

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.

1 (37) январь-март 2024 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

1 (37) January-March 2024

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. «Новое – старое» правительство Франции 5

Межевич Н.М., Шимов В.В. Парламентские выборы в Белоруссии в свете проблемы политического транзита 10

Рогинко С.А. В повестку российского председательства в БРИКС 16

Потемкина О.Ю. Февральский саммит ЕС: итоги борьбы за внесение бюджетных изменений 23

Охошин О.В. Референдум об объединении Ирландии: шансы и перспективы 30

Межевич Н.М., Шимов В.В. Парламентские выборы в Республике Беларусь как элемент конституционной реформы 37

Плевако Н.С. Президентские выборы в Финляндии 2024 года 44

CONTENTS

P.

Rubinskiy Y.I. The "new-old" French government 5

Mezhevich N.M., Shimov V.V. Parliament elections in Belarus in light of the problem of political transit 10

Roginko S.A. On the Russian BRICS Chairmanship Agenda 16

Potemkina O.Y. The EU summit in February: results of the battle for budget revision 23

Okhoshin O.V. Referendum on Irish unity: chances and prospects 30

Mezhevich N.M., Shimov V.V. Parliament election in Belarus as an element of constitutional reform 37

Plevako N.S. Presidential Elections in Finland 2024 44

«Новое – старое» правительство Франции

Ю.И. Рубинский

Аннотация. 8 января 2024 года премьер-министр Франции Элизабет Борн, информированная о намерении президента Эммануэля Макрона сменить возглавляемое ею правительство, подала в отставку. Хотя официально глава государства в публичном заявлении высоко оценил итоги деятельности Э. Борн, а сама она выразила признательность за оказанное доверие, слухи о конфликте между президентом и премьером и неизбежности реформирования высшего эшелона исполнительной власти давно распространялись СМИ, которые гадали лишь о причинах конфликта и его возможных последствиях. Анализу последних и посвящён данный материал.

Ключевые слова. Франция, Э. Макрон, Э. Борн, Г. Атталль, Пятая Республика, Национальное собрание.

Конец прежнего контракта

Главной особенностью режима Пятой республики, созданного более полувека назад генералом де Голлем на основе действующей Конституции 1958 г., является решающая роль избранного всеобщим голосованием президента. Именно он назначает и увольняет правительство во главе с премьер-министром, ответственное перед большинством депутатов нижней палаты парламента – Национальным собранием, лично контролирует через генсека Елисейского дворца т.н. «заповедную» область – вопросы национальной безопасности, внешней политики, обороны, а порой и многие другие.

В свою очередь правительство повседневно руководит мощным административным аппаратом на всех уровнях государства, прежде всего его социально-экономическими звеньями, обеспечивая составление и принятие госбюджета и текущего законодательства в целом¹. При таком разделении труда решающее слово в спорных вопросах остаётся за главой государства, который председательствует на еженедельных заседаниях Совета министров, тогда как политическая ответственность за наиболее трудные, непопулярные решения в глазах общественного мнения возлагается на правительство и премьер-министра.

Именно с этой неблагодарной ролью «козла отпущения» Э. Борн так и не удалось справиться, что во многом объяснялось её профилем – скорее, опытного администратора-технократа, нежели самостоятельного политика. Окончив в молодости элитную Политехническую школу, она занимала высокие посты префекта, руководителя

Автор. Рубинский Юрий Ильич – доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель Центра французских исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН. Адрес: 11-3, ул. Моховая, Москва, Россия, 125009. E-mail: yuri.rubinski@mail.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1120240509> EDN: <https://www.elibrary.ru/KOQEVV>

¹ Constitution de la République Française. Dalloz, Paris, 2010. P. 33-40.

Управления общественного транспорта столичного региона Иль-де-Франс и т.д. В то же время её политическая карьера ограничивалась довольно скромными ролями советницы при лидерах умеренно-реформистского крыла соцпартии.

Во главе правительства ей удалось менее чем за два года обеспечить принятие более 50 реформ, в том числе таких спорных, как ревизия пенсионной системы и ужесточение иммиграционного законодательства. Они вызвали мощные движения протеста – массовые забастовки, демонстрации, а порой и жестокие погромы, выливающиеся в стычки молодёжи с полицией в пригородах крупных городов с высокой долей иммигрантских диаспор – выходцев из арабо-мусульманских стран Африки и Ближнего Востока.

Эти социальные кризисы не вылились в гражданскую войну и были преодолены, но деятельность главы правительства заметно осложнилась. Вскоре после назначения Э. Борн премьером на очередных парламентских выборах президентская партия «Вперёд, Республика!», переименованная в «Возрождение», и её партнёры (небольшая либерал-центристская партия «Модем» во главе с Ф. Байру и созданная одним из прежних премьеров Э. Филиппом группировка «Горизонты») утратили абсолютное большинство в Национальном собрании, сменившееся лишь относительным.

В таких условиях Э. Борн пришлось с растущим трудом и ценой всё более дорогостоящих уступок торговаться с оппозицией справа и слева перед принятием очередного спорного законопроекта, особенно с правоцентристской партией Республиканцев, сохраняющей большинство и председательство в верхней палате парламента – Сенате.

Это явно девальвировало роль премьера как неформального лидера парламентского большинства в глазах президента. Из-за реформы действующей Конституции 2008 г. последний больше не имеет права выдвигать свою кандидатуру более чем два раза подряд, поэтому дальнейшая политическая судьба Э. Макрона после президентских выборов 2027 г. остается неопределенной. В этих условиях неудивительно, что трения между постояльцами Елисейского и Матиньонского дворцов (резиденция премьера) участились и закончились 11 января 2024 г. отставкой последнего и всех 14 министров².

Новый премьер-министр

Наиболее оригинальная черта преемника Э. Борн – Габриэля Аттала, занимавшего в прежнем правительстве пост министра по делам народного образования и молодёжи, – юный возраст (перед назначением ему ещё не исполнилось 34 года). Он стал самым молодым главой правительства за всю историю Пятой республики с 1958 г. Более того, при многочисленных прежних режимах, которые сменялись во Франции после революции 1789 г., моложе Г. Аттала был при назначении первым консулом только Наполеон Бонапарт – будущий император.

² Le Figaro, 11 janvier 2024.

Явно нестандартными выглядят и многие другие параметры нового премьера – его этническое происхождение, карьера и даже принадлежность к гомосексуальному сообществу, из-за которой он был жертвой травли ещё в школьные годы³.

Отцом Г. Атталя, родившегося в г. Кламар под Парижем, был еврей-сефард родом из Туниса, успешный адвокат и кинопродюсер. Его мать Мари де Курсис – этническая гречанка из Одессы – принадлежала к белой иммиграции из России периода Гражданской войны, причём среди её дальних предков были и русские, в том числе князя Голицыны, и немцы – графы Мейендорф. Будучи православной христианкой, она крестила сына в парижском соборе Александра Невского, хотя сам Габриэль ныне считает себя атеистом⁴. Неудивительно, что его дальние родственники являются гражданами десятка самых разных государств на всех континентах.

Окончив в Париже элитную Эльзасскую школу, а затем престижный Институт политических наук, он вступил в соцпартию, где примкнул к умеренно-реформистскому крылу т.н. «вторых левых» (Д. Стросс-Кан, М. Рокар), был советником министра здравоохранения соцпартии Марисоль Турен. Однако уже в 2016 г. Г. Атталь предпочёл перейти в созданное Э. Макроном перед президентскими выборами движение «Вперёд, Республика!», ставшее впоследствии партией «Возрождение», где отвечал за связи со СМИ.

Этот опыт себя оправдал: в 2017 г. Габриэль добился избрания депутатом Национального собрания, где вошёл в комиссию по делам культуры и образования. В 2018 г. он занял пост госсекретаря по народному образованию и молодёжи в кабинете Э. Филиппа, уже тогда оказавшись самым молодым членом правительства Пятой республики. Дальнейшая карьера не заставила себя ждать – представитель по связям со СМИ в кабинете Ж. Кастекса, министр по вопросам «общественных счетов» (бюджета) и, наконец, министр по делам народного образования и молодёжи при Э. Борн.

Проблемы и перспективы

Представляя общественности кандидатуру Г. Атталя, президент Э. Макрон не скрывал, что молодого главу правительства ждут немалые испытания – уже в июне 2024 г. предстоят очередные выборы в Европарламент, где шансы правящей партии и её союзников выглядят весьма сомнительно (уже в 2019 г. она уступила первое место ультраправому «Национальному объединению» во главе с конкурентом Э. Макрона Марин Ле Пен).

К тому же летом Париж станет ареной Олимпийских игр, в ходе которых Францию намерены посетить 14 млн болельщиков из всех стран мира. Это резко обостряет борьбу за мэрию столицы, которую возглавляет одна из лидеров оппозиционной соцпартии

³ Среди его прежних партнёров по однополому браку фигурировал политсоветник президента Э. Макрона Стефан Сежурне, назначенный ныне министром иностранных дел в правительстве Г. Атталя. Первым его шагом стал визит в Киев, где он объявил помощь Украине приоритетом внешней политики Франции.

⁴ После развода родителей Габриэль Атталь добавил к своей фамилии дворянское имя матери – де Курсис.

Анна Идальго. Именно в противовес ей министром культуры нового правительства Г. Атталя назначена её давняя соперница справа, мэри буржуазно-чиновничьего VII округа столицы Рашида Дати (в прошлом министр юстиции при правом президенте Н. Саркози). Несмотря на своё арабское происхождение (а, может быть, именно благодаря ему), она способна стать потенциальным конкурентом и молодому премьеру.

В этой же роли ещё более опасными для Г. Атталя могут оказаться остальные опытные «тяжеловесы», сохранившие свои посты и амбиции в новом правительстве, прежде всего министр экономики и финансов Брюно Ле Мэр и министр внутренних дел Жерар Дармарен.

В результате центр тяжести политического пейзажа Франции всё более очевидно смещается вправо, что соответствует аналогичной тенденции в ряде других государств ЕС: Италии, Нидерландов, Словакии, отчасти Скандинавских стран и Балтии. Это расценивается многими аналитиками как признак кризиса той программы, с которой изначально пришёл в Елисейский дворец в 2017 г. нынешний президент Э. Макрон, обещавший стереть традиционную грань между левыми и правыми партиями во имя радикальной модернизации дирижистской социально-экономической модели Франции, сложившейся после Второй мировой войны, но оказавшейся неспособной успешно ответить на суровые вызовы глобализации мировой экономики и последствий пандемии COVID-19.

Речь идёт о преодолении хронических дефицитов торгового и платёжного балансов, гигантского госдолга, достигшего 111,2% ВВП, утечки капиталов и производств обрабатывающей промышленности за рубеж, прежде всего в Юго-Восточную Азию, особенно КНР; смягчении безработицы и инфляции путём решительного стимулирования деловой активности либерал-глобалистскими методами, особенно в рамках Евросоюза с преданием ему роли автономного центра многополярного мира XXI в.

Решение всех этих сложных задач новым премьер-министром Г. Атталем и его правительством путём жёстких мер на фоне энергетического перехода и борьбы с последствиями потепления климата на основе новых цифровых технологий осложняется твёрдой решимостью Э. Макрона сохранить в своих руках до 2027 г. (а в какой-то форме и далее) контроль над внешней и внутренней политикой страны, особенно с учётом возможности возврата Д. Трампа с его национал-изоляционистской программой на пост президента США и кардинальной ревизии трансатлантических отношений.

Анализируя перспективы «нового – старого» правительства Г. Атталя, многие комментаторы склонны проводить параллель с назначением 28-летнего Жордана Барделла председателем праворадикального «Национального объединения», причём по инициативе его общепризнанного лидера М. Ле Пен, взявшей на себя руководство парламентской фракцией партии в Национальном собрании и Европарламенте. В этом усматривают симптом долгосрочной смены поколений в политическом истеблишменте Евросоюза, особенно заметной на фоне очевидной геронтократии в общественной жизни США, где на президентских выборах 2024 г. 81-летний Джо Байден имеет шансы

столкнуться со своим предшественником 78-летним Дональдом Трампом – с непредсказуемым результатом⁵.

Дата выпуска: 16 января 2024 года.

The "new-old" French government

Author. *Rubinskiy Yu., Doctor of Sciences (History), Professor, Chief Researcher, Head of Centre for French Studies, Institute of Europe, RAS. Address: 11-3, Mokhovaya St., Moscow, Russia, 125009. E-mail: yuri.rubinski@mail.ru*

Abstract. *On January 8, 2024, French Prime Minister Elisabeth Borne, informed of President Emmanuel Macron's intention to replace her government, resigned. Although officially the head of state praised the results of her activities, and E. Borne herself expressed gratitude for the trust granted, rumors about the conflict between them and inevitable reformatting of the highest echelon of executive power have been long spread by mass media, only guessing about its causes and possible consequences. This author is analyzing the latter.*

Keywords. *France, Emmanuel Macron, E. Borne, G. Attal, Fifth Republic, National Assembly.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1120240509> EDN: <https://www.elibrary.ru/KOQEVV>

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

Release date: January 16, 2024.

⁵ Le Figaro, 8-13 janvier 2024.

Парламентские выборы в Белоруссии в свете проблемы политического транзита

Н.М. Межевич, В.В. Шимов

Аннотация. 25 февраля 2024 года в Белоруссии состоится Единый день голосования, в рамках которого будет избран новый состав Палаты Представителей Национального собрания, а также депутаты местных советов. Авторы рассматривают предстоящую кампанию в контексте конституционной реформы, которая проходит в Белоруссии, а также как подготовительный этап к политическому транзиту, который может состояться во временном горизонте 10 лет.

Ключевые слова: Белоруссия, политический транзит, политические партии, партийная система.

В Белоруссии 25 февраля 2024 года состоятся парламентские выборы, а также выборы в местные советы депутатов. Это первая крупная избирательная кампания, которая пройдет в республике после масштабного политического кризиса 2020 года, а также изменения конституции в 2022 году.

Каких-то масштабных сюрпризов и новаций от парламентских выборов в Беларуси ожидать не следует. Парламент страны (Национальное собрание) встроен в систему суперпрезидентского правления, что, впрочем, характерно для всех президентских республик.

