



INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

# EUROPEAN ANALYTICS 2021



Moscow St Petersburg  
IE RAS Nestor-Historia  
2021

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
Институт Европы Российской академии наук

# ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2021



Москва Санкт-Петербург  
ИЕ РАН Нестор-История  
2021

УДК [323/327+338](4)(058)

ББК 66.2(4)я53+65.9(4)я53

Е24

**Под общей редакцией**

К. Н. Гусева

**Редакционная коллегия:**

Ал. А. Громыко (председатель), Н. Б. Кондратьева, В. Б. Белов,

О. В. Буторина, Р. Н. Лункин, К. Н. Гусев

**Рецензенты:**

Анатолий Иванович Бажан, доктор экономических наук;

Николай Юрьевич Кавешников, кандидат политических наук

Е24 **Европейская аналитика 2021** = European analytics 2021 / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук / под общ. ред. К. Н. Гусева, ред. кол.: Ал. А. Громыко (предс.) [и др.]. — М. : ИЕ РАН; СПб. : Нестор-История, 2021. — 176 с. — Парал. тит. л. англ. — DOI 10.15211/978-5-98163-178-8. — ISBN 978-5-98163-178-8 (ИЕ РАН). — ISBN 978-5-4469-2032-7 («Нестор-История»).

Институт Европы РАН предлагает вниманию читателя ежегодник «Европейская аналитика. 2021». В работу входят материалы, содержащие экспертный взгляд ИЕ РАН на узловые события в современных политических и социально-экономических процессах в Европе, на место Старого Света в международной системе отношений, на крупные сдвиги в развитии ведущих стран и регионов европейского цивилизационного пространства от Атлантики до Тихого океана. Особое внимание уделено анализу внутренних и внешних факторов развития Европейского союза и его государств-членов, текущих трендов на фоне кризисных явлений, проблем региональной и трансрегиональной безопасности и взаимоотношений с Россией.

The Institute of Europe (Russian Academy of Sciences, IE RAS) presents a new issue of the annual edition «European analytics». The collection contains materials of IE RAS researches, dedicated to acute issues of contemporary European political and socio-economic processes, the role of the Old Continent in international relations, major shifts in development of countries and regions of the Wider Europe from the Atlantic to the Pacific. Special attention is drawn to the analysis of internal and external factors in the development of the EU and its member-states, current trends against the backdrop of different crisis manifestations, problems of regional and transregional security and relations with Russia.

УДК [323/327+338](4)(058)

ББК 66.2(4)я53+65.9(4)я53

**Дизайн обложки**

А. К. Иванова

ISBN 978-5-4469-2032-7



9 785446 920327

© Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2021  
© Издательство «Нестор-История», оформление, 2021

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение ..... 7

## Европейский союз: внутренние и внешние факторы

*Ольга Юрьевна Потемкина.* Сила и слабости «духа Европы» ..... 14

*Наталья Борисовна Кондратьева.* ЕС и ЕАЭС: параллельными курсами  
на цифровую трансформацию. .... 23

*Марина Львовна Колесникова.* Зеленый поворот и курс на безопасность  
в морской политике ЕС ..... 35

*Сергей Анатольевич Рогинко.* Европейский трансграничный углеродный  
шантаж: риски и возможности хеджирования. .... 46

## Страноведение на фоне кризисных явлений

*Владислав Борисович Белов.* Внутри- и внешнеполитические итоги  
«Года супервыборов» в Германии. .... 62

*Wladislaw Below.* Angela Merkels pragmatische Russlandpolitik. .... 78

*Елена Владимировна Ананьева, Кира Анатольевна Годованюк.* Стратегия  
национальной безопасности Британии: замыслы и воплощение ..... 85

*Елена Сергеевна Алексеенкова.* Италия в тисках американо-китайского  
противостояния ..... 98

*Владимир Леонидович Верников.* Политический перформанс Пабло Иглесиаса .. 109

*Наталья Сергеевна Плевако.* Отставка правительства С. Левена ..... 115

*Михаил Владимирович Ведерников.* Словакия и вакцина Sputnik V. .... 125

## Проблемы безопасности

*Alexey Gromyko.* Common Security: Can It Be Reinvented in the Context  
of Multilateralism? ..... 132

*Юрий Ильич Рубинский, Сергей Матвеевич Федоров.* «Кризис подводных лодок»  
и его возможные последствия ..... 143

*Александр Иванович Шумилин.* Правительство «Талибана»: международное  
признание откладывается ..... 151

## Россия в Европе

*Elena Alekseenkova.* Russia in the Mediterranean: geopolitical competition  
plus challenges of energy transition. .... 159

*Николай Маратович Межевич.* Некоторые вопросы экономической  
безопасности Калининградской области в общем контексте российско-  
литовских отношений. .... 166

*Диана Сергеевна Тимошенко.* Арктическая стратегия Еврокомиссии: вызов  
для России или мера вынужденной интеграции? ..... 174

# CONTENTS

Introduction . . . . .	7
------------------------	---

## **The European Union: internal and external factors**

<i>Olga Potemkina</i> . Strength and weaknesses of the soul of Europe . . . . .	14
<i>Nataliya Kondratieva</i> . EU and EAEU: moving in parallel to digital transformation . . . .	23
<i>Marina Kolesnikova</i> . The Green deal and the course for security in the EU marine policy. . . . .	35
<i>Sergey Roginko</i> . European transborder carbon blackmail: risks and opportunities for hedging . . . . .	46

## **Country studies in the crisis times**

<i>Vladislav Belov</i> . Internal and external results of the «Super election» year in Germany . . .	62
<i>Wladislaw Below</i> . Angela Merkels pragmatische Russlandpolitik . . . . .	78
<i>Elena Ananieva, Kira Godovanyuk</i> . UK National Security Strategy: intentions and implementation . . . . .	85
<i>Elena Alekseenkova</i> . Italy grasped by US-China rivalry . . . . .	98
<i>Vladimir Vernikov</i> . The political performance of Pablo Iglesias . . . . .	109
<i>Nataliya Plevako</i> . Resignation of S. Löfven's government . . . . .	115
<i>Mikhail Vedernikov</i> . Slovakia and Sputnik V . . . . .	125

## **Problems of security**

<i>Alexey Gromyko</i> . Common Security: Can It Be Reinvented in the Context of Multilateralism? . . . . .	132
<i>Yuri Rubinskiy, Sergey Fedorov</i> . The «submarine crisis» and its possible consequences. . .	143
<i>Alexander Shumilin</i> . Taliban government: the international recognition is delayed . . . .	151

## **Russia in Europe**

<i>Elena Alekseenkova</i> . Russia in the Mediterranean: geopolitical competition plus challenges of energy transition . . . . .	159
<i>Nikolay Mezhevich</i> . Some aspects of the Kaliningrad region security in the general context of Russian-Lithuanian relations. . . . .	166
<i>Diana Timoshenko</i> . The Arctic Strategy of the European Commission: a challenge for Russia or a measure of forced integration? . . . . .	174

## **ВВЕДЕНИЕ**

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.01.

2021 год остается в истории как еще один год пандемии COVID-19, когда человечество уже изобрело вакцины от коронавируса и постепенно начало возвращаться к тому, что раньше называлось «нормальной жизнью». Но это возвращение оказалось гораздо более сложным, чем обещали прогнозы, и даже хорошо знакомые проблемы международной политики и мировой экономики предстали перед исследователями в новом, еще более запутанном и противоречивом свете. Ежегодник «Европейская аналитика» традиционно представляет вниманию читателей материалы, содержащие экспертный взгляд Института Европы РАН на узловые события в современных политических и социально-экономических процессах в Европе, на место Старого Света в международной системе отношений, на крупные сдвиги в развитии ведущих стран и регионов европейского цивилизационного пространства от Атлантики до Тихого океана. В 2021 году особое внимание было уделено анализу внутренних и внешних факторов развития Европейского союза и его государств-членов, проблемам региональной и трансрегиональной безопасности и взаимоотношений с РФ.

Первый раздел книги «Европейский союз: внутренние и внешние факторы» начинается с анализа основных пунктов ежегодного послания председателя Комиссии ЕС о положении дел в Европейском союзе, в котором открыто заявляется о претензиях на глобальное лидерство и амбициозных планах практически во всех направлениях, в том числе в тех, которые предполагают усиление наднациональных полномочий. При этом отмечается, что, стремясь к укреплению позиций на международной арене и продвижению своих ценностей, ЕС до сих пор не всегда способен заставить государства-члены согласовывать их позиции. Эти разногласия проявляются и в отношении РФ.

В том же послании было объявлено о старте «десятилетки» цифровой трансформации экономики и социальной сферы ЕС. Фактически

поставлен знак равенства между параметрами цифровизации и критериями устойчивого развития Евросоюза. В числе стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. также значится формирование цифрового пространства Союза, цифровых инфраструктур и экосистем. Анализ указывает на сходство идей ЕС и ЕАЭС, стержневая тема обеих стратегий — цифровизация всех областей жизни. В Стратегии ЕС основной упор сделан на развитии цифровых навыков и расширении доступа к сетям высокой пропускной способности. А в ЕАЭС главное внимание обращено на создание союзных платформ и кооперативных связей. Какая из стратегий позволит обеспечить прорыв, а какая — сгладить пространственные дисбалансы, покажет грядущее десятилетие.

В 2021 году Европейский союз также активно продвигал себя как глобального участника политических процессов в морской сфере и по переориентации морской экономики на Зеленую сделку. Эта сделка выходит за границы энергетического перехода. Речь идет о глобальной перестройке экономики и всех цепочек создания стоимости, включая продовольственные. Учитывая намерения ЕС вывести экологические требования Зеленой сделки на мировой уровень, этот фактор может нести определенные риски для РФ не только в сфере энергетики, но и в других областях. Деятельность ЕС на пути к устойчивому развитию становится своеобразным мировым эталоном, который можно использовать для получения конкурентных преимуществ в новой для всех сфере. Свои экономические, экологические и иные интересы ЕС связывает с обеспечением безопасности и намерен занять лидирующие позиции в международном регулировании морской деятельности.

В этом же контексте следует рассматривать и инициативу ЕС по введению пограничного углеродного налога на импортируемые товары, которая стала неприятным сюрпризом для компаний российского реального сектора. Детали этого механизма еще не до конца проработаны, но возникающие риски очевидны. Общность угроз, создаваемых инициативой ЕС для РФ и Китая, и наличие у КНР твердой позиции по данному вопросу повышают ценность РФ как союзника, особенно в случае возможного возврата США к их антикитайским углеродным инициативам, выдвигавшимся еще в 2009 году. Предметом сотрудничества РФ и КНР может стать не только противодействие

инициативе ЕС, но и работа по полному запрету любого трансграничного углеродного налогообложения в глобальном масштабе.

В страновом разрезе одним из наиболее значительных событий 2021 года в Европе стали выборы в Бундестаг ФРГ. Они ознаменовали окончание эпохи Ангелы Меркель и одновременно отразили продолжение непростых партийно-политических процессов в Германии. Предвыборная кампания проходила на фоне поиска путей развития в условиях актуальных вызовов для экономики и политики страны, включая социально-экономические последствия коронакризиса и переход к климатически нейтральной экономике. Неожиданным победителем стала СДПГ. Новый состав Бундестага и коалиционного правительства актуализирует вопрос о будущем содержании внешней политики ФРГ, включая российско-германские отношения.

Новая стратегия национальной безопасности Великобритании впервые объединяет сферы обороны, безопасности, помощи развитию и внешней политики. В новой конкурентной среде, на этапе постбрекзита, Лондон отводит себе роль проактивного игрока, оборонный потенциал которого позволит выступить «стратегическим хабом» безопасности европейских стран НАТО. Россия объявлена «прямой угрозой». Эта стратегическая установка, обеспечивая присутствие Британии в Европе в условиях брекзита, направлена на предотвращение сближения континентальных государств с Россией. В противостоянии с Москвой Лондон готов провоцировать серьезную военную эскалацию, представляя ее как кризис в отношениях РФ и западной демократической коалиции в целом. Лондон будет проводить противоречивую линию и в отношении Китая, системная конкуренция с которым соседствует с экономическими интересами. В свете брекзита снижается и уровень доверия между Лондоном и Брюсселем, курс на «стратегическую автономию» ЕС как ответ на кризис евроатлантической солидарности может ослабить позиции Британии в регионе, а сближение с США в вопросах сдерживания КНР обострит британо-китайские отношения.

Сотрудничество государств ЕС с Китаем становится объектом все более пристального внимания со стороны Вашингтона и Брюсселя. Нарастающее американо-китайское противостояние оказывает прямое влияние на выстраивание отношений ЕС и Поднебесной, способствуя принятию Брюсселем более жесткого законодательства

в сфере контроля над инвестициями в стратегические сектора экономики. Государства ЕС вынуждены учитывать данную динамику. Например, новое правительство Италии под руководством М. Драги за восемь месяцев своей работы совершило полный разворот в отношениях с Пекином и поставило под сомнение меморандум о взаимопонимании, подписанный в марте 2019 года. Опыт инвестиционного сотрудничества Италии и КНР показывает, что на современном этапе «средним державам» ЕС все сложнее маневрировать между необходимостью придерживаться многостороннего подхода и национальными интересами. Им приходится солидаризироваться с блоками и интеграционными объединениями, референтными с точки зрения сформированной идентичности и системы ценностей. Поэтому Италия, зажатая в тиски американо-китайского противостояния, будет и впредь ограничена в возможностях для маневра в отношениях с КНР.

Ежегодник также предлагает читателям актуальные исследования экспертов ИЕ РАН, касающиеся анализа важнейших событий 2021 года в таких странах континента, как Испания, Швеция, Словакия. В случае с последней речь идет о непростой ситуации, сложившейся вокруг приобретения Словакией в первой половине 2021 года российской вакцины «Спутник V». Отмечается, что с начала пандемии COVID-19 и до текущего момента не были предприняты попытки по созданию глобальной инициативы для совместной борьбы с этим заболеванием. Наоборот, усилились распри между государствами, обострившие существовавшие ранее конфликты. Характерный пример — отношение к российской вакцине, эффективность которой игнорируется уже на протяжении почти года. Провал «Спутника V» в Словакии показал, что противники России имеют более широкий маневр для действий и могут убедить сограждан не прививаться вакциной, которая первоначально имела большую армию сторонников. Те, кто ее продвигал, руководствовались прагматичными соображениями, надеясь получить дополнительные политические очки у консервативных избирателей. Ресурс таких политиков, подкрепляемый альтернативным мейнстриму мнением местного населения, должен использоваться российской стороной для продвижения своих интересов.

Третий раздел ежегодника посвящен проблемам безопасности. В 2021 году стал еще более очевидным тот факт, что мир движется

в неверном направлении. Противоречия между США и КНР становятся фундаментальными элементами соперничества ведущих держав. Некоторые эксперты полагают, что конфронтация между США и КНР приведет к появлению новой биполярности. Другие считают, что вражда между двумя ведущими экономиками мира — это двусторонний конфликт, который не может вылиться в новый биполярный мир по аналогии с периодом холодной войны. Но в любом случае военная напряженность между США и КНР представляет собой колоссальный риск, бомбу замедленного действия. Российские эксперты считают необходимым продолжение работы по контролю над вооружениями и прекращению балансирования на грани войны и мира в Европе. ИЕ РАН и ИСКРАН вот уже более года сотрудничают с European Leadership Network и многими другими коллегами из Европы и США по вопросам деэскалации отношений между РФ и НАТО.

Важным событием 2021 года стало создание нового военно-политического блока AUKUS, которое спровоцировало серьезный дипломатический кризис между Францией и США. Этот блок меняет баланс сил и ослабляет роль Франции в системе безопасности Индо-Тихоокеанского региона, где расположены три самые мощные экономики планеты. Одновременно он становится ареной опасной конфронтации между США и КНР. Франция вряд ли в перспективе присоединится к этому военно-политическому блоку и останется приверженцем своего рода «нового движения неприсоединения», отвергая блоковый подход и отстаивая принципы многосторонности в условиях наметившейся новой биполярности в международных отношениях в лице КНР и США. Но кризис не пройдет бесследно: в долгосрочном плане вероятен переход трансатлантических отношений в новое состояние, когда сомнения и недоверие между партнерами возьмут верх над декларируемым единством ценностей и интересов.

2021 год запомнится и стремительным захватом власти в Афганистане экстремистской группировкой «Талибан». Он знаменовал кардинальные изменения не только в этой стране, но и в геополитическом раскладе региональных сил. Растет влияние Пакистана, с одной стороны, усиливаются угрозы дестабилизации для государств Центральной Азии, с другой. Воспользоваться ситуацией

в Афганистане для наращивания своего влияния в соседнем ближневосточном регионе пытаются Турция и Иран. Для ведущих стран мира, особенно США и ЕС, остро встал вопрос о параметрах взаимодействия с правительством официально признанной ООН террористической организации. Удастся ли мировому сообществу сохранить выработанный на саммите «двадцатки» подход к Афганистану, или оно вновь расколется? Это будет зависеть от выполнения талибами взятых ими в 2020 году обязательств по национальному примирению и решению социальных проблем в соответствии со стандартами XXI века.

Четвертый раздел ежегодника посвящен анализу ряда актуальных аспектов, касающихся места России в современной Европе. Считается, что с начала военной кампании в Сирии в 2015 году РФ заметно увеличила свое присутствие в Средиземноморье, сумев выстроить прагматичные отношения с большинством стран региона. С геоэкономической точки зрения Россия также извлекла определенные выгоды, особенно в сфере энергетики. Но Зеленая сделка ЕС и план Байдена по переходу на «чистую» энергию обещают стать важными факторами трансформации Средиземноморья, которые, безусловно, внесут свой вклад в уже существующее геополитическое и геоэкономическое соперничество в регионе. ЕС намерен сделать зеленый переход инструментом роста своей конкурентоспособности в Средиземноморье. Россия сталкивается с этими нововведениями на фоне растущего давления со стороны США и ЕС и увеличивающейся конкуренции региональных и нерегиональных акторов. Шансы РФ на расширение присутствия в Средиземноморье и продвижение своих экономических интересов снижаются. В этих условиях России необходимо срочно выработать новую проактивную стратегию.

Стратегической угрозой для России, Беларуси и Китая является и отсутствие внятной позиции по транзиту через территорию Литвы. Последняя представляет собой системную угрозу для планов развития транспортного хаба — Калининграда. Потеря экономикой Литвы достаточной сложности, политическая нестабильность и развертывающийся экономический и энергетический кризис делают политику этой страны непредсказуемой. При этом транзит продолжает играть важную роль и в литовской экономике, и в экономике Калининградской области. Все это делает уязвимость обоюдною.

В статье, завершающей ежегодник, анализируются современные приоритеты Евросоюза в арктическом макрорегионе и его предложения по улучшению обстановки в регионе. Большинство документов, описывающих цели ЕС в Арктике, декларативны и свидетельствуют о почти открытом противостоянии интересам РФ. Евросоюз выражает заинтересованность в развитии многостороннего сотрудничества в регионе, но одновременно заявляет о наращивании Россией своей военной мощи в Арктике, считая это вызовом не только для ЕС, но и для НАТО. В данной связи в ближайшие годы вряд ли стоит ожидать конструктивного взаимодействия между РФ и ЕС в Арктике, но со стремлением ЕС участвовать в развитии региона необходимо считаться. Важно понимать, как соотносятся интересы ЕС и РФ. Необходим сравнительный анализ новой арктической стратегии Евросоюза и других стран Арктического совета с аналогичными документами РФ для выявления сходств и различий в подходах к освоению Арктики.

В заключение необходимо отметить, что в ежегоднике «Европейская аналитика 2021» представлены материалы на английском и немецком языках, адресованные широкой зарубежной аудитории.

