокус внимания великих и становятся предметом их противостояния, «средней державе» приходится солидаризироваться с блоками и интеграционными объединениями, референтными для нее с точки зрения сформированной идентичности и системы ценностей. Приход М. Драги на пост премьер-министра ознаменовал возвращение Италии в рамки евроатлантической идентичности после короткого периода «совразизма», на позициях которого стояло популистское правительство Джузеппе Конте (I). Очевидно, что Италия, зажата в тиски американо-китайского противостояния, будет и впредь ограничена в возможностях для маневра в отношениях с Поднебесной.

Дата выпуска: 1 ноября 2021 года

Italy grasped by US-China rivalry

Abstract. *Cooperation of the EU members with China is now under increasing supervision of Washington and Brussels. The growing US-China confrontation direct impacts the relations between the EU and PRC, contributing to the adoption by Brussels of tighter control over investments in strategic sectors of economy. EU member states have to adapt their bilateral relations with China to these new developments. Formed in February 2021, the new Italian government of M. Draghi over the past eight months has nearly completed the reversal in relations with Beijing, questioning not only the memorandum of understanding signed in March 2019, but also tightening the mechanisms of control over investments coming from China.*

Keywords. *Italy, PRC, investments, middle power, Belt and Road Initiative, BRI, Huawei, US-China rivalry.*

Author. *Elena Alekseenkova, Candidate of Science (Politics), Leading Researcher, Head of the Centre for Italian Studies, Department of the Black Sea and Mediterranean Studies, Institute of Europe RAS.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43120212331>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: November 1, 2021.

Арктическая стратегия Еврокомиссии: вызов для России или мера вынужденной интеграции?

Диана Сергеевна Тимошенко

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра арктических исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** В статье анализируются приоритеты, цели и задачи Евросоюза в арктическом макрорегионе на современном этапе. Исследовано европейское видение процессов, происходящих в Арктике. С позиций деятельности Арктического совета и российско-европейских отношений на арктическом направлении рассматриваются предложения Евросоюза по улучшению обстановки в регионе, прежде всего экологической.*

***Ключевые слова:** Арктика, Европейский союз, Арктический совет, Россия, экология.*

Евросоюз в последнее десятилетие активно стремится повысить свою роль и значение в Арктике. Он связан с регионом благодаря приарктическим державам (Дании, Швеции и Финляндии) и членам ЕС со статусом наблюдателей в Арктическом совете (Нидерланды, Германия, Великобритания (до 1.02.2020), Франция, Италия, Испания, и Польша).

Исландия и Норвегия – участницы Европейского экономического пространства, а Канада и США – его стратегические партнеры. ЕС как интеграционное объединение не получило на данный момент соответствующий статус. Первый раз – из-за вето Канады, возмущенной введенным Брюсселем запретом на импорт мяса и меха тюленя (традиционного промысла коренных народов Арктики), а второй раз – из-за возражений России, таким образом ответившей на санкции ЕС в свой адрес.

Вместе с тем, Еврокомиссией (ЕК), Европарламентом и Советом ЕС в 2008-2015 гг. были приняты ряд коммюнике, заявлений и резолюций, конкретизирующих содержание региональных интересов Брюсселя, что позволило ЕК 27 апреля 2016 г. утвердить Комплексную арктическую политику⁶³. В декабре 2019 г. был инициирован процесс её обновления. 10 ноября 2020 г. завершились общественные консультации о путях продвижения арктической политики ЕС, которые ранее были инициированы ЕК и Европейской службой внешних связей (EEAS).

Автор.** Тимошенко Диана Сергеевна* – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра арктических исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН. ***Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. ***E-mail:*** artemideus@gmail.com
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43220213239>

⁶³ Joint communication to the European Parliament and the Council. An integrated European Union policy for the Arctic. Brussels, 27.4.2016 JOIN (2016) 21 final.

Характеристика и направленность арктической стратегии Евросоюза

В итоге был подготовлен новая арктическая Стратегия, которую ЕК утвердила 13 октября 2021 г. Это более масштабный и принципиально отличающийся от прежнего своей сильной экологической направленностью документ. Новая Стратегия определяет приоритеты, цели и задачи Евросоюза в арктическом макрорегионе на современном этапе⁶⁴. Представил ее действующий комиссар ЕС по вопросам экологии и бывший член литовского правительства Виргиниус Синкявичюс⁶⁵. Цель Стратегии – «более активное включение Евросоюза в процессы формирования мирной, устойчивой и процветающей Арктики». ЕС подается при этом как «геополитический фактор, имеющий как стратегические, так и повседневные интересы как в европейской Арктике, так и в более широком Арктическом регионе». Согласно документу, полномасштабное вмешательство Брюсселя в арктические дела является «геополитической необходимостью», а ЕС уже сегодня – «весомый арктический игрок» и хочет активнейшим образом участвовать в выработке правил для этого региона, не будучи даже наблюдателем Арктического совета. Документ свидетельствует о стремительном росте амбиций ЕС в Арктике, обусловленном желанием стать одним из ведущих экономических, политических и стратегических игроков в северных широтах, противостоящим усилению арктической роли РФ.

Документ состоит из введения, трех разделов и заключения. Каждый раздел заканчивается перечнем конкретных предложений, что делает Стратегию неформальной «дорожной картой» по расширению зоны влияния ЕС в Арктическом регионе. В нем, без опоры на существующие правовые документы, договоренности стран арктической «восьмерки», показано завышенное место и роль ЕС в Арктике. Его отличает безапелляционный тон и стремление действовать так, словно никакого Арктического совета вообще не существует.

Стратегия касается ряда важных для Арктического региона вопросов: устойчивое развитие, климат и его изменение, международное и региональное сотрудничество, безопасность, поисково-спасательные операции, наука, таяние вечной мерзлоты, природные ресурсы, коренные народы и их культура, здоровье и языки, женщины, молодежь.

Проблематика изменения климата в документе играет ключевую роль. Она актуальна для большинства переговоров на высоком уровне как одна из самых универсальных и беспроблемных тем в международном диалоге. Она характеризуется гуманистическим началом, вести ее можно долго, развивая страновое и межрегиональное сотрудничество

⁶⁴Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf (дата обращения: 26.10.2021).

⁶⁵ Commissioner Sinkevicius press statement on Arctic Strategy. 13.10.2021. Brussels URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/sinkevicius/announcements/commissioner-sinkevicius-press-statement-arctic-strategy-13-october-2021-brussels_en (дата обращения: 26.10.2021)

в двустороннем и многостороннем формате в различных плоскостях с привлечением всевозможных институтов. Это также крайне сложная и неоднозначная проблема, которая характеризуется междисциплинарным, международным, глобальным и даже космическим масштабом постановки вопросов, особенно когда речь идет о реализации мер, направленных на снижение негативного эффекта изменения климата.

Брюссель сознательно драматизирует ряд процессов, подчеркнуто утверждая, например, что «ледяной покров Гренландии сокращается, а вечная мерзлота в Арктике все больше сходит на нет», «пострадали коренные народы, и ухудшение ситуации подорвет перспективы для будущих поколений». Одновременно в качестве приоритета он определяет борьбу с глобальным потеплением, парниковым эффектом, ссылаясь на положения шестого отчета Межправительственной группы экспертов по изменению климата (IPCC), где звучит призыв «действовать немедленно и решительно»⁶⁶.

В документе изложено несколько положений, которые, на наш взгляд, сомнительны и спорны ввиду их тенденциозности и слабого учета складывающейся обстановки. Так, ЕС настаивает на том, «чтобы нефть, уголь и газ оставались в земле, в том числе в арктических регионах». Это направлено на то, чтобы государства не могли реализовывать на мировом рынке ресурсы, добытые в Арктике. Это касается не только РФ, но и Норвегии и Канады. Данный призыв Евросоюза вызвал широкие дискуссии в этих странах.

Заместитель Председателя Правительства РФ А.В. Новак, подчеркнув международную активизацию климатической повестки, стремление стран к энергопереходу и минимизации негативного влияния промышленности на экологию, выразил уверенность, что именно наука – это сфера беспристрастного, конструктивного и эффективного содействия задачам декарбонизации мировой экономики и энергетики. Он отметил, что РФ всегда выступала за развитие многостороннего и двустороннего взаимовыгодного энергетического сотрудничества⁶⁷. Член комиссии СФ РФ по защите государственного суверенитета В.В. Полетаев заявил, что планы ЕС – это неприкрытая попытка вмешательства во внутреннюю политику арктических государств. ЕС как политическое объединение не имеет права диктовать странам региона, как им действовать на собственной территории⁶⁸.

Данная акция ЕС не осталась без внимания Президента РФ. 21 октября на пленарной сессии XVIII заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» в Сочи В.В. Путин заявил, что арктическая Стратегия ЕС ограничивает суверенное право распоряжаться своей территорией, назвав попытку обойти международно признанные

⁶⁶ IPCC Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (дата обращения: 26.10.2021)

⁶⁷ Александр Новак принял участие в первом дне Российской энергетической недели. 13.10.2021 URL: <http://government.ru/news/43540/> (дата обращения: 27.10.2021)

⁶⁸ В Совфеде назвали планы Евросоюза в Арктике вмешательством в дела России. 15.10.2021. <https://ria.ru/20211015/arktika-1754749962.html> (дата обращения: 27.10.2021)

документы покушением «с негодными средствами»⁶⁹. Он также отметил, что в вопросе развития Арктики Россия выражает готовность выстраивать отношения со всеми государствами мира, в том числе и с ЕС, на базе международно признанных документов и норм международного права. Что касается угрозы ЕС запретить своим странам покупать арктические углеводороды, то это может привести лишь к очередным спекуляциям на энергетических рынках Европы.

22 октября выходит статья эксперта по военно-стратегическим вопросам и научного сотрудника Института современной войны в Вест-Пойнте (США) Элизабет Букнан, в которой она подчеркивает, что многое в заявленных ЕС арктических амбициях противоречит социально-экономическим интересам и интересам развития, геополитическим реалиям, обширным планам непосредственно самих арктических государств, а также сводит на нет экономическое процветание Арктики⁷⁰.

Вслед за российским президентом 27 октября с критикой предложения ЕК запретить нефтегазовую деятельность в Арктике выступил премьер-министр Норвегии Йонас Гар Стере. Он отметил, что несмотря на заявление ЕС, его правительство будет уделять особое внимание разведке нефти и газа на «более развитых территориях и деятельности, близкой к существующей инфраструктуре»⁷¹.

Стратегия была неслучайно обнародована в октябре. Это продолжение санкционного давления на РФ в Арктике, направленного на снижение значимости программы и запланированных мероприятий в ходе первых месяцев председательства РФ в Арктическом совете в 2021-2023 гг. На сроки публичного обнародования Стратегии мог повлиять и доклад о ходе реализации стратегии развития российской Арктики, представленный 6 октября 2021 г. Заместителем Председателя Правительства РФ, полномочным представителем Президента РФ в ДФО Ю.П. Трутневым на заседании СФ РФ⁷². Таким образом, на наш взгляд, Евросоюз, опасаясь нормализации отношений между США и РФ по линии арктического сотрудничества, облегчил возможность США предъявлять России больше требований по соблюдению экологических стандартов в регионе и ускоренному переходу к зеленой экономике.