Развитие партийной системы Республики Беларусь носит специфический характер на фоне не только Европейского союза, но и государств постсоветского пространства. Белорусская политическая система характеризуется низкой ролью политических партий и их слабой представленностью в системе власти.

Национальное собрание формируется преимущественно на внепартийной основе. Так, из 110 депутатов Палаты Представителей партийную принадлежность имеют лишь около 20 депутатов. Исполнительная вертикаль власти также формируется на внепартийной основе.

Вместе с тем, в ближайшее время роль политических партий в белорусской политической системе может претерпеть определенные изменения.

Авторы. *Межевич Николай Маратович* – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. **E-mail:** mez13@mail.ru

Шимов Всеволод Владимирович – кандидат политических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, Институт Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. **E-mail:** vs.shimoff@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1220241015> EDN: <https://www.elibrary.ru/GAWAGX>

Это связано с конституционной реформой (15 марта 2022 г. была принята новая редакция конституции), а также транзитом власти, который можно ожидать в 10-летнем временном горизонте.

В этой связи закономерным является укрепление политических институтов, которые возьмут на себя основную властную нагрузку после ухода харизматичного лидера.

Ее основой станет Всебелорусское народное собрание – новый конституционный орган, который должен быть сформирован в 2024 г. В обновленной редакции конституции ВНС характеризуется как «высший представительный орган народовластия Республики Беларусь, определяющий стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающий незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие»⁶.

Численность ВНС составляет до 1200 человек, туда входят президент, представители всех ветвей власти, местных советов депутатов, гражданского общества (это понятие не уточняется). Членство в ВНС также предусмотрено для прекратившего свои полномочия президента. Созываться ВНС будет раз в год (хотя возможны и внеочередные собрания), однако у него имеется постоянно действующий президиум во главе с председателем.

Новый орган получит весьма широкие полномочия. ВНС утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину и концепцию национальной безопасности, а также решает вопросы об отправке военнослужащих за пределы Беларуси, введения военного и чрезвычайного положения. ВНС получит право смещать президента и решать вопрос о легитимности выборов. Помимо этого, ВНС назначает судей и членов Центральной избирательной комиссии. Ранее эти функции принадлежали президенту. Решения ВНС будут носить обязательный характер и «могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов». Механизм избрания ВНС в тексте конституции не прописан, его определил отдельный закон (вступил в силу 7 февраля 2023 г.).

Значительная часть президентских полномочий при этом будет перераспределена в пользу ВНС в лице его председателя и постоянно действующего президиума.

Какую роль в новой архитектуре власти займут политические партии, пока сложно сказать. Но есть признаки, указывающие на возможное усиление их роли.

В 2023 г. была проведена процедура перерегистрации политических партий. В результате их число сократилось с 15 до 4. Это вполне закономерно, учитывая, что многие из них были фактически мертвыми структурами, не проявлявшими признаков какой-либо активности. Кроме того, это может указывать на попытку создания устойчивой четырехпартийной системы.

⁶ Конституция Республики Беларусь. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 11.01.2024)

В число зарегистрированных вошли Коммунистическая партия Беларуси, Республиканская партия труда и справедливости (обе представляют левую часть политического спектра), Либерально-демократическая партия Беларуси (весьма условно правые, но вполне очевидные «государственники»), а также партия «Белая Русь». Последняя, преобразованная из одноименного республиканского общественного объединения, может претендовать на роль партии власти и позиционирует себя как партию сторонников Лукашенко.

Слабость партийных институтов всегда была одним из камней преткновения в отношениях между Белоруссией и Европейским союзом и объектом для критики белорусской политической системы со стороны Брюсселя. В своих отношениях с Белоруссией ЕС долгое время делал ставку на несистемные партии либеральной и националистической ориентации (такие, как ныне ликвидированные Белорусский народный фронт, Объединенная гражданская партия и Белорусская социал-демократическая Грамада), пытаясь навязать их официальному Минску в качестве полноправных политических субъектов. Например, в рамках «Восточного партнерства» ЕС требовал представительства для этих партий в парламентской ассамблее Евронест, в то время как в белорусском парламенте ни одна из этих сил представлена не была. Естественно, это вызывало трения между Брюсселем и Минском.

После политического кризиса 2020 г. ЕС стоит на позиции непризнания легитимности результатов последних президентских выборов в Белоруссии. Соответственно, в Брюсселе не признают проводимые официальным Минском политические реформы и не склонны взаимодействовать с выстраиваемой в их рамках партийной системой. Это значит, что диалог между ЕС и Белоруссией по партийной линии в ближайшее время вряд ли возможен.

Со своей стороны, в Минске внимательно следят за партийными баталиями в ЕС, рассчитывая на приход к власти в европейских странах политических сил, которые будут настроены на более конструктивное взаимодействие с Белоруссией.

В этой связи следует отметить, что, пожалуй, наиболее успешно отношения у официального Минска в настоящее время складываются с Венгрией, лидер которой Виктор Орбан зачастую склонен действовать без оглядки на Брюссель и царящий там политический и партийный консенсус. Очевидно, подобный курс определяется не только личной позицией Орбана, но и поддерживается правящей партией Фидес.

26 октября 2023 г. А.Г. Лукашенко принимал министра иностранных дел Венгрии Петера Сийярто. Во время встречи белорусский лидер отметил: «Почему-то в Евросоюзе считают, что мы, Беларусь, являемся противниками Европейского союза. Знаете, мы люди не злопамятные и, несмотря на нынешнюю турбулентность в ЕС и санкции, которые Евросоюз вводит против нас, вы должны знать, что Президент Беларуси является ярким сторонником сохранения Европейского союза. Не потому, что я очень люблю Европейский союз, а потому что ЕС вместе с США, Китаем, Россией, в какой-то

степени Индией являются сильными опорами существования нашей планеты. Если эту опору вырвать из-под этой системы, будет очень плохо для всех»⁷.

Очевидно, что официальный Минск хочет видеть в Венгрии канал связи с ЕС, посредством которого белорусская власть желает донести свою настроенность на конструктивный диалог.

Не менее показательна реакция Минска на парламентские выборы в Польше, которые состоялись 15 октября 2023 г. Польша, будучи крупнейшей страной ЕС, граничащей с Белоруссией, занимает наиболее жесткую позицию в отношении официального Минска после кризиса 2020 г. Варшава регулярно выступает с требованиями освобождения «политических заключенных» в Белоруссии и активно нагнетает тему геополитических угроз, якобы исходящих от Минска в связи с его военно-политическим союзом с Россией. В течение года Польша закрыла все пропускные пункты на границе с Белоруссией, кроме двух, создав существенные логистические проблемы как для грузоперевозчиков, так и для обычных граждан.

Поэтому неудивительно, что в Минске рассчитывают на то, что смена правящей партии в Польше будет способствовать более конструктивному и менее конфронтационному внешнеполитическому курсу этого государства. Потеря правящей партией «Право и справедливость» конституционного большинства, дающего право на формирование правительства, была встречена в Минске с нескрываемым воодушевлением⁸.

Министр иностранных дел Белоруссии Сергей Алейник отметил, что Минск готов вести диалог с Варшавой, но он должен быть взаимно уважительным. «Мы всегда исходили и исходим из необходимости сохранения принципов добрососедства», – заявил Алейник⁹.

Высказывания белорусских официальных лиц говорят о том, что на полноценную нормализацию отношений они не рассчитывают, но надеются на некоторое снижение градуса негатива в двусторонних отношениях.

Следует отметить, что к диалогу с Минском призывают и отдельные польские политики. Так, вице-спикер сената Польши из партии «Польша 2050» Мацей Живно считает, что Польша не может себе позволить поддерживать нынешние отношения с Белоруссией и должна начать «непростые переговоры с Минском»¹⁰. Но это лишь отдельные голоса, в то время как новая правящая коалиция по-прежнему настроена на конфронтацию с Белоруссией и ужесточение заградительных мер на границе двух стран¹¹.

⁷ Встреча с Министром иностранных дел и внешней торговли Венгрии Петером Сийярто. Президент Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://president.gov.by/ru/events/vstrecha-s-ministrom-inostrannyh-del-i-vneshney-torgovli-vengrii-peterom-siyyarto> (дата обращения: 11.12.2023)

⁸ Лукашенко похвалил народ Польши, который утер нос «писовцам». БелТА [Электронный ресурс]. URL: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-pohvalil-narod-polshi-kotoryj-uter-nos-pisovtsam-596496-2023/> (дата обращения: 11.12.2023)

⁹ Sputnik Беларусь. URL: <https://t.me/sputnikby/82420> (дата обращения: 11.12.2023)

¹⁰ Ktoś. URL: <https://t.me/ktoslive/4348> (дата обращения: 11.12.2023)

¹¹ Балтология. URL: <https://t.me/rubaltic/22607> (дата обращения: 11.12.2023)

В связи с парламентскими выборами в Белоруссии вряд ли стоит ожидать каких-либо подвижек в отношении к ситуации в республике со стороны стран Запада. Белорусская политическая система продолжает восприниматься там как нелегитимная. А значит, будет продолжена и стратегия давления на официальный Минск с целью раскачивания внутривнутриполитической ситуации.

Вместе с тем, коллективный Запад практически утратил рычаги воздействия на политическую систему Белоруссии, в отличие от ситуации до 2020 года, когда в стране действовала разветвленная сеть западных НКО и наблюдались прозападные настроения в заметном сегменте белорусской элиты.

Поэтому в качестве ответной реакции на политические кампании в Белоруссии следует ожидать нового витка напряженности на границах Белоруссии с Литвой, Польшей и Украиной. Нельзя также исключать попыток диверсий и провокаций на территории Белоруссии. О такой возможности регулярно предупреждают и представители белорусских силовых структур. Так, по словам главы КГБ Белоруссии Ивана Тертеля, в Польше в настоящее время действует семь так называемых хоругвей, которые готовятся к терактам и захвату объектов на белорусской территории¹².

Таким образом, предстоящую избирательную кампанию следует трактовать как важный подготовительный этап к формированию новой архитектуры власти в условиях управляемого политического транзита. На подготовку к нему также указывают недавно принятые поправки в закон о Президенте Республики Беларусь, дающие широкие гарантии безопасности и неприкосновенности уходящему главе государства¹³.

Когда и как будет происходить этот транзит, однако, по-прежнему до конца не ясно. Многие будут зависеть от того, как зарекомендует себя новая архитектура власти с распределением полномочий между президентом и председателем президиума ВНС. Весьма вероятно, что обе позиции поначалу будет совмещать А.Г. Лукашенко, таким образом, сохраняя в своих руках всю полноту власти и контроль над политической системой Белоруссии.

Очевидно, что А.Г. Лукашенко останется у власти как минимум на еще один политический цикл (ближайшие президентские выборы должны пройти в 2025 г.). В условиях геополитической нестабильности вокруг Белоруссии устраивать масштабные политические рокировки было бы несвоевременно, особенно когда на Западе абсолютно открыто планируют построить Белоруссию в «санитарный кордон» из недружественных России стран от Украины до Прибалтики. Надежды на это там связывают как раз с устранением фигуры А.Г. Лукашенко.

¹² Тертель: семь так называемых хоругвей в Польше готовятся к захвату объектов и терактам в Беларуси. URL: <https://www.belta.by/society/view/tertel-sem-tak-nazyvaemyh-horugvej-v-polshe-gotovjatsja-k-zahvatu-objektov-i-teraktam-v-belarusi-604926-2023/> (дата обращения: 11.01.2024)

¹³ Александр Лукашенко подписал комплексные поправки в Закон «О Президенте Республики Беларусь». Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2024/january/76418/> (дата обращения: 11.01.2024)

С точки зрения авторов, абсолютное большинство граждан Беларуси активно или пассивно выступают в поддержку внутривнутриполитического и внешнеполитического курса властей. Если на Украине сложилась модель «от Майдана до Майдана», то в силу причин исторического и культурологического характера в Беларуси большинство жителей всех национальностей склонны поддерживать власть, несмотря на критику отдельных моментов ее организации. В этом контексте антибелорусские выступления Польши и Литвы воспринимаются населением как дополнительное основание для поддержки власти и лично А.Г. Лукашенко.

Осуществление транзита, при котором удалось бы удержать внутри- и внешнеполитический статус-кво без болезненных потрясений и катаклизмов, – пожалуй, главная задача для Республики Беларусь на ближайшее десятилетие. Именно здесь сходятся интересы общества и государства. Поддержка со стороны России – важная гарантия успеха политической модернизации в Беларуси, это также элемент общественного консенсуса.

Дата выпуска: 17 января 2024 года.

Parliament elections in Belarus in light of the problem of political transit

Authors. *Mezhevich N., Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the Center for Belarusian Studies, Department of Social and Political Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: mez13@mail.ru*

Shimov V., Candidate of Science (Politics), Senior fellow of the Center for Belarusian Studies, Department of Social and Political Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences.

Abstract. *On February 25, 2024, Belarus will have the Single voting day when the new House of Representatives of the National Assembly, as well as deputies of local councils, will be elected. The authors consider the upcoming campaign in the context of the constitutional reform that is taking place in Belarus, as well as a preparatory stage for the political transit, which may take place within the next 10 years.*

Keywords: *Belarus, political transit, political parties, party system.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1220241015> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/GAWAGX>

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

Release date: January 17, 2024.

В повестку российского председательства в БРИКС

С.А. Рогинко

Аннотация. В работе рассматривается целесообразность включения вопросов противодействия инициативе ЕС по введению трансграничного углеродного налога (СВАМ) в повестку российского председательства в БРИКС в 2024 году. Анализируются экономические и геополитические риски стран БРИКС и глобального Юга в связи с введением указанной инициативы. Даются рекомендации по конкретным шагам, необходимым для активизации деятельности БРИКС в данном вопросе в ходе российского председательства в БРИКС в 2024 году.

Ключевые слова: БРИКС, группа BASIC, Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС (СВАМ), выбросы парниковых газов, Парижское соглашение, РКИК ООН, экспортные отрасли, углеродный след, утечка углерода, климатическая справедливость.