*Кирилл Нионилович Гусев,  
ответственный редактор ежегодника «Европейская аналитика»,  
ведущий научный сотрудник Отдела экономических исследований  
Института Европы РАН*

# Европейский союз: внутренние и внешние факторы

## Сила и слабости «духа Европы»

*Ольга Юрьевна Потемкина*

доктор политических наук, главный научный сотрудник, заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН

*В записке анализируются основные пункты ежегодного послания председателя Комиссии ЕС о положении дел в ЕС. Автор отмечает, что глава «геополитической Комиссии» в своей речи перед депутатами Европарламента заявляет о претензиях на глобальное лидерство в ряде областей мировой политики. Отмечены амбициозные планы Комиссии по продвижению к Союзу здравоохранения и Оборонному союзу, что предполагает усиление наднациональной составляющей в развитии интеграции. Интерес вызывают и новые проекты, в частности, «Глобальные ворота» для противодействия экономической экспансии Китая. В то же время укреплению роли ЕС на мировой арене препятствуют сохраняющиеся внутренние разногласия по многочисленным проблемам экономики и политики.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.02.

15 сентября 2021 г. председатель Европейской комиссии (ЕК) Урсула фон дер Ляйен в ежегодном послании перед депутатами Европарламента под названием «Укрепить дух нашего Союза»<sup>1</sup> высоко оценила успехи ЕС в борьбе с пандемией и восстановлении экономики, но также призвала приложить больше усилий для достижения стратегической автономии, целей в области климата и согласованной европейской оборонной политики. Глава ЕК представила приоритеты на предстоящий год, рассмотрела наиболее насущные проблемы и предложила идеи для будущего ЕС: от плана восстановления экономики «Следующее поколение» до продвижения «зеленого курса» и «Цифрового десятилетия Европы».

---

<sup>1</sup> 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, Strasbourg, 15.09.2021. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701) (дата обращения: 18.09.2021).

В ходе всего выступления фон дер Ляйен обращалась к истории. Она процитировала одного из отцов-основателей ЕС Робера Шумана: «Европе нужна душа, идеал и политическая воля, чтобы служить этому идеалу». В то же время в речи главы ЕК прозвучала и обеспокоенность слабостью ЕС на мировой арене, недостатком политической воли и разногласиями между государствами-членами по важнейшим вопросам политической повестки дня: миграции и убежища, обороны, верховенства права, противодействия пандемии.

### **Вклад в «глобальное здравоохранение»**

Глава ЕК выступила в Европарламенте в условиях продолжающейся пандемии коронавируса и неясных перспектив восстановления экономики не только ЕС, но и всего мира. Неудивительно, что первые слова выступления были посвящены преодолению кризиса здравоохранения в ЕС. Фон дер Ляйен доложила о несомненных успехах в вакцинации населения, но в то же время признала, что некоторые государства-члены сильно отстают в ее темпах. Главный акцент в этой части речи она сделала на вкладе ЕС в «глобальное здравоохранение», которое представила как «одну из важнейших геополитических проблем нашего времени». «Наш первый и самый неотложный приоритет — ускорить глобальную вакцинацию», — объявила председатель ЕК и сообщила о дополнительных поставках 200 млн доз вакцины к середине следующего года, которые помогут сократить разрыв в иммунизации между богатыми и бедными государствами. До сих пор, вынуждена была признать фон дер Ляйен, ЕС и его благополучные союзники не выполнили своих обещаний по доставке вакцин в нуждающиеся страны.

Еще одним приоритетом в области здравоохранения Комиссия считает подготовку к возможным будущим кризисам. Как средство, способное минимизировать их последствия, глава ЕК представила новое ведомство ЕС — Управление по обеспечению готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения (*European Health Emergency Preparedness and Response Authority — HERA*). Созданная по образцу американского *BARDA*<sup>2</sup>, эта структу-

---

<sup>2</sup> Управление по передовым биомедицинским исследованиям и разработкам (*BARDA*).

ра с бюджетом 6 млрд евро позиционируется как центральное звено новой стратегии ЕС и продвижения к «Союзу здравоохранения», т. е. усилению наднациональной составляющей в сфере, традиционно управляемой национальными государствами. Однако, вопреки ожиданиям евродепутатов, *HERA* не станет сильным координирующим центром национальных систем здравоохранения, а сможет лишь предоставить «общие рамки» взаимодействия.

Председатель ЕК отметила успех ЕС в создании 400 млн «цифровых сертификатов» для путешествий в условиях пандемии, но не упомянула о том, что государства-члены часто расходились в правилах и ограничениях на поездки, игнорируя общие руководящие принципы, согласованные ими же в Брюсселе. Евродепутаты, кроме ранее высказанных сомнений в эффективности будущего европейского *BARDA*, подняли еще один важный вопрос о готовности к борьбе с пандемией в мировом масштабе, который фон дер Ляйен обошла в своей речи стороной. Как раз накануне, 14 сентября, на заседании Совета ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) ЕС подтвердил отказ от отмены патента на вакцины от коронавируса, тем самым встав на сторону многонациональных фармацевтических компаний — производителей вакцин, а не государств, нуждающихся в солидарности и помощи.

### «Глобальное климатическое лидерство»

Экологические инициативы ЕС будут сосредоточены на реализации Планов действий по нулевому загрязнению воздуха, воды и почвы и циркулярной экономике. ЕК объявила о готовящемся законодательстве по комплексному управлению водными ресурсами для уменьшения загрязнения поверхностных и подземных вод, а также по сокращению выбросов микропластиков в окружающую среду и ограничению добавления микропластиков в продукты<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> State of the Union. Letter of Intent. Brussels, 15.09.2021. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state\\_of\\_the\\_union\\_2021\\_letter\\_of\\_intent\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2021_letter_of_intent_en.pdf) (дата обращения: 17.09.2021).

Заявив об успехе в продвижении широкого спектра политических инициатив в рамках «зеленого курса», глава Комиссии обратилась к современной мировой климатической повестке дня, в которой ЕС претендует на «глобальное климатическое лидерство». В преддверии предстоящих конференций ООН по изменениям климата фон дер Ляйен не преминула подчеркнуть солидарность ЕС с развивающимися странами на международной арене в борьбе с климатическим и экологическим кризисами. Она объявила о дополнительном взносе ЕС в размере 4 млрд евро на финансирование мер по преодолению последствий изменения климата до 2027 г., в дополнение к ежегодно выделяемым 25 млрд, и с гордостью объявила, что ЕС удвоит свое внешнее финансирование в области биоразнообразия, в частности, для наиболее уязвимых стран.

В то время как развитые страны обязались коллективно направлять развивающимся 100 млрд долл. в год на решение проблемы изменения климата, объем средств, выделяемых на это, значительно отстает от целевого показателя. Фон дер Ляйен призвала партнеров ЕС, в частности США, активизировать усилия в преддверии ноябрьской 26-й сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (КС-26). Она признала, что борьба с изменением климата будет во многом зависеть от Китая. Приветствуя планы КНР по достижению углеродной нейтральности к 2060 г., глава ЕК также призвала Пекин подтвердить свои международные обязательства. Однако, по мнению депутатов Европарламента, она не привела четких объяснений того, как склонить Китай и США к более тесному сотрудничеству.

## **Экономика и бюджет**

У. фон дер Ляйен сообщила, что обсуждение реформы бюджетных правил ЕС возобновится в ближайшие недели. ЕК считает, что провести реформу Пакта о стабильности и росте, замороженного до конца 2022 г., можно еще до отмены общей оговорки (*general escape clause*), предусмотренной в Пакте и позволяющей приостанавливать действие бюджетных правил в условиях пандемии. Восемь государств-членов, выступающих за возврат к бюджетной консолидации, уже выразили

несогласие с данным предложением. Они против поспешных решений в столь важном вопросе и опасаются, что ослабление правил, в частности ограничений наращивания госдолга государствами-членами, в конечном счете подорвет доверие ко всей зоне евро<sup>4</sup>.

Председатель ЕК завершила, что ЕС не повторит ошибок кризиса суверенного долга 2012 г., после которого потребовалось 8 лет, чтобы вернуться к докризисным уровням роста из-за слишком ранней бюджетной консолидации, и приветствовала тот факт, что экономика 19 государств-членов уже достигла докризисного уровня, в частности, благодаря тому, что ЕС открыл бюджетные шлюзы для борьбы с пандемией. Она напомнила, что План восстановления ЕС «Следующее поколение», который позволит государствам-членам «инвестировать как в краткосрочное восстановление, так и в долгосрочное процветание», предполагается финансировать за счет новых собственных ресурсов ЕС. Конкретные предложения от Комиссии ожидаются к концу 2021 г.

Не забыла глава ЕК упомянуть и о трудностях в ходе переговоров по планам восстановления Венгрии и Польши из-за проблем с противодействием коррупции и соблюдением верховенства закона. Брюссель настаивает, чтобы реформы в данной сфере были включены в национальные планы восстановления. Странам, не соблюдающим правила, в ближайшие недели будут направлены письменные предупреждения. Тем самым фон дер Ляйен ответила на критику со стороны евродепутатов за то, что Комиссия «не проявляет политическое мужество» и не спешит запускать механизм защиты бюджета от нарушений верховенства закона, который уже год как в силе<sup>5</sup>.

Впрочем, она не стала углубляться в конкретные примеры нарушений принципа верховенства права, несмотря на «тревожную ситуацию» в некоторых государствах-членах. Например, не были упомянуты ни спор с Польшей по поводу независимости судебной власти, ни разногласия с Венгрией из-за принятого правительством Орбана закона о запрете ЛГБТ-пропаганды в школах, который стал для ЕК поводом повременить с одобрением национального плана восстановления.

---

<sup>4</sup> Common views on the future of the Stability and Growth Pact. URL: <https://drive.google.com/file/d/1UYmKjFXrhJdNhc1iA65o24yp4FYBSWnZ/view> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>5</sup> Europe Daily Bulletin. № 12791. 15.09.2021.

Тем не менее фон дер Ляйен объявила о новой инициативе: начиная с 2022 г. ежегодные отчеты Комиссии о верховенстве права в ЕС-27 будут содержать конкретные рекомендации государствам-членам. Именно такого решения Европейский парламент добивался в течение нескольких месяцев, требуя «структурированного мониторинга» в государствах-членах, а не просто констатации существующих проблем.

## **Европейский оборонительный союз**

Падение правительства Афганистана под натиском талибов после 20-летней миссии США в этой стране вызвало новую волну дебатов в Брюсселе о роли ЕС в мире, включая стратегию, цели и возможности. Амбиции ЕК в этом направлении проявились в части выступления ее главы, посвященной безопасности и обороне: ЕС должен обеспечивать стабильность как в регионе соседства, так и за его пределами, бороться с новыми угрозами, включая гибридные и киберугрозы, и как «уникальный поставщик безопасности» участвовать в миссиях, не инициированных НАТО или ООН.

Фон дер Ляйен призвала «выйти на новый уровень», усилить военный потенциал ЕС «за счет собственных ресурсов», создать «Европейский оборонительный союз», но не стала формулировать четкие предложения, хотя некоторые новые идеи обсуждались на встрече министров обороны в августе. По-видимому, конкретные идеи могли бы стать предметом обсуждения на саммите по обороне, который ЕК предложила провести во время председательства Франции в Совете ЕС в первой половине 2022 г. Именно Э. Макрон на посту президента не раз проповедовал необходимость европейского суверенитета и «стратегической автономии», о которой фон дер Ляйен, впрочем, прямо не упоминала в своей речи.

Объявив о намерении подготовить совместную декларацию с НАТО, глава ЕК не объяснила, как планы Комиссии повлияют на отношения с военным блоком. Предложения по усилению оборонной составляющей ЕС вызвали традиционную критику, особенно со стороны восточноевропейских и более зависимых от США государств — членов ЕС, нецелесообразности дублирования расходов на человеческие ресурсы и военные программы.

Фон дер Ляйен также обозначила три приоритета, в том числе связанных с киберпространством: усовершенствование обмена разведанными, включая новое предложение о создании Совместного центра ситуационного анализа ЕС; улучшение взаимодействия государств-членов с использованием «всех возможностей “синергических эффектов”»; отмена налога на добавленную стоимость при закупке оборонной техники, произведенной в ЕС.

### «Глобальные ворота»

Говоря об усилении оборонной самостоятельности ЕС, фон дер Ляйен в то же время заверила евродепутатов в стремлении объединиться с партнерами (прежде всего, США), разделяющими общие ценности, чтобы иметь экономический и политический вес на международной арене. В планах ЕК — разработка «новой повестки дня глобальных изменений, от нового Совета по торговле и технологиям до безопасности и устойчивости здравоохранения», а также сдерживание экономической экспансии Китая, в частности, его инициативы «Один пояс, один путь». С этой целью запускается новый проект — стратегия взаимосвязи «Глобальные ворота» — для создания «партнерства со странами всего мира, инвестирования в качественную инфраструктуру, соединяющую товары, людей и услуги». Для начала на саммите в феврале 2022 г. планируется рассмотреть возможности установления связей с Африкой.

Не были забыты и страны-кандидаты Западных Балкан (им Брюссель намерен «послать сигнал о приверженности процессу присоединения»), и государства Восточного партнерства (которому Комиссия тоже «привержена»), и новая средиземноморская программа, и Турция (с ней ЕС будет обсуждать отдельные аспекты отношений). Россия в ежегодном послании упомянута не была. Лишь в процессе обсуждения речи депутаты фракции «Обновляя Европу» подчеркнули важность «стратегической автономии ЕС», «чтобы никогда не зависеть от решений, принятых в Вашингтоне, Пекине или Москве»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Europe Daily Bulletin. № 12790. 16.09.2021.

## Пакт о миграции и убежище

Политика миграции и убежища оказалась, пожалуй, единственной областью, где глава ЕК не смогла предъявить депутатам Европарламента достижения, кроме разработки нескольких стратегий и выведения из тупика переговоров о новых правилах предоставления «голубой карты» высококвалифицированным специалистам из третьих стран. Она в очередной раз призвала государства-члены ускорить работу над «Пактом о миграции и убежище», дискуссии по которому идут «слишком болезненно и медленно» уже год без видимых результатов.

К прежним проблемам притока мигрантов в регионе Средиземноморья добавилось обострение ситуации на литовско-белорусской границе и потенциальный рост ищущих убежище из Афганистана, хотя Пакт, по словам главы ЕК, «предусматривает все необходимое» для решения таких вопросов. Фон дер Ляйен осталось посетовать на неспособность 27 столиц объединиться в рамках общей политики, чем пользуются противники ЕС и торговцы людьми. Традиционное воззвание ЕК к солидарности и доверию между государствами-членами не впечатлило депутатов, которые подвергли эту часть речи особой критике. Наибольшее недовольство Европарламента и правозащитных организаций вызывает стремление «избежать любого притока беженцев в Европу» и «отправить всех афганцев обратно».

## Выводы

Политики вспоминают о «духе Евросоюза» в трудные времена, когда из-за кризисов и потрясений привлекательность идеи объединенной Европы постепенно теряет силу для граждан, а единодушие в отношении новых целей нет.

У. фон дер Ляйен объявила о претензиях ЕС на глобальное лидерство и амбициозных планах практически во всех направлениях, в частности, о продвижении к Союзу здравоохранения и Оборонному союзу, предполагающему усиление наднациональных полномочий. Однако ежегодное послание о положении дел в ЕС продемонстрировало, что Комиссии по-прежнему приходится лавировать между

интересами стран-доноров и стран — получателей субсидий из бюджета, государств-членов, находящихся на переднем крае противодействия нелегальной миграции, и тех, кто уклоняется от исполнения своих обязанностей, сторонников и противников тесной связи с НАТО. Стремясь к укреплению позиций на международной арене и продвижению своих ценностей, ЕС порой не в силах заставить собственные государства-члены согласовывать позиции, соблюдать правовую дисциплину, демонстрировать приверженность общим ценностям.

Разногласия государств-членов и отсутствие политической воли у руководства ЕС проявляются и в отношении России, хотя по ряду вопросов глобального управления, затронутого в выступлении председателя ЕК, можно увидеть точки соприкосновения и взаимные интересы, в частности, в деле спасения мира от пандемии. Но у Комиссии не нашлось прагматических предложений по взаимодействию с РФ, а повестка отношений с ней была отдана на откуп Европарламенту с ожидаемо негативным результатом.

## **ЕС и ЕАЭС: ПАРАЛЛЕЛЬНЫМИ КУРСАМИ НА ЦИФРОВУЮ ТРАНСФОРМАЦИЮ**

***Наталья Борисовна Кондратьева***

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, ученый секретарь Института Европы РАН

*15 сентября 2021 г. в ежегодном выступлении перед Европарламентом глава Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен объявила о старте «десятилетки» цифровой трансформации экономики и социальной сферы. Этому событию предшествовало принятие 9 марта стратегического документа «Европейский цифровой компас». В числе Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. (Стратегии 2025), утвержденных 11 декабря 2020 г., значится Направление 5 «Формирование цифрового пространства Союза, цифровых инфраструктур и экосистем». Углубляется представление о параметрах долгосрочных цифровых преобразований и новых структурах управления, сохраняются высокие ожидания официальных лиц ЕС и ЕАЭС от дигитализации. Уполномоченным структурам ЕАЭС необходимо оценить целевые установки ЕС в указанной сфере для внесения корректив в курс своего развития. DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.03.*

### **Старт цифрового десятилетия ЕС. Вспомогательные институты и количественные ориентиры**

Важной частью ежегодного выступления председателя Европейской комиссии (ЕК) Урсулы фон дер Ляйен перед членами Европарламента 15 сентября 2021 г. стали призывы к реализации цифровых амбиций ЕС<sup>1</sup>. Глава ЕК представила План действий до 2030 г. в об-

---

<sup>1</sup> State of the Union Address 2021 by President von der Leyen. European Commission. Strasbourg, 15 September 2021. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu\\_2021\\_address\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu_2021_address_en_0.pdf) (дата обращения: 30.10.2021).

ласти цифровизации, отметив, что конъюнктура, сложившаяся под влиянием пандемии, — удобный момент для качественного прорыва в этом направлении. Акцентируя внимание на решающей роли, которую сыграли цифровые технологии в поддержании экономики и общества в острой фазе коронакризиса, она высказала надежду на продолжение роста спроса на цифровые технологии. Прозвучал призыв сократить технологическую зависимость от импорта микросхем из Азии, принять европейское законодательство о чипах. Фон дер Ляйен говорила о том, что солидарный подход и межстрановая кооперация необходимы для осуществления инвестиционных программ. Был приведен пример успешного мегапроекта «Галилео» с участием нескольких стран ЕС, который способствовал развитию других межстрановых цифровых проектов. Было указано на необходимость дальнейшего углубления идейной и правовой основы цифровых преобразований.

В соответствии с Планом Комиссия в первоочередном порядке внедрит систему управления процессами цифровизации, создав орган координации крупномасштабных проектов с участием ЕК и государств-членов. Столь же важной задачей названо устранение высвеченного коронакризисом разрыва между теми компаниями, которые показали способность к использованию цифровых технологий, и теми, которые еще не принимали цифровых решений. Указано, что в 2020 г. более 500 тыс. вакансий для специалистов по кибербезопасности и обслуживанию массивов данных остались незаполненными.

С целью подтянуть отстающие предприятия и придать импульс программам с участием партнеров из более чем двух государств-членов, предусмотрено создание новых правовых структур (наподобие европейских компаний. — *Прим. Н. К.*) — Европейских консорциумов цифровой инфраструктуры (*EDIC*). Каждый консорциум будет иметь собственную правосубъектность, руководящий орган, устав и представительство в государстве-члене. Новой структуре отведены самое пристальное внимание в цитируемых документах и роль исполнителя цифровых программ, требующих больших капиталовложений.

Председатель ЕК перечислила задачи цифровой трансформации в контексте глобальной повестки. Она отметила, что ЕС будет продвигать свои подходы, используя членство в международных

организациях, в частности, выстраивая международные цифровые партнерства. Ранее Комиссия уже предлагала создать новый Совет ЕС — США по торговле и технологиям. Теперь подчеркнута необходимость создания Фонда цифровой связи для инвестирования в программы с участием внешних партнеров.