Ставка на экологию

Брюссель, в отличие от американской ставки на милитаризацию региона, арктической стратегией решил разыграть экологическую карту. Борьба за экологию – это основание,

⁶⁹ Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Владимир Путин принял участие в пленарной сессии XVIII заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай». 21.10.2021. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66975> (дата обращения: 26.10.2021)

⁷⁰ On Thin Ice: Does the EU Know What It Wants in the Arctic? Elizabeth Buchanan. 22.10.2021. <https://nationalinterest.org/feature/thin-ice-does-eu-know-what-it-wants-arctic-195164> (дата обращения: 27.10.2021)

⁷¹ Drilling shutdown would mean end of green transition, Norway PM warns. Financial Times. 27.10.2021 URL: <https://www.ft.com/content/cbf5bc66-660f-46da-a4f7-4f26eb752298> (дата обращения: 27.10.2021)

⁷² Юрий Трутнев выступил на заседании Совета Федерации в рамках правительственного часа. 06.10.2021 URL: <http://government.ru/news/43443/> (дата обращения: 27.10.2021)

на котором ЕС объявляет себя полноправным игроком в регионе. Это нашло свое отражение во втором разделе Стратегии «Повышение устойчивости Арктики к изменениям климата и ухудшению состояния окружающей среды». В ней раскрываются проблемы взаимосвязи изменения климата и биоразнообразия, реализации Соглашения о предотвращении нерегулируемого рыболовства в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана, актуализируется проблема пластика и загрязнения акваторий морским мусором, уделяется особое внимание сокращению выбросов черного углерода, поддержке возобновляемого потенциала Арктики, ограничению химического загрязнения, снижению углеродного и экологического следа морского транспорта, обеспечению устойчивой и ответственной добычи и переработки минеральных продуктов для обеспечения углеродной нейтральности, совершенствованию управления Северным Ледовитым океаном.

Обозначенными «экологическими» ограничениями Стратегия существенно затрагивает интересы не только России, но и стран Европы. Так, например, перевозку сжиженного природного газа в российской Арктике осуществляют на танкерах греческой судоходной компании Dynagas, канадской Teekay LNG Partners, с которыми подписаны договоры фрахтования на длительный срок. Контракты на поставку газа с покупателями из ЕС (Франция, Бельгия, Испания и Нидерланды) являются долгосрочными. При этом страны ЕС, преимущественно Италия и Франция, также владеют пакетами акций в энергетических предприятиях российской Арктики.

Будем объективны, сами по себе эти экологические предложения важны и актуальны, но их выполнение требует значительной временной подготовки, больших финансовых средств, а главное – технического перевооружения судоходства, совершенствования инфраструктуры добычи и переработки углеводородов.

На пути к достижению лидерства и сильного международного влияния Брюсселя на страны арктического региона первоочередной задачей для ЕС стало сдерживание и ослабление позиций России в Арктике по всем возможным направлениям. Очевидно, что обозначенный «экологический» пункт – катализатор запуска процессов по подавлению российской международной экономической активности, одна из скрытых задач Стратегии.

Выводы и рекомендации

Географическое расположение ЕС позволяет отрицать его «исторические» притязания на особую роль в Арктике. Большинство документов, описывающих цели политики ЕС в регионе, носят неприкрыто менторский, безапелляционный характер, не будучи подкрепленными осязаемыми возможностями. С нашей точки зрения, они во многом декларативны и свидетельствуют о почти открытом противостоянии интересам России.

В Стратегии отмечается, что ЕС заинтересован в поддержке многостороннего сотрудничества в Арктике и готов работать над тем, чтобы оно оставалось «безопасным, стабильным, устойчивым, мирным и процветающим». Но одновременно заявляется о «наращивании Россией своей военной мощи в Арктике», о её «агрессивности в

арктических водах и воздушном пространстве». Это, как следует из документа, представляется вызовом не только для ЕС, но и для НАТО. Подозрения у ЕС вызывает и возросший интерес Китая к Заполярью. Эти двойные стандарты – серьезное препятствие к достижению поставленных задач международного и многостороннего сотрудничества.

Публикация Стратегии позволяет предположить, что ЕС отказывается от получения статуса наблюдателя в Арктическом совете и будет прилагать усилия к изменению этого положения. Влияние ЕС в Арктике будет зависеть от успешной реализации проектов, изложенных в Стратегии, и расстановки сил на арктической международной арене.

В этих условиях принципиально важно успешное председательство России в Арктическом совете, стремление добиться по его итогам проведения саммита руководителей арктических государств, что позволит уменьшить напряженность в Арктике и значительно повысить уровень международного сотрудничества. Для нашей страны Арктика – крайне чувствительная тема, сфера жизненных интересов. Она обеспечивает добычу более 80% горючего природного газа и 17% нефти (включая газовый конденсат)⁷³.

Арктика – это зона стратегических коммуникаций Северного морского пути, обеспечивающего связность страны и доступ к внутренним районам Урала, Сибири и Дальнего Востока, где постоянно растет объем перевозок (в 2020 г. он достиг почти 33 млн т)⁷⁴. Севморпуть выступает также транзитной альтернативой традиционным морским маршрутам, соединяющим Европу и Азиатско-Тихоокеанский регион, что не устраивает многих на Западе. А главное, арктическое направление – ключевое с точки зрения национальной безопасности РФ.

Социально-экономическая структура Арктического региона в значительной степени зависит от добычи полезных ископаемых, развития топливно-энергетического комплекса, поскольку государства арктического побережья являются производителями и экспортерами энергии. Норвегия и Канада запускают новые проекты по разведке и разработке ресурсов в своих арктических зонах. В этой связи «запреты» на разработку углеводородов в Арктике, обозначенные в Стратегии, являются по сути запретами на развитие внутренней экономики и международных торговых отношений по данному направлению, вмешательством в дела арктических и европейских стран. Все это создаст неблагоприятные торгово-политические условия для международного экономического сотрудничества, напряженность между торговыми партнерами и негативно отразится на конечном потребителе.

В ближайшие годы ожидать конструктивного взаимодействия между РФ и ЕС в Арктике вряд ли стоит, но со стремлением ЕС участвовать в развитии региона необходимо

⁷³ О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года. Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhpAaQ0WB1zjywN04OgKi1mAvaM.pdf> (дата обращения: 27.10.2021).

⁷⁴ Грузооборот по Севморпути в 2020 году вырос на 5%. 11.01.2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10434515> (дата обращения: 27.10.2021).

считаться. Важно понимать, как соотносятся его интересы с интересами арктической стратегии РФ в различных областях. Целесообразно провести сравнительный анализ новой арктической стратегии ЕС, других стран Арктического совета с аналогичными документами РФ для определения сходств и различий в подходах к освоению Арктики. Необходимо провести инвентаризацию европейских арктических проектов, в которых участвуют субъекты, учебные и научные учреждения РФ.

Для России особо важен последний пункт Стратегии: «Еврокомиссия будет работать с партнерами над многосторонним юридическим обязательством не допускать дальнейшего освоения запасов углеводородов в Арктике или соседних регионах, а также не приобретать такие углеводороды, если они будут добываться». Речь идет о планах добиться глобального запрета на добычу нефти, угля и газа в Арктике.

Дата выпуска: 1 ноября 2021 года

The Arctic Strategy of the European Commission: a challenge for Russia or a measure of forced integration?

Author. *Diana Timoshenko*, Candidate of Science (Economics), Senior Research Associate at the Center for Arctic Studies of the Department for Country Studies, the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: artemideus@gmail.com

Abstract. *The article analyses the priorities, goals and objectives of the European Union in the Arctic macro-region at present. The European vision of the processes taking place in the Arctic has been explored. The EU proposals to improve the situation in the region, primarily in the environment, are being considered from the standpoint of activities of the Arctic Council and Russian-European relations in the Arctic.*

Key words: *Arctic, European Union, Arctic Council, Russia, ecology.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43220213239>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: November 1, 2021.

Common Security: Can It Be Reinvented?⁷⁵

Alexey Gromyko

RAS Corresponding member, Director of IE RAS

In 2021 it is impossible to neglect the fact that our world is moving in a totally wrong direction. Differences between the United States and China are becoming one of the fundamental elements of major powers' competition. Some experts believe that confrontation between the US and China will result in a new edition of bipolarity. Others maintain that the rivalry between the world's two leading economies is a bilateral conflict and cannot evolve into a bipolar world order similar to that of the Cold War. In any case, US-China military tensions are a major risk. These tensions are a time bomb. There is a real risk of a dangerous escalation over Taiwan.

International mechanisms are working less and less effectively. Instead, nations tend to rely on regional projects, regional cooperation, localisation. We observe not only strategic decoupling between the United States and its European allies. In addition, Washington now wants to decouple itself economically and technologically from China.

Multilateral institutions are stagnant or in crisis. Having just marked 75 years since its creation, the United Nations, this universally recognised organisation, is struggling with all the negative effects of confrontation among its members.

The entire architecture of international security is almost destroyed.

Environmental issues and climate change deserve massive attention and action. But the threats of militarisation, a new arms race, risks of an unintentional military conflict between nuclear powers are disproportionately neglected.

Many expectations, connected to the end of the Cold War, were dashed. The bitter fact is that the world since then has not become a safer place. There is a widespread impression that now the world is a more dangerous place than in the 70s and 80s.

Still there is hope. The United Nations has survived. The climate change and green agenda are reverberating across the planet. There are more and more people realising that arms control and disarmament are not less important. In fact it is more important because it deals with immediate existential threats.

Therefore, it is of tantamount importance to think about what big ideas can help to mitigate this situation. One of them is the concept of Common Security in the best traditions of the Pogwash

Author. Gromyko Al.A., Corresponding Member, Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Europe (RAS). Address: 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: alexey@gromyko.ru

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43320214042>

⁷⁵ The piece is based on the speech by Dr. Alexey Gromyko at the World Peace Congress, Barcelona, 15-17 October 2021.

movement⁷⁶. Initially it was elaborated in the Olof Palme Commission Report back in 1982. Nowadays the task is to preserve the essence of the Palme commission Report on Common Security and to build upon it⁷⁷. The core of its philosophy should be kept intact while a range of recommendations should be modernised to carry forward the Commission's mission⁷⁸.

Common Security is a comprehensive phenomenon which embraces in equal manner the spheres of economy, social life and security as such. Security should be treated as equal and indivisible common good. Security at the expense of others is not achievable. Common security is one of the most important strategies, responsible for the well-being of humankind. The basis of Common Security rests on the fundamental right to life. Therefore it should be treated as a responsibility not a privilege of governments to act in the interests of Common Security.

International and interstate relations will never be free from competition and even rivalry. Therefore, Common Security should be underpinned by strong and viable international mechanisms, in the centre of which should stay the United Nations. Any enforcement in international relations, including military enforcement, should be strictly guided by Chapter VII of the UN Charter⁷⁹.

Arms control and disarmament policy are crucial components of Common Security. Robust support should be given to the Gorbachev-Reagan statement of 1985 and the Putin-Biden statement of 2021 that a nuclear war cannot be won and should never be fought⁸⁰. To fight a nuclear war is suicidal. One day, nuclear deterrence should be replaced by the concept of Common Security.

The politics of nuclear deterrence will last for quite a while. Nevertheless, Common Security to a large extent can be achieved already in the age of nuclear deterrence. The concept and practice of Common Security will play a substantial role in phasing out the policy of nuclear deterrence. Meanwhile the extension of New Start Treaty for 5 years, as well as negotiations of all P5 states on the future of strategic stability, should be fully supported. A multilateral and verifiable moratorium, proposed by Russia, on the deployment of Intermediate Nuclear Forces in Europe should also be supported.

Common Security means enhancing stability by increasing transparency, avoiding dangerous military activities, and providing dedicated political and military-to-military communication channels that would avoid escalation of incidents that might occur. Goodwill and confidence-building measures are indispensable elements of Common Security.