2024 год – год председательства России в БРИКС. Его повестка должна включать в себя темы, которые работали бы как на интересы стран расширенного БРИКС, так и на повышение роли РФ в этом объединении и мировом сообществе в целом. Одной из таких тем может стать так называемый Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС (*EU Carbon Border Adjustment Mechanism, СВАМ*), введенный с 1 октября 2023 года. Под «климатическим» предлогом появился налог, который отразится на экспорте продукции первого и второго переделов (черная и цветная металлургия, химия, цементная промышленность, нефтепереработка, цемент, минеральные удобрения).

Ставка налога принята на уровне цен на Европейские разрешения на выбросы парниковых газов (*EUA*). Тем самым, своей внутренней цене на углерод ЕС в одностороннем порядке навязывает экстерриториальный статус.

В 2026 г. намечено расширение списка налогооблагаемых товаров: в зоне риска нефть, СПГ и продукция нефтехимии. В настоящее время проходит пилотная фаза *СВАМ*, в рамках которой от поставщиков требуется ежеквартальная отчетность по «углеродному следу» поставляемой в ЕС продукции. Дата введения собственно налога – 1 января 2026 года.

С точки зрения экономики эта инициатива представляет собой масштабную угрозу для экспортных отраслей стран БРИКС и ряда стран глобального Юга, заинтересованных в участии в БРИКС.

Автор. *Рогинко Сергей Анатольевич* – кандидат экономических наук, руководитель Центра экологии и развития Отдела экономических исследований ИЕ РАН; профессор, заместитель директора Института глобальных исследований Финансового Университета при Правительстве РФ. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** SARoginko@fa.ru.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1320241622> EDN: <https://www.elibrary.ru/PDDKMU>

С геополитической точки зрения *СВАМ* – уникальный прецедент правового нигилизма ЕС, подрывающий основы мирового порядка как в части правил торговли, зафиксированных в нормах ВТО, так и в части глобальных усилий в области климата, регулируемых положениями РКИК ООН и Парижского соглашения.

Противодействие инициативе ЕС способно стать востребованной темой для российского председательства в БРИКС по следующим критериям:

- высокий уровень экономических рисков *СВАМ* для стран БРИКС и глобального Юга;
- жесткое неприятие инициативы, выраженное высшими руководителями и официальными представителями стран БРИКС и глобального Юга;
- созвучная с этой позицией отрицательная характеристика инициативы, данная Президентом РФ В.В. Путиным;
- наличие согласованной позиции, отвергающей инициативу *СВАМ*, на уровне группы *BASIC* и на уровне министров экологии БРИКС.

Уровень экономических рисков *СВАМ* для стран БРИКС и глобального Юга

Когда *СВАМ* был впервые предложен, он сразу расшифровывался как антироссийская мера: среди облагаемых товаров именно российские лидировали по доле импорта ЕС. Пока введение запрета ЕС на импорт большинства затронутых *СВАМ* российских товаров большими убытками не грозит. Однако, в будущем такая возможность не исключена, поскольку *СВАМ* – мера бессрочная, а шансы на восстановление торговли с ЕС в перспективе могут появиться.

Несмотря на выпадение России из числа «доноров» нового механизма ЕС, Евросоюз полон надежд превратить *СВАМ* в крупнейший источник доходов (ожидаемый размер – 80 млрд евро в год к 2040 году¹⁴).

Крупнейшим «донором» видится Китай: по имеющимся оценкам, *СВАМ* затронет его экспорт с ежегодным объемом около 6,5 млрд евро¹⁵. Сопоставимые с КНР потери может понести Индия, экспорт которой на сумму 7,5 млрд евро также подпадает под действие *СВАМ*¹⁶. Экспорт Бразилии (2 млрд долл.) также облагается *СВАМ*. Рискует и Турция: по расчетам Торговой палаты Анкары, платежи этой страны Евросоюзу в рамках *СВАМ* могут составить более 60 млрд долл. к 2040 году¹⁷.

¹⁴ EU Carbon Border Adjustment Mechanism to raise \$80B per year by 2040. S&P Global Commodity Insights, Feb. 24, 2023. <https://www.spglobal.com/esg/insights/featured/special-editorial/eu-carbon-border-adjustment-mechanism-to-raise-80b-per-year-by-2040> (дата обращения: 20.01.2024)

¹⁵ Wu Y. How Will the EU Carbon Border Adjustment Mechanism Impact China Businesses? China Briefing, April 26, 2023 <https://www.china-briefing.com/news/how-will-the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-impact-china-businesses/> (дата обращения: 20.01.2024)

¹⁶ Jennifer L.. EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Faces Significant Opposition. Carbon credits, June 8, 2023. <https://carboncredits.com/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-faces-significant-opposition-like-china/> (дата обращения: 20.01.2024)

¹⁷ Türkiye to be greatly affected by EU's carbon tax: Association. Hurriyet Daily News, September 27 2023. <https://www.hurriyetdailynews.com/turkiye-to-be-greatly-affected-by-eus-carbon-tax-association-186569> (дата обращения: 20.01.2024)

Что касается эффекта от *СВАМ* для стран глобального Юга в целом, то, по данным исследования Лондонской Школы Экономики по заказу Африканского Климатического Фонда, при нынешних ценах на *EUA* ожидается снижение экспорта африканских стран на 5,7% и снижение ВВП этих стран на 0,91% (в абсолютных цифрах – на 16 млрд долл.)¹⁸.

Неприятие инициативы *СВАМ* странами БРИКС и глобального Юга

В Китае тема *СВАМ* неоднократно озвучивалась Си Цзиньпином, в т.ч. на трехстороннем климатическом саммите Китая, Германии и Франции 16 апреля 2021 г. и на организованном США 22 апреля 2021 г. Саммите лидеров по климату, где глава КНР заявил: «Развитым странам следует ... воздерживаться от установления зеленых торговых барьеров»¹⁹. Последнее высказывание Си Цзиньпина по этому поводу было сделано на Национальной экологической конференции 18 июля 2023 года.

Китай предпринимает и другие шаги, в частности, расследование совместимости *СВАМ* с нормами ВТО. В июне 2023 г. на встрече по этой проблеме, организованной в ВТО по инициативе КНР, позиция Китая нашла поддержку Австралии, Сингапура, Саудовской Аравии, Новой Зеландии, Колумбии и Филиппин.

В полемике по *СВАМ* Китай задействовал и такую площадку, как глобальные климатические переговоры по линии РКИК ООН и Парижского соглашения. К последней Конференции Сторон РКИК ООН (COP-28, Дубай, декабрь 2023 г.) Китай подготовил официальное обращение, предлагающее в резолюции COP-28 зафиксировать «серьезную озабоченность по поводу зеленых барьеров, устанавливаемых отдельными странами»²⁰, и организовал специальное выступление своего представителя на COP-28 по поводу *СВАМ*.

Позицию Китая на COP-28 поддержала Бразилия, определившая *СВАМ* как дискриминационную меру, противоречащую соглашениям в рамках ООН²¹. Эта позиция привела к усилению трений Бразилии с ЕС: в декабре 2023 г. были прерваны их торговые переговоры. Аналогично переговоры с ЕС были «поставлены на паузу» Аргентиной, Парагваем и Уругваем.

Негативное отношение к *СВАМ* неоднократно высказывала Индия, которая также настаивает на расследовании в рамках ВТО, но, в отличие от Китая, не ограничивается обсуждением: в феврале 2023 г. эта страна объявила о намерении подать официальную

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders' Summit on Climate.

URL: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm (дата обращения: 20.01.2024)

²⁰ Weize Z. Brazil's anger over EU carbon tax infiltrates COP28. Politico Dec. 5, 2023 <https://www.politico.eu/article/brazil-anger-eu-carbon-tax-infiltrates-cop28-luiz-ignazio-lula-da-silva-china-india-south-africa/> (дата обращения: 20.01.2024)

²¹ Weize Z. Brazil's anger over EU carbon tax infiltrates COP28. Politico Dec. 5, 2023 <https://www.politico.eu/article/brazil-anger-eu-carbon-tax-infiltrates-cop28-luiz-ignazio-lula-da-silva-china-india-south-africa/> (дата обращения: 20.01.2024)

жалобу в ВТО. Министр промышленности и торговли Индии Пиюш Гойял характеризовал *СВАМ* как «непродуманную меру»²². По его словам, разные страны должны объединиться и решить «серьезную проблему *СВАМ*» коллективно.

Идею расследования инициативы *СВАМ* в рамках ВТО поддержали и африканские страны. Нота, представленная ими в ВТО, характеризует *СВАМ* как «одностороннюю экологическую меру», которая может привести к снижению ВВП континента на более чем 1% без заметного эффекта для климата. По выражению министра энергетики ЮАР, эта мера «неуместна и несправедлива», она «подрывает доверие, необходимое для решения проблемы изменения климата»²³.

Одним из первых оппонентов *СВАМ* стала Саудовская Аравия, инициировавшая в 2022 г. обсуждение данной темы в рамках Комитета ВТО по доступу к рынкам. На состоявшемся 18-19 октября 2022 г. обсуждении КСА определило указанный механизм как протекционистскую по своей природе меру²⁴. Саудовскую Аравию на этом заседании поддержали Индия и Казахстан.

Список оппонентов *СВАМ* не ограничивается упомянутыми странами. В разной степени к ним можно отнести также Иран, Объединенные Арабские Эмираты, Египет, Сербию, Белоруссию, Малайзию, Японию, Мозамбик, Алжир и ряд других государств, что создает возможность для формирования широкой коалиции, противостоящей инициативе ЕС.

Позиция России, БРИКС и группы BASIC

Президент РФ В.В. Путин неоднократно комментировал инициативу *СВАМ*, характеризуя ее как пример недобросовестной конкуренции. В своем последнем высказывании на эту тему (29 ноября 2023 года) В.В. Путин объяснил введение *СВАМ* стремлением ЕС погасить конкурентные преимущества России²⁵.

Дискриминационной мерой *СВАМ* был признан на онлайн-встрече министров экологии стран БРИКС 27 августа 2021 г.²⁶ Была продемонстрирована готовность к

²² *СВАМ* will kill EU manufacturing India will have its own carbon taxes-Goyal . The Hindu November 02, 2023 <https://www.thehindu.com/business/Economy/cbam-will-kill-eu-manufacturing-india-will-have-its-own-carbon-taxes-goyal/article67490421.ece> (дата обращения: 20.01.2024)

²³ Kurmayer N.J. At COP28, Europe must grapple with consequences of carbon tariff. Euractiv, Nov.27 2023 <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/at-cop28-europe-must-grapple-with-consequences-of-carbon-tariff/> (дата обращения: 20.01.2024)

²⁴ The Kingdom of Saudi Arabia urged the EU to further engage in consultations with Members, in order to ensure the full compliance of the *СВАМ* with WTO rules. Committee on Market Access - Formal Meeting 18-19 October 2022 <https://tradeconcerns.wto.org/en/stcs/details?imsId=85&domainId=СМА> (дата обращения: 20.01.2024)

²⁵ Путин назвал введение углеродного налога в ЕС попыткой погасить преимущества РФ. ТАСС, 29 ноября 2023 <https://tass.ru/politika/19415399> (дата обращения: 20.01.2024)

²⁶ EU: Proposed carbon border tax criticised by BRICS countries. Regfollower, August 30, 2021 <https://regfollower.com/eu-proposed-carbon-border-tax-criticised-by-brics-countries/> (дата обращения: 20.01.2024)

сотрудничеству в данном вопросе, но в дальнейшем никаких серьезных шагов в рамках БРИКС предпринято не было.

Гораздо большую активность проявила группа *BASIC* (Бразилия, Южная Африка, Индия, Китай). На 30-ом министерском совещании группы *BASIC* по изменению климата, организованном Индией 8 апреля 2021 г., было принято совместное заявление, выражавшее серьезную озабоченность в связи с односторонней корректировкой углеродных границ, которая является дискриминационной и противоречит принципам климатической справедливости и общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей (*Common but Differentiated Responsibility and Respective Capabilities, CBDR-RC* – принцип РКИК ООН, означающий право каждой страны определять состав климатических мер в зависимости от внутренней социально-экономической ситуации)²⁷.

Группа *BASIC* призвала развивающиеся страны к объединенной оппозиции «любому несправедливому переносу ответственности за сокращение выбросов с развитых стран на развивающиеся»²⁸. Последний демарш в адрес ЕС группа *BASIC* осуществила в декабре 2023 г. на COP-28, потребовав включить в повестку дня конференции пункт под названием «Озабоченности односторонними торговыми мерами, относящимися к изменению климата, и их возможным неблагоприятным воздействием на справедливый переход в контексте устойчивого развития»²⁹.

Выводы и предложения

Правовой нигилизм ЕС вызывает открытый протест в странах БРИКС и глобального Юга, некоторые из них называют *СВАМ* «экологическим колониализмом». В этом контексте предлагаемая активация темы *СВАМ* в повестке БРИКС означает для России появление новой линии сотрудничества с глобальным Югом, работающей на повышение международной роли РФ. Странами расширенного БРИКС это предсказуемо будет воспринято как сильный шаг России в поддержку их торговых интересов.

В контексте конфронтации РФ и ЕС грамотная работа по данному направлению позволит нанести Евросоюзу небывалый в истории ущерб по такой сверхчувствительной для ЕС теме, как климат, одновременно поставив под удар репутацию ЕС как торгового партнера. Грамотно выстроенная политическая и медийная кампания может раз и навсегда снять претензии Евросоюза на роль глобального лидера в области климата и лишить его многомиллиардных доходов от *СВАМ*, на которые ЕС рассчитывает в сложной экономической ситуации.

²⁷ Joint Statement issued at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change hosted by India on 8th April 2021. URL: https://www.environment.gov.za/mediarelease/basic_ministerialmeeting_climatechange_india (дата обращения: 20.01.2024)

²⁸ Ibid.

²⁹ Weize Z. Brazil's anger over EU carbon tax infiltrates COP28. Politico Dec. 5, 2023 <https://www.politico.eu/article/brazil-anger-eu-carbon-tax-infiltrates-cop28-luiz-ignazio-lula-da-silva-china-india-south-africa/> (дата обращения: 20.01.2024)

Безусловно, Евросоюз будет всеми силами противиться требованиям отмены *СВАМ*, которая поставит на грань банкротства весь Европейский зеленый курс, а с ним – и нынешнее руководство ЕС. Но у России с Китаем и Индией уже есть успешный опыт борьбы с аналогичной мерой ЕС – вводом в 2012 г. трансграничного углеродного налога на выбросы зарубежных авиакомпаний, совершающих полеты в аэропорты стран ЕС. Этот опыт может быть востребован и в нынешней ситуации.