9 марта ЕК предложила объявить следующие годы в ЕС «Цифровым десятилетием»<sup>2</sup> и переформулировала цели, поставив во главу интересы стратегической автономии. Теперь есть две цели, представляющие собой синтез множества ранее провозглашенных установок: а) создание суверенной в цифровом отношении экономики в условиях открытости и взаимосвязанности мира (подразумевает устранение мест, где ЕС уязвим и зависим); б) достижение ориентированного на человека, устойчивого цифрового будущего. Тогда же ЕК выпустила стратегический документ «Европейский цифровой компас»<sup>3</sup>, где указала четыре направления цифровизации, подобно сторонам света: навыки, инфраструктура, бизнес, управление.

В сентябрьском Плане действий конкретизированы количественные параметры<sup>4</sup> движения по каждому из этих направлений.

*Квалификация в области цифровых технологий.* К 2030 г. не менее 80 % всех взрослых людей в ЕС должны обладать базовыми цифровыми навыками (сегодня 56 %); в сфере ИКТ должно быть 20 млн занятых (8,4 млн), должна быть высокой доля женщин<sup>5</sup>.

*Цифровая инфраструктура.* К 2030 г. все домохозяйства ЕС должны иметь гигабитную связь (на сегодня 59 %); все поселения должны

---

<sup>2</sup> Europe's Digital Decade: Commission sets the course towards a digitally empowered Europe by 2030. European Commission — Press release. Brussels, 9 March 2021. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_983](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_983) (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>3</sup> 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2021) 118 final Brussels, 09.3.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>4</sup> A Path to the Digital Decade: common governance and coordinated investment for the EU's digital transformation by 2030. 15 september 2021. European Union, 2021. P. 1–2. DOI:10.2759/103656.

<sup>5</sup> Подробнее: *Говорова Н. В.* Женщины в цифровой экономике Европейского союза. Женщина в российском обществе. 2021. № 3. С. 161–173.

быть охвачены сетью 5G (14 %); производство передовых и устойчивых полупроводников должно составлять 20 % от мирового производства (10 %); ЕС должен разработать свой первый квантовый компьютер.

*Цифровая трансформация бизнеса.* К 2030 г. 75 % компаний должны применять облачные технологии и использовать искусственный интеллект (сейчас 25 %); 75 % компаний должны использовать технологии анализа больших данных (14 %); более 90 % малых и средних предприятий должны достичь как минимум базового уровня цифровизации (60 %); следует удвоить количество стартапов-единорогов<sup>6</sup> (сегодня их 112).

*Цифровизация государственных услуг.* К 2030 г. все ключевые государственные услуги должны быть доступны онлайн (в настоящее время 75 % услуг для граждан и 84 % услуг для бизнеса); все граждане будут иметь доступ к своим электронным медицинским картам; 80 % граждан должны использовать EID<sup>7</sup>.

Предложено придать системность мониторингу цифровизации. В дополнение к Индексу цифровой экономики и общества (*DESI*) ЕК в сотрудничестве с государствами-членами будет ежегодно составлять прогноз динамики каждого из исследуемых количественных параметров, а также отчитываться «О положении дел» в Цифровой десятилетке, определять механизмы поддержки отстающих. На 2026 г. намечен пересмотр целей и программ. Каждое государство-член примет стратегические дорожные карты, в которых изложит национальные меры на период до 2030 г. Сравнение достигнутых показателей с целевыми позволит Комиссии выработать рекомендации, в том числе о необходимости дополнительных инвестиционных

---

<sup>6</sup> Стартапы-единороги — успешные инновационные фирмы стоимостью 1 млрд долл. К суперединорогам, или компаниям стоимостью более 100 млрд долл., относятся известные платформенные гиганты: *Google, Apple, Facebook, Amazon*. По данным Dealroom.co, в мире примерно 1500 единорогов, половина — в Северной Америке. URL: <https://journal.open-broker.ru/investments/kompanii-edinorogi/> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>7</sup> *EID (European Digital Identity)* — Европейская система электронной идентификации; создается сейчас для доступа граждан к онлайн-госуслугам в любой точке ЕС на принципах взаимного признания национальных идентификаторов. URL: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eID> (дата обращения: 30.10.2021).

или технических обязательств. Ежегодные отчеты о положении дел и другие аспекты восстановления и поддержания устойчивости, вместе с рекомендациями государствам-членам, будут взаимоувязаны в Европейском семестре.

Выполнение конкретных целей в сфере цифровизации инфраструктуры, бизнеса и госуслуг, наконец, развитие необходимых навыков, по мнению ЕК, имеет решающее значение для перехода к климатически нейтральной устойчивой экономике замкнутого цикла.

В официальных документах отмечено намерение ЕС применять при внедрении цифровых технологий ценностный, ориентированный на человека подход. И необходимость его конкретизировать и углубить. Для этого ЕК предлагает разработать систему принципов цифровизации (доступ к высококачественному подключению, к получению достаточных цифровых навыков, к цифровым госуслугам, к справедливым и недискриминационным онлайн-услугам). Ее ориентир — равноправие и равенство возможностей в офлайн и онлайн-режиме. Эти принципы еще будут обсуждаться и могут быть закреплены в торжественной совместной декларации между Европейским парламентом, Советом и Комиссией. Принципы цифровизации также должны стать частью Европейской опоры социальных прав<sup>8</sup> и дополнить ее положениями об уважении права на частную жизнь и свободу слова в программах цифровизации. ЕК предлагает отслеживать тенденции в общественном мнении (например, считают ли европейцы, что их цифровые права соблюдаются).

В цитируемом пресс-релизе по случаю выхода Плана приведены призывы других официальных лиц ЕС в поддержку цифровой повестки. В частности, Маргрет Вестагер, исполнительный вице-председатель ЕК, отвечающая за цифровизацию, подчеркнула необходимость стремиться к системному управлению этим процессом. Тьерри Бретон, член ЕК, отвечающий за внутренний рынок, отметил, что ЕС создает «ту Европу, которая будет лидировать на рынках, а не в ту, которая будет простым субподрядчиком».

---

<sup>8</sup> О Европейской опоре социальных прав см., например: *Борко Ю. А., Биссон Л. С.* Европейская интеграция: перезапуск идеи «социальной Европы» // Современная Европа. 2019. № 6. С. 5–17 DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620190517>.

Цифровая десятилетка стартовала не на пустом месте. Стоит напомнить, что ей предшествовала пятилетка создания единого цифрового рынка<sup>9</sup>. За прошедшие годы ЕК вынесла ряд решений с использованием европейского антимонопольного права против американских гигантов Amazon, Apple, Google и Facebook, чтобы нивелировать «вред» от высокой концентрации в платформенном бизнесе на пространстве внутреннего рынка ЕС. Был принят ряд правовых актов для обеспечения безопасности передвижения данных: Регламент о защите данных<sup>10</sup>, Директива об авторском праве<sup>11</sup>, Белая книга по искусственному интеллекту<sup>12</sup>, Европейская стратегия данных<sup>13</sup>.

Начали свою работу Европейский орган, регулирующий электронные коммуникации, и Европейское агентство кибербезопасности. Создано несколько цифровых производственно-технологических платформ<sup>14</sup>. «Цифровая» составляющая Бюджета ЕС в 2014–2020 гг. составила 37 млрд евро (4 % от общего объема). Внебюджетный Европейский фонд стратегических инвестиций открыл кредитные линии для проектов цифровизации в 2016–2020 гг. на сумму более 41 млрд

---

<sup>9</sup> A Digital Single Market Strategy for Europe. COM(2015) 192 final. Brussels, 6.5.2015. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>10</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>11</sup> Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC. Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>12</sup> White paper on Artificial Intelligence — A European approach to excellence and trust. Brussels, 19.2.2020 COM(2020) 65 final. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf) (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>13</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European strategy for data. Brussels, 19.2.2020 COM(2020) 66 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593073685620&uri=CELEX:52020DC0066> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>14</sup> Например: Project GAIA (2019). URL: <https://projectgaia.ai/> (дата обращения: 30.10.2021).

(примерно 10% портфеля). С 2021 г. в Бюджете ЕС учреждена расходная статья «Цифровая Европа» (более 8 млрд на семь лет) в дополнение к тому, что практически все другие расходы в какой-то степени тоже будут связаны с цифровизацией. Почти 20% внебюджетного Инструмента восстановления и повышения устойчивости (портфель Инструмента: около 600 млрд евро на семь лет) решено отдать проектам цифровизации.

## Направления Цифровой стратегии ЕАЭС до 2025 г.

В январе 2021 г. в ходе Гайдаровского форума член Коллегии (министр) по торговле Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) А.А. Слепнев, выступивший на сессии «Пандемия и интеграция: угроза или стимул к развитию?»<sup>15</sup>, поддержал мысль о том, что пандемия стимулировала спрос на цифровые технологии. Вместе с тем он подчеркнул, что ни одна экономика мира не может полностью обеспечить себя по всему спектру нужд цифрового развития, подразумеваемая совместное союзное импортозамещение.

Призывы официальных лиц Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и ЕС по поводу цифровых трансформаций совпадают и звучат практически одновременно. ЕАЭС провозгласил свою стратегию регулирования цифровизации тоже примерно пять лет назад. ЕАЭС идет параллельным курсом в том, что касается идейной основы, но с некоторым опозданием в том, что касается достижений. Ему надлежит догонять, потому что в ЕС многие решения, облегчающие цифровизацию экономики, были приняты еще до 2015 г. Например, уже в 2017 г. в ЕС стала возможна отмена платы за внутрисоюзный роуминг, чему способствовал соответствующий комплекс мер, принятый десятью годами ранее.

В ноябре 2015 г. в Минске Президиум Делового совета ЕАЭС предложил наделить ЕЭК полномочиями по созданию единого цифрового пространства ЕАЭС. В 2016 г. соответствующая Концепция

<sup>15</sup> Андрей Слепнев: «Заложенная в Стратегии развития ЕАЭС цифровизация обеспечит сопряженность на технологическом уровне» 15.01.2021 URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/15-01-2021-1.aspx> (дата обращения: 30.10.2021).

разрабатывалась департаментами информационных технологий и функционирования внутренних рынков ЕЭК. В ходе анализа рисков и возможностей цифрового пространства рабочей группе стала понятна ограниченность задачи оцифровки процессов регулирования рынков. Цель была расширена: это образ цифрового будущего, к которому надо прийти в 2030 г. Итог подготовительного этапа — утверждение главами государств в декабре 2016 г. Цифровой повестки ЕАЭС и Высшим Евразийским экономическим советом в ноябре 2017 г. — Направлений ее реализации на период до 2025 г.<sup>16</sup> В Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. (Стратегии 2025), принятой в декабре 2020 г., значится Направление 5 «Формирование цифрового пространства Союза, цифровых инфраструктур и экосистем»<sup>17</sup>.

О формировании союзного цифрового суверенитета в ЕАЭС заговорили, пожалуй, даже раньше, чем в ЕС. В частности, к суверенитету в цифровом пространстве призывала член Коллегии (министр) по внутренним рынкам, информатизации, информационно-коммуникационным технологиям ЕЭК К. А. Минасян на форуме «Евразийская неделя 2016»<sup>18</sup>. Под цифровым суверенитетом ЕАЭС подразумевается развитие цифровой кооперации, повышение оборота и безопасности обмена данными и минимизация зависимости от чужих цифровых технологий. Решение видится в создании союзных цифровых производственно-технологических платформ.

В 2019 г. Межправительственный совет дал старт евразийской цифровой платформе «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий». Ее цель — удовлетворение потребностей хозяйствующих субъектов и органов власти

---

<sup>16</sup> Основные направления реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/Основные%20документы/Решение%20ВЕЭС%20№12\\_Основные%20направления%20реализации%20цифровой%20повестки%20ЕАЭС.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/Основные%20документы/Решение%20ВЕЭС%20№12_Основные%20направления%20реализации%20цифровой%20повестки%20ЕАЭС.pdf) (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>17</sup> План мероприятий по реализации Стратегии 2025. 17 марта 2021 г. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/strategy-2025/Pages/default.aspx> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>18</sup> Цифровая повестка ЕАЭС 2016–2019–2025. Сборник. 2019. М.: Евразийская экономическая комиссия. С. 9. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/digital\\_agenda\\_eaeu.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/digital_agenda_eaeu.pdf) (дата обращения: 30.10.2021).

государств-членов в продвижении продукции и услуг и производственной кооперации.

Всего запланировано к созданию больше десяти платформ, в том числе платформа «Суперкомпьютеры». В 2021 г. началась разработка платформы «Космические и геоинформационные технологии»<sup>19</sup>. Но регулирование оборота персональных данных по-прежнему в ведении государств-членов, что остается проблемой<sup>20</sup>. ЕЭК в 2021 г. только приступила к разработке Международного договора о трансграничном обороте данных<sup>21</sup>.

В феврале 2021 г. председатель Правительства РФ М.В. Мишустин на одном из цифровых форумов предложил проработать вопрос внедрения единых цифровых учетных систем идентификации граждан и бизнеса<sup>22</sup> (развитие единых систем идентификации фигурировало в повестке европейского Цифрового десятилетия, см. выше).

До конца 2021 г. предполагалось начать снижение тарифов внутри-союзного роуминга: на 10 % согласно заявленному в октябре 2020 г. плану, чтобы к 2025 г. свести их к домашним и существенно повысить использование интернет-связи. Наблюдатели ожидают скорого консенсуса на уровне национальных операторов и реализации намеченного ЕЭК.

Продолжалось обсуждение вопроса о наделении ЕЭК экстерриториальными полномочиями в отношении третьих стран для борьбы с неконкурентными диджитал-практиками. Из интервью члена Коллегии (министра) по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК А.А. Шакалиева можно сделать вывод, что на уровне

---

<sup>19</sup> Евразийская технологическая платформа Космические и геоинформационные технологии. URL: <http://zaomkt.ru> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>20</sup> *Шебанова Н.А.* Охрана персональных данных в государствах — членах ЕАЭС // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2021. № 33, сентябрь. С. 42–51.

<sup>21</sup> Министр ЕЭК Гегам Варданыан: «Соглашение о трансграничном обороте данных в Союзе откроет новые возможности для бизнеса» 04 июня 2021 г. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/ministr-eek-gegam-vardanyan-%C2%ABsoglashenie-o-transgranichnom-oborote-dannyh-v-soyuze-otkroet-novye-vozmozhnosti-dlya-biznesa%C2%BB/> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>22</sup> Михаил Мишустин принял участие в работе международного форума «Цифровое будущее глобальной экономики». 5 февраля 2021. URL: <http://government.ru/news/41467/> (дата обращения: 30.10.2021).

НИР изучены известные (из европейской практики. — *Прим. Н. К.*) мошеннические технологии деформации результатов интернет-поиска и геоблокировки, т.е. определено предметное поле деятельности<sup>23</sup>. В апреле 2021 г. начались пробные расследования ЕЭК в отношении внутренних компаний. Одно из них касается платформенных рынков интернет-рекламы, причем оно началось именно по инициативе ЕЭК, а не по заявлению пострадавших от дискриминации при продвижении продукции<sup>24</sup>. Другое расследование нацелено на устранение возможных нарушений со стороны агрегаторов такси на рынке доступа к услуге<sup>25</sup>.

В 2021 г. продолжена оцифровка регулирования внутреннего рынка: дальнейшее развитие получили проекты цифрового технического регулирования и цифровых транспортно-логистических коридоров; в 2020 г. завершено создание системы поиска «Работа без границ». В 2025 г. намечена полная оцифровка трансграничных внутрисоюзных госзакупок. Для этого в октябре 2021 г. началась разработка правил взаимного признания электронной цифровой подписи для целей госзакупок<sup>26</sup>.

## Выводы

Цифровая трансформация, согласно официальной позиции Брюсселя, — важный фактор поддержания глобального влияния ЕС. В призывах ЕК 2021 г. практически поставлен знак равенства между

---

<sup>23</sup> *Шаккалиев А. А.* Бизнес должен определять повестку ЕЭК, а мы — слышать бизнес // Конкуренция и право. 2021. № 1. URL: <https://cljournal.ru/nomer61/> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>24</sup> ЕЭК ищет нарушения конкуренции в поисковой выдаче. 18 апреля 2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/media/articles/2021/04/19/866528-EEK-ischet-narusheniya-konkurentsii> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>25</sup> ЕЭК начала расследование на рынке агрегаторов такси в связи с возможными нарушениями. 6 апреля 2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/11089845> (дата обращения: 30.10.2021).

<sup>26</sup> Коллегия ЕЭК приняла План взаимного признания электронной цифровой подписи странами ЕАЭС при госзакупках. 12.10.2021. URL: <https://eec.eaeunion.org/be/news/kollegiya-EEK-prinyala-plan-vzaimnogo-priznaniya-elektronnoy-cifrovoy-podpisi-stranami-eaes-pri-goszakupkah--/> (дата обращения: 30.10.2021).

параметрами цифровизации и критериями устойчивого развития Евросоюза. Спрос на цифровизацию после окончания пандемии, как ожидается, будет еще большим, чем сейчас. Сформулированы весьма высокие ожидания отдачи от цифровизации. Замысел, по всей видимости, в том, чтобы привлечь внимание и стимулировать создание прогрессивных цифровых технологий, тем самым культивировать эффекты.

В ЕС сформированы неплохие стартовые условия для межстрановой кооперации: предоставлены финансовые стимулы и учреждены вспомогательные органы для создания Европейских консорциумов цифровой инфраструктуры и международных цифровых партнерств. Количественные ориентиры цифровизации — уникальный элемент Цифровой стратегии ЕС, не имеющий аналогов в Стратегии цифровизации ЕАЭС, — бесспорно, представляют интерес с точки зрения формирования стратегических ориентиров ЕАЭС<sup>27</sup>. Но при этом не должно быть иллюзий. Достижение количественных показателей цифровизации не панацея. Цифровизация может и не привести к значительному улучшению показателей благосостояния и общественного благополучия. Фантастические романы предостерегают: даже с цифровыми технологиями общественное устройство может оставаться неэффективным.

Очевидно, что движение ЕС к достижению количественных параметров цифровизации не решит, а, может быть, даже и усугубит внутренние дисбалансы. Например, Общий регламент о защите данных и Директива об авторском праве ЕС, вступившие в силу в 2018 и 2019 гг., оказались весьма обременительными для экономических операторов (их требования выполняют только игроки с большими финансовыми мускулами). Вряд ли можно прогнозировать укрепление устойчивости ЕС. С помощью цифровых технологий легко пересчитать мигрантов, но нельзя решить миграционные проблемы. Тот факт, что удалось согласовать создание Фонда восстановления

---

<sup>27</sup> Например: Национальная программа «Цифровая экономика 2024 Российской Федерации». URL: <https://digital.ac.gov.ru> (дата обращения: 30.10.2021); Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации Обзор. ЕЭК, Группа всемирного банка. 2020. 30 с. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/Обзор%20ВБ.pdf> (дата обращения: 30.10.2021).

и устойчивости и взять со стран обязательство перекинуть значительную долю инвестиций в программы цифровизации, не означает, что страны ЕС стали богаче. Сегодня ЕС переориентирует имеющийся у него Общий бюджет на поощрение государств-членов к выполнению цифровых амбиций ЕК, хотя и в ущерб другим традиционным сферам деятельности.

Анализ указывает на сходство идей и призывов в ЕС и ЕАЭС, что характеризует особый момент в глобальной конъюнктуре. Стержневая тема обеих стратегий — цифровизация всех областей жизни. Общую обеспокоенность вызывает вопрос, как сохранить открытость миру без вреда для собственной конкурентоспособности и суверенитета.