All nations should exert their efforts to achieve ratification of Comprehensive Test Ban Treaty and to make it judicially enforceable. The development and deployment of weapons in outer space or weapons directed against objects in outer space should be prohibited. The Non-

⁷⁶ <https://pugwash.org>

⁷⁷ <https://www.equaltimes.org/why-common-security-is-back-on-the>

⁷⁸ <https://commonsecurity.org/>

⁷⁹ <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

⁸⁰ <http://en.kremlin.ru/supplement/5658>

Proliferation Treaty is further jeopardised by the intention of the US and the UK to transfer nuclear technologies to Australia for military purposes⁸¹.

Russian scientists continue to exert efforts to re-establish arms control agenda and to stop brinkmanship in Europe. For more than a year now the Institute of Europe and the Institute for the US and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences have been working with the European Leadership Network and many other colleagues from Europe and the United States on de-escalation of relations between Russia and NATO. Last December a report on Military Risk Reduction in Europe was published⁸². Since then the project has been moving ahead.

Common Security remains an indispensable condition for the salvation of humanity from extinction.

Author. *Gromyko Al.A., Corresponding Member, Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Europe (RAS). Address: 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: alexey@gromyko.ru*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43320214042>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: November 7, 2021.

⁸¹ <https://www.cpdcs.org/peace-movements-perspectives-on-the-aucus-military-pact/>

⁸² <http://en.instituteofeurope.ru/images/stories/structura/gromyko/publications/rden.pdf>

О мониторинговой миссии ОБСЕ в сопредельной зоне между Афганистаном и государствами Центральной Азии

Игорь Николаевич Щербак

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности Института Европы РАН

Аннотация. В статье предлагается инициировать развертывание многофункциональной мониторинговой миссии ОБСЕ в сопредельной зоне между Афганистаном и государствами Центральной Азии. Такая миссия могла бы предотвратить перенос негативных последствий афганского кризиса на соседние государства, содействовать мирной стабилизации региона и его постконфликтному восстановлению. В этом контексте исследуется положительный опыт Специальной Мониторинговой Миссии ОБСЕ на Украине и возможные модальности его использования применительно к новой мониторинговой миссии ОБСЕ.

Ключевые слова: Афганистан, Центральная Азия, сопредельная зона, многофункциональная мониторинговая миссия, Специальная Мониторинговая Миссия ОБСЕ на Украине, постконфликтное восстановление.

Афганский кризис и его последствия для глобальной и региональной безопасности

По компетентным российским оценкам, ситуация в Афганистане продолжает вызывать беспокойство: страна находится на грани гуманитарного кризиса, голодают уже более 18 млн. человек. Вследствие комбинированного воздействия тяжелого экономического положения и обострения проблем с обеспечением безопасности гражданского населения после прихода к власти движения «Талибан» (запрещено в России) серьезно обострилась проблема масштабного исхода беженцев из страны. Ситуация усугубляется деградацией экономики и присутствием на территории страны более 20 террористических структур (общей численностью 23 тыс. чел.). Афганистан также по-прежнему остается крупнейшим производителем опиатов в мире (до 90% объема мирового рынка)⁸³.

Если внутривластная ситуация в Афганистане продолжит ухудшаться, то к весне 2022 года можно ожидать значительного обострения нынешних неблагоприятных тенденций, в том числе масштабных потоков беженцев и попыток проникновения террористических группировок на территорию сопредельных государств Центральной Азии с последующей дестабилизацией региона. Эти факторы будут затрагивать

Автор. Щербак Игорь Николаевич – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43420214348>

⁸³ Патрушев: Афганистан находится на грани гуманитарного кризиса. Коммерсантъ, 10.11.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/amp/5065430> (дата обращения: 17.11.2021)

интересы безопасности не только граничащих с Афганистаном Индии и стран Центральной Азии, но и России, а также в отдаленной перспективе – государств ЕС.

Необходимо принять меры для раннего прогнозирования ситуации в сопредельной зоне между Афганистаном и странами Центральной Азии и последующего оперативного реагирования с целью недопущения дестабилизации в регионе.

Варианты использования инфраструктуры ОБСЕ в регионе

Значительная превентивная работа уже проводится по линии отношений между РФ и странами Центральной Азии и в рамках ОДКБ (координационные совещания силовых структур, совместные учения воинских подразделений и спецподразделений и т.д.).

Дальнейшему повышению эффективности антикризисного регулирования в регионе могло бы способствовать активное подключение к этому процессу ОБСЕ в рамках коллективного взаимодействия с Россией и другими региональными организациями.

Как известно, ОБСЕ имеет обширную инфраструктуру присутствия во всех странах Центральной Азии (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан), а также полевые офисы в Киргизстане (Ош) и Таджикистане (Худжанд, Гарм, Куляб, Шартуз, Курган-Тюбе). Структуру регионального присутствия дополняет офис программ ОБСЕ в Ташкенте, который координирует различные проекты в регионе (в связке с Всемирным Банком, институтами ООН и ЕС): от подготовки персонала для местной полиции, противодействия терроризму, агрессивному экстремизму до сотрудничества по водным ресурсам, защите окружающей среды, региональным социально-экономическим проектам. Полевое присутствие ОБСЕ основывается на отдельных соглашениях (MoU) между организацией и принимающими государствами с возможностью их расширения в зависимости от ситуации и необходимости модернизации⁸⁴.

Целесообразным представляется учреждение многофункциональной мониторинговой миссии ОБСЕ, деятельность которой распространялась бы на сопредельную зону между Афганистаном и Центральной Азией. Такая миссия могла бы иметь гибкий мандат, позволяющий в зависимости от обстановки решать задачи мониторинга передвижения талибов, беженцев и нелегальных поставок опиатов, оценки масштабов разрушения инфраструктуры Афганистана (в контексте постконфликтного восстановления) и определения оптимальных параметров доставки и распределения гуманитарной помощи населению. По этим направлениям миссия ОБСЕ могла бы взаимодействовать с Миссией ООН по оказанию помощи Афганистану (в соответствии с резолюцией СБ ООН S/RES/2596(2021) её мандат продлён до 17 марта 2022).

⁸⁴ Tim Epkenhans. The OSCE 's Dilemma in Central Asia. URL: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/English/06/Epkenhans-en.pdf> (accessed: 29.11.2021)

Опыт Специальной Мониторинговой Миссии ОБСЕ в Украине

В последнее время ОБСЕ на практике продемонстрировала имеющийся у нее потенциал мониторинга в зонах конфликта на основе использования новейших технологий. В наибольшей степени это проявилось в деятельности созданной в 2014 году Специальной Мониторинговой Миссии ОБСЕ в Украине, которая впервые в истории операций ОБСЕ начала использовать для мониторинга почти 50 беспилотных летательных аппаратов дальнего, среднего и малого радиуса действия (Schniebel Camcopter S-100; Delair-Tech DT18; DJI Phantom and Inspire quadcopters) в совокупности с наземными наблюдательными камерами удаленного действия (24 камеры), снимками со спутников и наземным патрулированием зон разъединения. Беспилотные аппараты (БПЛА) малого радиуса действия осуществляют мониторинг в пределах 5 км, БПЛА среднего радиуса действия – до 30 км, БПЛА дальнего радиуса действия – в пределах 200 км⁸⁵.

Использование новейших технологий в Украине для мониторинга ситуации в зоне конфликта позволило повысить уровень прогнозирования ситуации в регионе и оперативно принимать меры для снижения напряженности на линии соприкосновения сторон. Опыт использования БПЛА, оборудованных сенсорными датчиками и инфракрасными камерами, в комбинации с наземными камерами наблюдения показывает, что новейшие технические инструменты мониторинга значительно повышают возможности своевременного обнаружения необычной деятельности в зоне мониторинга (масштабное передвижение населения, военных формирований, транспортных колонн и караванов). БПЛА обеспечивают круглосуточный мониторинг ситуации, в том числе в ночное время, и способны работать в труднодоступных местах (это особенно важно для Афганистана и Центральной Азии с учетом гористого рельефа местности). БПЛА могут стать эффективной заменой наземному патрулированию, значительно снижая риск для жизни наблюдателей.

При планировании возможной мониторинговой миссии в Центральной Азии необходимо уделять особое внимание безопасности персонала миссии и инструментов мониторинга, которым придется оперировать в условиях повышенного риска. В случае с СММ в Украине угрозам подвергался не только персонал миссии, но и БПЛА, периодически становившиеся объектами нападений и радиолокационного противодействия. Очевидно, что для обеспечения безопасности персонала миссии и оборудования потребуется ее оснащение мобильными транспортными средствами, а также вертолетной группой поддержки для перемещения БПЛА и их поисков в случае аварий или преднамеренных повреждений.

С учетом того, что значительная часть мониторинговой миссии будет оперировать в пределах стран Центральной Азии, ведущая роль в обеспечении безопасности персонала и средств мониторинга может быть возложена на ОДКБ. Но при развертывании СММ в Украине ОБСЕ столкнулась с рядом трудностей при закупке БПЛА и вынуждена была опираться исключительно на соглашения о лизинге БПЛА у частных структур. Попытки

⁸⁵ A Peaceful Presence, The First Five Years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, 2021. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/491220_0.pdf (accessed: 7.11.2021)

получить БПЛА у государственных структур не дали результатов, так как у ОБСЕ до сих пор нет полноценного правового статуса международной организации, что служит непреодолимым препятствием для заключения прямых соглашений между ОБСЕ и странами-членами. Необходимо учитывать этот фактор при планировании возможной СММ в Центральной Азии. Скорее всего, придется опираться на российские БПЛА, оборудование и специалистов.

Для координации мониторинговой деятельности СММ и оперативной обработки поступающих данных при СММ в Украине были созданы технический центр мониторинга (ТМС) и центр управления мониторинговой информацией (ИМС)⁸⁶. Мониторинговые миссии, как правило, генерируют большие массивы данных, которые необходимо оперативно обрабатывать для своевременного информирования штаб-квартиры ОБСЕ и всех заинтересованных сторон. Поэтому структуры обработки данных должны быть развернуты до начала мониторинга и быть готовы к последующей модернизации с учетом изменения задач мониторинговой миссии⁸⁷.

Деятельность СММ в Украине подтверждает, что инструменты мониторинга (в первую очередь БПЛА) могут эффективно применяться для оценки ущерба критической инфраструктуры (мосты, дороги, путепроводы, промышленные предприятия, электростанции, водохранилища, ирригационные сооружения и т.д.). Установлено, что технические инструменты мониторинга могли бы играть важную роль и в поиске пострадавших при стихийных бедствиях⁸⁸. Опыт СММ в Украине будет полезен при планировании создания СММ в Центральной Азии в контексте разработки ее мандата, в том числе на стадии постконфликтного восстановления Афганистана.

Необходимыми условиями для полноценной работы такой СММ будут стабилизация внутренней обстановки, восстановление государственного управления и международное признание нынешней власти в Афганистане. Для развертывания миссии ОБСЕ потребуется заключить соответствующее двустороннее соглашение (MoU), в котором должны быть прописаны направления сотрудничества между СММ и властями Афганистана, а также вопросы обеспечения безопасности миссии, привилегии и иммунитеты персонала.