В качестве первоочередных шагов по теме *СВАМ* в БРИКС могут быть предложены:

- включение вопроса о *СВАМ* в повестку саммита БРИКС в Казани (октябрь 2024 г.) и подготовка политической декларации по этому поводу;
- разработка представлений и иных акций БРИКС на 60-ом Совещании Рабочих органов РКИК ООН и Парижского соглашения (Бонн, июнь 2024 г.) и 29-ой Конференции Сторон РКИК ООН и Парижского соглашения (Баку, ноябрь 2024 г.);
- созыв конференции высокого уровня формата «БРИКС – глобальный Юг», посвященной рискам *СВАМ*, с целью формирования коалиции стран;
- организация массивной медийной кампании против *СВАМ* в СМИ стран БРИКС и глобального Юга с переносом дискуссии в глобальные сетевые ресурсы и западные СМИ.

Для планирования и координации работы необходимо создать Рабочую группу БРИКС по *СВАМ* с широкими полномочиями, располагающую адекватным бюджетом и опирающуюся на широкую экспертную сеть в странах БРИКС.

Действуя таким образом, Россия в рамках председательства в БРИКС получает реальные шансы организовать масштабное противодействие *СВАМ* ЕС, способное либо полностью устранить создаваемые им риски, либо серьезно их хеджировать.

Дата выпуска: 1 февраля 2024 года.

On the Russian BRICS Chairmanship Agenda

Author. Sergey Roginko, Ph.D. (Economics), Head, Environment & Development Center, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences; Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: roginco@bk.ru

Abstract. The paper examines the feasibility of including issues of countering the EU initiative to introduce a transboundary carbon tax (CBAM) into the agenda of the Russian BRICS presidency in 2024. The economic and geopolitical risks of BRICS countries and the Global South in connection with introduction of this initiative are analyzed. Forecasts are given for financial losses for the export industries of these countries within the framework of CBAM in the coming years and for the period up to 2040. An analysis is carried out of the positions on this issue of individual BRICS countries, BRICS as an organization, the BASIC group, as well as Turkey, African countries, as well as countermeasures, adopted by them at the level of the WTO and global climate negotiations within the framework of the

UNFCCC and the Paris Agreement. Recommendations are given on specific steps necessary to intensify BRICS activities in this direction during the Russian BRICS Chairmanship in 2024.

Keywords: *BRICS, BASIC group, EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), greenhouse gas emissions, Paris Agreement, UNFCCC, export industries, carbon footprint, carbon leakage, climate justice.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1320241622> EDN: <https://www.elibrary.ru/PDDKMU>

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

Release date: February 1, 2024.

Февральский саммит ЕС: итоги борьбы за внесение бюджетных изменений

О.Ю. Потемкина

Аннотация. В материале исследуются итоги внеочередного саммита Евросоюза, созванного в феврале 2024 года для среднесрочного пересмотра Многолетних финансовых рамок (МФР) на 2021-2027 годы. Анализируется переговорный пакет, предложенный председателем Евросовета Шарлем Мишелем, и условия, на которых премьер-министр Венгрии Виктор Орбан был готов согласиться с продолжением выделения финансовой помощи Украине. Автор делает вывод о временном поражении Орбана, которому не удалось продвинуть свои ключевые требования. Компромисс, достигнутый на саммите, не означает, что позиция Орбана не будет осложнять принятие Евросоветом решений в будущем, но возможности для венгерского вето сужаются.

Ключевые слова: саммит, многолетние финансовые рамки, Фонд помощи Украине, Венгрия, Виктор Орбан, расширение ЕС, право вето.

Утверждение бюджета Европейского союза – традиционно трудоёмкий процесс. Решение о среднесрочном пересмотре многолетних финансовых рамок (МФР) на 2021-2027 годы было важным для того, чтобы Евросоюз мог подготовленным вступить в год выборов в Европарламент и новый политический цикл.

Однако 14-15 декабря 2023 г. главы государств и правительств стран ЕС на саммите в Брюсселе не смогли прийти к консенсусу по поводу финансовой помощи Украине и, следовательно, утвердить новые параметры МФР. Решение было перенесено на 2024 год.

Изначально Комиссия ЕС запросила на следующие четыре года увеличенный бюджет в размере 65,8 млрд евро. Амбиции Европарламента (ЕП) были еще выше – 75,8 млрд евро³⁰. Принимая во внимание позицию «бережливых» стран (в т. ч. Дании, Австрии, Нидерландов, Швеции), председатель Евросовета Шарль Мишель накануне декабрьского саммита распространил скорректированное предложение по снижению суммы бюджета путём сокращения расходов на некоторые программы и

Автор. Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: olga_potemkina@mail.ru.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1420242329> EDN: <https://www.elibrary.ru/RTOVRW>

³⁰ Europe Daily Bulletin No. 13205 21 June 2023, P.2. Interim Report on the proposal for a mid-term revision of the multiannual financial framework 2021-2027. 22.9.2023. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0273_EN.html (дата обращения: 01.02.2024)

перераспределения средств в рамках его статей³¹. Такой частичный пересмотр способствовал сближению позиций государств-членов по МФР, но пакет, включающий 50 млрд евро помощи Украине, на самом саммите был заблокирован Венгрией. Премьер-министр страны Виктор Орбан добивался прекращения поддержки Украины в рамках МФР. «Вето на дополнительные деньги для Украины: вето для МФР», – заявил он в социальной сети X³².

Подготовка к февральскому саммиту

В преддверии внеочередного саммита, назначенного на 1 февраля 2024 г., 26 государств-членов вновь высказались за включение в МФР макрофинансовой помощи Украине в размере 50 млрд евро на 2024-2027 годы. До этого на протяжении нескольких месяцев премьер-министр Италии Джорджа Мелони, пользуясь хорошими отношениями с Орбаном, вела с Будапештом консультации с участием различных министерств и ведомств. Попытки уговорить Орбана предпринимал и президент Франции Эммануэль Макрон. Однако накануне саммита венгерский лидер по-прежнему выступал с требованиями ежегодного обсуждения использования Фонда помощи Украине³³ и единогласного утверждения дальнейшего финансирования. Уязвимость его позиции заключалась в том, что решение о предоставлении макрофинансовой помощи Евросоюза третьей стране принимается квалифицированным большинством голосов государств-членов. Орбан также стремился к тому, чтобы график выплат для его страны в соответствии с планом *NextGenerationEU* (финансирование восстановления экономик государств ЕС после пандемии) продлили после 2026 года, так как реализация венгерского национального плана была ранее отложена.

Переговоры по пересмотру бюджета в Совете *COREPER* (Комитет постоянных представителей стран-членов ЕС при Союзе) результатов не дали, но было достигнуто принципиальное согласие относительно налога на доходы частных компаний от замороженных активов Банка России (фактически конфискации) в качестве первого шага к их использованию для «восстановления Украины».

«Достижение согласия жизненно важно для авторитета [Евросоюза]», – подчеркнул председатель Евросовета в приглашении, разосланном накануне февральского саммита его участникам³⁴. Шарль Мишель заявил о намерении добиться единогласного решения

³¹ European Council meeting (14 and 15 December 2023) - Multiannual Financial Framework 2021-2027 Negotiating Box. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/68901/st00023-en23.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Press+statement+by+the+President+of+the+European+Council+Charles+Michel (дата обращения: 01.02.2024)

³² Europe Daily Bulletin, No. 13314, 15 December 2023, P.6.

³³ См. подробнее: Кондратьева Н.Б. Изменение правил финансовой поддержки территории Украины из бюджета ЕС// Европейская аналитика 2023 / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук / под общ. ред. К. Н. Гусева. – М.: ИЕ РАН, 2023. – 182 с. – Парал. тит. л. англ. – DOI 10.15211/978-5-98163-211-2. – EDN - RTMYWU – ISBN 978-5-98163-211-2. С. 46-56.

³⁴ Invitation letter by President Charles Michel to the members of the European Council. 31.01.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/31/invitation-letter-by-president-charles-michel-to-the-members-of-the-european-council/> (дата обращения: 02.02.2024)

по пересмотру бюджета с учётом неопределенности перспектив финансирования Украины со стороны США. Со своей стороны, лидеры политических групп Европарламента (Европейская народная партия, Социалисты и демократы, «Обновим Европу», Зелёные – Европейский свободный альянс, Европейские консерваторы и реформисты) выступили с призывом найти выход из тупика. «Мы ожидаем, что Европейский совет согласует экономическую и финансовую поддержку, предложенную в рамках Фонда помощи Украине... Дальнейшие задержки или ежегодное наложение вето не являются возможным вариантом», – подчеркнули они в совместном пресс-релизе³⁵.

В качестве компромисса по требованиям Орбана было предложено проводить ежегодные политические дебаты, но без права Будапешта блокировать выплаты Украине до 2027 года. Одни государства-члены ЕС выступали за более гибкий подход к требованиям венгерского премьер-министра, другие призывали к давлению на него, включая использование статьи 7 Договора о ЕС (ДЕС), которая предусматривает возможность приостановить право голоса страны-члена в Совете на основании «серьезного и устойчивого нарушения ценностей ЕС». Но вариант помощи Украине без участия Венгрии занял бы больше времени, стоил бы дороже и был бы чреват политическими рисками.

Достигнутый компромисс

Накануне саммита Шарлю Мишелю, Джордже Мелони и Эммануэлю Макрону удалось достичь компромисса с Виктором Орбаном. Об этом последний заявил утром 1 февраля на встрече с председателем Еврокомиссии, председателем Евросовета, президентом Франции, канцлером Германии и премьер-министром Италии. К ним присоединились также премьер-министры Испании, Польши и Бельгии, демонстрируя свою причастность к урегулированию проблемы.

Об отсутствии у Орбана намерения использовать право вето было объявлено почти сразу после открытия саммита. Его участники рассмотрели в качестве основы переговорный пакет, разработанный председателем Евросовета. Придя к единогласному решению о пересмотре МФР на 2021-2027 годы, они подтвердили выделение макрофинансовой помощи Украине на сумму 50 млрд евро (17 млрд в виде грантов и 33 млрд в виде займов).

Однако в Заключениях саммита, в качестве уступки Будапешту, Евросовет указал, что планирует проводить ежегодный обмен мнениями на основе доклада Комиссии об использовании средств из Фонда помощи Украине и соблюдении Киевом принципа верховенства права, уважения демократических институтов, борьбы с мошенничеством и коррупцией и защиты прав меньшинств, в том числе национальных. Также

³⁵ European Parliament Press Kit for the Special European Council of 1 February 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240129IPR17202/european-parliament-press-kit-for-the-special-european-council-1-february-2024> (дата обращения: 01.02.2024)

предусмотрено, что через два года, в случае необходимости, Евросовет пригласит Комиссию «внести предложения для рассмотрения в контексте новых МФР»³⁶.

Премьер-министр Венгрии в своем аккаунте в сети X охарактеризовал итоги переговоров следующим образом: «Миссия выполнена. Венгерские средства не окажутся на Украине, и у нас есть механизм контроля в конце первого и второго года»³⁷. Интересна и реакция на решения саммита Джорджи Мелони, отметившей рост финансирования управления миграцией, в том числе её «внешнего измерения», и прогнозирования миграционных потоков.

Таким образом, Европейский совет согласовал усиление новых приоритетов финансирования на 64,6 млрд евро, из которых 33 млрд составят займы и 31,6 млрд – гранты. Сумма распределена следующим образом:

- 50 млрд евро для Украины;
- 2 млрд евро на миграцию и управление границами;
- 7,6 млрд евро на соседство и мир;
- 1,5 млрд евро в Европейский фонд обороны в рамках нового инструмента *The Strategic Technologies for Europe Platform (STEP)*³⁸;
- 2 млрд евро для инструмента гибкости;
- 1,5 млрд евро для Резерва солидарности и помощи.

Решение саммита о среднесрочном пересмотре бюджета ЕС предусматривает перераспределение существующих бюджетных средств на общую сумму 10,6 млрд евро за счет следующих инструментов:

- 4,5 млрд евро будут выделены из программы Инструмент соседства, развития и международного сотрудничества (*NDICI*);
- 2,1 млрд евро – из программы исследований и инноваций «Горизонт Европа»;
- 0,6 млрд евро – из Резерва на корректировку последствий брекзита;
- 1,3 млрд евро – из Европейского фонда адаптации к глобализации;
- 1,1 млрд евро – из Фондов общей сельскохозяйственной политики и сплочения;
- 1 млрд евро – из программы здравоохранения (*EU4Health*)³⁹.

Ожидается, что на пленарном заседании Европарламента в конце февраля политическое решение прошедшего саммита по среднесрочному пересмотру бюджета будет

³⁶ Special meeting of the European Council (1 February 2024) – Conclusions. P.2. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+conclusions%2c+1+February+2024&__cf_chl_rt_tk=Bz7sNZFbGQmg5VNcLZRSHs9US2VhbSGQ98MuEudAv48-1707128179-0-gaNycGzNGyU (дата обращения: 05.02.2024)

³⁷ Europe Daily Bulletin No. 13341, 2 February 2024. P. 3,

³⁸ Платформа стратегических технологий для Европы.

³⁹ Special meeting of the European Council (1 February 2024) – Conclusions. P.9-10. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Council+conclusions%2c+1+February+2024&__cf_chl_rt_tk=Bz7sNZFbGQmg5VNcLZRSHs9US2VhbSGQ98MuEudAv48-1707128179-0-gaNycGzNGyU (дата обращения: 05.02.2024)

оформлено юридически без возможности внесения поправок. Между тем, перераспределение средств из таких значимых для граждан ЕС программ, как «Горизонт Европа» и здравоохранение, подвергла критике председатель ЕП Роберта Метсола, хотя в целом и она одобрила достигнутый компромисс⁴⁰. Важно подчеркнуть, что решения саммита открывают дорогу для завершения межинституциональных переговоров по учреждению Платформы стратегических технологий для Европы и Фонда помощи Украине. По линии последнего первый платёж запланирован на март.