На этапе выхода из коронакризиса Евразийскому экономическому союзу удобнее всего уделить внимание наименее затратным методам, таким как координация. Метод основан на мониторинге достижений. Наблюдение за развитием цифровых навыков у населения, использованием цифровых технологий компаниями, покрытием территории критически важной инфраструктурой, конечно, ведется и в странах ЕАЭС. С учетом опыта ЕС, подобный мониторинг себя больше оправдывает, если будет проводиться с настройкой на конкретные достижения. Евразийскому экономическому союзу предстоит продумать, какие количественные ориентиры необходимы для достижения его цифровых амбиций.

В Стратегии ЕС основной упор, судя по официальным документам, сделан на развитии цифровых навыков и расширении доступа к сетям высокой пропускной способности. В ЕАЭС же главное внимание обращено на создание союзных платформ и кооперативных связей. Какая из стратегий позволит обеспечить прорыв, а какая сгладить пространственные дисбалансы, покажет грядущее десятилетие.

# ЗЕЛЕНый ПОВОРОТ И КУРС НА БЕЗОПАСНОСТЬ В МОРСКОЙ ПОЛИТИКЕ ЕС

*Марина Леонидовна Колесникова*

научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований  
ИЕ РАН

*В записке рассматриваются актуальные направления морской политики Европейского союза. В 2021 г. ЕС продолжил работу по выполнению задач Зеленой сделки. Одна из его приоритетных целей в морской сфере — создание условий для устойчивого развития синей экономики. Особое внимание уделяется рыболовству и аквакультуре. ЕС планирует продвигать принципы устойчивого управления морепользованием на мировой уровень и хочет использовать свой практический опыт в области устойчивости в качестве нового конкурентного преимущества. Он намерен занять лидирующие позиции в международном регулировании морской деятельности. Свои разносторонние морские интересы ЕС связывает с обеспечением внутренней и внешней безопасности.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.04.

Морская проблематика занимает значимое место в повестке дня Европейского союза в 2021 г. Приоритетное внимание уделяется вопросам безопасности (продовольственной, морской среды, др.<sup>1</sup>), с которыми ЕС связывает внешние и внутренние вызовы и угрозы для своей морской политики. Взят курс на устойчивое развитие морской деятельности, идет ее переориентация на Зеленую сделку. Для выполнения этих задач ЕС планирует шире использовать ресурсы Мирового океана, совершенствовать технологии управления морской экономикой, переходить на устойчивые принципы ее развития и «экологизировать» морские отрасли<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2021/1139 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and amending Regulation (EU) 2017/1004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1139> (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>2</sup> Колесникова М.Л. Экологические амбиции Европейского союза: синяя экономика // Аналитические записки ИЕ РАН. 2021. № 21 (№ 251).

Для нивелирования международных последствий Зеленой сделки в ЕС рассматривается вариант, при котором Евросоюз будет выполнять функцию глобального законодателя новых стандартов и контролировать соблюдение требований для доступа на свой рынок<sup>3</sup>. ЕС выступает за согласование подходов к морепользованию и формирование международных рамок управления Мировым океаном. Он считает, что обладает необходимым опытом и влиянием, чтобы быть глобальным актором этих процессов<sup>4</sup>. Одновременно Евросоюз стремится лидировать в решении других вопросов, связанных с международным регулированием морской деятельности.

### **Поддержка многомерности морских интересов ЕС**

Сегодня Европейский союз заявляет о своих многомерных стратегических морских интересах (multidimensional strategic maritime interests)<sup>5</sup>. Их диапазон широк — от обеспечения свободы судоходства и безопасности морской инфраструктуры до адаптации к климатическим изменениям. ЕС подчеркивает, что его морской «домен» находится на стыке коммерческих и политических интересов, а также интересов безопасности.

Соответствие таким параметрам требует комплексного решения задач, которые: а) имеют разное функциональное предназначение (обеспечение безопасности и устранение потенциальных угроз, социально-экономическое развитие, оптимизация использования возможностей Мирового океана, защита, сохранение и восстановление природной среды, др.); б) относятся к разным видам морской

---

<sup>3</sup> *Марк Л., Пизани-Ферри Ж., Шапиро Дж., Тальяпиетра С., Вульф Г.* Геополитика «Зеленой сделки» Европейского союза // Вестник международных организаций. 2021. Т. 16. № 2. С. 206.

<sup>4</sup> Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. International Ocean Governance: an agenda for the future of our oceans. JOIN/2016/049. 10.11.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52016JC0049> (дата обращения: 02.10.2021).

<sup>5</sup> Charting a course through stormy waters: The EU as a maritime security actor. 25.02.2021. P. 1, 2. URL: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/> (дата обращения: 22.09.2021).

деятельности; в) решаются на различных уровнях — ЕС, национальном, местном; г) носят внутренний или/и внешний характер; д) отражают внутривнутриполитические, геополитические и глобальные цели ЕС; е) имеют мирный характер, но могут пересекаться с задачами обеспечения военной безопасности (например, при использовании технологий двойного назначения — дронов, ресурсов Общей среды обмена информацией (Common Information Sharing Environment, CISE)).

Комплексный подход к морским вопросам отражается в установках Комплексной морской политики ЕС (2007 г.). Направление актуально для ЕС, т.к. поддерживает курс на устойчивое развитие. В июле 2021 г. создан Европейский фонд морских дел, рыболовства и аквакультуры — основной инструмент для финансирования проектов в морской сфере. С 2021 по 2027 г. ему предполагается выделить около 5,4 млрд евро (в ценах 2018 г.<sup>6</sup>) — 0,5% от запланированного бюджета ЕС (1,1 трлн евро), или 1,5% средств, выделенных на решение экологических вопросов (356,4 млрд евро)<sup>7</sup>. В приоритете развитие устойчивого рыболовства и аквакультуры, синей экономики, международного управления океанами. Финансирование рассматривается как важный фактор решения различных задач, в том числе для обеспечения безопасности морской деятельности<sup>8</sup>. Решая вопрос о поддержке национальных проектов в рамках данного фонда, ЕС предполагает оценивать их вклад в достижение целей устойчивости, зеленого и цифрового переходов, а также учитывать состояние синей экономики, экологические и отраслевые показатели<sup>9</sup>.

Предусмотрены и другие финансовые инструменты для поддержки морских инициатив: в частности, в рамках обновленного в 2021 г. Европейского фонда регионального развития<sup>10</sup>, Инструмента соседства, развития и международного сотрудничества «Глобальная

<sup>6</sup> В текущих ценах — 6,1 млн евро. Далее — также в ценах 2018 г.

<sup>7</sup> Multiannual Financial Framework 2021–2027 and Next Generation EU, in 2018 prices. URL: [https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027\\_rev.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf) (дата обращения: 03.10.2021).

<sup>8</sup> Regulation (EU) 2021/1139.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1058> (дата обращения: 30.09.2021).

Европа» (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), одобренного в 2021 г. (на 2021–2027 гг.<sup>11</sup>), программы InvestEU, предусматривающей поддержку синей экономики и Принципов финансирования устойчивой синей экономики<sup>12</sup>.

## Интеграция в интересах безопасности

Концепция Комплексной морской политики служит опорой для многих инициатив, в частности, Морской стратегии по безопасности (2014 г.). Стратегия способствует связке различных областей морской деятельности при достижении совместной цели — безопасности в морской сфере. С ее помощью ЕС предполагает обеспечить синергию Комплексной морской политики и «морского измерения» Общей политики безопасности и обороны. Реализация стратегии позволит обезопасить растущие торговые «глобальные морские потоки» вдоль линий морских коммуникаций ЕС. «Глобальное морское достояние» (Global Maritime Commons), в котором они проходят, называется объектом приоритетного стратегического интереса ЕС<sup>13</sup>.

Цель — создать основу для упреждения и эффективного реагирования на вызовы безопасности в морской сфере, обеспечения защиты «глобальных морских интересов ЕС» и продвижения его интересов как «сильного участника глобальной морской безопасности»<sup>14</sup>. К сво-

<sup>11</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. 04.06.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0460&qid=1623140144692> (дата обращения: 30.09.2021).

<sup>12</sup> Regulation (EU) 2021/523 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing the InvestEU Programme and amending Regulation (EU) 2015/1017. (17). URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2021.107.01.0030.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A107%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.107.01.0030.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A107%3ATOC) (дата обращения: 30.09.2021).

<sup>13</sup> Study the maritime dimension of CSDP: geostrategic maritime challenges and their implications for the European Union. 2013. P. 11, 12, 93. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433839/EXPO-SEDE\\_ET\(2013\)433839\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433839/EXPO-SEDE_ET(2013)433839_EN.pdf) (дата обращения: 30.09.2021).

<sup>14</sup> Report on the implementation of the revised EU Maritime Security Strategy Action Plan. SWD (2020) 252 final. P. 2, 4. 23.10.2020 URL: [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-03/swd-2020-252\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-03/swd-2020-252_en.pdf) (дата обращения: 27.09.2021).

им стратегическим морским приоритетам ЕС относит: общую безопасность и мир; верховенство права и свободу судоходства; внешний пограничный контроль; морскую инфраструктуру (порты, подводные трубопроводы и кабели, ветряные электростанции и т. д.); природные ресурсы и окружающую среду; готовность к изменению климата<sup>15</sup>.

ЕС полагает, что стратегия и ее план действий (обновлен в 2018 г.) будут содействовать реализации Зеленой сделки, Глобальной стратегии ЕС (2016 г.), Международной повестки дня ЕС в области управления океанами (2016 г.), а также Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. (2015 г.), других инициатив ЕС и мирового сообщества.

Таким образом, понятие морской безопасности в ЕС охватывает широкий круг вопросов (экономических, экологических, проблем рыболовства, изменения климата), определяющих сохранность его морского достояния. Обеспечение безопасности — необходимое условие для развития его морской деятельности и синей экономики. ЕС подчеркивает появление новых угроз и вызовов, которые влияют на глобальную стабильность и усиливают конкуренцию за ресурсы (пандемия COVID-19, изменение климата, ухудшение состояния окружающей среды)<sup>16</sup>.

Эти факторы влияют на действия ЕС в морской сфере в 2021 г. Отдельные проблемы, упомянутые в Морской стратегии по безопасности (например, истощение природных ресурсов), будут решаться в рамках реализации Зеленой сделки (в частности, новой Стратегии по биоразнообразию, 2020 г.)<sup>17</sup>. Содействовать достижению целей данной программы будут также морские элементы (синяя экономика, политика в сфере рыболовства, аквакультуры). Таким образом, современная морская политика ЕС получает дополнительный потенциал для выполнения задач обеспечения безопасности и Зеленой сделки.

---

<sup>15</sup> Maritime security strategy. 2021. URL: [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy\\_en#ecl-inpage-647](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy_en#ecl-inpage-647) (дата обращения: 27.09.2021).

<sup>16</sup> Council conclusions on maritime security 9946/21. 22.06.2021. P. 4. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9946-2021-INIT/en/pdf> (дата обращения: 30.09.2021).

<sup>17</sup> Report on the implementation of the revised EU Maritime Security Strategy Action Plan. P. 48–50.

## Общий курс на Зеленую сделку и устойчивость

В основу деятельности ЕС на 2021 г. заложены шесть приоритетов Европейской комиссии на среднесрочный период (2019–2024 гг.)<sup>18</sup>, а также программа действий на текущий год<sup>19</sup>. Некоторые из этих приоритетов прямо касаются сферы морепользования, другие связаны с ним опосредованно. Первым пунктом идет Зеленая сделка, призванная сыграть значимую роль в восстановлении экономики. Речь идет о финансовой поддержке отраслей, которые понесли наибольший ущерб от пандемии, и их адаптации к изменению ситуации. В ЕС отмечают косвенный эффект кризиса — изменение моделей функционирования отдельных процессов, например, транспортной мобильности, туристической деятельности<sup>20</sup>, продовольственных цепочек<sup>21</sup>.

ЕС считает, что некоторые отрасли (транспорт, туризм) не вернутся к полноценным докризисным паттернам, поскольку в них уже происходят поведенческие и структурные изменения. Они будут трансформироваться и под воздействием новых технологий. Поэтому ЕС видит свою цель не только в возмещении экономического ущерба от пандемии. Он считает нужным обеспечить выполнение Зеленой сделки и стимулировать переход к новым моделям — устойчивому развитию (экологичный транспорт и устойчивый туризм) и цифровым решениям. Взятый им курс на цифровизацию морского сектора поддерживает достижение одного из приоритетов Европейской комиссии — «Европа, пригодная для цифровой эпохи».

ЕС заявляет, что переход к зеленым технологиям носит системный характер. Он полагает, что круг задач, определенных Зеленой

---

<sup>18</sup> The European Commission's priorities. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en) (дата обращения: 30.09.2021).

<sup>19</sup> 2021 Commission work programme. 19.10.2020. URL: [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en) (дата обращения: 28.09.2021).

<sup>20</sup> Research for TRAN Committee: Relaunching transport and tourism in the EU after COVID-19. 01.02.2021. P. 7. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652235/IPOL\\_STU\(2021\)652235\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652235/IPOL_STU(2021)652235_EN.pdf) (дата обращения: 24.09.2021).

<sup>21</sup> Meeting the Green Deal objectives by alignment of technology and behaviour. 09.07.2021. P. 16. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656337/EPRS\\_STU\(2021\)656337\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656337/EPRS_STU(2021)656337_EN.pdf) (дата обращения: 4.10.2021).

делкой, и их комплексное решение (устойчивое развитие, переход к экономике замкнутого цикла, сохранение биоразнообразия, поддержка синей экономики и рыболовства и др.) выводит данный концепт за границы простого сокращения выбросов парниковых газов<sup>22</sup>.

29 сентября 2021 г. ЕС запустил новую инициативу в рамках девятой научно-исследовательской программы «Горизонт Европа» (2021–2027 гг.) для решения пяти групп проблем (миссий) к 2030 г. Выполнение миссии «Восстановим наш океан и воды» планируется через достижение целей Зеленой сделки по биоразнообразию, нулевому загрязнению и декарбонизации<sup>23</sup>. По сути, действия в рамках данной задачи будут связывать большинство существующих инициатив ЕС в морской сфере.

## Морской контекст Зеленой сделки

В 2021 г. ЕС уделяет внимание нескольким сегментам морской политики. Одно из них — Общая политика в области рыболовства, которая рассматривается как инструмент Зеленой сделки. Формирование климатически нейтральной и ресурсосберегающей экономики приведет к трансформации продовольственных систем, изменению способов производства и потребления продовольствия<sup>24</sup>. ЕС хочет, чтобы вся цепочка создания продуктов питания, включая рыболовство и аквакультуру, стала устойчивой и вносила свой вклад в сокращение выбросов парниковых газов.

---

<sup>22</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2021. COM (2020) 690. 19.10.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0690> (дата обращения: 28.09.2021).

<sup>23</sup> EU Mission: Restore our Ocean and Waters. URL: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/missions-horizon-europe/healthy-oceans-seas-coastal-and-inland-waters\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/missions-horizon-europe/healthy-oceans-seas-coastal-and-inland-waters_en) (дата обращения: 02.10.2021).

<sup>24</sup> From farm to fork: making Europe's food healthier and more sustainable. 19.07.2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/from-farm-to-fork/> (дата обращения: 06.10.2021).

В 2021 г. ЕС акцентирует внимание на участии аквакультуры в зеленом переходе, что отражается в сообщении об устойчивом развитии сектора в рамках Зеленой сделки и стратегии «От фермы к вилке» (2020 г.). В конечном счете он намерен добиться конкурентной устойчивости и сделать этот фактор собственной торговой маркой<sup>25</sup>.

В 2021 г. ЕС обновляет систему контроля за рыболовством: предложение по ее пересмотру внесено Европейской комиссией в 2018 г.<sup>26</sup> ЕС связывает эту меру с обеспечением безопасности и защитой своих экономических интересов в морской сфере<sup>27</sup>. Кроме того, он усиливает борьбу с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым рыбным промыслом, развивает региональные и международные аспекты рыболовной политики (Арктика, Средиземное и Черное моря, Северо-Восточная Атлантика, др.) и т. д.<sup>28</sup>

Особую роль в Зеленой сделке ЕС отводит синей экономике, которую он называет «центральной опорой» зеленого восстановления<sup>29</sup>. В мае 2021 г. ЕС публикует информацию о новых подходах в данной сфере и смещении акцентов с синего роста на устойчивую синюю экономику<sup>30</sup>. Кроме того, ЕС активизирует деятельность по совершенствованию международного управления Мировым океаном и его ресурсами, он видит себя движущей силой этого процесса<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strategic guidelines for a more sustainable and competitive EU aquaculture for the period 2021 to 2030. COM (2021) 236. 12.05.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:236:FIN#footnote1> (дата обращения: 22.09.2021).

<sup>26</sup> Revising the fisheries control system. 04.03.2021. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642281/EPRS\\_BRI\(2019\)642281\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642281/EPRS_BRI(2019)642281_EN.pdf) (дата обращения: 27.09.2021).

<sup>27</sup> Regulation (EU) 2021/1139. Article 2.

<sup>28</sup> Management plan 2021 — Maritime Affairs and Fisheries. 26.02.2021. URL: [https://ec.europa.eu/info/system/files/management-plan-mare-2021\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/management-plan-mare-2021_en_0.pdf) (дата обращения: 06.10.2021).

<sup>29</sup> Council conclusions on a sustainable blue economy: health, knowledge, prosperity, social equity. 9153/21. 26.05.2021. P. 11. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9153-2021-INIT/en/pdf> (дата обращения: 02.10.2021).

<sup>30</sup> Колесникова М.Л. Экологические амбиции Европейского союза: синяя экономика.

<sup>31</sup> Regulation (EU) 2021/1139.

## Международный аспект

ЕС активно развивает внешний вектор своей морской политики, что соответствует приоритету Европейской комиссии (2019–2024 гг.) «Усиление Европы в мире»<sup>32</sup>. Его амбиции в глобальной морской сфере растут, что особенно заметно по документам последних лет. Большое значение придается глобальному измерению Зеленой сделки. ЕС заявляет о возможности вывести ее установки на международный уровень и стать мировым лидером в области климатических и экологических мер. У него есть возможность применить для этого «свое влияние, опыт и финансовые ресурсы»<sup>33</sup>.

Основные направления морской политики ЕС, в том числе функциональное (биоразнообразие) и отраслевое (рыболовство), имеют международный аспект. В стратегии ЕС по адаптации к изменению климата (февраль 2021 г.) подчеркивается намерение активно участвовать в действиях по смягчению последствий климатических изменений в мире<sup>34</sup>.

По замыслу ЕС, укреплению его позиций глобального лидера в области устойчивого развития Мирового океана и водных ресурсов будет способствовать миссия «Восстановим наш океан и воды». Опорой станут Европейская политика соседства, стратегия по глобальному подходу к исследованиям и инновациям (2021 г.)<sup>35</sup>, другие инициативы. Этот подход предполагается учитывать при обновлении

---

<sup>32</sup> The European Commission's priorities (дата обращения: 30.09.2021).

<sup>33</sup> Communication from the Commission. The European Green Deal. COM (2019) 640. 11.12.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> (дата обращения: 2.10.2021).

<sup>34</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Forging a climate-resilient Europe — the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change. COM (2021) 82. 24.02.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:82:FIN> (дата обращения: 2.10.2021).

<sup>35</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Global Approach to Research and Innovation Europe's strategy for international cooperation in a changing world. COM/2021/252. 18.5.2021. COM (2021) 252. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:252:FIN> (дата обращения: 08.10.2021).

Арктической политики (2016 г.) и Международной повестки дня в области управления океанами<sup>36</sup>.

ЕС считает себя участником мировой океанской деятельности и одним из крупнейших производителей морепродуктов в мире, который несет ответственность за защиту, сохранение и рациональное использование ресурсов Мирового океана. Ужесточая требования к устойчивости своих продовольственных систем, ЕС хочет добиться повышения продовольственных стандартов во всем мире, что может оказать влияние на мировое рыболовство и аквакультуру.