Предполагаемые сценарии использования новой мониторинговой миссии

В случае ориентации новых властей в Афганистане на восстановление мирной жизни и внутрисполитической стабильности задачи миссии ОБСЕ могли бы быть сфокусированы

⁸⁶ Leveraging innovation and technology to address 21st security challenges and crisis across the OSCE and Asian Partners for cooperation. Roundtable Report. March 21, 2021. URL: <https://polis.osce.org/leveraging-innovation-and-technology-address-21st-security-challenges-and-crisis> (accessed: 18.11.2021)

⁸⁷ A Peaceful Presence, The First Five Years of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. OSCE, 2021. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/491220_0.pdf (accessed: 7.11.2021)

⁸⁸ Thomas Greminger, Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE, CSS and ETH Zurich, 2021, ISBN: 978-3-905696-78-3

на постконфликтном восстановлении страны (содействие в разминировании, оптимизации путей доставки гуманитарной помощи, определение масштабов восстановления инфраструктуры и промышленных предприятий, ирригационных систем для сельского хозяйства и т. д.). Важным направлением деятельности может стать содействие в картографическом межевании пастбищных земель для восстановления законных прав их собственников (постоянная смена власти в Афганистане в последние десятилетия имела своим следствием нелегитимную конфискацию и перераспределение земель)⁸⁹.

При решительном повороте властей в Афганистане в сторону эффективной борьбы с терроризмом и наркоторговлей миссия ОБСЕ могла бы предоставить поддержку в виде мониторинга передвижений и незаконной деятельности преступных группировок. Она могла бы вести мониторинг границ страны с целью раннего обнаружения попыток перехода террористических группировок и криминальных элементов с сопредельных территорий вплоть до полной нормализации ситуации в Афганистане.

Выводы

Возможная инициатива российской стороны о развертывании многофункциональной мониторинговой миссии ОБСЕ в приграничной зоне между Афганистаном и странами Центральной Азии может внести заметный вклад с стабилизацию обстановки в регионе в контексте преодоления негативных последствий афганского кризиса. Гибкий мандат миссии, нацеленный на противодействие транснациональному терроризму, наркоторговле, нелегальной миграции и содействие в постконфликтном восстановлении Афганистана, может оказаться привлекательным для всех стран региона и заложить основу для конструктивного регионального сотрудничества.

Такой подход отвечает интересам безопасности стран Центральной Азии, сталкивающимся с перспективой негативных последствий афганского кризиса. Он может укрепить имидж и авторитет ОБСЕ и открыть дополнительные возможности для расширения сотрудничества между этой организацией и ОДКБ на базе взаимодействия по конкретным направлениям в рамках данной инициативы (борьба с терроризмом и экстремизмом, социально-экономическое восстановление Афганистана и хозяйственных связей в регионе).

Деятельность такой многонациональной мониторинговой миссии, с участием стран-членов ЕС, может значительно расширить сферу сотрудничества между Россией и ЕС в противодействии новым угрозам безопасности, в том числе, связанным с терроризмом и нелегальной миграцией, а также в постконфликтном возрождении Афганистана.

⁸⁹ In Afghanistan, who has the guns gets the land. New York Times, December 4, 2021. URL: <https://indianexpress.com/article/world/in/-afghanistan-who-has-the-guns-gets-the-land-7655673> (accessed: 7.11.2021)

Возможное развертывание мониторинговой миссии ОБСЕ с использованием российских специалистов, передовых технологий и БПЛА позволит РФ получить уникальный международный опыт, который можно будет применять и в других кризисных точках.

Дата выпуска: 16 декабря 2021 года

On a possible OSCE monitoring mission in the buffer zone between Afghanistan and the states of Central Asia

Author. Igor Shcherbak, Candidate of Science (History), Leading Researcher, Department of European Security, the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: artemideus@gmail.com

Abstract. The author proposes to deploy the OSCE monitoring mission in the buffer zone between Afghanistan and the states of Central Asia. Such a mission could prevent the negative consequences of Afghan crisis from spreading to the states of Central Asia and ensure the peaceful transition of Afghanistan to stability and post conflict reconstruction. The positive experience of OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine and possibility of its application to the proposed OSCE monitoring mission are analyzed in this context.

Keywords. Afghanistan, Central Asia, buffer zone, multifunctional OSCE monitoring mission, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, post conflict reconstruction, UAV.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43420214348>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: December 16, 2021.

Устойчивы ли позиции Бориса Джонсона?

Елена Владимировна Ананьева

кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра британских исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** С ноября 2021 года высшие эшелоны Консервативной партии Великобритании оказались замешаны в череде скандалов – нарушение правил лоббизма, антиковидных мер, донорских взносов в казну партии – которые затронули и премьер-министра Б. Джонсона. Рейтинги тори и главы Кабинета стали стремительно снижаться, и парламентская фракция ставит под сомнение авторитет своего лидера и его способность управлять государством. Популярность лейбористов и их главы К. Стармера повысилась на фоне кризиса в правящей партии. Однако консерваторам придется решить сложный вопрос – смена непопулярного лидера партии, а, следовательно, и премьер-министра, может внести в повестку дня досрочные всеобщие выборы, чтобы новый лидер подтвердил свой мандат у избирателей. Станут ли консерваторы в трудные времена для партии рисковать своим значительным большинством в Палате общин?*

***Ключевые слова:** Британия, Консервативная партия, Б. Джонсон, Лейбористская партия, Палата общин, опросы общественного мнения.*

Политическая карьера Б. Джонсона может закончиться. Он строил ее, в том числе за счет эпатажного поведения – нарушения общепринятых норм – решительных действий на грани фола и резких высказываний, что импонировало избирателям. Джонсона дважды избирали мэром Лондона, где сильны левые настроения, он возглавил кампанию за брекзит и победил, добился большого успеха своей партии на досрочных выборах 2019 года. Однако качества, ранее пригодные для успеха, обернулись из-за череды скандалов тяжелыми последствиями для самого Джонсона и его партии при управлении государством.

Череда скандалов

В начале ноября в Палате общин разразилась политическая буря по поводу лоббизма О. Патерсона, депутата-тори, бывшего министра в правительстве Д. Кэмерона. Причиной послужил не столько сам факт незаконного лоббизма депутата, сколько реакция верхушки партии консерваторов во главе с премьер-министром Б. Джонсоном на доклад-расследование парламентского Комитета по этике (Standards Committee).

Автор.** Ананьева Елена Владимировна – к.филос.н., руководитель Центра британских исследований ИЕ РАН. Адрес:* 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д.11, стр.3. ***E-mail: e-ananieva@yandex.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43520214955>

История приняла столь драматический оборот, что в воронку скандала стало затягивать премьер-министра и всю правящую партию. Заговорили о кандидатуре следующего главы правительства вместо Джонсона, а заодно о реформе Комитета по этике, иной регламентации права отзыва депутата, ликвидации Палаты лордов и о независимости Уэльса.

Лоббизм в Британии не запрещен, но строго регламентирован. Два года назад газета «Гардиан»⁹⁰ сообщила о лоббистской деятельности Патерсона в нарушение Кодекса этики. В результате расследования Кэтрин Стоун, Комиссар по парламентским стандартам поведения (Commissioner for Parliamentary Standards), пришла к заключению, что депутат нарушил правила лоббизма. Комитет по этике 26 октября охарактеризовал его деятельность как «вопиющий случай» и рекомендовал приостановить его мандат на 30 рабочих дней, что подразумевает перевыборы в избирательном округе Патерсона⁹¹.

Дальнейшие события спрессовались на коротком промежутке времени. 1 ноября в верхушке партии тори были согласованы поправки к постановлению палаты на основе рекомендаций комитета. Они сводились не к тому, чтобы смягчить наказание для Патерсона, а к тому, чтобы реформировать сам Комитет по этике, заменив его состав в основном консерваторами и под председательством тори. Тем самым Патерсона выводили из-под удара, и можно было избежать дополнительных выборов. По существу, правила меняли во время игры.

2 ноября «кнуты» (партийные организаторы) стали обрабатывать рядовых консерваторов-заднескамеечников, грозя некоторым несговорчивым сокращением финансирования их депутатской деятельности. 3 ноября, в день голосования, «кнуты» даже разослали депутатам-тори так называемую «повестку с тремя подчеркиваниями», неявно, но на деле предписывающую голосовать в соответствии с линией партии – мера исключительная. Подобная повестка понадобилась, поскольку далеко не все консерваторы были готовы поддержать правительство, которое строгим предписанием проявило слабость своей позиции.

Оппозиция была в гневе и обещала бойкотировать новый комитет. В результате с учетом воздержавшихся, не пришедших на голосование и проголосовавших «против» огромное большинство правящей партии снизилось с 81 голоса до 18 (250:232) при том, что

⁹⁰ Evans R., Lawrence F. and David Pegg D. Revealed: Owen Paterson lobbied for firms he was paid to advise. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/30/revealed-owen-paterson-lobbied-for-firms-he-was-paid-to-advise> (дата обращения: 10.11.2021). О личных, финансовых, политических связях Патерсона и его супруги с компанией Randox, получившей во время пандемии благодаря министру здравоохранения М. Хэнкоку без тендера госзаказов на 500 млн.ф.ст., см.: Return of the sleazy party: the Conservatives and the Owen Paterson affair | Owen Paterson | The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2021/nov/07/return-of-the-sleazy-party-the-conservatives-and-the-owen-paterson-affair> (дата обращения: 07.11.2021)

⁹¹ Committee on Standards Report. Owen Paterson. 26.10.2021. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmselect/cmstandards/797/79702.htm> (дата обращения: 07.11.2021)

«бунт» заднескамеечников не был организованным. Десятки депутатов-тори воздержались (60), а 13 проголосовали «против».

Ввиду крайнего возмущения в парламенте и обществе лидер Палаты общин Дж. Рис-Могг 4 ноября сообщил о решении правительства отменить итоги состоявшегося голосования. Однако Патерсон сложил мандат, то есть в его округе предстояло провести дополнительные выборы, отмеченные коррупционным скандалом, что ставило под удар победу в «надежном» округе консерваторов.

Неуклюжие действия правительства породили скандал и в самой Консервативной партии⁹²: маневры нанесли ущерб премьер-министру, Кабинету министров и партии гораздо больший, чем отстранение отдельного депутата и дополнительные выборы. «Новобранцы»-тори из широких слоев общества, впервые став депутатами после выборов 2019 года, сочли, что «старая гвардия» высокомерно принимает их поддержку за должное, и в следующий раз «новобранцы» могут выступить против правительства.

Скандалы стали множиться. Помимо обвинений Джонсона в некомпетентности, СМИ высказали мнение, что премьер-министр желал сместить Кэтрин Стоун с должности в Комитете по этике, да и распустить сам Комитет в его нынешнем составе (глава – лейборист), поскольку она намеревалась начать расследование «ремонтгейт» (wallpaper gate) – ремонта квартиры премьер-министра на Даунинг-стрит. Работы стоимостью 200 тыс.ф.ст. оплатил спонсор из Консервативной партии. Однако по итогам проверки, которую провела Избирательная комиссия, на Консервативную партию был наложен штраф за нарушение правил политических пожертвований, что дискредитировало премьер-министра и партию в целом.

В результате в центре внимания оказался не отдельный провинившийся депутат, а операция самого Даунинг-стрит по выгораживанию «своих» и неспособность премьер-министра принимать взвешенные решения. Более того, под подозрения попадают и мотивы его действий, в которых усматривают личную заинтересованность.

14 декабря произошел серьезный «бунт заднескамеечников»: около 100 депутатов-консерваторов проголосовали против ужесточения антиковидных мер в Англии (другие регионы принимают решение самостоятельно), сочтя действия правительства «импульсивными». Среди политических тяжеловесов были бывшие министры Й. Данкан Смит, Андреа Лидсом, Л. Фокс, Д. Дэвис, К. Грейлинг. Представляется, что даже если премьер-министр прав, вводя ограничения ввиду появления штамма «омикрон», в противодействии Джонсону сказалось недовольство им, накопленное в парламентской фракции. Предложения правительства были приняты лишь благодаря поддержке со стороны оппозиционной Лейбористской партии (369:126)⁹³.