Кроме того, главы государств и правительств приветствовали достигнутое ранее Советом *COREPER* согласие по Регламенту о налоге на доходы частных компаний от замороженных российских активов. Доработка текста произойдёт в течение нескольких недель. Тем временем Европейский центральный банк предупредил, что подобное решение может подорвать доверие к евро и дестабилизировать мировые финансовые рынки.

Заключение

Для России несомненный интерес представляют как решение саммита 1 февраля о продолжении помощи Украине, так и расстановка политических сил накануне начала нового политического цикла в ЕС в свете июньских выборов в Европарламент. Выделение очередного пакета финансовой помощи Киеву позволит поддержать бюджет Украины, а, значит, и её военный потенциал в течение определенного времени. Кроме того, в Брюсселе считают, что это важный сигнал для США последовать примеру ЕС.

На данном этапе решение о среднесрочном пересмотре бюджета Евросоюза выглядит как поражение Виктора Орбана, поскольку ни одно из его ключевых требований не выполнено: премьер-министр не добился разморозки субсидий, удерживаемых Еврокомиссией под предлогом проблем с верховенством закона в Венгрии, и лишился права вето на выплаты Украине до 2027 года. Он получил лишь незначительную уступку в виде ежегодных отчетов и дебатов об использовании средств, выделяемых Киеву через Фонд помощи Украине. Недавно Орбан потерял и своего ключевого союзника в ЕС, когда премьер-министром Польши стал проевропейски настроенный Дональд Туск. Премьер-министр Словакии Роберт Фицо, чья позиция по военной помощи Украине отличается от общеевропейской, не противопоставляет свою страну Евросоюзу и поддерживает как вступление Украины в ЕС, так и пакет помощи Киеву.

Ситуация может измениться по мере приближения выборов в ЕП, когда внимание последнего переключится на предвыборную кампанию. Кроме того, пересмотр бюджета через два года, согласно утверждённому МФР, может быть инициирован Евросоветом только при единогласии государств-членов Евросоюза. Теоретически это означает

⁴⁰ Press conference by Roberta Metsola, EP President following her participation at the European Council meeting: opening statement. URL: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/press-conference-by-roberta-metsola-ep-president-following-her-participation-at-the-european-council-meeting-opening-statement_1252122 (дата обращения: 05.02.2024)

новую возможность для блокировки решений и даёт Венгрии шанс на получение 10 млрд евро по линии *NextGenerationEU*.

Неоднозначны последствия саммита и для ЕС. Столь быстрое согласование среднесрочного пересмотра бюджета стало возможным только после того, как трио таких политиков, как Джорджа Мелони, Эммануэль Макрон и Шарль Мишель, подготовило компромиссный вариант решения и накануне саммита убедило Виктора Орбана не налагать вето на пакет финансирования Украины. К переговорам присоединились и главы других государств. Если бы решение было принято без участия Венгрии, это стало бы свидетельством отсутствия «европейского единства». Применение же столь радикальной меры, как статья 7 ДЕС, для приостановления права голоса государства-члена в Совете провоцировало бы дальнейшие расколы в ЕС. Кроме того, получить одобрение такого «ядерного варианта» со стороны всех стран организации было бы крайне затруднительно. В связи с этим рассматривался менее рискованный вариант – замораживание на неопределенный срок финансирования Венгрии по линии *NextGenerationEU*, что представляло бы большую угрозу для Орбана.

Достигнутый на саммите компромисс не означает, что право Венгрии на вето не сможет осложнить принятие Евросоветом решений в будущем (по Украине или другим темам). Орбан по-прежнему придерживается отличной от большинства стран Евросоюза позиции по вопросам военной помощи Украине, её вступлению в ЕС и по отношениям с РФ. Следует отметить, что Еврокомиссия с опозданием начала процедуру «скрининга» Украины, необходимую для каждого государства-кандидата. Вполне возможно, что процесс присоединения Украины к ЕС будет замедлен, чтобы успокоить не только Будапешт, но и ряд других европейских столиц, обеспокоенных рисками слишком быстрого расширения.

Дата выпуска: 9 февраля 2024 года.

The EU summit in February: results of the battle for budget revision

Author. *Olga Potemkina, Doctor of Political Science, Head of the Department of European integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: olga_potemkina@mail.ru. ORCID: 0000-0002-9844-4093*

Abstract. *The article examines results of the EU extraordinary summit in February 2024 for a mid-term revision of Multiannual Financial Framework (MFF) for 2021-2027. The author analyses the negotiation package proposed by the President of the European Council Charles Michel, and the conditions under which Hungarian Prime Minister Viktor Orban agreed to extend the financial assistance to Ukraine. Orban's temporary defeat, as he failed to sustain any of his key demands, and the compromise reached at the summit, do not mean that Hungary's position will no longer impede the European Council's work, but the window for Orban's veto is closing.*

Keywords: *summit, Multiannual Financial Framework, EU Facility for Ukraine, Hungary, Viktor Orban, EU enlargement, veto.*

Электронный журнал «Аналитические записки Института Европы РАН»,
2024, Выпуск I.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1420242329> EDN: <https://www.elibrary.ru/RTOVRW>

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

Release date: February 9, 2024.

Референдум об объединении Ирландии: шансы и перспективы

О.В. Охошин

***Аннотация.** В начале февраля 2024 года возобновлена работа автономного правительства Северной Ирландии. После двух лет разногласий Демократическая юнионистская партия (ДЮП) и британское правительство пришли к соглашению, по которому Лондон пересмотрел «Виндзорские рамки», а юнионисты возобновили работу в Североирландской Ассамблее, назначив своих представителей в региональную ветвь исполнительной власти страны. Впервые в истории пост Первого министра Северной Ирландии заняла лидер ирландских националистов М. О’Нил, которая в мае 2022 г. привела их к победе на выборах в Стормонт. Она заявила о «десятилетии возможностей», подразумевая перспективу выхода Северной Ирландии из состава Великобритании и её объединения с Республикой Ирландия. Эта стратегия может подорвать политическую стабильность в регионе и вызвать новый кризис власти.*

***Ключевые слова:** Великобритания, Северная Ирландия, ДЮП, Шинн Фейн, референдум, объединение Ирландии.*

После двухлетнего политического кризиса две ведущие североирландские партии – ДЮП (юнионисты) и Шинн Фейн (ирландские националисты) – восстановили работу автономных органов власти в этом британском регионе.

Такой результат стал итогом длительных переговоров между ДЮП и центральным правительством, которое пообещало пересмотреть «Виндзорские рамки» – соглашение между Лондоном и Брюсселем 2023 г. о таможенном регулировании британских товаров, отправляемых в Северную Ирландию, предусматривающее коридоры для их перемещения с разным уровнем проверок – «зеленый» (Британия – Северная Ирландия) и «красный» (Британия – ЕС)⁴¹.

Во многом на решение юнионистов повлияло общественное мнение – в середине января 2024 г. в Белфасте прошла крупнейшая за последние полвека забастовка работников общественных служб, которая объединила 16 профсоюзов и насчитывала около 170 тыс. участников⁴². Протестующие требовали от правительства Р. Сунака увеличения

***Автор. Охошин Олег Валерьевич** – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: ohoshin89@gmail.com*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1520243036> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/QCRZIX>

⁴¹ The Windsor Framework: a new way forward. February 2023. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138989/The_Windsor_Framework_a_new_way_forward.pdf (дата обращения: 13.02.2024)

⁴² Northern Ireland is experiencing its largest strike in 50 years due to discontent over the deep political crisis. 18.01.2024. URL: <https://pledgetimes.com/northern-ireland-is-experiencing-its-largest-strike-in-50-years-due-to->

заработной платы с учетом инфляции. В ответ Лондон заявил, что необходимые средства будут выделены, но только после того, как в Северной Ирландии будет восстановлена автономная исполнительная власть.

Главным требованием ДЮП к центральной власти был пересмотр «Виндзорских рамок» для упрощения таможенных проверок между Северной Ирландией и остальной частью Соединённого Королевства. Правительство Р. Сунака пообещало заменить «зеленый коридор» для товарообмена между ними собственной системой таможенного регулирования на основе правил Единого внутреннего рынка ЕС.

Лондон обязуется постоянно применять принципы взаимного признания и недискриминации к североирландским товарам в Великобритании, а также планирует создать новую организацию *Intertrade UK*, которая будет предоставлять консультации и содействие бизнесу, стимулировать внутреннюю торговлю и проводить исследования рынка. Для предпринимателей будет создана собственная площадка (Британский совет «Восток – Запад» (*UK East-West Council*)), которая объединит ключевых представителей правительства и бизнеса для углубления связей между Северной Ирландией и остальными частями Британии в сферах торговли, транспорта, образования и культуры⁴³.

Соглашение между правительством Р. Сунака и ДЮП вызвало шквал критики со стороны брекзитёров-тори, уверенных, что премьер-министр оставил Северную Ирландию в правовом поле ЕС, мешающем стране устанавливать собственные стандарты таможенного регулирования. Б. Джонсон вместе со своими сторонниками назвал итоги переговоров Лондона с юнионистами «катастрофой» и потребовал от Р. Сунака пересмотреть достигнутое соглашение. Д. Фрост, бывший глава британской переговорной группы по выходу Соединенного Королевства из состава ЕС, заявил, что действия премьер-министра подрывают рыночно-ориентированные реформы, импульсом для которых стал брекзит⁴⁴. Юнионисты, в своем большинстве брекзитеры, заключили соглашение с Лондоном, которое позволяет обеспечить практически беспрепятственный доступ товаров из Северной Ирландии на внутренний рынок Соединенного Королевства, тем самым обеспечивая их конкурентоспособность, а также исключить автоматическое следование законодательству ЕС. Признавая, что соглашение не идеально, Дж. Дональдсон не преминул упрекнуть Б. Джонсона, который много обещал, но не сделал, в отличие от Р. Сунака.

Преодолев на время политический кризис в Северной Ирландии и убедив ДЮП и Шинн Фейн восстановить власть в регионе, правительство Р. Сунака непроизвольно усилило

discontent-over-the-deep-political-crisis/#:~:text=Northern%20Ireland%20is%20experiencing%20its,that%20territory%20in%2050%20years (дата обращения: 13.02.2024)

⁴³ Safeguarding the Union. January 2024. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65ba3b7bee7d490013984a59/Command_Paper__1_.pdf (дата обращения: 13.02.2024)

⁴⁴ Sunak faces Brexiteer backlash over DUP deal. 31.01.2024. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2024/01/31/sunak-brexiteer-backlash-over-dup-deal/> (дата обращения: 13.02.2024)

центробежные тенденции внутри самого Соединенного Королевства. Впервые за всю историю региона Североирландская Ассамблея утвердила на должность Первого министра кандидата от победившей на выборах 2022 г. Шинн Фейн. Им стала лидер партии 47-летняя Мишель О'Нил. После вступления в должность она заявила, что правительство региона начнет подготовку референдума об объединении Ирландии и что его проведение планируется в течение ближайших десяти лет⁴⁵.

В Северной Ирландии сложились факторы, которые усиливают позиции Шинн Фейн на фоне некоторого спада популярности юнионистских партий. Во-первых, демографические показатели в регионе демонстрируют прирост католиков, которые составляют большинство электората Шинн Фейн. Согласно трем последним всеобщим переписям населения их доля среди жителей Северной Ирландии с 2001 по 2021 г. возросла на 1,9% (2001 г. – 43,8%⁴⁶, 2011 г. – 45%⁴⁷, 2021 г. – 45,7%⁴⁸) на фоне сокращения протестантского населения (2001 г. – 53,1%, 2011 г. – 48%, 2021 г. – 43,5%). Во-вторых, Шинн Фейн лучше реагирует на запросы и злободневные потребности избирателей, что наглядно показали результаты выборов в Североирландскую Ассамблею 2022 г. (Шинн Фейн – 30%, ДЮП – 27,8%, Альянс – 18,9%, ОЮП⁴⁹ – 10%, СДЛП⁵⁰ – 8,9%, ТЮГ⁵¹ – 1,1%, «Люди важнее прибыли» – 1,1%)⁵² и муниципальные советы в 2023 г. (Шинн Фейн – 30,9%, ДЮП – 23,3%, Альянс – 13,3%, ОЮП – 10,9%, СДЛП – 8,7%, другие партии и независимые кандидаты – 12,8%)⁵³.

С правовой и практической точек зрения Шинн Фейн столкнется с трудностями при подготовке референдума на этапе его согласования с Лондоном и Дублином. Юридическое основание для голосования – право жителей острова Ирландия на самоопределение, закрепленное Белфастским соглашением 1998 г. В нем указано, что

⁴⁵ Michelle O'Neill: Vote on united Ireland can take place in next decade. 04.02.2024. URL: <https://www.irishexaminer.com/news/arid-41324218.html> (дата обращения: 13.02.2024)

⁴⁶ Northern Ireland Census 2001. Key Statistics Report. 19.12.2002. URL: <https://www.nisra.gov.uk/sites/nisra.gov.uk/files/publications/2001-census-results-key-statistics-report-press-release.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

⁴⁷ Northern Ireland Census 2011. Key Statistics Report. 11.12.2012. URL: <https://www.nisra.gov.uk/sites/nisra.gov.uk/files/publications/2011-census-results-key-statistics-press-release-11-december-2012.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

⁴⁸ Northern Ireland Census 2021. Key Statistics Report. 22.09.2022. URL: <https://www.nisra.gov.uk/system/files/statistics/census-2021-main-statistics-for-northern-ireland-phase-1-press-release.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

⁴⁹ Ольстерская юнионистская партия (The Ulster Unionist Party) основана в 1905 г. и до начала XXI в. оставалась ведущей политической организацией юнионистов, принимала активное участие в подготовке и утверждении Белфастского соглашения 1998 г.

⁵⁰ Социал-демократическая лейбористская партия (The Social Democratic and Labour Party) основана в 1970 г. и традиционно объединяет националистов, разделяющих республиканские взгляды и идею выхода Северной Ирландии из состава Соединённого Королевства.