## Заключение

В 2021 г. Европейский союз активизировал мероприятия по переориентации морской экономики на Зеленую сделку и устойчивое развитие, а также деятельность по продвижению ЕС в качестве глобального участника политических процессов в морской сфере. Свои экономические, экологические и другие морские интересы ЕС связывает с вопросами обеспечения своей безопасности.

Деятельность ЕС на пути к устойчивому развитию приобретает качество специфического мирового эталона, который можно использовать для получения конкурентных преимуществ в новой для всех сфере.

Основные компоненты морской политики (политика в сфере рыболовства, аквакультуры, синяя экономика) представляются элементами обеспечения Зеленой сделки. Условие для этого — их переход на устойчивые принципы развития.

Зеленая сделка выходит за границы энергетического перехода, она будет способствовать трансформации моделей функционирования различных видов деятельности. Речь идет о глобальной перестройке экономики и всех цепочек создания стоимости, включая продовольственные. Учитывая намерения ЕС вывести экологические требования Зеленой сделки на мировой уровень, этот фактор может нести определенные риски для РФ не только в сфере энергетики, но и во многих других областях морской деятельности.

---

<sup>36</sup> EU Mission: Restore our Ocean and Waters. P. 11.

Комплексная морская политика обеспечивает скоординированный подход к морским вопросам, а также служит связующим элементом для различных инициатив в морской сфере. Это касается вопросов безопасности и отраслевых проблем, а также развития синей экономики.

Синяя экономика становится важным компонентом морской политики ЕС. Она связывает различные функциональные и отраслевые, гражданские и военные, административные (национальные, региональные, международные), а также пространственные аспекты.

Внесение синей экономики в список сфер обеспечения безопасности делает ее политикой двойного назначения. С одной стороны, с помощью определенных инструментов (морское пространственное планирование, природосберегающие нормы и правила, комплексное наблюдение за морской средой, др.) ЕС намерен обеспечить эффективное управление морскими ресурсами и перейти к устойчивой синей экономике. С другой — развитие цифровых технологий даст ЕС возможность контролировать соблюдение новых стандартов устойчивости, позволит осуществлять регулирующие функции экономической деятельности в Мировом океане. Таким образом, ЕС приобретает дополнительный потенциал, который может использоваться как в хозяйственных целях, так и для реализации в различных сферах безопасности.

Международный аспект реализации замысла зеленого поворота в морской политике ЕС предполагает интеграцию его нормативных установок в международное регулирование морской деятельности на глобальном уровне, что должно обеспечить Европейскому союзу роль ведущего игрока в управлении ресурсами Мирового океана.

# **ЕВРОПЕЙСКИЙ ТРАНСГРАНИЧНЫЙ УГЛЕРОДНЫЙ ШАНТАЖ: РИСКИ И ВОЗМОЖНОСТИ ХЕДЖИРОВАНИЯ**

*Рогинко Сергей Анатольевич*

руководитель Центра экологии и развития Института Европы РАН

*Инициатива ЕС по введению пограничного углеродного налога на импортируемые товары стала неприятным сюрпризом для компаний российского реального сектора, не ожидавших от климатической повестки ничего опаснее Парижского соглашения. И если по поводу Соглашения особой тревожности наши экспортеры не проявляли, то с пограничным углеродным налогом всем сразу все стало понятно. Детали этого механизма (так называемого пограничного корректирующего углеродного механизма (ПКУМ)) еще не до конца проработаны, но очевидность возникших рисков не отрицается ни бизнесом, ни властью, ни экспертным сообществом.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.05.

## **Первая попытка**

Идея трансграничного углеродного налога не нова. Исторически она начала продвигаться Францией: идею последовательно озвучивали президенты Николя Саркози, Франсуа Олланд и Эммануэль Макрон. Особую активность проявляет Э. Макрон, чьи успехи на ниве внедрения углеродного налога в своей стране (в виде акций «желтых жилетов») добавляют немало ярких красок в и без того нескучный политический пейзаж Европы. Главной сторонницей новой версии трансграничного углеродного налога в виде ПКУМ в ЕС предсказуемо вновь стала Франция, в тандеме с Нидерландами. Германия и особенно страны Восточной Европы относятся к инициативе более пассивно.

Идея трансграничного углеродного налога находила сторонников и в США, которые в 2009 г. пытались шантажировать им Китай, чтобы добиться подписания климатического соглашения на Конференции

РКИК ООН в Копенгагене на американских условиях. Шантаж не удался, и позже США пришлось подписывать Парижское соглашение уже на китайских условиях. Тем не менее именно ЕС предпринял первую попытку не просто озвучить идею такого налога, но и превратить ее в полномасштабную политическую и экономическую конструкцию. В качестве пилота выбрали сектор гражданской авиации. Предполагалось с 2012 г. включить зарубежные авиакомпании, выполняющие рейсы в ЕС, в Европейскую систему торговли выбросами (EU ETS). Им бы пришлось покупать европейские разрешения на выбросы (EU Allowances-EUA) за каждый полет в европейский аэропорт. Выбросы предлагалось учитывать на всем маршруте самолета, который приземляется в Европе или вылетает из нее. Расходы на покупку разрешений оценивались ассоциациями авиакомпаний более чем в 22,5 млрд долл. до 2020 г.

Действия ЕС по продвижению этой идеи отличались откровенным игнорированием интересов партнеров и неприкрытой климатической демагогией, неадекватной с точки зрения международного права. Наткнувшись на нежелание ЕС вести содержательный диалог, страны-оппоненты схемы поняли, что остановить его могут только жесткие меры и скоординированные действия. Здесь проявила инициативу Россия, проведшая двухдневную встречу противников схемы. По итогам встречи в Москве представители 26 стран, выступающих против схемы ЕС, договорились об ответных шагах: против Евросоюза были приняты скоординированные меры со стороны США, КНР, Индии и РФ. Наибольшее впечатление на ЕС произвел принятый Конгрессом США закон, запрещающий авиакомпаниям США платить ЕС за свои авиационные выбросы CO<sub>2</sub>, и демарш Китая, который заблокировал заказ на самолеты от компании Airbus.

Эти меры изменили ситуацию и побудили некоторые правительства стран ЕС усомниться в разумности действий Еврокомиссии. Вопрос об отсрочке или корректировке реализации схемы был поднят правительствами Италии и Нидерландов. Еврокомиссии пришлось дать обратный ход, обозначив это как временную отсрочку. Вопрос о системе углеродной торговли для авиационного сектора был передан на глобальный уровень — в ИКАО, где эта система (CORSIA) находится в стадии доводки с предполагаемым запуском в 2027 г.

## Вторая попытка

Новая перспектива для трансграничного углеродного налога возникла в декабре 2019 г., когда Еврокомиссия презентовала «Европейский зеленый курс» (European Green Deal), в котором рассматривается возможность введения «пограничного корректирующего углеродного механизма». Сам курс рассчитан на достижение Евросоюзом к 2050 г. климатической нейтральности и преподносится как «новая стратегия регенеративного роста», не требующего добычи природных ресурсов. На достижение этой цели только из бюджета ЕС предусматриваются расходы в размере 1 трлн евро в ближайшее десятилетие при общем планируемом размере инвестиций в 2,6 трлн евро<sup>1</sup>.

Еще более амбициозно были поставлены задачи в области сокращения выбросов парниковых газов в послании председателя Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен (EU State of the Union, 16 сентября 2020 г.). В этом послании была поставлена новая цель по сокращению выбросов парниковых газов к 2030 г.: вместо официально зафиксированной по линии Парижского соглашения цели снизить выбросы на 40 % по отношению к 1990 г., ЕС намечает их сокращение на 55 %<sup>2</sup>. Еще большую радикальность проявили депутаты Европарламента: на голосовании 6 октября 2020 г. с небольшим отрывом (352 голоса против 326 при 18 воздержавшихся) была утверждена цель сокращения выбросов к 2030 г. на 60 % по отношению к 1990 г.<sup>3</sup>

Не меньшую радикальность проявил Европарламент и в отношении сроков введения ПКУМ. 10 марта 2021 г. он принял резолюцию о введении ПКУМ ЕС в рекордно короткие сроки — к 2023 г. (резолюция Европарламента от 10 марта 2021 г. «Навстречу Пограничному корректирующему углеродному механизму ЕС, совместимому

<sup>1</sup> Boosting the EU's green recovery: Commission invests € 1 billion in innovative clean technology projects. EU Press release, 2020. URL: [https://ec.europa.eu/clima/news/boosting-eu-green-recovery-commission-invests-1-billion-innovative-clean-technology\\_en](https://ec.europa.eu/clima/news/boosting-eu-green-recovery-commission-invests-1-billion-innovative-clean-technology_en) (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>2</sup> State of the Union Address by President von der Leyen. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655) (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>3</sup> EU climate law: MEPs want to increase 2030 emissions reduction target to 60 %. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/202010021PR88431/eu-climate-law-meps-want-to-increase-2030-emissions-reduction-target-to-60> (дата обращения: 08.10.2021).

с правилами ВТО»<sup>4</sup>). На разработку механизма во всех деталях и на его введение было отпущено полтора года. Этот же срок отпущен странам и корпорациям, в отношении которых данный механизм будет применен. Опережая итоги обсуждения в исполнительных органах ЕС по вопросу о составе отраслей, подлежащих включению в ПКУМ, Европарламент в резолюции от 10 марта 2021 г. в числе таких отраслей назвал электроэнергетику, цементную, сталелитейную, алюминиевую, нефтеперерабатывающую, бумажную, стекольную, химическую отрасли, а также производство удобрений<sup>5</sup>.

Аргументация, обосновывающая введение ПКУМ, базируется на главном документе ЕС по «Европейскому зеленому курсу» — Сообщении Европейской комиссии COM (2019) 640 final от 11 декабря 2019 г.<sup>6</sup> В нем аргументом в пользу данной инициативы называется гипотеза так называемой углеродной утечки. Она сводится к тому, что с увеличением цены на углерод в рамках Европейской системы торговли выбросами (EU ETS) финансовое давление на компании реального сектора принуждает их перемещать производства в страны, где предприятия свободны от подобной нагрузки. Это должно приводить к генерации новых выбросов вне ЕС взамен сократившихся в ЕС. Но эта гипотеза не подтверждается фактами. Релокация предприятий энергоемких отраслей европейскими компаниями завершилась 10–20 лет назад. Она была вызвана соображениями экономии на рабочей силе и природоохранных мероприятиях, к парниковым газам отношения не имеющих. Экономика ЕС в основном уже перестроилась в формат «экономики услуг»; потребляемая в ЕС энергоемкая продукция по большей части импортируется.

Именно этим переходом объясняется высокая энергоэффективность экономики стран ЕС по сравнению с российской, в чьей

---

<sup>4</sup> European Parliament resolution of 10 March 2021 Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism (2020/2043(INI)). URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html) (дата обращения: 21.10.2021).

<sup>5</sup> European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism (2020/2043(INI)). URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html) (дата обращения: 21.10.2021).

<sup>6</sup> COM(2019)640 — Communication. The European Green Deal. EU Monitor. URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vl4cnhyp1ort> (дата обращения: 21.10.2021).

структуре преобладают энергоемкие отрасли. Такое разделение труда делает экономики РФ и ЕС взаимно дополняющими. Перспектива дальнейшего перемещения предприятий энергоемких отраслей не просматривается. ЕС делает акцент на сохранении оставшихся энергоемких производств, в документе ЕС COM(2019) 640 final говорится: «Энергоинтенсивные отрасли, такие как сталь, химикаты и цемент, необходимы для европейской экономики». Эти очевидные факты не мешают чиновникам ЕС активно пользоваться идеей «углеродной утечки» для продвижения ПКУМ. Эта неподтвержденная гипотеза используется для обоснования «углеродного следа» импортируемой продукции в качестве налоговой базы для предлагаемых платежей.

Еще одна трактовка понятия «углеродной утечки» была презентована на Давосском форуме в январе 2020 г. в речи Урсулы фон дер Ляйен. По ее словам, «нет смысла только в сокращении парниковых газов у себя дома, если мы увеличиваем импорт парниковых газов из-за границы»<sup>7</sup>. Логику в этих рассуждениях можно найти, только если отбросить в сторону существование Парижского соглашения, главную роль которого в глобальных усилиях в области климата ЕС не только признает, но и даже обязывается обеспечивать. В рамках Соглашения каждая страна имеет право выбирать меры климатической политики в соответствии со своими обязательствами по Соглашению и особенностью национальной экономической ситуации. До тех пор, пока страны соблюдают свои обязательства по Соглашению, торговые операции между ними не могут негативно влиять на глобальные усилия в области климата, независимо от «углеродного следа» торгуемой продукции.

Если об этом помнить, то попытку ЕС «уравнять» с другими странами расходы на углерод нельзя рассматривать иначе как правовой нигилизм, выражающийся в попытке пересмотра Парижского соглашения, лишаящей торговых партнеров ЕС легитимного права самостоятельного выбора стратегий и путей сокращения выбросов. Налицо экстерриториальная экспансия европейских правовых

---

<sup>7</sup> Keynote by President von der Leyen at World Economic Forum. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_102](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_102) (дата обращения: 12.10.2021).

конструкций и норм углеродного регулирования, навязываемых другим странам в нарушение международного права.

Есть еще один повод для введения нового механизма, также озвученный ЕС. Это желание заработать средства для выполнения Плана восстановления экономики после эпидемии коронавируса (Next Generation EU Recovery Plan). ПКУМ рассматривается как один из источников финансирования Плана: по расчетам экспертов ЕС, размер доходов от нового налога на импорт может составить от 5 до 14 млрд евро в год, в зависимости от ставок налога и степени охвата товарных позиций импорта<sup>8</sup>. Такая откровенная постановка вопроса не прибавила ЕС популярности у его торговых партнеров.

Понимая это, фон дер Ляйен намекнула торговым партнерам ЕС на возможность создания в неопределенной перспективе «глобального ровного поля игры», при котором в ПКУМ отпадет необходимость. В частности, Китаю делались намеки на такой сценарий в случае введения им адекватной цены на CO<sub>2</sub> (углеродного налога). В адрес Китая прозвучал даже комплимент за первые шаги в данном направлении. Однако попытка «позолотить пилюлю» никого в Пекине не обманула: выступление фон дер Ляйен вызвало жесткую отповедь заместителя министра экологии и окружающей среды КНР Чжао Инминя. Он заявил, что «страны должны предотвратить односторонность и протекционизм, чтобы они не повредили ожиданиям глобального роста». По мнению Чжао Инминя, ПКУМ «нанесет ущерб глобальным усилиям по изменению климата»<sup>9</sup>. Еще жестче была реакция США: министр торговли Уилбур Росс предупредил, что администрация США ответит «мерами наказания» на планы ЕС по введению пограничного углеродного налога<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> *Бажан А. И., Рогинко С. А.* Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС: статус, риски и возможный ответ // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. № 44 (№ 227). URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/2020> (дата обращения: 23.10.2021).

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Kira Taylor. US raises concerns over Europe's planned carbon 'border tax' // EURACTIV.com. May 11, 2021. URL: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-raises-concerns-over-europes-planned-carbon-border-tax/> (дата обращения: 25.10.2021).

Вразумительного ответа ЕС на эти заявления не прозвучало, что вполне напоминает тактику времен «авиационного» углеродного налога. Еврокомиссия сделала вид, что ничего не произошло, и бросила лучшие силы на поспешную разработку и продвижение ПКУМ. Урсула фон дер Ляйен заявила, что ПКУМ будет введен в действие тогда и там, где понадобится. Задаче продвижения механизма был придан чрезвычайный статус. Итоговый документ был представлен в июле 2021 г., но практика такой поспешной разработки для ЕС совершенно нетипична. Необычной была и чрезвычайно низкая проработанность новой инициативы, представленной заинтересованным сторонам для комментариев. Отсутствие конкретики относительно предлагаемых мер в высшей степени нехарактерно для ЕС и свидетельствует о крайней спешке, при которой в жертву приносятся многолетние традиции обстоятельной проработки любых вопросов.

В качестве потенциальных мер в рамках ПКУМ Еврокомиссия обозначила следующие:

- введение НДС для всех товаров, реализуемых в ЕС (он будет распространяться как на зарубежных, так и на внутренних производителей);
- введение пограничного налога на импорт отдельных углеродоемких видов продукции (его размер будет зависеть от стоимости выбросов CO<sub>2</sub> в рамках европейской системы торговли квотами на выбросы парниковых газов);
- распространение действия Европейской системы торговли выбросами (EU ETS) на «углеродный след» импортных товаров — их экспортерам/производителям придется приобретать европейские разрешения на выбросы (EU Allowances (EUA)).

## Оценка рисков

ПКУМ — инициатива сомнительная с правовой точки зрения и несущая немалые риски для российских экспортеров, для которых ЕС — главный партнер (доля ЕС во внешнеторговом товарообороте РФ — 35,7 % за январь — август 2021 г.). Несмотря на исчерпывающие данные по объемам и товарным позициям экспорта РФ в страны ЕС, точная оценка рисков, связанных с новым механизмом,

затруднительна. Первые оценки рисков, связанных с ПКУМ для России, сталкивались с рядом неопределенностей, делающих невозможным точный расчет и переносящих вопрос о рисках в область экспертных оценок. Важнейшие параметры, которые не были определены, можно разделить на две группы.

*Первая* касается налогооблагаемой базы. Нет четкого представления о том, какие виды импортируемой продукции будут включены. Нет ясности относительно типа «углеродного следа», подлежащего налогообложению: он может рассчитываться как по объему выбросов только на предприятии-производителе (прямые выбросы), так и по объему выбросов по всему циклу создания продукта (так называемый полный углеродный след, включающий прямые и косвенные выбросы). Не готова методическая база для расчетов «углеродного следа» по многим видам импортируемой продукции. По оценкам европейских экспертов, разработка полного пакета методологий по всем видам подлежащей налогообложения продукции может занять до нескольких лет.

*Вторая* касается предполагаемых ставок пограничного налога. Они ориентируются на уровень цен на европейские разрешения на выбросы (EUA) в рамках системы торговли EU ETS. Цены на EUA в последние годы варьировали от 25 до 30 евро за тонну CO<sub>2</sub> экв., и прогнозный диапазон на конец 2020 г. оценивался экспертами в коридоре 25–50 за тонну CO<sub>2</sub> экв.  $\pm 25\%$ , что само по себе создавало большую степень неопределенности (например, по оценке Bloomberg того периода, ставка EUA в 2023 г. предполагалась на уровне 40,9 евро/т). Неясным остается и влияние такого фактора снижения цен, как возможный импорт в ЕС сокращений выбросов в рамках формирующихся рыночных механизмов Парижского соглашения (ст. 6, п. 2 и 4 Соглашения). Незавершенность переговорного процесса по этим механизмам не позволяет определить, какие инструменты будут признаны легитимными для купли-продажи в рамках Парижского соглашения (получат статус Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ITMO)).

В условиях подобной неопределенности единственный метод проведения экспертных оценок рисков — сценарный. В исследовании, представленном в конце 2020 г. консалтинговой компанией KPMG, был использован метод укрупненных и упрощенных

сценариев, не отражающих влияния некоторых обозначенных выше факторов. Сценарии, разработанные таким методом, могут использоваться в качестве первого приближения. Они включают пессимистический сценарий (обложение прямых и косвенных выбросов, год введения — 2022); базовый сценарий (обложение прямых выбросов, год введения — 2025); оптимистический сценарий (обложение разницы между углеродоемкостью экспортируемой продукции и бенчмарком ЕС, год введения — 2028).