⁹² Johnson's plan for dealing with the Paterson case has failed. His choice now is: back down – or risk real damage. URL: <https://www.conservativehome.com/thetorydiary/2021/11/johnsons-plan-for-dealing-with-the-paterson-case-has-failed-his-choice-now-is-back-down-or-risk-real-damage.html> (дата обращения: 22.11.2021)

⁹³ As it happened: Covid passes become law in England despite Tory rebellion – BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/live/uk-politics-59651187> (дата обращения: 14.12.2021)

16 декабря на дополнительных выборах в избирательном округе Патерсона (уже 200 лет «надежном» округе консерваторов, где на референдуме 2016 года проголосовали за брекзит) победила проевропейская партия либерал-демократов. Выборы продемонстрировали применение избирателями тактического голосования, утрату остроты политического размежевания по признаку ранее значимого отношения к брекзиту. Поражение стало еще одним ударом по Б. Джонсону и партии тори.

Общественное мнение

В стране стали активно обсуждать непоследовательные решения премьер-министра, в том числе и спорные ограничения во время пандемии COVID-19, и отказ от бесплатных завтраков для детей из малоимущих семей во время каникул, и его поведение в связи с отставкой министра здравоохранения М. Хэнкока, нарушившего антиковидные правила, которые Джонсон (как и министр финансов Р. Сунак) не соблюдал. Не выполнил Джонсон и предвыборные обещания, повысив взносы на медицинское страхование, а также ослабив иммиграционные правила. Была обнародована информация о назначениях спонсоров Консервативной партии в Палату лордов: тех, кто вносил в партийную казну не менее 3 млн.ф.ст., номинировали в верхнюю палату (деньги в обмен на титулы – «cash for access»). Ныне появились предложения ликвидировать данную Палату. Обострилась ситуация после появления в декабре 2021 года видео с вечеринок членов правительства и госслужащих в 2020 году во время локдаунов с участием и премьер-министра.

В Уэльсе националисты связали работу супруги Джонсона в благотворительном Фонде по охране диких животных (Aspinall Foundation) с коррупционным скандалом в нём⁹⁴. Националисты утверждают, что Кэрри Джонсон дала им идеальный повод выйти из пронизанного коррупцией и кумовством (chumocracy) Соединенного Королевства, чтобы Уэльс вел свои дела самостоятельно.

Особой популярностью нынешний премьер-министр, как и деятельность его правительства, пользоваться перестали с мая 2020 года. Однако «дело Патерсона», а затем лицемерие верхушки партии, нарушавшей ограничительные меры, в то время как рядовые граждане их соблюдали, получило широкий негативный общественный резонанс. Вспомнили, что партию тори стали называть «грязной» (sleazy) во времена скандала 1990-х годов, когда парламентарии-тори брали взятки от заинтересованных сторон за направление депутатских запросов государственным органам («cash for questions»).

Неодобрение деятельности правительства в мае было равным одобрению, но с тех пор стало стремительно расти и достигло 13 декабря 2021 года 63% против 20%. С начала декабря негативное восприятие стало также усиливаться среди сторонников

⁹⁴ Кэрри Джонсон стала работать в Фонде, когда проверкой расходования пожертвований в нем уже занялось соответствующее контрольное ведомство.

Консервативной партии: если в марте 2020 года их позитивные оценки правительства поднимались до 89%, то к настоящему времени стало преобладать неодобрение (43:40)⁹⁵.

Рейтинги партии, опережавшей лейбористов на 5-6 п.п., снизились, и по опросу 9-10 декабря лейбористы опередили тори (40:32)⁹⁶. Нельзя сказать, что в глазах респондентов лейбористы привлекательны: рейтинги повышаются незначительно и в основном за счет раздражения британцев правящей партией. По опросам, рейтинг Джонсона снизился до минус 40% (разница между положительной и отрицательной оценкой)⁹⁷. Американский журнал *Foreign Policy*, называя Джонсона «затухающей звездой», указывает на его «невынужденные ошибки», высветившие серьезные недостатки личных качеств и стиля руководства – «нечестность, кумовство и дилетантское отношение к государственным делам»⁹⁸. Но оппозиция не смогла в полной мере воспользоваться провалами тори: К. Стармер не проявил способности лидера, руководя Лейбористской партией, и тем более потенциального лидера нации. Тем не менее, на фоне скандалов у консерваторов общественное мнение смещается в его пользу. По опросам, Стармер с середины ноября опережает Джонсона, став первым с 2008 года лидером лейбористов в качестве «лучшего премьер-министра»⁹⁹.

Кризис в Консервативной партии

В Консервативной партии, в которой, по оценкам СМИ, идет «гражданская война», появились спекуляции относительно преемника Джонсона на посту лидера партии и, соответственно, премьер-министра. Потенциальные кандидаты – Р. Сунак и недавно назначенная министром иностранных дел Элизабет Трасс. Если Р. Сунак пользуется относительной популярностью в стране, то рейтинг Трасс пока низок. Однако она обладает самой большой популярностью среди рядовых членов Консервативной партии (+82,3%). На втором месте – переговорщик с ЕС лорд Фрост (+73,3%), на третьем – министр международной торговли Анн-Мари Тревельян (+64%), а Р. Сунак лишь на

⁹⁵ Disapproval of the government among Tory voters increases nearly 20 points | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2021/12/14/disapproval-government-among-tory-voters-increases> (дата обращения: 14.12.2021)

⁹⁶ Voting Intention: Con 32%, Lab 40% (9 - 10 Dec) | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2021/12/10/voting-intention-con-32-lab-40-9-10-dec>; см. также Ratings for the Conservatives and Boris Johnson fall in Ipsos MORI's latest Political Monitor | Ipsos MORI. URL: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ratings-conservatives-and-boris-johnson-fall-ipsos-moris-latest-political-monitor> (дата обращения: 15.12.2021)

⁹⁷ Boris Johnson's favourability has dropped to an all-time low | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2021/12/10/boris-johnsons-favourability-has-dropped-all-time> (дата обращения: 15.12.2021)

⁹⁸ From 'Partygate' to a Possible Leadership Challenge for Boris Johnson. URL: https://foreignpolicy.com/2021/12/13/boris-johnson-scandal-britain-political-crisis-partygate/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%20Picks%20OC&utm_term=38072&tpcc=Editors%20Picks%20OC (дата обращения: 15.12.2021)

⁹⁹ Keir Starmer leads Boris Johnson on 'most capable PM' by 13 points | Ipsos MORI. URL: <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/keir-starmer-leads-boris-johnson-most-capable-pm-13-points>; YG trackers - Best Prime Minister_W.pdf. URL: https://docs.cdn.yougov.com/pwz78c3ywi/YG%20trackers%20-%20Best%20Prime%20Minister_W.pdf (дата обращения: 17.12.2021)

девятом (+53,3%). Только у двух видных фигур партии тори отрицательный рейтинг: это Б. Джонсон (-17,2%) и главный партийный «кнут» М. Спенсер (-21,1%)¹⁰⁰.

Согласно правилам партии, выборы лидера тори назначают, если 15% парламентской фракции тори направят председателю Комитета 1922 года (влиятельное объединение заднескамеечников) письма с выражением недоверия лидеру партии. СМИ сообщают, что таковых пока набралась лишь дюжина (необходимо 54 письма). Против Джонсона будет действовать новое правило, согласно которому ныне можно направить такое письмо по электронной почте, а не только лично вручить председателю Комитета 1922 г., то есть отсрочки на время рождественских каникул парламента не будет. Учитывая, что кандидатуру на пост лидера выдвигает парламентская фракция, а затем его избирают рядовые члены партии, премьер-министром может стать кандидат, который не обладает высокой популярностью в обществе.

Все же, при всем недовольстве Б. Джонсоном, консерваторы могут и не решиться отправить его в отставку: слишком трудные стоят проблемы перед страной, с которыми новый премьер-министр может и не справиться. Тактика может состоять в том, чтобы предоставить Джонсону вести дела, а сменить его ближе к выборам.

Если «дело Патерсона» касалось парламентских нарушений, то другие скандалы напрямую затрагивали интересы и повседневную жизнь британцев, а потому избиратели вряд ли их забудут.

Выводы

Череда политических скандалов затронула не только верхние эшелоны партии тори, но и репутацию самого премьер-министра, поставив под вопрос его способность управлять государством.

На данном этапе очевидно, что Джонсон уже не обладает достаточным авторитетом, чтобы укрепить дисциплину в собственной партии, что затруднит проведение правительственных законопроектов через парламент.

Недовольство действиями Б. Джонсона выражают не только рядовые избиратели, но и члены парламентской фракции консерваторов.

Потенциальные кандидаты на пост лидера партии и премьер-министра – министр иностранных дел Элизабет Трасс, отметившаяся антироссийскими заявлениями¹⁰¹, и министр финансов Р. Сунак.

¹⁰⁰ Our Cabinet League Table. Johnson is back in negative ratings. | Conservative Home. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1529092/conservative-polls-boris-johnson-no-confidence-successor-evg> (дата обращения: 30.11.2021)

¹⁰¹ Среди них – статья в газете The Sunday Telegraph (Truss L. We must stand together for freedom and democracy. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/11/13/must-stand-together-freedom-democracy/> (дата обращения: 14.11.2021) и поездка на танке в Эстонии 30.11.2021.

Именно парламентской фракции тори предстоит определиться, сменить ли лидера партии и, соответственно, премьер-министра, в середине срока правления или отложить вопрос ближе к всеобщим выборам. Решение будет зависеть от оценки во фракции общего соотношения политических сил в стране и настроений в обществе. Как показывает политическая судьба М. Тэтчер, Г. Брауна и Т. Мэй, кризис в партии консерваторов может не приводить к немедленной отставке премьер-министра, но иметь для него отложенные последствия.

Дата выпуска: 23 декабря 2021 года

Is the Position of Boris Johnson Safe?

Author. *Ananieva E.* Candidate of Science (Philosophy), Head of the Center for British Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** e-ananieva@yandex.ru

Abstract. *Since November, the highest echelons of the Conservative Party have been involved in a series of scandals – violation of the rules of lobbying, anti-covid measures, donor contributions to the party treasury – which also affected PM Boris Johnson. The ratings of the ruling party and the head of the Cabinet began to decline rapidly, and the authority of B. Johnson as leader is questioned by the parliamentary fraction and the public. The popularity of the Labour Party and its leader K. Starmer has risen amid the crisis in the ruling party. However, the Tories face a dilemma – changing the party leader, and, consequently, the PM, can put early general elections on the agenda so that the new leader confirms his mandate with the voters. Will the Conservatives take risks in difficult times, having a significant majority in the House of Commons?*

Key words: *UK, Conservative party, B. Johnson, Labour party, House of Commons, opinion polls.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43520214955>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: December 23, 2021.

Безопасность и настройка на системную конкуренцию (о стратегическом выборе нового правительства ФРГ)

Алексей Александрович Синдеев

доктор исторических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник Отдела
европейской безопасности Института Европы РАН

***Аннотация.** В статье рассмотрена проблема соотношения системной конкуренции и безопасности. Автор отказался от анализа намерений нового федерального правительства в военно-стратегической сфере, поскольку по сравнению с политикой предыдущего правительства в ней отсутствует новизна. Кроме того, понимание безопасности в настоящее время правильнее выстраивать на основе изучения характера и направлений системной конкуренции в Европе. В статье высказаны рекомендации, обсуждение которых может способствовать укреплению взаимодействия между различными партнерами.*

***Ключевые слова:** Германия, коалиционное правительство, системная конкуренция, безопасность, европейская безопасность.*

8 декабря 2021 года впервые в истории Германии на федеральном уровне было образовано правительство из социал-демократов, либералов и «зеленых» – т.н. «светофорная коалиция».