⁵¹ Партия «Традиционный юнионистский голос» (The Traditional Unionist Voice) образовалась после раскола ДЮП в 2007 г. и выступает против совместного формирования автономных органов власти с Шинн Фейн.

⁵² Northern Ireland Assembly Election 2022. 18.05.2022. UR: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9549/CBP-9549.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

⁵³ Local elections 2023: Results and analysis. 22.05.2023. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9798/CBP-9798.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

британское и ирландское правительства обязуются признать легитимность голосования большинства жителей острова и внести в национальные парламенты соответствующие законопроекты⁵⁴. Эти нормы права продублированы в Законе о Северной Ирландии 1998 г., который также установил временные рамки для референдума – не чаще одного раза в семь лет⁵⁵.

Тем не менее Лондон сохранил за собой рычаги влияния на подготовку референдума: британское правительство, в частности министр по делам Северной Ирландии, определяет, следует ли давать этой инициативе законодательный ход. Если министр сочтет, что большинство жителей Северной Ирландии выступает за объединение с Республикой Ирландия, он должен издать соответствующий указ со сроками его проведения, списком вопросов, которые следует поставить на голосование, а также дополнительными пунктами, которые можно в него внести, и лицами, имеющими право в нем участвовать⁵⁶.

Из-за размытости формулировок Белфастского соглашения и Закона о Северной Ирландии 1998 г. сложно четко определить критерии, которые однозначно должны побудить Лондон одобрить проведение референдума. В документах не указано, сколько соцопросов и на протяжении какого периода региональное правительство должно организовать, как подтверждать достоверность и объективность данных перед тем, как направить запрос на референдум министру по делам Северной Ирландии.

По опросам, доля в Северной Ирландии тех, кто поддерживает идею референдума, за последние годы снизилась (2021 г. – 41%⁵⁷, 2022 г. – 41%⁵⁸, 2023 г. – 31%⁵⁹). Во многом это связано с региональным политическим кризисом, усугубившим негативные социально-экономические последствия брекзита, пандемии коронавируса и рецессии. Местные жители в том же опросе согласились (74%), что ни одна партия не должна иметь права приостанавливать работу Ассамблеи. Они больше обеспокоены резким ростом стоимости жизни, а вопрос пересмотра конституционного статуса Северной Ирландии отошел на второй план.

⁵⁴ The Belfast Agreement 1998. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf (дата обращения: 13.02.2024)

⁵⁵ Northern Ireland Act 1998. URL: <https://wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gb/gb443en.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Ulster and the Union: the view from the North. Lord Ashcroft Polls. December 2021. URL: <https://lordashcrofthpolls.com/wp-content/uploads/2021/12/LORD-ASHCROFT-POLLS-Ulster-and-the-Union-1.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

⁵⁸ Latest poll shows growing support for Irish unity. 22.08.2022. URL: https://www.irishnews.com/news/northernirelandnews/2022/08/22/news/latest_poll_shows_growing_support_for_irish_unity-2805027/ (дата обращения: 13.02.2024)

⁵⁹ Restoring the Assembly? The Institute of Irish Studies Survey. November 2023. URL: <https://www.liverpool.ac.uk/media/livacuk/humanitiesampsocialsciences/documents/Restoring.The.Assembly.Survey,November,2023.pdf> (дата обращения: 13.02.2024)

Перспектива референдума

Шинн Фейн предпринимала попытки убедить Лондон и Дублин провести референдум о статусе Северной Ирландии, но неоднократно сталкивалась с отказом. В 2020 г. по инициативе коалиционного правительства Республики Ирландия был создан новый отдел государственной службы (*Shared Island Unit*) с целью активизировать трансграничные отношения с Северной Ирландией, но перспективами референдума он не занимается. Бывший в то время премьер-министром Республики Ирландия М. Мартин подчёркивал, что голосование о статусе острова в ближайшие пять лет не входит в повестку его правительства.

В 2022 г. Шинн Фейн совместно с активистами общественной организации «Будущее Ирландии» обратилась к Л. Варадкару, премьер-министру изумрудного острова, с инициативой создать отдельную Гражданскую ассамблею для разработки «дорожной карты» подготовки и проведения референдума. Главный аргумент националистов – негативные последствия брекзита можно эффективно преодолеть путём объединения острова под эгидой Республики Ирландия, усилив таким образом её экономический потенциал. Но Дублин проигнорировал инициативу Шинн Фейн, утвердив вместо нее Гражданские ассамблеи, которые рассматривали частные вопросы в Республике Ирландия (улучшение инфраструктуры Дублина и создание природоохранных зон).

Британское правительство также отвергло идею референдума. Р. Сунак по итогам встречи 5 февраля 2024 г. в Белфасте с М. О’Нил и заместителем Первого министра Северной Ирландии Э. Литтл-Пенджелли (ДЮП) заявил, что соглашение между националистами и юнионистами не только смогло восстановить исполнительную власть в регионе, но и предоставило ей больший объем финансирования и полномочий, чем ранее, чтобы помогать семьям и предприятиям по всей Северной Ирландии: «Повседневные задачи важнее конституционных изменений», – подчеркнул Р. Сунак⁶⁰.

Выводы

Формирование местного правительства во главе с лидером националистов М. О’Нил стало историческим событием – впервые Шинн Фейн смогла назначить своего представителя на должность Первого министра Северной Ирландии, которая долгие годы сохранялась за юнионистами. Перед Шинн Фейн открылись возможности для реформ, направленных на решение наиболее важных вопросов социально-экономического развития региона (снижение реальных доходов населения, проблемы в здравоохранении, образовании, кризис жилищного строительства). Если партия будет и дальше активно продвигать идею референдума, то это наверняка внесёт разлад не только во взаимоотношения Лондона и Белфаста, но и поставит под угрозу работу правительства Северной Ирландии.

⁶⁰ Sunak seals the power-sharing deal amid Irish unity row: historic moment. 05.02.2024. URL: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-13046021/Rishi-Sunak-Sinn-Fein-Michelle-ONeill-referendum-Irish-unification-Belfast-powersharing.html> (дата обращения: 13.02.2024)

Шинн Фейн с практической и правовой точек зрения будет сложно организовать голосование, потому что оно одновременно должно проводиться на всём острове, поделённом между Соединённым Королевством и Республикой Ирландия – государствами с разными правовыми системами и политическими традициями. Дополнительное препятствие в том, что Шинн Фейн в Республике Ирландия находится в оппозиции к коалиционному правительству Л. Варадкара, которое не собирается обсуждать с националистами перспективы объединения Ирландии.

Восстановление автономных органов власти в Северной Ирландии в 2024 г. не гарантирует долгосрочной политической стабильности, а вопрос о референдуме может расколоть правительство региона.

Дата выпуска: 4 марта 2024 года.

Referendum on Irish unity: chances and prospects

Author. *Oleg Okhoshin, Candidate of Historical Sciences, Senior Research Fellow of Centre for British Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3 Mokhovaya Street, 125009 Moscow, Russia. E-mail: ohoshin89@gmail.com*

Abstract. *At the beginning of February 2024 the power-sharing system in Northern Ireland was restored. After two years of disagreements, the Democratic Unionist Party (DUP) and the UK government came to an agreement under which London revised the Windsor Framework and the unionists continued to work in the Northern Ireland Assembly and appointed their representatives to regional executive power. For the first time in history the post of First Minister of Northern Ireland was allocated to the nationalist leader M. O'Neill, who led SF to victory in the Stormont elections in May 2022. She announced a "decade of opportunity", by which she meant the prospect of NI secession from the UK and unification with the neighboring Republic of Ireland. The implementation of this strategy could undermine political stability in the region and cause a new crisis of power.*

Keywords: *UK, Northern Ireland, DUP, Sinn Fein, referendum, Irish unity.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1520243036> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/QCRZIX>

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

Release date: March 4, 2024.

Парламентские выборы в Республике Беларусь как элемент конституционной реформы

Н.М. Межевич, В.В. Шимов

Аннотация. 25 февраля 2024 года в Белоруссии состоялся Единый день голосования, в рамках которого был избран новый состав Палаты представителей Национального собрания, а также депутаты местных советов. Прошедшую кампанию следует рассматривать в контексте конституционной реформы, которая проходит в Белоруссии, а также как подготовительный этап к политическому транзиту, который может состояться во временном горизонте десяти лет. Авторы проанализировали изменения в партийной системе Республики Беларусь, а также международный аспект выборов и реакцию на них внешних наблюдателей.

Ключевые слова: Белоруссия, политический транзит, политические партии, партийная система, выборы, международные наблюдатели.

25 февраля 2024 года в Республике Беларусь состоялся Единый день голосования (ЕДГ) – граждане избирали депутатов Национального собрания (белорусский парламент) и местных советов. Это была первая крупная избирательная кампания в Республике после масштабного политического кризиса 2020 г. и изменения Конституции в 2022 году.

В целом система власти в Республике Беларусь стала прочнее как по отношению к 2022 г., так и 2020 году. Её выстраивание не завершено, но текущая основа позволяет решить эту задачу.

Выборы в Национальное собрание как предпосылка выборов в Совет Республики и Всебелорусское народное собрание

Выдвижение кандидатов в члены Совета Республики (верхней палаты парламента) начинается через 15 дней и заканчивается не позднее чем через 25 дней после ЕДГ.

В течение 25-35 дней после Единого дня голосования должен быть сформирован новый состав Совета Республики (СР). Он является органом территориального представительства, в который избираются по 8 делегатов от областей и города Минска.

Авторы. Межевич Николай Маратович – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: mez13@mail.ru

Шимов Всеволод Владимирович – кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник, Институт Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: vs.shimoff@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1620243743> EDN: <https://www.elibrary.ru/PSPKWR>

Еще 8 человек назначаются по президентской квоте. Члены СР от областей избираются на собраниях, включающих всех депутатов местных советов базового уровня области. Члены СР от города Минска избираются на заседании городского совета депутатов. Таким образом, ЕДГ запустил процедуру обновления всей вертикали власти в Беларуси.

Единый день голосования также предваряет еще одно важное политическое событие в жизни Беларуси – начало работы Всебелорусского народного собрания (ВНС) в качестве конституционного органа. Оно должно начать работу в течение 60 дней после ЕДГ, то есть не позднее 25 апреля. Учитывая, что в состав ВНС войдут представители как депутатского корпуса Национального собрания, так и делегаты от местных советов, ЕДГ стал важным этапом в формировании новой архитектуры власти.

Численность ВНС составляет до 1200 человек: туда входят Президент, представители всех ветвей власти, местных советов депутатов, гражданского общества. Членство в ВНС также предусмотрено для прекратившего свои полномочия Президента. Созывается ВНС раз в год (возможны и внеочередные собрания), и у него имеется постоянно действующий президиум во главе с председателем.

Новый орган получит весьма широкие полномочия: ВНС утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину и концепцию национальной безопасности, а также решает вопросы об отправке военнослужащих за пределы Беларуси, введения военного и чрезвычайного положения. ВНС получит право смещать Президента и решать вопрос о легитимности выборов. Помимо этого, ВНС назначает судей и членов Центральной избирательной комиссии. Ранее эти функции принадлежали главе государства. Решения ВНС будут носить обязательный характер и «могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов». Механизм избрания ВНС в тексте Конституции не прописан, и его определил отдельный закон (вступил в силу 7 февраля 2023 г.).

К вопросу о перераспределении полномочий Президента Республики Беларусь

Считается, что перераспределение полномочий между главой государства и ВНС – это часть подготовки к транзиту власти в Беларуси и переходу от суперпрезидентской модели, тесно связанной с фигурой А.Г. Лукашенко, к более децентрализованной модели, опирающейся на институты, – то, что некоторые белорусские эксперты называют «коллективным Лукашенко»⁶¹.

В связи с этим встает вопрос о сохранении политической и, как следствие, экономической модели, сложившейся в стране. Очевидно, что это связано с дальнейшими политическими планами белорусского лидера. Его отход от власти и передача полномочий новым институтам не будут одномоментными, а действующий

⁶¹ «Коллективный Лукашенко». Какую систему нужно построить в Беларуси, чтобы сохранить суверенитет. СТБ [Электронный ресурс]. URL: <https://ctv.by/kollektivnyy-lukashenko-kakuyu-sistemu-nuzhno-postroit-v-belarusi-chtoby-sohranit-suverenitet> (дата обращения: 26.02.2024)

Президент еще долгое время будет сохранять контроль над политической системой страны. В ходе ЕДГ А.Г. Лукашенко «приоткрыл завесу» над интригой и объявил о намерении баллотироваться на президентских выборах 2025 года. Таким образом, он, скорее всего, останется на посту Президента Беларуси до 2030 года. Весьма вероятно, что одновременно А.Г. Лукашенко займет и пост председателя ВНС, вновь замкнув на себя властный контур страны.

Сделанное в рамках выборов заявление о готовности выдвигаться на новый срок лишь частично проясняет данный вопрос. Появление ВНС, его президиума и председателя, создают возможности для различных конфигураций. Один из возможных вариантов – перемещение А.Г. Лукашенко на пост председателя ВНС с последующим выдвижением преемника, который займет пост президента с ограниченными полномочиями в 2025 году. Другой вариант – выдвижение преемника на пост председателя ВНС при сохранении за А.Г. Лукашенко позиции Президента. Третий вариант – совмещение А.Г. Лукашенко обеих властных позиций.

В свете этого высока вероятность, что от идеи властного дуумвирата как переходной формы политического транзита в Беларуси отказались. Это может быть связано с негативным опытом Казахстана, где применялась похожая модель двоевластия, которая закончилась политической дестабилизацией в январе 2022 г., и привела к полному отстранению Н.А. Назарбаева от власти. Не в пользу идеи дуумвирата говорит и текущая геополитическая ситуация, в которой Беларусь оказалась на переднем рубеже противостояния России и коллективного Запада. Южные и западные границы Белоруссии сегодня, по сути, представляют собой «холодный фронт» с риском превращения в «горячий».