Во всех сценариях прогнозируется цена на сокращения в EU ETS на уровне 25–50 евро/т CO<sub>2</sub> экв. в 2020–2030 гг. ±25%. Прodelанный на основе этих вводных расчет показал следующие объемы финансовых потерь российских корпораций на период до 2030 г.: по пессимистическому сценарию — 50,6 млрд евро, по базовому — 33,3 млрд, по оптимистическому — 6,0 млрд. Несмотря на разброс в оценках, очевиден, что по масштабам финансовых рисков для РФ ПКУМ превосходит все антидемпинговые меры, предпринятые ранее ЕС против РФ. Более того, по прогнозам той же KPMG, среди торговых партнеров ЕС именно РФ понесет наибольшие потери от этой меры. Ежегодные потери РФ превысят потери КНР по пессимистическому сценарию в 4,1 раза, по базовому — в 4,6 раза, а по оптимистическому — в 8,5 раза. Аналогична разница по потерям между РФ и США: по пессимистическому сценарию в 3,5 раза, по базовому — в 4,5 раза, а по оптимистическому — в 10 раз. Объясняется это разницей в товарной структуре экспорта, где в случае РФ преобладает сырье и продукция первого передела, а в случае США и КНР — продукция с высокой долей добавленной стоимости.

Такая ситуация провоцирует и косвенные потери от ПКУМ, которые могут значительно превысить прямой ущерб. Экспортеры энергоемкой продукции оперируют на невысокой марже прибыльности, которую пограничный налог может полностью «съесть». Точных расчетов такого рода по РФ не проделано, но ставшие доступными расчеты по ближайшему аналогу (промышленность Украины) показывают, что маржа прибыли у большинства компаний-экспортеров энергоемкой продукции находится в пределах 15%. Ставки ПКУМ гораздо выше, что не просто делает экспорт невозможным. Неизбежно падение производства, закрытие предприятий и потеря рабочих мест. Прогнозы по Украине показывают падение экспорта на 6,1 млрд долл.

Это более чем в 10 раз превышает прямые потери от введения ПКУМ (0,56 млрд). Общим эффектом может стать падение ВВП страны на 4,4%, что сопоставимо с эффектом эпидемии COVID-19 (5,4%).

Прямой пересчет с Украины на Россию не может быть вполне корректным в силу разной структуры экспорта. И вряд ли стоит предсказывать размер косвенных потерь РФ при пессимистическом сценарии на уровне 500 млрд долл. до 2030 г. Но существование проблемы косвенных потерь очевидно, и их более высокий размер для РФ по сравнению с прямыми потерями можно прогнозировать с высокой степенью вероятности. Особенно если учесть, что в ЕС уже публикуются прогнозы роста карбоноёмких производств в странах ЕС в случае введения ПКУМ. За чей счет предполагается увеличение доли европейских производителей на собственном рынке, понятно.

Несколько более мягкие прогнозы влияния ПКУМ на российский экспорт содержатся в исследовании, проделанном Boston Consulting Group (BCG) «Как пограничный углеродный сбор ЕС может повлиять на мировую торговлю» (How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade)<sup>11</sup>. Аналитики BCG оценили прямые потери российских экспортеров на уровне 2–3 млрд долл. в год. Но даже это составляет 10–15% общих доходов экспортеров — весьма чувствительно! Для некоторых сегментов прогнозируется еще более высокое падение: например, на 40% для производителей листового проката<sup>12</sup>.

Эксперты BCG в новом налоге ЕС видят для некоторых видов российской продукции, например стали, возможность потеснить конкурентов на европейском рынке. Объясняется это тем, что российские производители обладают более конкурентной структурой издержек и более низким углеродным следом по сравнению с таким конкурентом на европейском рынке, как Китай. В частности, выбросы парниковых газов у производителей товарной стали в Китае составляют около 2 метрических тонн CO<sub>2</sub>-экв. на метрическую тонну произведенной стали. А в России они составляют около 1,6 т. CO<sub>2</sub>/т, что ниже среднемирового уровня (1,8 т CO<sub>2</sub>/т)<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade. Boston Consulting Group, June 30 2020. URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade> (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

## Глобальный ответ

Предвидя негативное отношение к своей инициативе, ЕС выбрал специфическую тактику ее продвижения в мировом сообществе. С каждым значимым глобальным игроком ведется отдельная линия переговоров с учетом уязвимости соответствующего партнера и особенностей его интересов. Особенная активность проявляется в отношении Китая. В США ЕС рассчитывал на благоприятный для него исход президентских выборов. Даже сроки окончания консультаций по ПКУМ ЕС наметил на 28 октября 2020 г., «подогнав» их к дате выборов в США. За этим просматривается намерение не допустить переговоров с США до окончания внутренней полемики и выйти на них с уже согласованной позицией, отступить от которой ни одной стране ЕС не позволит «евросолидарность».

Интересный технологический момент в тактике ЕС — официально переговоров по вопросам ПКУМ Евросоюз ни с одной страной не ведет. Вместо этого основным форматом стали двусторонние консультации с торговыми партнерами на неофициальном уровне в рамках Европейского круглого стола по изменению климата и устойчивому переходу (European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST)). За последний год ERCST провел серию вебинаров по обмену мнениями с представителями США, Индии, России, Южной Кореи, Японии, Украины, Южной Африки и Мексики.

Особую тревогу у ЕС вызывает перспектива объединения ведущих игроков против инициативы ПКУМ. Это чревато новой версией ситуации с авиационными выбросами 2012 г., которую Евросоюзу очень не хотелось бы повторить. Поэтому ЕС работает над разобщением оппонентов, делая некоторым из них заманчивые авансы. Помимо адресованной Китаю идеи сокращения расходов на ПКУМ за счет «домашнего» углеродного налога, предлагаются и иные льготы: например, полное исключение из ПКУМ всех видов машин, оборудования и других высокотехнологичных товаров (эта идея рассчитана и на США). Появляются даже советы исключить из ПКУМ продукцию металлургии, т. к. она занимает важное место в китайском экспорте. По позициям, актуальным для российского экспорта, никаких предложений по льготам пока не было.

Успеха в тактике ЕС по отношению к КНР пока не просматривается. После заявления замминистра экологии КНР на Давосском форуме (январь 2020 г.) Китай взял длительную паузу, связанную с подготовкой так называемого Всеобъемлющего инвестиционного соглашения между КНР и ЕС, подписанного в январе 2021 г. Оно обеспечило Китаю немалое преимущество в доступе на европейские рынки и полную свободу в отношении инициативы ЕС по ПКУМ. Этой свободой Китай воспользовался вполне, приступив к формированию коалиции на платформе Группы BASIC (Бразилия, Южная Африка, Индия, Китай). Общая позиция была сформирована на 30-м министерском совещании Группы BASIC по изменению климата 8 апреля 2021 г. В Совместном заявлении «министры выразили серьезную озабоченность в связи с предложением о введении торговых барьеров, таких как односторонняя корректировка углеродных границ, которые являются дискриминационными и противоречат принципам справедливости и CBDR-RC»<sup>14</sup>. Принцип CBDR-RC (общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей) — краеугольный камень всех глобальных конструкций в области климата. Это право каждой страны определять состав климатических мер в зависимости от внутренней социально-экономической ситуации. Именно на него, по мнению министров Группы BASIC, покушается ЕС, пытаясь уравнивать свои «климатические» издержки с издержками стран-экспортеров.

Следующим шагом Китая стал перенос темы ПКУМ с министерского уровня на уровень высшего руководства. За совещанием Группы BASIC последовали выступления Си Цзиньпина, который дал понять, что КНР не собирается мириться с инициативой ЕС. В его речи на климатическом саммите КНР, ФРГ и Франции 16 апреля позиция Китая была обозначена конкретно: «Противодействие изменению климата... не должно становиться разменной монетой геополитики, поводом для нападков на другие страны или предлогом для установления торговых барьеров»<sup>15</sup>. Си Цзиньпин продублировал эту пози-

<sup>14</sup> 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](https://www.environment.gov.za/mediarelease/basic_ministerialmeeting_climatechange_india) (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>15</sup> Germany and France agree on climate cooperation with China. Deutsche Welle, 17.04.2021. URL: <https://www.dw.com/en/germany-and-france-agree-on-climate-cooperation-with-china/a-57230283> (дата обращения: 09.10.2021).

цию и на организованном США 22 апреля Саммите Лидеров по климату: «Развитым странам следует... воздерживаться от установления зеленых торговых барьеров»<sup>16</sup>.

Не оправдались пока и надежды ЕС, связанные с приходом к власти в США Дж. Байдена, активного сторонника климатической повестки. Разделяя энтузиазм ЕС по поводу Парижского соглашения, новая администрация отнеслась к идее ПКУМ прохладно. Специальный посланник президента США по климату Джон Керри предупредил в марте 2021 г., что этот налог ЕС должен быть предусмотрен только в качестве крайней меры: «Это имеет серьезные последствия для экономики, отношений и торговли»<sup>17</sup>.

Такой поворот событий поубавил в Брюсселе оптимизма по поводу легкого продвижения ПКУМ на мировой арене. ЕС отказался от изначальной цели ввести ПКУМ не позже 2023 г. 14 июля 2021 г. сроки его введения перенесли на 2026 г. согласно детальному документу ЕС COM (2021) 564 final «Предложение по регламенту Европарламента и Совета ЕС о введении пограничного корректирующего углеродного механизма»<sup>18</sup>, где подробно описаны детали планируемого ЕС механизма. Период с 2023 по 2025 г. обозначен как переходный (для отработки методической базы расчетов углеродного следа по охваченным группам товаров: железо, сталь и изделия из них; алюминий и изделия из него; цемент; удобрения; электроэнергия). По составу отраслей, охваченных ПКУМ, ЕС сделал серьезный шаг назад по сравнению со списком, предложенным Европарламентом (из него выпали нефтеперерабатывающая, бумажная и стекольная промышленность).

---

<sup>16</sup> Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders Summit on Climate. URL: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c\\_139899289.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>17</sup> Kira Taylor. US raises concerns over Europe's planned carbon 'border tax' // EURACTIV.com. May 11, 2021. URL: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-raises-concerns-over-europes-planned-carbon-border-tax/> (дата обращения: 02.10.2021).

<sup>18</sup> European Commission COM (2021) 564 final 14 July 2021. Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing a carbon border adjustment mechanism. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf) (дата обращения: 02.11.2021).

## Выводы

Смягчение по срокам и составу отраслей воспринимается достаточно своеобразно на фоне недавних заявлений руководства ЕС о том, что сроки введения ПКУМ пересмотру не подлежат, и на фоне беспрецедентной спешки, с которой эта инициатива разрабатывалась. Объяснить такой «откат» можно только внешним влиянием. Речь идет о традиционной подчиненности ЕС Соединенным Штатам и изменившемся за последние 10 лет отношении ЕС к КНР: от уважения к прямому заискиванию на грани сервильности.

Стоит отметить выбор партнеров, который сделал Си Цзиньпин для климатического саммита 16 апреля 2021 г. Китай выбрал не ЕС, а Германию и Францию, демонстративно проигнорировав существование ЕС как партнера и ведущего игрока на глобальном климатическом поле. Это болезненный удар для ЕС, для которого климатическая повестка — не только высший приоритет, но и главный способ самоутверждения в мировом сообществе. Тем самым Китай дал понять, что возможны дальнейшие шаги. И, похоже, что ЕС, помня об унижении, полученном от КНР в 2012 г. в связи с «авиационным» углеродным налогом, принял этот сигнал к сведению. И отреагировал.

Что эта ситуация может дать России? Она не может, а уже дает — окно возможностей. До этого шансы противодействия ЕС были минимальны, точнее, вообще отсутствовали. Не стоит забывать: ЕС наработал многолетний опыт игнорирования российских интересов в политике и экономике. В отличие от отдельных стран Евросоюза, нередко занимающих здравую позицию, аппарат Еврокомиссии традиционно настроен по отношению к РФ негативно, и рассчитывать на перемену этой позиции было бы неконструктивно. Попытки урегулировать проблему путем двусторонних переговоров не принесли бы успеха.

Что могла бы предпринять Россия в новой ситуации? На наш взгляд, общность рисков и угроз, создаваемых инициативой ПКУМ, для РФ и Китая вполне очевидна. Действия КНР свидетельствуют о наличии твердой позиции по данному вопросу и намерении ее продвигать. По всей видимости, Китай рассчитывает на привлечение в этом вопросе новых союзников помимо Группы BASIC, включая, с большой вероятностью, и Россию.

Ценность РФ как союзника для КНР может возрасти в случае возможного возврата США к их антикитайским углеродным инициативам, выдвигавшимся еще в 2009 г. Резкое ухудшение отношений с Китаем в последние месяцы заставило Белый дом не только перейти к упрекам в адрес КНР по поводу недостаточности его усилий в области климата, но и рассмотреть вопрос об «углеродном» давлении. В этом качестве пограничный углеродный налог может оказаться вполне востребованным. Как отметил Джон Керри в интервью Bloomberg, «президент Байден... особенно заинтересован в оценке механизма регулирования границ. Он хочет... посмотреть, нужно ли нам это развернуть»<sup>19</sup>.

Объединение усилий США и ЕС в поддержку этой меры может резко повысить масштабы возможных потерь для Китая, превращая ее из прежде всего антироссийской в антикитайскую. На Россию такая перемена повлияет незначительно из-за небольшого объема торговли с США, а для Китая она станет серьезным стимулом. Поэтому возможным предметом сотрудничества РФ и КНР по ПКУМ может стать не только противодействие инициативе ЕС, но и работа по полному запрету любого трансграничного углеродного налогообложения в глобальном масштабе.

Позиция нашей страны по ПКУМ еще в декабре 2020 г. была озвучена В. В. Путиным, назвавшем его проявлением недобросовестной конкуренции<sup>20</sup>. Сходство позиций РФ, КНР и Группы BASIC делает логичным следующий шаг — перенос повестки ПКУМ на уровень БРИКС (4 из 5 членов этой группы уже выступили с солидарной позицией).

Эта позиция, поддержанная Россией, может стать основой для глобального дискурса, в котором инициатива ЕС может не пройти проверку на соответствие важнейшим принципам международного права. К главным уязвимым местам ПКУМ можно отнести то, что

---

<sup>19</sup> Kira Taylor. US raises concerns over Europe's planned carbon 'border tax' // EURACTIV.com. May 11, 2021. URL: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-raises-concerns-over-europes-planned-carbon-border-tax/> (дата обращения: 02.10.2021).

<sup>20</sup> Путин считает «пограничный налог» стран ЕС проявлением недобросовестной конкуренции // ТАСС. 23 декабря 2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10336289> (дата обращения: 02.10.2021).

он противоречит не только правилам ВТО (это хорошо известно), но и ряду статей Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) и положений Парижского соглашения по климату. Это дает возможность выносить международный дискурс не только на площадку ВТО (что уже делается), но и на площадку Конференций ООН по климату. Учитывая крайнюю заинтересованность ЕС и США в успешном завершении всего переговорного процесса по модальностям Парижского соглашения, вброс темы ПКУМ как пункта повестки дня естественным образом превращает эту инициативу в предмет для торга, в котором ей может быть отведена роль разменной монеты. Эта ситуация стимулирует РФ к активизации работы по реализации президентской линии с целью как минимум серьезного хеджирования рисков от инициативы ПКУМ, а как максимум — окончательного снятия этого вопроса с повестки дня.

# Страноведение на фоне кризисных явлений

## ВНУТРИ- И ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ «ГОДА СУПЕРВЫБОРОВ» В ГЕРМАНИИ

*Владислав Борисович Белов*

кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе Института Европы РАН, руководитель Отдела страновых исследований и Центра германских исследований

*Основным событием 2021 г. стали очередные выборы в Бундестаг. Они ознаменовали окончание эпохи Ангелы Меркель и одновременно отразили продолжение непростых партийно-политических процессов в Германии. Для большинства эстаблированных партий предвыборная кампания проходила на фоне поиска путей развития в условиях актуальных вызовов для экономики и политики страны, включая социально-экономические последствия коронакризиса, энергетический и цифровой переход к климатически нейтральной экономике, сложную международную ситуацию. Партийному руководству пришлось решать непростую задачу выбора ключевых кандидатов, которые в итоге определили итоги парламентских выборов. Неожиданным победителем стала СДПГ во главе с кандидатом на пост канцлера Олафом Шольцем, переигравшим фаворитов — христианского демократа Армина Лашета и лидера зеленых Анналену Бербок. Новый состав Бундестага и коалиционного правительства актуализировал вопрос о будущем содержании внешней политики ФРГ, включая российско-германские отношения.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.06.

## Внутренние партийно-политические процессы

***ИЗБРАНИЕ НОВОГО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ХРИСТИАНСКИХ ДЕМОКРАТОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ КАНДИДАТОВ НА ПОСТ КАНЦЛЕРА ОТ ЗЕЛЕННЫХ И БЛОКА ХДС/ХСС***

В начале 2021 г. закончился почти годовой марафон «гонки» кандидатов на пост председателя одной из «народных» партий — Христианско-демократического союза (ХДС). 15–16 января в онлайн-режиме

прошел партийный съезд, на котором во втором туре был избран Армин Лашет, набравший больше голосов, чем его основной конкурент Фридрих Мерц, с минимальным перевесом победивший в первом туре. Это стало относительной сенсацией, т.к. экспертное сообщество в своих прогнозах отдавало свое предпочтение именно Мерцу<sup>1</sup>.

Одновременно начался неформальный предвыборный марафон, финиш которого был назначен на 26 сентября — день очного голосования за новый состав Бундестага. Его первый участник был определен еще в августе 2020 г. Тогда против воли сопредседателей Социал-демократической партии Германии (СДПГ) Норберта Вальтера-Борьянса и Заскии Эскен проигравший им в борьбе за эти должности в декабре 2019 г. действующий вице-канцлер, министр финансов ФРГ Олаф Шольц добился назначения его не шпитценкандидатом, а кандидатом на пост федерального канцлера. Партийное руководство посчитало это бессмысленным: при исторически низких рейтингах социал-демократов в 2020 г. они не видели шансов на победу на сентябрьских выборах 2021 г. О своем желании стать лидером в борьбе за пост главы будущего правительства Шольц заявил еще в начале 2020 г., что вызвало непонимание и удивление у коллег по партии.

Блок ХДС/ХСС решил избрать своего кандидата на пост канцлера весной 2021 г. Промежуточной оценкой первых шагов нового председателя должны были стать мартовские выборы ландтагов в Рейнланд-Пфальце и Баден-Вюртемберге. Их результаты оказались неутешительными: региональные организации христианских демократов не смогли переломить негативные тенденции и улучшить свои электоральные

---

<sup>1</sup> Лашет, Мерц и Реттген 16 января представили свое программное видение развития ХДС. Речь премьер-министра земли Северный Рейн — Вестфалия оказалась наиболее содержательной и весьма эмоциональной. Это и определило итоги первого тура: Лашет получил почти столько же голосов, что и основной оппонент, — 380 против 385. У Реттгена было 224 голоса. Во втором туре за Лашета проголосовал 521 депутат, за Мерца — 466. Победу обеспечили представители женского и молодежного крыла ХДС, симпатизировавшие Реттгену, но выступавшие против Мерца. Окончательный результат стал неожиданным для экспертов: лишь немногие прогнозировали победу Лашета. Более подробно см.: *Белов В. Б.* Выборы нового председателя Христианско-демократического союза Германии // Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. Выпуск I (январь — март). С. 4–9. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics12021>.

показатели по сравнению с 2016 г. В обеих землях они потеряли голоса, получив рекордно низкие результаты<sup>2</sup>. А. Лашет никак не проявил себя на федеральном уровне и не оказал ощутимой поддержки. Негативно повлияли и разгоревшиеся в феврале — марте скандалы вокруг депутатов Бундестага, замешанных в незаконном вознаграждении от сделок с защитными масками и в лоббизме Азербайджана.

На этом фоне все более популярным становился председатель Христианско-социального союза (ХСС) и премьер-министр Баварии Маркус Зедер. К апрелю он стал реальным конкурентом А. Лашета в неформальной борьбе за пост лидера блока в федеральной предвыборной кампании. Рейтинги Зедера были заметно выше, и он справедливо рассчитывал на решение правления ХДС в его пользу, но этого не произошло. 19 апреля Зедер был вынужден пойти навстречу позиции высшего руководства христианских демократов и уступить уже казавшуюся близкой победу своему оппоненту<sup>3</sup>. Это вызвало недовольство рядовых членов партии и показало необходимость формирования четко прописанных механизмов определения кандидата от блока на пост канцлера в будущем.