Министром иностранных дел стала бывший кандидат на пост канцлера от партии «зеленых» А. Бербок. Пост министра обороны получила К. Ламбрехт, министр юстиции последнего правительства А. Меркель.

Если А. Бербок сама выбрала министерский портфель, то в назначении К. Ламбрехт особую роль, по всей видимости, сыграли лояльность новому канцлеру, «женская квота», заинтересованность О. Шольца в постоянном контроле за политикой обороны и безопасности, в максимальном ограничении влияния на нее левого крыла партии социал-демократов во фракции бундестага и в руководстве СДПГ.

В настоящее время нет смысла размышлять над будущими вариантами и сложностями взаимодействия в триаде «правительство – бюрократический аппарат – фракции», над последствиями обусловленного коронавирусной пандемией кризисного старта нынешнего федерального правительства.

***Автор.** Алексей Александрович Синдеев* – доктор исторических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник Отдела европейской безопасности Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** a_sin74@mail.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43620215662>

Что же касается комплексной безопасности, то несмотря на многолетние призывы приступить к ее формированию и учитывать политику содействия развитию ничего существенного в этом направлении так и не было сделано. В коалиционном договоре также не наблюдается какого-либо «прорыва».

Большую практическую значимость имеет анализ программы новой коалиции с акцентом на соотношение системной конкуренции и безопасности¹⁰², поскольку системная конкуренция становится рамочным процессом, начинает влиять на смежные процессы и феномены, в том числе и на безопасность¹⁰³.

«Картина мира» новой коалиции

В ситуации множества угроз демократические страны, как следует из коалиционного договора, находятся в «системной конкуренции с авторитарно управляемыми государствами»¹⁰⁴, что, по мнению разработчиков договора, требует единства союзников и партнеров, готовности бороться за сохранение и развитие существующих интеграционных форматов, прежде всего Евросоюза и НАТО¹⁰⁵.

Неслучайно ЕС интерпретируют как «[д]емократически укрепленное, дееспособно[е] суверенно[е]» объединение¹⁰⁶ и как *перспективно* сильного актора в мире¹⁰⁷.

Единство предполагает углубление, новое содержательное обоснование и четкое разграничение функциональных возможностей партнерств; «многосторонн[ую] коопераци[ю]»; активную защиту собственных «ценност[ей] свободы, демократии и прав человека», традиционных для Германии принципов и правил свободной торговли¹⁰⁸.

Масштабность задач, если рассматривать их в качестве составных частей декларируемого в коалиционном договоре прогресса, усиливает тенденцию к

102 См. подробнее: Белов В.Б. Значение выборов в бундестаг для внутри- и внешнеполитических процессов в ФРГ и российско-германских отношений // Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. Вып. III. № 28. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32820215763>.

103 О военно-политических намерениях партнеров по коалиции и сути возможных компромиссов см. статьи автора в серии «Германия и трансформационные процессы в сфере безопасности».

104 Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Berlin, 2021. S. 143.

105 ОБСЕ упомянута только в контексте «защиты независимости и автономной дееспособности институтов прав человека» (Ibid. S. 144).

106 Ibid. S. 130.

107 Ibid. S. 135. Сюжет о «новой геополитической роли» ЕС после последних выборов в Европарламент в научной литературе хорошо изучен. См. подробнее: Синдеев А.А. Проблемы общеевропейской безопасности в работах российских политологов. М.: Ин-т Европы РАН, 2021. С. 64-77 (Доклады Института Европы; № 384). DOI: http://dx.doi.org/10.15211/report62021_384.

108 Mehr Fortschritt wagen... S. 143, 131, 144.

частичному отказу от доминирующей акторности государства во внешней политике и политике обороны и безопасности.

В связи с этим Франция, несмотря на блиц-визит А. Бербок в Париж уже 8-9 декабря 2021 года¹⁰⁹, признается необходимой преимущественно в контексте возможностей углубленного сотрудничества «с отдельными странами», а германо-французское партнерство из «тесного, инновационного»¹¹⁰ грозит превратиться лишь в «сильное»¹¹¹.

Соединенные Штаты также получили от «светофорной коалиции» конкретный каталог задач. Они нужны для стабилизации «основанного на правилах международного порядка» «противостоя[ния] авторитарному развитию», усиленного сотрудничества «на востоке и юге ЕС» и стандартизации в Альянсах демократов и мультилатералистов сфер климатической, энергетической политики, политики здравоохранения и торговли¹¹².

Тенденцию к частичному отказу от исключительной акторности государства во внешней политике и политике обороны и безопасности подтверждает желание более активно привлекать представителей гражданских обществ – «журналистов, ученых, правозащитников», активистов женского движения, молодежь¹¹³.

Размытость категории «конкурент-противник-игрок» – еще одна характерная черта современного периода, поскольку надежда на достижение договоренностей о будущем мироустройстве окончательно не исчезла, но твердой уверенности в них нет.

Именно поэтому дифференциация партнерств дополняется дифференциацией «противников-конкурентов-игроков». В том же коалиционном договоре Россия названа «важным международным игроком»¹¹⁴, а отношения с Китаем правящая коалиция трактует через «партнерство», «конкуренцию» и «системное соперничество»¹¹⁵.

С нашей страной новое федеральное правительство готово вести «конструктивный диалог», если будут соблюдаться «международное право», «права человека» и «европейский мирный порядок»¹¹⁶. Применительно к Китаю речь идет не о диалоге, а о «кооперации... там, где это возможно», и о конкуренции на «правилах честной игры»¹¹⁷.

109 Annalena Baerbock in Paris: So war ihre erste Reise als neue Außenministerin. URL: <https://www.rtl.de/cms/annalena-baerbock-in-paris-so-war-ihre-erste-reise-als-neue-aussenministerin-4880729.html> (дата обращения: 10.12.2021).

110 Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD- Berlin, 2018. S. 9.

111 Mehr Fortschritt wagen... S. 136. По всей видимости, по этой причине федеральный канцлер О. Шольц, выступая с первым правительственным заявлением в декабре 2021 г. в бундестаге, счел целесообразным упомянуть «германо-французскую дружбу».

112 Ibid. S. 153.

113 Ibid. S. 146. См. также о намерении предоставить российской молодежи до 25 лет право на безвизовый въезд (Ibid. S. 154).

114 Ibid. S. 154.

115 Ibid. S. 157.

116 Ibid. S. 154.

117 Ibid. S. 157.

Главная проблема любой дифференциации состоит в том, что в результате текущих сложностей содержательный плюрализм и нюансы в ней довольно быстро исчезают.

Что может (по)влиять на стратегический выбор?

В разделах коалиционного договора, посвященных внешней политике, политике обороны и безопасности, можно увидеть меры, которые не всегда воспринимаются в контексте с безопасностью. К ним, в частности, относятся: федерализация ЕС и расширение прав Европарламента; развитие стратегической автономии ЕС в сферах энергетики, «здравоохранения», «импорта сырья», «цифровых технологий»; появление в некоторых посольствах Германии лиц, ответственных за «работу в области прав человека»; соблюдение правового стандарта государствами-членами Евросоюза и критериальная привязка стандарта к участию в программах и фондах; снижение уровня социальной конфликтности в ЕС; координация усилий в сфере гражданской обороны; гибкая миграционная политика и интеграция мигрантов.

Общим является адресат мер – национальные и наднациональные элиты государств-участников ЕС.

Если переформулировать приведенные меры и предложения нового коалиционного правительства Германии под углом зрения задач, стоящих перед элитами, получается, что сначала требуется достичь консенсуса о приоритетности имеющихся инициатив, в том числе ранее внесенных Еврокомиссией и частично обсужденных главами государств и правительств, а затем – создать эффективную правовую рамку для реализации согласованного, заботясь параллельно о сокращении социальной напряженности внутри общества, интеграции прибывающих и находящихся в Германии мигрантов.

С учетом этого возникают не менее шести проблем, которые целесообразно представить в виде вопросов.

1. Способно ли немецкое общество быстро поддержать (сделать своей) трансформационную повестку дня нового правительства?
2. Станет ли консенсус партнеров по коалиции внутриполитическим консенсусом в Германии?
3. Может ли диалог элит в стране происходить продуктивно в ситуации перехода ХДС/ХСС в оппозицию и возрастающих опасений ХСС подрастерять электорат в Баварии?
4. Будет ли Германия сильным партнером для других стран Евросоюза?¹¹⁸

118 В этом контексте необходимо вспомнить и недавний франко-итальянский договор, подписанный из-за «нестабильност[и]» после "брексита" и политического перехода в Германии» (<https://ru.euronews.com/2021/11/26/france-italy-treaty>, дата обращения: 20.12.2021).

5. Окажутся ли достаточными в системной конкуренции привычные усеченные компромиссы на наднациональном уровне?

6. Насколько соотносимы трансформация, в том числе ее демографический аспект, и социальный мир?

Количество проблем существенно увеличится, если принять во внимание системную конкуренцию и стратегический выбор, поскольку придется признать, что отсутствует необходимый набор средств для одновременного осуществления текущей реформаторской деятельности и проведения политики, связанной со стратегическим выбором.

Теоретически наличие подобных противоречий и проблем допускает три возможных варианта развития событий.

1. Отказ от стратегического выбора и системной конкуренции, исключительный акцент на реформы внутри Германии и ЕС. Данный вариант предполагает изменение цивилизационной природы трансформаций в ЕС. Это довольно затруднительно. Ведь мощный интеграционный рывок в начале 1950-х гг. стал возможен только благодаря биполярной конфронтации.

2. Замена конфронтационного характера стратегического выбора сотрудничеством. В этом варианте придется признать политическую многостандартность, бороться не за единство демократий, а за единство мира. Без подготовительной работы такой вариант не очень реалистичен.

3. Поддерживать конфронтацию, компенсируя внутривнутриполитические сложности и временные факторы внешнеполитической нестабильностью. Пока последний вариант кажется более вероятным.

Однако необходимо учитывать, что нерешенные проблемы оставляют многие опции открытыми, поскольку никто из политиков не только не в состоянии детально определить суть и последствия соотношения системной конкуренции и безопасности, но и открыто представить стратегическую цель и задачи. Это сохраняет шанс на изменения.

Что можно сделать?

Пример Германии – один из многих, подтверждающих, что мир вступает в стадию настройки на системную конкуренцию. Односторонний успех в ней сомнителен, а конфликты в сфере безопасности запрограммированы.

Поэтому важно, на наш взгляд, попытаться заменить системную конкуренцию стратегическим взаимодействием, обеспечить обсуждение позитивной повестки дня,

непрерывность диалогов, ориентированных на перспективу, на разработку системных вариативных сценариев, на формирование доверия между участниками диалогов¹¹⁹.

К позитивной повестке дня относится участие (там, где это составляет обоюдный интерес) в обсуждении с основными партнерами в Европе, в первую очередь с Германией, планируемых национальных реформ.

Важно сделать политической аксиомой понимание того, что будущая безопасность – производная от доверия, совместного стратегического взаимодействия и развития, а исключительно военно-стратегическая интерпретация безопасности – реликт холодной войны.

Германия с новым правительством стала более сложным партнером, готовым играть более активную роль. Это обстоятельство можно интерпретировать и позитивно: продуктивный диалог со сложным партнером – залог успеха общего стратегического выбора в Европе.