Беларусь в качестве союзника России не даёт замкнуть дугу антироссийских политических режимов, протянувшуюся вдоль западных рубежей РФ от Финляндии до Украины. Кроме того, «белорусский балкон» нависает над восточным флангом НАТО. Благодаря фактору союзнических отношений Беларуси и России в умах западных стратегов возник феномен Сувалкского коридора, который превращает Прибалтику в своего рода геополитический мешок. Наличие Беларуси в качестве стратегического тыла Калининградской области препятствует каким-либо планам по изоляции российского эксклава.

Срезание этого «белорусского балкона» остается одной из основных задач Запада в рамках стратегии сдерживания России⁶². Учитывая союзнический характер белорусско-российских отношений и размещение на территории Беларуси российского ядерного оружия, прогнозировать военное вторжение не приходится. Основным инструментом становится политическая дестабилизация, а ситуация политического транзита и двоевластия в Беларуси создала бы для этого благодатную почву.

⁶² Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States. Edited by Nora Vanaga, Toms Rostoks. Copyright 2019. 300 p.

Новое в формировании партийной системы Республики Беларусь

Значимый момент в связи с ЕДГ – перспективы белорусской партийной системы. Её развитие носит особый характер на фоне и европейских, и постсоветских государств. Белорусская политическая система до настоящего времени характеризовалась крайне низкой ролью политических партий и их слабой представленностью в системе власти.

Вертикаль исполнительной власти в Беларуси традиционно формируется на внепартийной основе, а А.Г. Лукашенко – внепартийный лидер. Парламент, который в западной политической традиции является основным местом партийного представительства, в Беларуси также формировался преимущественно на внепартийной основе. Из 110 депутатов Палаты представителей разных созывов партийную принадлежность имело порядка 20 депутатов.

Не благоприятствует развитию политических партий и избирательная система Беларуси. Выборы в Национальное собрание проводятся по одномандатным мажоритарным округам – от каждого избирается по одному депутату по принципу простого большинства. В условиях изначальной слабости партийной системы такой принцип не способствует выдвижению кандидатов, представляющих политические партии. В этой связи в Беларуси периодически обсуждается идея перехода от мажоритарной системы к смешанной, которая обеспечила бы квоту партийного представительства в Национальном собрании. В частности, с этой идеей неоднократно выступал лидер Либерально-демократической партии Беларуси Олег Гайдукевич⁶³.

Выборы 25 февраля 2024 года прошли по старой мажоритарной системе. Тем не менее, существенное расширение партийного представительства в Национальном собрании действительно произошло. В 2023 г. была проведена процедура перерегистрации политических партий, и в результате их число сократилось с 15 до 4. Несмотря на это, данную меру можно считать направленной на оздоровление партийной системы и стимулирование ее развития: были ликвидированы нежизнеспособные и фактически неработающие структуры.

Еще одним важным новшеством для белорусской партийной системы стало преобразование республиканского общественного объединения «Белая Русь» в партию. Дискуссии о необходимости такого шага велись давно⁶⁴. «Белая Русь» была создана как общественное объединение в 2007 г. и с самого начала позиционировала себя как общественное движение в поддержку главы государства и его политики. По словам самого А.Г. Лукашенко, «созданная по народной инициативе “Белая Русь” стала по-настоящему массовым движением, одним из столпов гражданского общества, ядром здоровых и конструктивных сил нашей страны»⁶⁵. В качестве членов общественного объединения кандидаты от «Белой Руси» присутствовали в разных созывах Палаты

⁶³ Гайдукевич: в политике не место партиям и политикам, финансируемым извне // БелТА. 20.09.2021. URL: <https://www.belta.by/politics/view/gajdukevich-v-politike-ne-mesto-partijam-i-politikam-finansiruemyum-izvne-460686-2021/> (дата обращения: 26.02.2024)

⁶⁴ Шендик Т.А. «Белая Русь»: путь к партии? // Беларуская думка. 2017, №6. – С. 79-84.

⁶⁵ Республиканское общественное объединение «Белая Русь» // Президент Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/belarus/society/obedinenija/belaja-rus> (дата обращения: 26.02.2024)

представителей Национального собрания. Однако в условиях суперпрезидентского правления и неразвитой партийной системы потребности в партии власти, по большому счету, не было.

Новый состав Палаты представителей, который будет сформирован по итогам голосования 25 февраля, впервые в истории этого органа станет преимущественно партийным. «Белая Русь» займет 51 из 110 депутатских мест (46,3%), Республиканская партия труда и справедливости – 8 мест (7%), Коммунистическая партия Беларуси – 7 (6%), Либерально-демократическая партия Беларуси – 4 (3%). По-прежнему высока доля беспартийных депутатов – на них в совокупности приходится 40 мест (36% депутатского корпуса). Но говорить о том, что роль партий в белорусской политической системе существенно возрастет, пока преждевременно. Она остается ориентированной на главу государства, который задает основную политическую и идеологическую повестку. В такой системе политические партии могут претендовать лишь на второстепенную вспомогательную роль.

Следует также отметить, что среди парламентских партий отсутствуют оппозиционные в традиционном понимании этого термина, т. е. партии, стоящие на критических позициях в отношении действующей власти и предлагающие альтернативную программу развития. Все парламентские партии стоят на позициях поддержки главы государства и проводимого им курса, различаясь лишь нюансами своих программ. Коммунистическая партия и РПТС условно представляют левый фланг, Белая Русь – центр, а ЛДПБ – правых. Близость политических позиций и сохраняющаяся слабость партийной системы не способствуют развитию межпартийной конкуренции в ее обычном понимании.

Реакция международного сообщества на выборы в Национальное собрание и местные советы депутатов оказалась в целом предсказуемой. Наблюдатели от ШОС и СНГ выразили удовлетворение организацией и ходом голосования, признав прошедшие выборы прозрачными и демократичными⁶⁶. Присутствовали и наблюдатели от европейских стран, в основном представители несистемных европейских партий, прибывшие в Беларусь в индивидуальном порядке и не представлявшие какие-либо европейские институты. Одной из наиболее ярких персон европейского пула наблюдателей стал Гуннар Линдерман из партии «Альтернатива для Германии». Наблюдательная миссия ОБСЕ, которая по традиции представляет западный взгляд на выборы, отсутствовала.

Европейский союз выступил с заявлением по поводу белорусских выборов. По словам Высокого представителя ЕС, «постоянно повышающийся и беспрецедентный уровень

⁶⁶ Миссия наблюдателей ШОС признает прошедшие в Беларуси выборы прозрачными, достоверными и демократичными // Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь. URL: <https://rec.gov.by/ru/from-telegram-ru/view/missija-nabljudatelej-shos-priznaet-proshedshie-v-belarusi-vybory-vybory-prozrachnymi-dostovernymi-i-1607-2024> (дата обращения: 29.02.2024); Миссия наблюдателей от СНГ пришла к выводу, что выборы в Беларуси проведены в полном соответствии с Конституцией и Избирательным кодексом, открыто и гласно // Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь. URL: <https://rec.gov.by/ru/from-telegram-ru/view/missija-nabljudatelej-ot-sng-prishla-k-vyvodu-chto-vybory-v-belarusi-provedeny-v-polnom-sootvetstvii-s-1606-2024> (дата обращения: 29.02.2024)

репрессий, нарушений прав человека, ограничений на участие в политической жизни и доступ к независимым СМИ со стороны режима Лукашенко самым серьезным образом подорвали легитимность избирательного процесса. В этом контексте очевидно, что критерии проведения демократических выборов не были соблюдены и у новых парламентских и местных депутатов нет демократической легитимности»⁶⁷. В заявлении также выражается сожаление по поводу отсутствия на выборах наблюдательной миссии от ОБСЕ и говорится о поддержке «белорусских демократических сил и гражданского общества».

Фактически ОБСЕ заранее дала оценку выборам в Беларуси, продолжая дискредитировать себя и исключая возможность своего участия в процессе наблюдения за выборами. Курс ЕС на непризнание легитимности действующей белорусской власти остается неизменным и будет способствовать росту взаимного отчуждения между официальным Минском и коллективным Западом. Подобная позиция ЕС объективно работает и на укрепление восточного вектора внешней политики Минска, развитие его связей с незападными центрами силы – в рамках ШОС и БРИКС.

Выводы

Выборы в Палату представителей Национального собрания и местные советы депутатов стали важным шагом в формировании обновлённой архитектуры власти. Это подготовительный этап к запуску нового конституционного органа – Всебелорусского народного собрания, к которому должна перейти значительная часть президентских полномочий. Важным новшеством прошедших выборов стало усиление роли политических партий, которые впервые получили большинство в Палате представителей. Политическая реформа закладывает предпосылки для постепенной децентрализации властных полномочий и их перераспределения между политическими институтами. Однако реальностью это станет не раньше 2030 года. Консервации суперпрезидентской модели правления в Беларуси во многом способствует предельно напряженная внешнеполитическая обстановка. В подобных условиях такая модель власти воспринимается как надежный гарант внутривластной стабильности, а вопросы реального политического транзита переносятся на более поздний срок. Курс на многоуровневое, высокоэффективное сотрудничество с Россией также является фактором, стабилизирующим обстановку в Беларуси и объективно работающим на укрепление действующей политической модели.

Дата выпуска: 12 марта 2024 года.

⁶⁷ Беларусь: заявление Высокого представителя относительно парламентских и местных выборов // Представительство Европейского союза в Республике Беларусь. 27.02.2024. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/беларусь-заявление-высокого-представителя-относительно-парламентских-и-местных-выборов_ru?s=218 (дата обращения: 29.02.2024)

Parliament election in Belarus as an element of constitutional reform

Authors. *Mezhevich N., Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the Center for Belarusian Studies, Department of Social and Political Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: mez13@mail.ru*

Shimov V., Candidate of Science (Politics), Senior fellow of the Center for Belarusian Studies, Department of Social and Political Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences.

Abstract. *On February 25, 2024, a single voting day took place in Belarus, during which new members of the House of Representatives of the National Assembly, as well as deputies of local councils, were elected. The campaign should be considered in the context of constitutional reform in Belarus, as well as a preparatory stage for political transition, which can happen within 10 years. The authors analyze changes in the party-political system of the Republic of Belarus, the international aspect of elections and reaction of external players in the West and the East.*

Key words: *Belarus, political transit, political parties, party-political system, elections, international observers.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1620243743> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/PSPKWR>

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

Release date: March 12, 2024.

Президентские выборы в Финляндии 2024 года

Н.С. Плевако

Аннотация. В статье анализируются ход и результаты президентских выборов в Финляндии в январе-феврале 2024 года. Выборы отличались большой активностью избирателей, что объясняется обострением международной обстановки и растущей значимостью вопросов безопасности, относящихся преимущественно к прерогативам президентской власти. Представлены результаты голосования за кандидатов от крупнейших политических сил страны, причины их успехов и неудач. Основное внимание уделено участникам второго тура: А. Стуббу, представителю Национальной коалиционной партии, победившему на выборах, и П. Хаависто, члену партии Зеленых, выдвигавшемуся от объединения выборщиков. Автор приходит к выводу, что президентские выборы выявили консолидированный подход различных политических сил к проблемам внешней политики и безопасности.

Ключевые слова: Финляндия, президентские выборы, Национальная коалиционная партия (НКП), «Истинные финны» (ИФ), Социал-демократическая партия Финляндии (СДПФ), А. Стубб, П. Хаависто, С. Ниинистё, Ю. Халла-ахо, Л. Андерссон.

В январе-феврале 2024 года состоялись очередные выборы президента Финляндской республики.

В первом туре ни один из девяти кандидатов не набрал необходимое для победы количество голосов. Во втором туре соперниками стали Александр Стубб из Национальной коалиционной партии и Пекка Хаависто, член партии Зеленых, выдвигавшийся не от своей партии, а от объединения выборщиков. Выборы привлекли большое внимание как в самой Финляндии, где такой избирательной активности не наблюдалось с 2000 г. (в первом туре голосовало 75%, во втором – 70,7%)⁶⁸, так и за ее пределами.

Высокая электоральная активность объясняется обострением международной обстановки и выдвиганием вопросов внешней политики и безопасности на первый план. Значимость этих выборов выросла, поскольку вопросы национальной безопасности находятся в компетенции президента, являющегося также главнокомандующим.

Автор. Плевако Наталья Сергеевна – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра Северной Европы Отдела страновых исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: natalia_plevako@mail.ru

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1720244450> EDN: <https://www.elibrary.ru/MCDWZW>

⁶⁸ Presidentvalet 2024, 1. Valet. URL: https://tulospalvelu.vaalit.fi/TPV-2024_1/sv/aaanestys1.html
https://tulospalvelu.vaalit.fi/TPV-2024_2/sv/aaanestys1.html (дата обращения: 12.03.2024).

Президентская власть в Финляндии

В Финляндии последние десятилетия медленно, но неуклонно идет процесс перераспределения властных полномочий между парламентом и президентом. Далеко в истории остались времена У.-К. Кекконена, исполнявшего обязанности президента в течение 25 лет (в ту пору не существовало ограничения по срокам нахождения на этом посту), когда президентская власть не ограничивалась сферой внешней политики. После болезни и отставки Кекконена (1981 г.) и особенно после его смерти (1986 г.) позиции парламента и премьер-министра де-факто начали укрепляться. А после одобрения поправок к Конституции и принятия нового Основного закона страны (1999 г.) процесс парламентаризации власти в Финляндии обрел и юридические очертания. Способствовало этому и вступление страны в ЕС (1995 г.). За президентом закрепились функции управления внешней политикой, но в сотрудничестве с Государственным советом (правительством). Финский историк Ю. Странг упрощенно, но ясно выразил их компетенции так: правительство занимается ЕС и Севером, президент – США и Россией⁶⁹.

Глава государства объединяет различные политические силы, стоит выше интересов партий, и существует практика прекращения партийной деятельности на время исполнения президентских обязанностей. По мнению финского политолога Осы фон Шульц, личность претендента на президентский пост перевешивает по значимости его партийную принадлежность⁷⁰. Стремление к объединению политических сил свидетельствует о желании достичь компромисса в фигуре президента, прийти к консенсусу при принятии внешнеполитических решений, что является важной составляющей политической культуры Финляндии.