---

<sup>2</sup> Более подобно см.: *Белов В. Б.* Земельные выборы в Рейнланд-Пфальце и Баден-Вюртемберге как индикаторы партийно-политических тенденций в Германии // Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. Выпуск I (январь — март). С. 21—25. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics42021>.

<sup>3</sup> 12 апреля президиумы обеих партий рекомендовали своих председателей — А. Лашета и М. Зедера — на пост кандидата в канцлеры. Вопреки ожиданиям функционеров ХДС, баварский лидер не отказался от претензий на канцлерство, продолжив борьбу за пост. Противостояние показало отсутствие единства внутри партий. Многие члены фракции Бундестага, ряд региональных руководителей ХДС, а также 14 из 18 земельных объединений молодежного крыла блока поддержали Зедера, что осложнило достижение консенсуса в руководстве. Есть информация, что президент Бундестага В. Шойбле разъяснил баварскому лидеру ситуацию с ХДС, для которых назначение Лашета кандидатом было безальтернативным. Аргументы председателя ХСС о том, что он популярнее и способен привести блок к победе, не приняли. После бурного, почти семичасового заседания 31 из 46 членов правления поддержал Лашета, 9 — Зедера, 6 воздержались. 20 апреля председатель ХСС признал итоги голосования и отказался от поста кандидата в пользу своего партнера по блоку. См.: *Белов В. Б.* Основные кандидаты на пост канцлера Германии определены. Неопределенность остается. // Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. Выпуск II (апрель — июнь). С. 23—29. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics112021>.

В тот же день своего «канцлерского» кандидата определила партия «Союз 90/Зеленые». Им стала сопредседатель Анналена Бербок, которой в условиях «гендерного равенства» это место «добровольно» уступил ее коллега по руководству более профессиональный и компетентный Роберт Хабек. 11 июня ее кандидатуру утвердил съезд партии<sup>4</sup>. Впервые в истории у зеленых появилась реальная возможность победить выборах в Бундестаг и возглавить будущее правительство. Доля избирателей, готовых отдать свой голос за них, в отдельные недели была выше, чем у основных оппонентов (на тот момент ХДС/ХСС). Такие надежды эксперты считали вполне обоснованными, дав старт спекуляциям о возможном черно-зеленом и даже зелено-красно-красном будущем Германии.

За неделю до этого в земле Саксония-Ангальт на выборах в ландтаг, вопреки опросам, с большим отрывом победили христианские демократы<sup>5</sup>, что несколько укрепило позиции их федерального лидера. Тогда же прозвучал второй тревожный звоночек для «Альтернативы для Германии», набравшей заметно меньше голосов, чем ожидалось.

### *Некоторые особенности предвыборной кампании*

В июне этаблированные партии фактически вступили в предвыборную кампанию. Шпитценкандидатами от «Альтернативы для Германии» (АдГ) были определены Алиса Вайдель и Тино Хрупалла, от Свободной демократической партии Германии (СвДП) — ее председатель Кристиан Линднер. Жанин Висслер и Дитмар Барч стали ключевыми кандидатами от партии «Левая»<sup>6</sup>, которая впервые

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Это заслуга премьер-министра земли Р. Хазелоффа, сделавшего ставку на личную популярность. Учитывая стремление избирателей к основным консервативным ценностям (сохранение стабильности и уверенность в компетенциях лидера), он использовал в своей кампании известные лозунги К. Аденауэра «Никаких экспериментов» и В. Кречманна «Вы знаете меня». В этом же контексте он выстроил непримиримую борьбу против «Альтернативы для Германии». См.: Белов В. Б. Выборы в Ландтаг Саксонии-Ангальт — последняя репетиция перед выборами в Бундестаг // Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. Выпуск II (апрель — июнь). С. 58–64. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics172021>.

<sup>6</sup> Bundestagswahl 2021: die Spitzenkandidaten der Parteien. URL: <https://www.bundestagswahl-2021.de/spitzenkandidaten/> (дата обращения: 21.10.2021).

в истории могла рассчитывать на вхождение в будущую правительственную коалицию с социал-демократами и зелеными. Для нерукопожатной АдГ единственным вариантом оставалась роль оппозиции в Бундестаге: под вопросом было, сохранит ли она первое место или уступит его другим.

Впервые в истории шла параллельная борьба за голоса избирателей. Первая — между четырьмя партиями, выдвинувшими трех кандидатов на пост канцлера и представлявшими блок ХДС/ХСС, зеленых и социал-демократов. Вторая — между тремя малыми партийными образованиями, два из которых конкурировали за право стать участниками коалиционных переговоров. Предвыборные программы традиционно отличались по содержанию, объемам и срокам принятия. Последним программу принял партийный блок ХДС/ХСС. Особенностями борьбы «канцлерских» партий стали скандалы, связанные с А. Лашетом и А. Бербок, повлиявшие на итоги голосования.

Первоначально Зедер продолжил противостоять Лашету, подчеркивая ошибочность апрельских решений верхушки ХДС. И только на финальном этапе он стал помогать партнеру по блоку. А. Меркель первоначально отстранилась от предвыборной кампании кандидата и стала поддерживать его только после критики коллег по партии. Но основным и совершенно неожиданным фактором против Лашета стал конфуз, связанный с визитом в июле в один из серьезно пострадавших от наводнения регионов. Во время выступления федерального президента Ф.-В. Штайнмайера, стоя за его спиной и не имея возможности его слушать, А. Лашет непроизвольно рассмеялся шутке своего помощника. Журналисты не преминули воспользоваться этой оплошностью. После массовой критики в прессе вниз пошли рейтинги и Лашета, и партии.

От внимания четвертой власти пострадала и зеленый кандидат в канцлеры, подвергнутая жесткой критике за неверные данные в биографии и плагиат в монографии. Бербок быстро признала свои «ошибки», объяснив их происхождение, но «осадочек» сопровождал ее до самых выборов, негативно влияя на настроения электората.

Попытки использовать компрометирующие факты против Олафа Шольца (скандалы, связанные с компанией-пустышкой *Wirecard*, сделками *cum-ex* по незаконному возмещению НДС и др.) успехом не увенчались. Более того, вице-канцлер со второй половины лета

стал локомотивом, тянувшим рейтинг СДПГ наверх. Удачно выступая в новом формате теледебатов — триэлях, он закрепил за собой образ «государственного мужа» (*Staatsmann*) — профессионального, компетентного, сдержанного в эмоциях, дающего конструктивные ответы на стоящие перед страной вызовы. По опросам, он одержал убедительную победу во всех трех раундах.

### **ИТОГИ ВЫБОРОВ В БУНДЕСТАГ**

Сформированный Шольцем образ «надежного и справедливого нового канцлера» в конечном итоге обеспечил победу социал-демократам. Около половины опрошенных, отдавших голоса за СДПГ, сказали, что сделали это только из-за их ключевого кандидата.

Окончательные итоги выборов в Бундестаг выглядят следующим образом: СДПГ — 25,7% (+5,2% по сравнению с выборами 2017 г.), 206 мест в Бундестаге; ХДС/ХСС — 24,1% (–8,9%), 197; «Союз 90/Зеленые» — 14,8% (+5,9%), 118; СвДП — 11,5% (+0,8), 92; АдГ — 10,3% (–2,3%), 83; «Левая»<sup>7</sup> — 4,9% (–4,3%), 39. Представитель партии меньшинства (датского) в земле Шлезвиг-Гольштейне (*Südschleswigsche Wählerverband, SSW*) — 0,1%, 1 место. Прочие партии получили 8,6% голосов (+3,6%)<sup>8</sup>.

В выборах приняли участие 76,6% (76,2% в 2017 г.) граждан из 60,4 млн (61,7 млн) имеющих право голоса. Исторически высокой оказалась доля голосования по почте (*Briefwahl*) — 47,3% (28,6%) от общего количества принявших участие в выборах. Беспрецедентно много граждан не определились с электоральными предпочтениями — 40%. Рекордным стало количество участвовавших в выборах партий — 47 и количество мест в новом парламенте (возросло с 709 до 736).

Традиционная статистика переходов избирателей от одной партии к другой (сравнение 2021 и 2017 гг.) дает следующую картину<sup>9</sup>:

- к СДПГ перешли 1,99 млн сторонников ХДС/ХСС, 1,25 млн неизбирателей (*Nichtwähler*), 820 тыс. левых, 700 тыс. зеленых, 520 тыс.

<sup>7</sup> Левые прошли в Бундестаг благодаря трем прямым мандатам.

<sup>8</sup> Bundestagswahl 2021. URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html> (дата обращения: 21.10.2021).

<sup>9</sup> Оценка демоскопического института *infratest dimap*. См.: *Wie die Wähler wanderten*. 27.09.2021. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/btw21/waehlerwanderung-bundestagswahl-103.html> (дата обращения: 21.10.2021).

СвДП, 420 тыс. АдГ и 310 тыс. получивших право голоса (новичков);

- к ХДС/ХСС — 830 тыс. СвДП, 960 тыс. избирателей, 490 тыс. АдГ, 460 тыс. СДПГ, 210 тыс. новичков, 130 тыс. зеленых, 110 тыс. левых;
- к зеленым — 1,05 млн ХДС/ХСС, 960 тыс. СДПГ, 610 тыс. левых, 510 тыс. избирателей, 460 тыс. новичков, 370 тыс. СвДП, 80 тыс. АдГ;
- к СвДП — 1,32 млн ХДС/ХСС, 480 тыс. избирателей, 400 тыс. новичков, 380 тыс. АдГ, 340 тыс. СДПГ, 160 тыс. левых, 130 тыс. зеленых;
- к АдГ — 630 тыс. избирателей, 410 тыс. ХДС/ХСС, 170 тыс. либералов, по 160 тыс. СДПГ и левых, 110 тыс. новичков, 20 тыс. зеленых;
- к левым — 180 тыс. СДПГ, 150 тыс. новичков, 130 тыс. зеленых, 90 тыс. ХДС/ХСС, 70 тыс. АдГ, 50 тыс. либералов.

26 сентября также прошли выборы в земле Мекленбург — Передняя Померании и в Берлине (имеет статус земли)<sup>10</sup>. В обоих субъектах победу одержали социал-демократы.

### ***ПЕРСПЕКТИВЫ КОАЛИЦИОННЫХ ПЕРЕГОВОРОВ***

Впервые в истории Германии возникла ситуация, когда минимальный разрыв между народными партиями позволил обоим из них рассчитывать на коалиционные переговоры с малыми партийными образованиями, занявшими третье и четвертое места. Напомним, что в 2017 г. ХДС/ХСС и СДПГ, потерявшие поддержку традиционного электората, уже не могли рассчитывать на коалицию с одной из эстаблированных малых партий. В последний раз такое произошло в 2009 г., когда христианский блок договорился со свободными демократами о формировании правительства в рамках 18-го законодательного периода. Но та же СвДП в лице своего председателя в ноябре 2017 г. сорвала коалиционные переговоры с блоком и зелеными. К. Линднер произнес тогда фразу, ставшую знаменитой: «Лучше не править, чем

<sup>10</sup> Перенесенные из-за пандемии (по инициативе фракций левых, зеленых, социал-демократов и христианских демократов) досрочные выборы в ландтаг Тюрингии с 25 апреля на 26 сентября 2021 г. не состоялись. Очередное избрание земельного парламента будет осенью 2024 г.

править плохо». В итоге ХДС/ХСС и СДПГ по просьбе федерального президента были вынуждены пойти против своей принципиальной позиции не создавать «Большую коалицию» и вновь образовать ее.

В этот раз и свободные демократы, и зеленые, страстно желающие после шестнадцатилетнего перерыва вернуться в правительство, получили уникальную возможность выбирать между двумя (пока еще) народными партиями. На удивление быстро им удалось согласовать общий знаменатель совместных требований и уже в середине октября сделать выбор в пользу СДПГ, с которой после зондирующих встреч в третьей декаде того же месяца начали коалиционные переговоры. Были образованы рабочие группы и определены критически важные темы. Переговорщики поставили амбициозную цель согласовать коалиционный договор до конца ноября 2021 г., а в декабре уже избрать О. Шольца канцлером. Безотносительно данных амбициозных временных планов вероятность приведения спорных вопросов<sup>11</sup> к общему знаменателю и последующего подписания соглашения была достаточно высокой.

Параллельно с коалиционными переговорами блок ХДС/ХСС начал подготовку к уходу в оппозицию. А. Лашет заявил о готовности покинуть пост премьер-министра Северного Рейна — Вестфалии и председателя христианских демократов. До конца 2021 г. партия должна была избрать нового лидера. Кандидатами на такую роль себя видели проигравшие борьбу в начале года Фридрих Мерц и Норберт Ретген, Йенс Шпан, «шедший в одной упряжке» с Лашетом, а также переизбранный на полгода руководитель фракции ХДС/ХСС в Бундестаге Ральф Бринкхаус.

ХСС и ее руководитель М. Зедер предпочли остаться в стороне от внутренних споров и разногласий своих партнеров и сосредоточиться на решении внутрибаварских проблем.

Коренных перемен в экономической повестке ФРГ ожидать не стоит. Правительство А. Меркель за последние три года приняло согласованные с Брюсселем основные стратегические документы, определяющие рамочные условия для энергетического и цифрового перехода к климатически нейтральной экономике (в контексте

---

<sup>11</sup> Помимо содержательных тем, спорным был вопрос о распределении ключевых министерских постов между малыми партиями.

Европейского зеленого курса), среди прочего сократив этот срок на пять лет (с 2050 до 2045 г.). Будущей коалиции предстоит наполнить их конкретным содержанием и существенно ускорить реализацию ранее поставленных целей, особенно в сфере дигитализации. Одной из сложнейших задач в условиях возросшей задолженности государства и потребности в значительных (не только зеленых, но и инфраструктурных) инвестициях будет сохранение финансовой стабильности и возврат к «долговому тормозу».

Прошедшие выборы высветили проблемы и болевые точки у всех этаблированных партий Германии, руководству которых предстоит не только устранять их, но и продолжить поиск путей дальнейшего развития, учитывающих вызовы современности, включая меняющиеся электоральные предпочтения, особенно у молодежи. Будет происходить дальнейшее дробление партийно-политического спектра на более мелкие сегменты, размывающие базу «народности» двух ведущих партий.

## **Внешнеполитические процессы**

Покидающая свой пост и большую политику Ангела Меркель в течение 2021 г. решала задачу закрепления основных фундаментальных внешнеполитических достижений ее правления в течение четырех легислатурных периодов. Она делала это вне рамок предвыборной кампании в Бундестаг — внешняя политика традиционно на вторых, если не на третьих местах среди популярных электоральных тем и партийных дискуссий.

Руководитель Мюнхенской конференции по безопасности Вольфганг Ишингер и его эксперты в докладе «Переломные моменты. Времена перемен»<sup>12</sup> еще осенью 2020 г. определили критически важные вопросы, которые предстоит решать в двадцатом легислатурном периоде. Констатируя, что Германия за последние годы добилась прогресса в решении внешнеполитических проблем, они одновременно отметили, что Берлин не успевает адекватно реагировать на быстрые

---

<sup>12</sup> Zeitenwende. Wendezeiten. — Sonderausgabe des Munich Security Report zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Oktober 2020. 220 S.

изменения внешнего мира, а политические элиты не проявляют воли к трансформациям. Необходим поиск руководством страны решений непростых задач по реформированию внешней политики. Среди них — выделение более существенных ресурсов на функционирование ведомств и структур, осуществляющих внешнеполитическую деятельность, включая сферу обороны; ежегодный аудит стратегических документов, анализ проводимых мероприятий и организация регулярных экспертных дебатов, в том числе в Бундестаге, с последующим уточнением стратегии и интересов; модернизация устаревшего внешнеполитического аппарата и, возможно, создание новых координирующих структур; улучшение положения в сфере подготовки и повышения квалификации дипломатических кадров; дальнейшее развитие «стратегической культуры».

### *ЕВРОПЕЙСКИЙ ВЕКТОР*

Основным европейским вектором для Германии было и остается взаимодействие с Францией. В конце мая 2021 г. А. Меркель и Э. Макрон добились принятия совместного «Берлинского заявления», в рамках которого Берлин и Париж сформулировали основные направления европейской политики тандема на среднесрочную перспективу, включая преодоление последствий коронакризиса<sup>13</sup>. Документ достаточно сбалансирован, имеет ярко выраженную ориентацию на общие ценности ЕС и содержит описание необходимых мероприятий в ведущих сферах деятельности союза. Особое внимание уделено реформированию Европейского механизма стабилизации, усилению Экономического и Валютного союза, реализации Европейского зеленого курса, усилению промышленно-технологического суверенитета и углублению культурно-гуманитарного сотрудничества. Берлин и Париж также договорились об углублении взаимодействия в области европейской политики безопасности и обороны (включая создание вместе с Испанией систем вооружения следующего поколения, углубление кооперации предприятий ВПК, усиление экспортного контроля), совместной борьбы с терроризмом, реформирования

<sup>13</sup> Gemeinsam die Pandemie bekämpfen — und in Schlüsselsektoren gemeinsam vorankommen. 31.05.2021. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/frankreich-node/maas-frankreich-deutsch-franzoesischer-ministerrat-/2463854?openAccordionId=item-2463894-0-panel> (дата обращения: 21.10.2021).

Шенгенского соглашения, содействия Европейскому пакту о миграции и убежище, приграничного полицейского сотрудничества<sup>14</sup>.

Будущее правительство примет эстафету от А. Меркель и будет укреплять Постоянное структурированное сотрудничество для углубления военно-политической интеграции и усиления оборонного потенциала ЕС, не исключая возможности создания единой европейской армии. Германо-французский тандем продолжит работу над гармонизацией оборонной сферы, в том числе в рамках Европейской интеграционной инициативы.

### *ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ*

А. Меркель в июне 2021 г. на полях саммита G-7 в Великобритании встретила с Дж. Байденом для обсуждения двусторонних отношений. Приветствуя возврат США в Парижское соглашение по климату и Всемирную организацию здравоохранения, их потенциальную готовность пересмотреть отношение к Всемирной торговой организации и Иранской ядерной сделке, она одновременно констатировала сохранение конфликтных вопросов, перешедших по наследству новому президенту США, по которым Берлину и Вашингтону предстоит искать непростые решения.

Обсуждение этих вопросов стало основной частью американо-германских переговоров 15–16 июля 2021 г. Дж. Байден и А. Меркель согласовали стратегический документ под названием «Вашингтонская декларация»<sup>15</sup>, подчеркнув приверженность США и ФРГ к ценностному подходу во внешней политике. Важными представляются положения об углублении экономического и научно-технического сотрудничества, противостоянии применению и распространению технологий слежки с целью ограничения прав человека, создании совместного форума для обсуждения путей «строительства совместного будущего», в том числе в сфере экономики. Ряд спорных хозяйственно-политических вопросов был перенесен на уровень дальнейшего рабочего обсуждения.

<sup>14</sup> Deutsch-Französische Erklärung von Berlin // Pressemitteilung, Nummer 184/21 vom 31. Mai 2021. 18 S.

<sup>15</sup> Washington Declaration. July 15, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/15/washington-declaration/> (дата обращения: 21.10.2021).

Дж. Байден и А. Меркель в ходе переговоров согласовали условия запуска проекта «Северный поток — 2» (СП-2), изложенные в «Совместном заявлении США и Германии в поддержку Украины, европейской энергетической безопасности и общих климатических целей»<sup>16</sup>. Документ был опубликован одновременно на сайте внешнеполитического ведомства ФРГ и Государственного департамента США 21 июля. Основным условием коммерческой эксплуатации СП-2 стало продолжение транзита российского газа через украинскую газотранспортную систему после 2024 г., т. е. после окончания действующего пятилетнего соглашения, регулирующего поставки с 2020 г. Вашингтон и Берлин предупредили Москву «о недопустимости использования газового оружия, агрессивного и деструктивного поведения», против которого будут введены санкции, включая ограничения на использование потенциала экспорта энергоносителей.