Дата выпуска: 24 декабря 2021 года

Security and adjustment to systemic competition (strategic choice of the new government of Germany)

Author. *Sindeev A. Doctor of Science (History), Professor of RAS, Chief Researcher, Institute of Europe, RAS. Address: 11-3, Mokhovaya St., Moscow, Russia, 125009. E-mail: a_sin74@mail.ru*

Abstract. *The article considers the problem of correlation of systemic competition and security. The author refused to analyze the intentions of new federal government in military-strategic sphere, since there is no novelty in them, and, in his opinion, it is now more relevant to understand security on the basis of studying the nature and directions of systemic competition in Europe. The article makes recommendations, discussion of which can contribute to strengthening cooperation between various partners.*

Key words: *Germany, coalition government, systemic competition, security, European security.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43620215662>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: December 24, 2021.

119 См. выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МИД России 18 ноября 2021 г.: «надо, – сказал Президент, – ставить вопрос о том, чтобы добиваться предоставления России серьезных долгосрочных гарантий обеспечения нашей безопасности на этом направлении [имеются в виду западные границы страны], потому что так существовать и постоянно думать о том, что там завтра может произойти, Россия не может». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/67123> (дата обращения: 10.12.2021).

Десять дней нового коалиционного правительства Германии

Владислав Борисович Белов

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель директора по научной работе, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований Института Европы РАН

Аннотация. 15 декабря 2021 года через неделю после назначения нового кабинета министров федеральный канцлер О. Шольц выступил с программной речью перед депутатами Бундестага, обозначив основные направления его деятельности на предстоящие четыре года. Одновременно руководители партий коалиции, возглавившие ключевые министерства, в течение первых дней предприняли ряд шагов, неоднозначно воспринятых оппозицией и экспертным сообществом. Автор анализирует начало работы федерального правительства и оценивает его перспективы.

Ключевые слова: Германия, ФРГ, Евросоюз, коалиционный договор, федеральное правительство, СДПГ, «Союз 90 / Зелёные», СвДП.

7 декабря 2021 года партнёры по коалиционным переговорам – социал-демократы, зелёные и либералы – подписали договор, представленный общественности 24 ноября¹²⁰. 8 декабря Бундестаг избрал О. Шольца федеральным канцлером и утвердил состав нового кабинета министров в составе 16 человек. Руководители малых партий – Р. Хабек, А. Бербок и К. Линднер – получили ключевые министерские посты: экономики и защиты климата, иностранных дел и финансов, – и в тот же день приступили к работе. Особую активность проявила Бербок, уже вечером отправившаяся в европейское блиц-турне (Париж-Брюссель-Варшава).

15 декабря О. Шольц выступил с 85-минутной речью перед депутатами Бундестага, осветив и уточнив основные стратегические направления развития экономики и политики ведущего государства Евросоюза¹²¹, согласованные коалиционерами в ходе переговоров в октябре-ноябре 2021 года.

Автор. Владислав Борисович Белов – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель директора по научной работе, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: vladisbelov@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43720216371>

¹²⁰ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP (2021). Available at: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

¹²¹ Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz vor dem Deutschen Bundestag am 15. Dezember 2021 in Berlin: Bulletin der Bundesregierung Nr. 150-1 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-1992008> (дата обращения: 20.12.2021)

Борьба с четвёртой волной пандемии

В отличие от аналогичного выступления А. Меркель в марте 2018 года, начавшей с анализа роли Германии в Европе, новый канцлер первоочередное внимание уделил борьбе с пандемией («Это мой высший приоритет!»), четвёртая волна которой в последние месяцы унесла тысячи жизней граждан ФРГ. Поставлена цель до конца года сделать 30 млн прививок, из которых 19 млн по состоянию на середину декабря уже были осуществлены. С 10 декабря количество вакцинаций и ревакцинаций в сутки превысило один миллион.

При Ведомстве федерального канцлера создан кризисный штаб под руководством генерал-майора в отставке К. Броера, привлечен широкий круг экспертов, развёрнуты дополнительные пункты вакцинации, как мобильные, так и при аптеках и стоматологических кабинетах. Принято решение об обязательной вакцинации ряда категорий работников (в своей речи канцлер не упомянул об этом), негативно воспринятое её противниками, в том числе в рамках уличных протестов¹²². Достигнутые успехи в декабре – во многом заслуга министра здравоохранения Лаутербаха (СДПГ), назначение которого вызвало споры внутри партии.

Лейтмотив выступления – «прогресс и прорыв». Прогресс упомянут 29 раз. В разных местах речи он назван техническим, социальным, умным, общественным, культурным, *большим*, дальнейшим, лучшим и научным. Прорыв (*Aufbruch*) присутствует только 10 раз. Канцлер обещал в течение следующих четырёх лет «качественную структурную трансформацию» Германии, отвечающую вызовам 21 века, закладывающую «фундамент новой технологической эпохи», которую открывает «десятилетие инвестиций будущего».

«Партийные» положения договора

О. Шольц уделил внимание трём основным составляющим «прогресса и прорыва» – социальной, климатической и предпринимательской, – содержание которых в основном определялось одним из партнёров по коалиции. Выделим наиболее важные положения, которые каждой из партий удалось включить в итоговое соглашение и которые были озвучены в выступлении канцлера.

Для социал-демократов – это гарантированная минимальная оплата труда в 12 евро, одинаковая заработная плата за одинаковую работу (мужчин и женщин), улучшение амбулаторной помощи и условий работы медперсонала (в т.ч. выравнивание зарплат по уходу за больными и пожилыми), введение нового базового пособия на детей, поддержка школ, строительство доступных квартир (ежегодно 400 тыс., в т.ч. 100 тыс. при

¹²² О. Шольц резко осудил радикальных противников вакцинации: «Мы не будем мириться с тем, что ничтожное меньшинство безбашенных (*enthemmten*) экстремистов пытается навязать свою волю всему нашему народу», которые отвернулись не только от «науки, рациональности и разумного поведения», но и от «нашего общества, нашей демократии, нашей солидарности и нашего государства».

господдержке; создание для решения жилищного вопроса нового министерства жилья, городского развития и строительства), продолжение действия механизма сдерживания роста арендной квартирной платы до 2029 г., обеспечение минимального размера пенсии на уровне 48% и отказ от повышения пенсионного возраста, предоставление уже с 2023 г., а не 2025 г., возможности уменьшения налогов на величину пенсионных взносов, реформирование системы финансирования и планирования больниц, сохранение социального партнёрства, тарифных соглашений, участия трудящихся в управлении, сильных профсоюзов и объединений работодателей, увеличение финансирования базового социального обеспечения и замена «Харц IV» новым гражданским пособием (*Bürgergeld*), улучшение условий для занятых в формате «миди- и мини-работы», повышение роли и статуса дуального профессионального образования, оказание помощи угольным регионам новых федеральных земель и Северной Рейн – Вестфалии, а также поддержка граждан при переходе к климатически нейтральной экономике за счёт снижения финансовой нагрузки на домашние хозяйства.

Для зелёных – это отнесение защиты климата к центральной сквозной задаче (*Querschnittsaufgabe*) коалиции, отказ к 2045 г. от ископаемых видов топлива, принятие уже в 2022 г. экстренной программы по уменьшению выбросов CO₂ во всех секторах народного хозяйства, участие в реализации климатического пакета ЕС «Fit for 55», выход в 2022 г. из атомной энергетики и к 2030 г. – из угольной, увеличение доли возобновляемых источников энергии, включая удвоение производства на их базе электричества к 2030 г., (в т.ч. за счёт ветряных установок: предусмотрено резервирование для них 2% сухопутной территории ФРГ и увеличение их количества на море, а также за счёт установки фотовольтаики на крышах зданий, что «должно стать правилом»), расширение транспортной мобильности, (в т.ч. пассажирского и грузового железнодорожного сообщения, вывод на рынок к 2030 г. 15 млн электромобилей и связанного с этим производства аккумуляторных батарей и создания зарядной инфраструктуры), создание для поддержки «инвестиций будущего» Фонда защиты климата и трансформаций¹²³; в области прав человека – облегчение получения германского гражданства при сохранении прежнего, реформирование миграционной политики, (в т.ч. ускорение рассмотрения заявлений «нелегалов» на получение соответствующего статуса и их последующей интеграции), введение «института общественной ответственности», реформирование закона об усыновлении, замена закона о транссексуалах законом о самоопределении, дополнение Основного закона положением о запрете дискриминации по сексуальной идентичности.

Для либералов важно, что основную часть планируемых инвестиций в условиях перехода к безуглеродной экономике должен осуществлять частный сектор, а государство – обеспечивать для этого благоприятные рамочные условия. Где это возможно, нужно использовать рыночные механизмы (например, при торговле квотами CO₂) и программы господдержки (в т.ч. для нивелирования высоких цен на новые технологии и привлечения частных инвестиций). Среди предложенных инструментов – сверхускоренная амортизация капиталовложений в проекты по защите климата и

¹²³ В основе данной структуры – созданный в 2011 г. государственный Фонд климата и энергетики

производство цифровых продуктов в 2022-2023 гг., пролонгация возможности ретроспективного учёта возникших по причине коронакризиса убытков бизнеса при расчете налоговых платежей, улучшение налогового режима для сотрудников, решивших принять участие в капитале своей стартап-компании, усиление роли Банка развития *Kreditanstalt für Wiederaufbau* в поддержке создания новых инновационных фирм.

Государственная бюджетная политика должна проводиться согласно положениям Основного закона (в речи нет упоминаний закреплённого в нём понятия «долговой тормоз» (*Schuldenbremse*)¹²⁴, но контекстно речь идёт именно о жёстком контроле за новыми заимствованиями государства и выплатой его прежних), новое правительство будет проводить её аудит на предмет того, от каких расходов можно отказаться («не всё, что желательно профинансировать, возможно немедленно осуществить») и где доходы можно увеличить за счёт борьбы с недобросовестными налогоплательщиками. Новые финансовые источники образуются за счёт экономического роста, который в свою очередь обеспечивается «умными инвестициями». Для этого за счёт модернизации государственных и судебных органов предполагается в два раза ускорить процессы планирования и выдачи разрешений (фактически – это дебюрократизация), а также существенно расширить транспортную и энергетическую инфраструктуру.

Внешнеполитическая повестка

В последней части своей речи О. Шольц обратился к внешнеполитической повестке нового правительства, которую в отличие от климатическо-хозяйственно-политической части изложил более подробно по сравнению с соответствующим разделом коалиционного соглашения.

Традиционным приоритетом остаётся Европа, обеспечение успеха которой для Германии – «важнейшее национальное дело», за него она «несёт особую ответственность». Ключевые задачи для ФРГ в отношении её ядра – Европейского союза: обеспечение и укрепление «ориентированных на будущее» сплочённости, устойчивости, суверенитета, дееспособности, «упорной готовности к выстраиванию мостов посредством постоянного взаимодействия и переговоров». В этих целях канцлер предложил «сделать правилом» квалифицированное голосование в Европейском совете, распространив его на все зоны ответственности, а также апробируя в отдельных группах стран те решения, к принятию которых не все члены Евросоюза готовы¹²⁵.

Но для этого нужна «европейская политическая культура», включающая «культуру конструктивной дискуссии», ориентированную на совместный поиск лучших

¹²⁴ «Долговой тормоз» предписывает государству не превышать определённого уровня задолженности, который оно может обслуживать, не передавая выплату своих текущих долгов будущим поколениям. Примечательно, что в своей речи канцлер ни разу не употребил слова «долг» и «долги».

¹²⁵ Как примеры канцлер привёл зоны Шенгена и евро, а также политику в сфере безопасности и обороны.