Расклад политических сил в первом туре выборов

По итогам первого тура наибольшее количество голосов набрали два кандидата: А. Стубб (27,2%) и П. Хаависто (25,8%). Третье место занял представитель партии «Истинные финны» Ю. Халла-ахо (19%), четвертое – независимый кандидат О. Рен, поддержанный партией Финляндский Центр (15,3%), пятое – Л. Андерссон, председатель Левого Союза (4,9%) и, наконец, Ю. Урпилайнен из Социал-демократической партии Финляндии (4,3%). Результаты трех остальных претендентов варьировались от 1,5 до 0,5% голосов⁷¹.

Тот факт, что расклад партийно-политических предпочтений на президентских выборах отличался от парламентских, еще раз доказывает, что избиратели ориентировались в первую очередь на личность выдвигавшихся кандидатов, их опыт в области внешней

⁶⁹ Strang J. Analys: Vilken är presidentens roll i det negligerade Nato-Norden? HBL 10.02.2024. URL: <https://www.hbl.fi/artikel/dd244b4a-9794-5a22-a9b8-7800946c62cf> (дата обращения: 12.03.2024).

⁷⁰ Gripenberg P. Valet i Finland: Fördel Stubb inför andra omgången. Dagens Nyheter 29.01.2024. URL: <https://www.dn.se/varlden/valet-i-finland-fordel-stubb-infor-andra-omgangen/> (дата обращения: 12.03.2024).

⁷¹ Presidentvalet 2024, 1. Valet. URL: https://tulospalvelu.vaalit.fi/TPV-2024_1/sv/ehdtulos_kokomaa.html (дата обращения: 12.03.2024).

политики и политики безопасности и на их качества как политических деятелей. Неслучайно оба финалиста в недавнем прошлом возглавляли МИД.

Шокирующим стал катастрофический результат представительницы Социал-демократической партии Ю. Урпилайнен. За нее проголосовало в пять раз меньше избирателей, чем за ее партию на парламентских выборах, где социал-демократы набрали около 20%. В последние годы Ю. Урпилайнен была известна в стране как важный чиновник Европейской комиссии и соратница У. фон дер Ляйен, т.е. ее дипломатический опыт невозможно было поставить под сомнение. СДПФ – крупнейшая партия страны, ее представители занимали президентские посты в течение 30 лет после «эры Кекконена», но на президентских выборах 2012, 2018 и 2024 гг. партия выступила неудачно. Либеральный крен не принес ожидаемого успеха, а избиратели, прежде тянувшиеся к социал-демократам, стали искать иные политические силы, которые бы отвечали их настроениям.

По мнению самой Ю. Урпилайнен, члены СДПФ на нынешних выборах по большей части поддерживали кандидатуру П. Хаависто, идеологически более приемлемого для них, чем кандидатура А. Стубба. Наблюдатели полагают, что партия, возможно, стала жертвой своих же призывов к «тактическому голосованию». Часть левых социал-демократов предпочла отдать голоса представительнице Левого Союза Ли Андерссон, яркому и популярному политику, которой симпатизирует молодежь. Из всех кандидатов она – единственная, кто выражал надежду на возможность улучшения российско-финляндских отношений в обозримом будущем и выступала против закрытия границ между нашими странами.

Несомненный успех выпал на долю лидера «Истинных финнов» Ю. Халла-ахо, что подтвердило неслучайность прорыва партии на парламентских выборах 2023 г., после которых ее представители получили ряд ключевых министерских постов. Сам Ю. Халла-ахо в феврале 2024 г. на первой сессии парламента большинством голосов был переизбран спикером, несмотря на активное противодействие его противников, указывавших на то, что он не пользуется доверием большинства финнов. Опросы перед выборами показали, что около 50% респондентов ни при каких обстоятельствах не собирались голосовать за Ю. Халла-ахо (для сравнения – у П. Хаависто эта цифра была равна 22%, у А. Стубба – 13%)⁷².

А. Стубб против П. Хаависто

Как и предполагали политические обозреватели, соперниками на втором туре стали А. Стубб и П. Хаависто. Оба кандидата имели значительный политический опыт: 55-летний А. Стубб занимал министерские должности (финансов, иностранных дел, сотрудничества и внешней торговли), был премьер-министром, депутатом финского и Европейского парламентов. Последние четыре года он «остывал» от политики, занимая

⁷² Ekman B. Pekka Haavisto på första plats i ny anket, Hallo-aho får mest motstånd. svenska.yle.16.11.2023. URL:<https://svenska.yle.fi/a/7-10045641> (дата обращения: 12.03.2024).

пост директора и лектора в Школе транснационального управления при *European University Institute* во Флоренции, а также занимался литературным творчеством. А. Стубб – второй после Г. Маннергейма президент – финский швед. Это имеет значение для Финляндии, где проблема приоритетов финской или шведской культуры все еще вызывает споры.

Политическая карьера 65-летнего П. Хаависто также разнообразна: он был председателем партии Зеленых, занимал пост министра окружающей среды, международного развития, иностранных дел (2019-2023 гг.). Три раза неудачно выдвигался кандидатом на пост президента (2012, 2018, 2024 гг.). П. Хаависто – представитель сообщества нетрадиционной сексуальной ориентации и не скрывает этого. Несмотря на то, что отношение к данному вопросу в либеральной Финляндии в последнее время изменилось, опросы показали, что примерно треть сочла этот факт препятствием для занятия поста президента.

Характеризуя обоих кандидатов, некоторые обозреватели специально отмечали, что они представляли различные политические поколения. Если П. Хаависто пришел в большую политику в годы, когда решающее значение имели воля и мирозерцание У.-К. Кекконена, и это, как импринтинг, отразилось на политическом сознании П. Хаависто, то А. Стубб строил свою политическую карьеру в посткекконенову эпоху и изначально был ориентирован и в силу образования (учился в США), и в силу накапливаемых личных связей (преимущественно из европейских и международных финансовых кругов) на сопряжение интересов Финляндии с Западом.

Поддержка избирателей у обоих кандидатов была примерно равной, и до последнего момента исход голосования оставался неясным. В итоге А. Стубб вышел победителем, получив всего на 98 810 голосов больше, чем его соперник (51,6% против 48,4%).

Интрига перед вторым туром заключалась в том, за кого проголосуют те 50% избирателей, которые в первом туре отдали свои голоса другим претендентам. По политическим предпочтениям наиболее близко к Национальной коалиционной партии (А. Стубб) стоят «Истинные финны» (Ю. Халла-ахо) и Финляндский Центр (О. Рен). Высказывались опасения, особенно в партии «Истинные финны», что многие проигнорируют второй тур из-за идеологических соображений (нежелание голосовать не за своего кандидата) или из-за убеждения, что победитель предрешен. Действительно, участие во втором туре снизилось именно в тех коммунах, где в первом туре большинство голосовало за Ю. Халла-ахо и О. Рена. Вместе с тем, из 78 коммун, где в первом туре победил Ю. Халла-ахо, во втором в 74 победил А. Стубб. А из 108 коммун, где победа оказалась за О. Реном, в 102 также первым оказался А. Стубб⁷³.

Многие политологи и политические обозреватели сошлись во мнении, что результаты голосования, хотя и с определенной натяжкой, вписываются в традиционную шкалу политической дихотомии (левые – правые), где слева стоял П. Хаависто, а справа – А.

⁷³ West P., Anttila S. Stubb vann i historiskt jämn presidentkamp – vår grafik visar allt du behöver veta om valresultatet. svenska.yle 12.02.2024. URL: <https://svenska.yle.fi/a/7-10050201> (дата обращения: 12.03.2024).

Стубб. П. Хаависто поддержали избиратели, голосовавшие за кандидатов от социал-демократов, Зеленых и Левого союза.

Некоторые отличия между двумя претендентами можно обнаружить в области социально-экономической политики, но не она теперь является прерогативой президентской власти. Что касается таких важнейших проблем, как взаимоотношения с Россией, вступление в НАТО, помощь Украине, политика безопасности, то отличия между А. Стуббом и П. Хаависто не представляются значительными. Хотя нельзя игнорировать тот факт, что они по-разному смотрят на проблему размещения и транспортировки ядерного вооружения на финской территории. А. Стубб относится положительно к такой возможности, напоминая, что при вступлении в НАТО Финляндия не оговаривала для этого специальные условия: «Ядерное сдерживание является центральной частью превентивной защиты, которую НАТО также предлагает Финляндии. На мой взгляд, мы не должны исключать какую-либо составляющую этого процесса. Мы не выдвигали никаких условий при вступлении в НАТО. По моему мнению, мы должны быть полноправной и равноправной страной-членом. Транспортировка [ядерного оружия] через Финляндию не предполагает его постоянного размещения»⁷⁴. На инаугурации президент еще раз остановился на вопросе ядерного сдерживания и на главном в нем – военном аспекте (личный состав и вооружение), которое обеспечивают США⁷⁵. При этом он сделал оговорку, что решение вопроса о ядерном вооружении в стране, а, следовательно, и о возможном изменении финского законодательства в этой области, остается за правительством и парламентом.

Жесткость позиции А. Стубба фактически означает возможность и готовность начать «новую эру внешней политики после вступления Финляндии в НАТО в ответ на российское вторжение на Украине»⁷⁶. А. Стубб утверждает, что высказывался за вступление в НАТО еще в 1995 г., и особенно после грузинских событий 2008 г., когда его антироссийская позиция укрепилась. В то время он занимал пост министра иностранных дел. В определенной степени для А. Стубба характерна поза пророка будущего для страны. В то же время он признается, что верил в суждения Фукуямы о целесолагании истории. «Я был воспитан во времена идеализма. И верил в тезис о конце истории»⁷⁷. Но история пошла иным путем, поскольку Россия не пожелала стать частью либерального мира будущего.

П. Хаависто подчеркивал в предвыборных дебатах несогласие со своим оппонентом и напоминал о действующем финском законодательстве в области ядерной энергетики, которое, по его мнению, стало отправной точкой для переговоров Финляндии с НАТО и для заключения Соглашения о сотрудничестве в области обороны с США (DCA). Он

⁷⁴ How do Pekka Haavisto and Alexander Stubb differ? Yle News. 02.02.2024. URL: <https://yle.fi/a/74-20072688> (дата обращения: 12.03.2024).

⁷⁵ Reuters 01.03.2024. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/finland-inaugurates-alexander-stubb-president-nato-era-2024-03-01/> (дата обращения: 12.03.2024).

⁷⁶ *ibidem*

⁷⁷ Björn af Kleen, Nantell A. Alexander Stubb Putin försöker provocera fram kontakt med Finland. 14.12.2023. URL: <https://www.dn.se/varlden/alexander-stubb-putin-forsoker-provocera-fram-kontakt-med-finland/> (дата обращения: 12.03.2024).

напомнил, что в разделе 4 закона говорится: «Ввоз ядерных взрывчатых веществ, а также их производство, хранение и детонация в Финляндии запрещены». При этом П. Хаависто оговорился, что «как полноправный член НАТО Финляндия должна участвовать в рабочих группах и учениях, касающихся политики НАТО в отношении ядерного оружия»⁷⁸.

Президентские выборы в Финляндии вызвали большой интерес в соседних скандинавских странах. По мнению корреспондента влиятельной датской газеты *Politiken*, вступление Финляндии в НАТО означает, что она теперь играет роль «неформального лидера» в сотрудничестве северных стран, и подчеркивает взаимопонимание между министром иностранных дел Дании Л.Л. Расмуссеном и А. Стуббом⁷⁹. Корреспондент норвежской газеты *NRK* не без юмора охарактеризовал соперничество двух претендентов на президентский пост как противостояние «ястреба» А. Стубба и «скромного диджея» П. Хаависто⁸⁰ и одновременно подчеркнул, что вступление Финляндии в НАТО, за которое ратовали оба кандидата, укрепляет и безопасность Норвегии.

Выводы

Президентские выборы в Финляндии не стали сенсационными ни по ходу избирательной кампании, ни по итогам. Политические силы страны оказались достаточно консолидированными по ключевым вопросам внешней политики и безопасности. В выступлениях некоторых кандидатов отчетливо слышались нотки извинения или раскаяния за их прежние позиции, когда они отказывались поддержать идею вступления в НАТО и решительного разрыва с восточным соседом. Выборы подтвердили мнение обозревателей, сложившееся по итогам парламентских выборов 2023 г., что к России и ее руководству у финляндского политического класса сложилось однозначно негативное отношение, и в этом смысле Финляндия не отличается от других стран Европы. Видимо, всем и у нас, и в Финляндии следует запасаться терпением и надеяться на постепенное возвращение российско-финляндских отношений в прежнее русло. Во второй половине XX века отношения между нашими странами приносили очевидную выгоду обеим сторонам, и этот потенциал еще может быть востребован в нынешнем веке.

Дата выпуска: 19 марта 2024 года.

⁷⁸ Yle News. How do Pekka Haavisto and Alexander Stubb differ? Yle News. 02.02.2024. URL: <https://yle.fi/a/74-20072688> (дата обращения: 12.03.2024).

⁷⁹ Skogberg L. Norska och danska medier: "En hög och en lågmäld DJ tävlar om presidentmakten" HBL 29.01.2024. URL: <https://www.hbl.fi/artikel/dce7d824-227b-5b95-997f-1929e5b96769> (дата обращения: 12.03.2024).

⁸⁰ Kappløpet mot presidentpalasset. NRK 28.01.2024. URL: <https://www.nrk.no/urix/kapplopet-om-a-bli-finlands-neste-president-1.16735605> (дата обращения: 12.03.2024).

Presidential Elections in Finland 2024

Author. *Natalia Plevako*, Candidate of Science (History), Leading Researcher, Head of the Center for Northern European Studies of the Department of Country Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** natalia_plevako@mail.ru

Abstract. *The article analyzes the course and results of the presidential elections in Finland in January-February 2024. The results of voting for candidates from the country's largest political forces, the reasons for their successes and failures are presented. The main attention is paid to the participants of the second round: A. Stubb and P. Haavisto. The author comes to the conclusion that the presidential elections revealed a consolidated approach of various political forces to the problems of foreign policy and security.*

Key Words: *Finland, presidential elections, National Coalition Party (NCP), True Finns (IF), Social Democratic Party of Finland (SDPF), A. Stubb, P. Haavisto, S. Niinistö, J. Halla-aho, L. Andersson.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1720244450> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/MCDWZW>

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

Release date: March 19, 2024.