взаимоприемлемых решений/компромиссов, построенных на взаимном уважении и понимании того, что «нас объединяет как европейцев»¹²⁶. Это недвусмысленное послание канцлера предназначено, в первую очередь, государствам Вишеградской группы, негативно воспринявшим ту часть коалиционного договора, где речь идёт о федерализации ЕС.

Основным проблемным партнёрам ФРГ в ЕС остаётся Польша. Её руководство помимо несогласия с политикой Брюсселя «по её принуждению к выполнению демократических норм» продолжает предъявлять к Германии многомиллиардные репарационные претензии. На этом фоне вряд ли в ближайшее время заработают механизмы Веймарского треугольника, традиционно упоминаемого в коалиционных договорах. Декабрьские визиты в Варшаву и переговоры Бербок и Шольца с польским руководством не смогли смягчить существующую напряжённость в двусторонних отношениях.

Противовесом центробежным процессам в Европе остаётся германо-французский тандем. Шольц подчеркнул своё удовлетворение тем, что Э. Макрон в своей недавней речи в Европейском парламенте особо выделил роль соглашения партнёров по коалиции и высказался в поддержку «наших отдельных реформаторских предложений». Франция остаётся «самым близким союзником» Германии, без подробных консультаций с ней она «ничего не предпринимает в европейской политике»; дружба между двумя странами – это «неотъемлемая часть фундамента Европейского союза», а понимание между ними – «необходимое условие для прогресса Европы», в которой Берлин несёт особую ответственность за соблюдение интересов государств её восточной части.

Сигнал, посланный Парижу, в первую очередь связан с рядом проблем, которые предстоит решать в последующие месяцы и годы. С одной стороны, это разница в отдельных подходах к дальнейшему реформированию ЕС, в т.ч. в сфере финансово-бюджетной политики. С другой, это принципиально разное восприятие роли ядерной энергетики в переходе к климатически нейтральной экономике. Проблемные вопросы были лишь обозначены во время встреч канцлера, а также главы внешнеполитического ведомства А. Бербок и министра финансов К. Линднера с их французскими визави, состоявшихся в первой половине декабря.

Сигнал для стран Восточной Европы предназначался Польше и Украине – Германия не допустит нарушения их границ и территориальной целостности. В отношении последнего аспекта Шольц, не называя Россию (а только упомянув «ситуацию с безопасностью на российско-украинской границе»), повторил озвученную ранее А. Меркель позицию, что каждое нарушение будет «иметь высокую цену», и Берлин будет «единым голосом» говорить вместе с европейскими партнёрами и трансатлантическими союзниками. И продолжил: «В то же время мы готовы к конструктивному диалогу. С учётом нашей истории этот контекст отношения к России должен иметь прямое отношение и к нам. Именно мы должны быть готовы все чаще и чаще пытаться прийти

¹²⁶ На всякий случай канцлер уточнил: «Европа – это обороноспособная демократия, основанная на свободе, человеческом достоинстве, демократических ценностях и верховенстве закона».

к взаимопониманию, чтобы попытаться вырваться из спирали эскалации, как это временами удавалось в рамках Нормандского формата». Одновременно он подчеркнул, что это не означает «новой германской восточной политики», которая может быть только европейской и построенной «на нормах международного права и европейского миропорядка».

Затем О. Шольц остановился на отношениях «ещё с двумя мировыми державами» – КНР и США (другие страны и регионы в выступлении не были упомянуты).

«Не закрывая глаза на критическое положение с правами человека и нарушения универсальных норм», Берлин предлагает КНР, «занимающей центральное место в международном концерте народов», сотрудничество в поиске ответов на стоящие перед человечеством вызовы в сфере защиты климата, борьбе с пандемией и контролем над вооружением», а также построенную на равных правилах игры справедливую и взаимовыгодную экономическую конкуренцию. При подобном подходе у Шольца есть шансы выстроить с высшим руководством КНР такую же модель личного взаимодействия, которая сложилась у А. Меркель, и которая будет подвергаться критике со стороны зелёных.

За пределами Европы важнейшим партнёром остаются США. Отношения с ними как представителями «либеральных демократий» рассматриваются в контексте мультилатерализма, право на существование которого «надо заново доказывать» и усиливать его институты. Фундаментом безопасности ФРГ остаётся дружба с США и НАТО, которая в 2022 г. примет новую стратегическую концепцию. Важная роль в европейской безопасности отводится «Стратегическому компасу». Шольц в своей речи не упомянул понятия стратегической автономии и системной конкуренции, о которых говорится в коалиционном договоре.

Свои тезисы в отношении России канцлер повторил 16 декабря во время заседания Европейского совета. После его завершения он провёл пресс-конференцию с Э. Макроном, где также подтвердил основные положения касательно перспектив тандема¹²⁷.

Первые инициативы министров – партийных лидеров

В заключение кратко охарактеризуем первые шаги упомянутых в начале записки ведущих министров – лидеров зелёных и либералов.

Европейские блиц-визиты А. Бербок и её участие во встрече министров иностранных дел G7 в Ливерпуле в основном носили характер знакомства с коллегами. Основная цель была в установлении личных контактов и презентации своих компетенций. Среди

¹²⁷ Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und Präsident Macron nach der Ordentlichen Tagung des Europäischen Rates und Euro-Gipfel am 16.12.2021. Brüssel. Mitschrift Pressekonferenz. Freitag, 17. Dezember 2021. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-praesident-macron-nach-der-ordentlichen-tagung-des-europaeischen-rates-und-euro-gipfel-am-16-12-2021-1992196> (дата обращения: 20.12.2021)

публичных заявлений наиболее заметным стало её высказывание во время интервью 13 декабря второму каналу немецкого телевидения *ZDF* о недопустимости сертификации газопровода «Северный поток – 2» как несоответствующего требованиям Третьего энергетического пакета ЕС, следствием чего стал резкий рост спотовых цен на трубопроводный газ.

Это произошло на фоне спекуляций о возможных санкциях против РФ в связи с её «планируемой» коллективным Западом «агрессией против Украины». Возможно поэтому Федеральное сетевое агентство, подведомственное Министерству экономики и защиты климата, 16 декабря заявило о переносе сроков сертификации СП-2 на вторую половину 2022 г. (обоснование: неготовность документов, касающихся создания оператором газопровода своего немецкого дочернего общества). Министр Р. Хабек (он же вице-канцлер) в первые 10 дней предпочитал держаться в тени, в основном давая интервью СМИ о новом месте работы и своих планах.

Ещё одним событием, негативно повлиявшим на российско-германские отношения, стало решение суда, приговорившего 15 декабря гражданина РФ к пожизненному заключению за убийство З. Хангошвили и указавшему в решении на причастность к этому преступлению российского государства¹²⁸. Руководство МИД ФРГ в этой связи объявило персонами нон-грата двух российских дипломатов. Канцлер был вынужден поддержать это решение. Российская сторона заявила справедливый протест. Очевидно, что А. Бербок пока не намерена переходить к конструктивному диалогу с Россией.

Первая инициатива, проявленная К. Линднером и призванная подтвердить его реноме сторонника рыночных реформ, касалась государственного бюджета, а именно дополнительной части (*Nachtragshaushalt*) в размере 60 млрд евро, которые он предложил внести в 2022 г. в упомянутый выше Фонд климата и энергетики. При обсуждении этого вопроса в Бундестаге он был подвергнут резкой критике со стороны оппозиции, так как эти средства были сэкономлены в рамках 240 млрд евро, заимствованных государством в 2021 г. для борьбы с коронакризисом¹²⁹. Блок ХДС/ХСС пообещал подать в Конституционный суд жалобу на решение К. Линднера.

Выводы

Коалиционные переговоры прошли достаточно быстро и закончились подписанием договора. Каждый из партнёров был вынужден пойти на уступки, другими словами – на компромиссы, на которых теперь строится их взаимодействие в рамках коалиции. Её успешная деятельность будет зависеть от умения членов правительственной команды в конфликтных ситуациях находить общий знаменатель. В этом отношении основная роль отводится О. Шольцу, который, как и А. Меркель, обладает необходимыми компетенциями поиска взаимоприемлемых решений и убеждения.

¹²⁸ Возможно, это случайное совпадение, что заседание прошло одновременно с выступлением канцлера и дебатами в Бундестаге.

¹²⁹ В этих целях было временно приостановлено действие вышеупомянутого «долгового тормоза».

В первые десять дней наиболее важным стало правительственное заявление федерального канцлера 15 декабря, в котором он определил стратегические направления деятельности кабинета и уточнил отдельные положения договора. С его обсуждения началась оппозиционная деятельность блока ХДС/ХСС, который дистанцировался от какого-либо взаимодействия с двумя другими оппозиционными фракциями – партии «Левая» и «Альтернатива для Германии». В текущем легислатурном периоде оппозиция не будет координировать свою деятельность. При этом блок располагает большинством голосов в Бундесрате, что может стать препятствием при утверждении запланированных законопроектов коалиции.

Начало деятельности кабинета министров показало не только его решимость, но и способность успешно бороться с четвёртой волной пандемии и новым штаммом коронавируса. Глава Минфина пролоббировал решение о переводе 60 млрд евро, оставшихся от прежнего правительства, в климатический фонд, который предназначен для содействия частной инвестиционной деятельности в условиях двойного перехода. Оппозиция выступила против, посчитав это нарушением Основного закона, т.к. средства предназначались исключительно для борьбы с коронакризисом. Бизнес, наоборот, поддержал это решение.

Канцлер и ведущие министры в первые дни основную активность проявляли во внешнеполитической сфере. На российском направлении обозначилось согласие партнёров в восприятии т.н. «угрозы России» в отношении Украины и готовности к поддержке возможных санкций со стороны США и ЕС в случае «агрессивных» действий РФ. Партнёры также едины в осуждении «противоправных» действий Кремля на территории Германии и в «нарушении» им прав человека в России.

Но, если социал-демократы хотят восстановить конструктивный диалог с Москвой, то у зелёных такого желания нет. Они сохранили разное отношение к проекту «Северный поток – 2», сертификация которого зависит от решения Федерального сетевого агентства, т.е. от того, насколько швейцарскому оператору удастся учесть все требования регистратора при создании дочерней структуры в Германии.

Очевидно, что в последующие месяцы сохранится нынешний статус-кво – глубокий кризис политических отношений между нашими странами, доставшийся новому кабинету министров от прежнего правительства и поддерживаемый зелёными, в первую очередь, А. Бербок. Их дальнейшие антироссийские настроения будут определяться развитием ситуации вокруг Украины. Вице-канцлер Р. Хабек пока занимает относительно взвешенную позицию, учитывая настроения немецкого бизнес-сообщества, в целом оптимистически настроенного к перспективам кооперации с российскими партнёрами.

Если О. Шольц соберётся выстраивать конструктивный диалог с Россией («говорить не о ней, а с ней»), то ему предстоит непростой период преодоления сопротивления зелёных, что будет сложно без поддержки его партийных коллег.

Ten days of the new coalition government in Germany

Author. *Vladislav Belov*, Candidate of Science (Economics), Deputy Director of IE RAS, Head of the Department for Countries Studies, Head of the Center for German Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: belov@instituteofeurope.ru

Abstract. *On December 15, 2021, a week after the appointment of a new cabinet, Federal Chancellor O. Scholz delivered a keynote speech to Bundestag deputies. He outlined main directions of his activities for the next four years. At the same time, leaders of the coalition parties, heading the key ministries, took a number of steps during the first days, which were received ambiguously by the opposition and expert community. The author analyzes the beginning of the federal government's work and assesses its prospects.*

Key words: *Germany, European Union, coalition agreement, federal government, SPD, Union 90 / Greens, FDP.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43720216371>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: December 24, 2021.