Они одновременно пообещали всестороннюю поддержку Украине и государствам «Инициативы трех морей» (контекстно — Польше) в энергетической трансформации их экономик и защиту от РФ. Киев и Варшава крайне раздраженно отреагировали на решение Дж. Байдена и А. Меркель в отношении проекта, заявив о его разрушающем влиянии на европейскую безопасность и обозначив свою готовность и дальше бороться против СП-2. Негативную позицию заняли и некоторые сенаторы США — жесткие противники реализации проекта, выступившие против достигнутых договоренностей.

Важнейшим итогом переговоров в Вашингтоне стало подтверждение восстановления доверия. По словам В. Ишингера, это «самый ценный капитал в дипломатии». Госсекретарь Э. Блинкен еще накануне встречи на высшем уровне несколько раз назвал Германию «союзником, партнером и другом». Договоренности лета 2021 г. позволяют рассчитывать на поступательное развитие европейско-германо-атлантического сотрудничества, в рамках которого ФРГ настаивает на формировании единой позиции стран — членов ЕС

---

<sup>16</sup> Joint Statement of the US and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals. 21.07.2021. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-usa-and-germany/2472084> (дата обращения: 21.10.2021).

по отношению к США и к другим международным акторам<sup>17</sup>. Это непростая задача со многими переменными, в рамках которой предстоит совместить интересы Вашингтона, Брюсселя, Берлина и Парижа<sup>18</sup>.

### **КИТАЙСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ**

Взаимодействие ФРГ и КНР в течение 2021 г. происходило на фоне серьезного ухудшения отношений Пекина и Вашингтона, последовательно увеличивающего давление на европейских партнеров с требованием более активной поддержки его антикитайской позиции.

А. Меркель в июне на саммите НАТО призвала разработать двухкомпонентный подход в отношениях с Китаем на основе сочетания военного сдерживания и дипломатического диалога. КНР — во многих сферах конкурент и по многим вопросам партнер, поэтому необходим баланс между интересами безопасности и бизнеса. В свою очередь, Х. Маас на той же встрече напомнил о позиции, определенной Европейской комиссией еще в 2019 г., в соответствии с которой отношения ЕС (и ФРГ) с Китаем определяются триадой «партнер — конкурент — системный соперник»<sup>19</sup>. В ее рамках, с его точки зрения, системное соперничество (из-за поведения руководства КНР) становится все более важным, требуя адекватного ответа со стороны руководства ФРГ<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> По мнению бывшего министра иностранных дел ФРГ Йошки Фишера, германо-европейско-трансатлантические отношения имеют хорошие шансы на нормализацию, но только на новой основе: «Европейцы хотят большего суверенитета, и Германия является центральным фактором в этом вместе с Францией. Для этого нужны новые отношения, но такие, которые потребуют зрелого, целеустремленного поведения во внешней политике». См.: Fischer mahnt neue deutsche Außenpolitik an. 17.04.2021. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/usa-deutschland-joschkafischer-100.html> (дата обращения: 21.10.2021).

<sup>18</sup> См. также: *Синдеев А.А.* ФРГ и новый старт трансатлантических отношений // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. № 43. (№ 226). С. 1–8. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics432020>.

<sup>19</sup> GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT EU-China — Strategische Perspektiven Straßburg, den 12.3.2019 JOIN(2019) 5 final. S. 1.

<sup>20</sup> Portugal, Gerd. Deutsche Positionen auf dem NATO-Gipfel. 16. Juni 2021. URL: <https://www.behörden-spiegel.de/2021/06/16/deutsche-positionen-auf-dem-nato-gipfel/> (дата обращения: 21.10.2021).

По всей видимости, во внешней политике новой правительственной коалиции китайский вектор будет строиться на основе упомянутой триады<sup>21</sup>. Она усилит противодействие Пекину по ценностному направлению, включая поддержку санкций ЕС. Но делать это Берлин будет осторожно, постоянно учитывая необходимость поддержки своего предпринимательского сообщества на китайских рынках и стараясь избегать ситуаций, когда он может быть вовлечен в американо-китайский конфликт.

### *Отношения с Россией*

Берлин крайне негативно оценил итоги визита высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ж. Борреля в Москву в начале февраля 2021 г., совпавшего с объявлением сотрудника Посольства ФРГ в РФ персоной нон-грата. В течение года политические отношения продолжали оставаться в состоянии глубокого кризиса — Берлин по-прежнему рассматривал Россию как агрессивное государство, угрожающее территориальной целостности соседей, проводящее кибератаки, вмешивающееся во внутренние дела других международных субъектов и нарушающее демократические ценности и права человека на своей территории.

А. Меркель неоднократно указывала, что отношения с РФ должны строиться на двух столпах, опирающихся на единую позицию всех членов ЕС: противодействие «российской агрессии» и взаимодействие в вопросах, представляющих общий интерес. Данный подход был положен в основу одобренного Европейской комиссией и принятого Европейским советом в июне 2021 г. доклада Ж. Борреля о будущих отношениях Евросоюза с Россией. Дополнительно к известным «пяти принципам Могерини» были добавлены три линии поведения: «давать отпор» (нарушениям международного права и прав человека), «сдерживать» (угрозы кибербезопасности, обороне и гибридные угрозы, включая дезинформацию) и «сотрудничать» (в сферах разоружения, Арктики, здравоохранения, борьбы с изменениями климата, экологии, усиления контактов между людьми).

<sup>21</sup> Об особенностях предвыборных партийных программ касательно Китая см.: *Abb P. Deutsche China-Politik zwischen Partnerschaft und Rivalität*. URL: <https://blog.prif.org/2021/09/02/deutsche-china-politik-zwischen-partnerschaft-und-rivalitaet/> (дата обращения: 21.10.2021).

По мнению авторов, обновленное партнерство и реализация потенциала тесного взаимодействия с РФ возможны только в отдаленной перспективе, а сейчас «нужно исходить из реалий и готовиться к дальнейшему ухудшению отношений с ней». Боррель считает, что ЕС способен сделать отношения с Москвой более предсказуемыми и стабильными. Но попытка А. Меркель и Э. Макрона убедить своих коллег по Европейскому совету организовать встречу с президентом России не нашла поддержки у ряда традиционно антироссийски настроенных глав стран и правительств.

А. Меркель во второй половине года осталась на своей позиции, согласно которой следует сохранять хотя бы небольшой плацдарм для восстановления конструктивного диалога с РФ до ее ухода из большой политики. По всей вероятности, это стало одним из факторов, побудивших А. Меркель во время упомянутых июльских переговоров с Дж. Байденом достичь компромисса по СП-2 и не допустить остановку строительства почти завершеного газопровода, к чему настоятельно призывали Киев, Варшава и ряд американских сенаторов. Несмотря на принудительный для РФ характер компромисса, включая ряд антироссийских положений декларации, в целом он был принят Кремлем.

В ходе встречи 20 августа в Москве с В. В. Путиным А. Меркель оставила послание будущей исполнительной и законодательной власти ФРГ. Обозначив сохранение красных линий (которые в той или иной степени вошли в предвыборные программы всех эстаблированных партий, кроме АдГ и «Левая»), она призвала выстраивать будущие отношения с Россией на основе диалога: «Я всегда пыталась находить компромиссы. И думаю, в международном контексте нет альтернативы — по крайней мере разумной альтернативы — диалогу, обмену аргументами. И это всегда большая работа. Конечно, все могло бы быть проще, но диалог нужно продолжать. В этом я абсолютно уверена»<sup>22</sup>.

В будущей правительственной коалиции, а также в Бундестаге, увеличится количество сторонников усиления жесткого курса

---

<sup>22</sup> Цит. по: *Белов В. Б.* Отношения России и Германии в контексте визитов А. Меркель в Москву и Киев // Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. № 23 (№ 253). С. 30. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32320212331>.

в отношении РФ (по ценностному вектору). Но это в основном будет касаться политического диалога, находившегося в нижней точке в течение всего 2021 г. Им будет противостоять объективная необходимость продолжения двустороннего сотрудничества (в том числе межпарламентского и межведомственного) в «неполитических» сферах, хорошо зарекомендовавших себя в последние годы (климат, экономика, образование, наука, культура, молодежный и межрегиональный обмен), а также международного взаимодействия по вопросам безопасности.

Социал-демократы заявили о необходимости разработки новой восточной политики. Очевидно, она должна учитывать новые вызовы во всех сферах европейской безопасности и содержать конструктивные положения о возможных путях преодоления существующих разногласий между коллективным Западом и Россией.

## **Заключение**

2021 г. ознаменовал окончание «эпохи Меркель». За шестнадцатилетний период правления бундесканцлерин инициировала важные трансформационные процессы во внутренней и внешней политике, которые, однако, не были закончены. Их предстоит продолжить новому правительству, которое с высокой долей вероятности к концу года сформируют СДПГ, «Союз 90/Зеленые» и СвДП. Важнейшими останутся переходы к новой культуре внешнеполитической ответственности и климатически нейтральной экономике в условиях цифровой и энергетической трансформации. Кардинальных изменений в политике исполнительной и законодательной власти ожидать не следует. Определенные новшества и особенности будут в тактических шагах и решениях.

# ANGELA MERKELS PRAGMATISCHE RUSSLANDPOLITIK<sup>1</sup>

## *Wladislaw Below*

Wissenschaftlicher Direktor des Europa-Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften, Leiter der Abteilung für Länderstudien und des Zentrums für Deutschlandforschungen

*Als im September 2001 die damalige Vorsitzende der CDU, Angela Merkel, 47, der Rede<sup>2</sup> des Präsidenten der Russischen Föderation Wladimir Putin, 49, im Deutschen Bundestag zuhörte, war sie vermutlich, nicht anders als ihre Kollegen, erstaunt nicht nur über den konstruktiven Gehalt dieser Rede, sondern auch über den unvermuteten Wechsel des Redners vom Russischen in die Sprache Goethes und Schillers. Vielleicht dachte sie dabei, dass er ihr in dieser Hinsicht ähnlich sei, denn auch sie vermag gar nicht übel in der Sprache Puschkins und Tolstojs zu sprechen.*

*Als Fraktionsvorsitzende der oppositionellen CDU/CSU verfolgte Merkel wahrscheinlich sehr aufmerksam die Kontakte zwischen dem neuen Regierungschef Russlands und ihrem politischen Gegner Gerhard Schröder, den sie 2005 nach einem knappen Wahlsieg als Bundeskanzler ablöste.*

*Wladimir Putin dagegen hatte gehofft, seinen deutschen Freund im März 2006 anlässlich bilateraler Gespräche auf Regierungsebene in Tomsk zu treffen. Stattdessen kam Angela Merkel in diese für ihre einzigartigen Holzhäuser berühmte sibirische Stadt gereist, die Putin bisher zwar noch nicht kennengelernt hatte, deren grundsätzliche Haltung gegenüber ihrem Gastgeber aber wohl bereits feststand.*

*Damals begann eine langjährige und in mancher Hinsicht einzigartige pragmatische Arbeitsbeziehung. Sie prägt die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Russischen Föderation bis heute.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.07.

---

<sup>1</sup> Оригинал публикации: <https://www.karenina.de/news/politik/angela-merkels-pragmatische-russlandpolitik/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>2</sup> URL: <https://www.karenina.de/wissen/gedenk-und-feiertage/was-putin-einmal-fuer-moeglich-hielt/> (accessed: 10.10.2021).

## Russland als „Rivale“

In dem Moment, als die beiden Politiker ans Ufer des Flusses Tom gingen, setzte ein plötzliches Eistreiben ein, ein Phänomen, das regelmäßig mit einem rapiden Temperatursturz verbunden ist. Ich sehe dies als ein symbolisches Ereignis, das den Charakter der Beziehung zwischen den beiden Regierungschefs verbildlichte: ein Mangel an zwischenmenschlicher „Chemie“ (Kälte) und die Fokussierung auf die Suche nach einem gemeinsamen Nenner (Eistreiben).

An diese Ereignisse musste ich denken, als ich den Artikel von Andreas Umland<sup>3</sup> las, der eine äußerst kritische, ein wenig ideologisierte Einschätzung der Rolle der Kanzlerin bei der Gestaltung der Beziehungen zu ihrem wichtigsten Partner im postsowjetischen Raum gibt. Ich möchte diesen Aspekt aus einem anderen Blickwinkel betrachten und die Fixpunkte (von dem Treffen in Tomsk einmal abgesehen) analysieren, die den gegenwärtigen Stand der deutsch-russischen Zusammenarbeit ausmachen.

Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2007 haben Angela Merkel und ihre europäischen und transatlantischen Partner Putins Thesen über die neue Rolle Russlands als Bedrohung für den kollektiven Westen fehlinterpretiert (von daher datiert ihre Haltung zur Russischen Föderation als „Rivale“). Auch die weitreichenden Vorschläge über ein einheitliches und ungeteiltes europäisches Sicherheitssystem, die im Sommer 2008 der damalige russische Präsident Dmitri Medwedew unterbreitete, lehnte sie ab.

## Verständnis für russische Befindlichkeiten

Gleichzeitig jedoch hatte die Bundeskanzlerin maßgeblichen Anteil daran, dass Georgien<sup>4</sup> und die Ukraine<sup>5</sup> nicht in die NATO aufgenommen wurden. Ihr war klar, dass dieser Beitritt das Risiko einer unkalkulierbaren Destabilisierung ganz Osteuropas mit sich bringen würde.

---

<sup>3</sup> URL: <https://www.karenina.de/news/politik/merkels-merkwuerdige-duldsamkeit/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>4</sup> URL: <https://www.karenina.de/service/presseschau/georgischer-alptraum/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>5</sup> URL: <https://www.karenina.de/service/presseschau/soll-die-nato-die-ukraine-aufnehmen/> (accessed: 10.10.2021).

Angela Merkel unterstütze die Idee einer „Modernisierungspartnerschaft“ des damaligen Außenministers und späteren Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier, weil sie damit rechnete, dass dem jungen Medwedew innerhalb von vier Jahren ein Durchbruch in der wirtschaftlichen Entwicklung gelingen und er damit die Zustimmung nicht nur der liberalen, sondern auch der konservativen Wählerschaft erringen würde.

Die sehr weitreichenden Vorschläge des Ministerpräsidenten Putin vom November 2010, zusammen mit Russland einen gemeinsamen eurasischen Wirtschaftsraum aufzubauen und konkurrenzfähige Allianzen zu schaffen (eine Idee, die neun Jahre später die Wirtschaftsminister Frankreichs und Deutschlands, Bruno Le Maire und Peter Altmaier, mit Industrieallianzen in den Bereichen Wasserstoff<sup>6</sup>, Rohstoffe, Batterien realisierten), lehnte sie jedoch ab.

Die Hoffnungen der Kanzlerin auf eine politische Liberalisierung Russlands unter Medwedew wurden enttäuscht. Zugeständnisse des Staats an die Opposition aus der Zeit Ende 2011, Anfang 2012 nahm Putin rasch zurück, als er wieder auf seinen Posten zurückgekehrt war. So wurde ihr klar, dass ihr in der Zusammenarbeit mit dem russischen Präsidenten ein langer und beschwerlicher Weg bevorstehen würde, da dieser immer neue Abwehrmechanismen gegen eine aus seiner Sicht aggressiv gegen Russland gerichtete Politik des kollektiven Westens aufbaute und alles daran setzte, seine Position in der Welt zu stärken.

Gemäß den ethischen Postulaten der deutschen Außenpolitik hatte Merkel zu solchen Mechanismen und Instrumentarien (das Gesetz gegen ausländische Agenten<sup>7</sup>, die Bekämpfung der Opposition u. a.) immer ein sehr kritisches Verhältnis. Nicht weniger kritisch aber sah sie Versuche, die Interessen des Westens und Russlands im Verhältnis zu seinen Nachbarn, in erster Linie der Ukraine, zum Konfliktstoff zu machen. Noch im November 2013 versuchte sie, in dem sich abzeichnenden Konflikt zu vermitteln, was ihr jedoch nicht gelang.

---

<sup>6</sup> URL: <https://www.karenina.de/news/wirtschaft/wasserstoff-fuer-allianz-mit-russland/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>7</sup> URL: <https://www.karenina.de/petersburger-dialog-e-v/haertere-regeln-fuer-auslaendische-agenten/> (accessed: 10.10.2021).

## Merkels Ukrainepolitik

Es folgten die bekannten Ereignisse im Winter 2013 und im Frühjahr 2014: Merkel konnte (oder wollte) sich nicht in den Staatstreich in Kiew einmischen, bei dem ein Abkommen auf den Müll geworfen wurde, unter dem auch die Unterschrift des Leiters des deutschen Auswärtigen Amtes stand und das einen friedlichen Machtwechsel gewährleisten sollte. Und Merkel verstand nicht, worum es in jenem März auf der Krim<sup>8</sup> wirklich ging.

Die Krim hatte im Februar 1991 ihre staatliche Autonomie und Unabhängigkeit erhalten, die Kiew dann in den Jahren 1992 bis 1995 sukzessive wieder zerstörte, nachdem der damalige russische Präsident Boris Jelzin abgelehnt hatte (Dezember 1991), die Krim in den Verband des neuen Russlands aufzunehmen. Natürlich war es eine persönliche Kränkung für Putin, dass Merkel die Rückkehr der Krim in ihre historische Heimat nicht „auf eine Stufe stellen“ wollte mit der Wiedervereinigung Deutschlands und später zur treibenden Ideologin der Sanktionspolitik gegen Russland wurde.

Merkel erkannte jedoch auch, wenn auch mit Verzögerung, die Gefahren, die der innerukrainische Konflikt mit sich brachte. Deshalb wurde sie die wichtigste Architektin des Minsker Abkommens, das am 12. Februar 2015 unterzeichnet wurde. Und sie leitete bei ihrem Besuch in Moskau im Mai 2015 die vorsichtige Rückkehr zu einer selektiven Wiederherstellung der Beziehungen zum Kreml ein.

## Russland: Rivale oder Partner?

Die bekannten fünf Prinzipien der Hohen Vertreterin der EU Federica Mogherini, die seit März 2016 die Beziehungen Brüssels zu Moskau maßgeblich bestimmen, greifen Merkels Ansatz weitgehend auf. Ein erstes Ergebnis war die Wiederbelebung der Deutsch-Russischen Strategischen Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Finanzen (SAG) im Juni 2016 und der Deutsch-Russischen Hohen Arbeitsgruppe für Sicherheitspolitik (HAGS) im November 2018.

Nach der kritischen Reaktion des Kremls auf bestimmte Formulierungen im „Weißbuch“ der Bundeswehr, wurden die Russland betreffenden

---

<sup>8</sup> URL: <https://www.karenina.de/kultur/buch/begehrte-krim/> (accessed: 10.10.2021).

Passagen abgemildert, woran die Kanzlerin durchaus beteiligt war. Gleichwohl blieb Merkel bei ihrer Auffassung, in der Russischen Föderation einen Rivalen, nicht einen Partner zu sehen. Sie verdächtigte den Kreml weiterhin der hybriden Einmischung in die inneren Angelegenheiten Deutschlands und seiner Partner und ließ nicht ab, vor dieser Gefahr zu warnen.

Das Arbeitstreffen Anfang Mai 2017 in Sotschi brachte die Wende in Richtung Wiederherstellung eines vollwertigen Arbeitsdialogs zwischen Merkel und Putin. Das Treffen fand im Wesentlichen hinter verschlossenen Türen statt. Bestehende rote Linien traten in den Hintergrund, Fragen des Zusammenwirkens dagegen in den Vordergrund. (Bezeichnenderweise veränderte sich der bis dahin in Bezug auf Merkel extrem kritische Ton in den offiziellen russischen Medien nach diesem Treffen deutlich.)

Dies wiederholte sich beim folgenden regulären Treffen genau ein Jahr später wieder in Sotschi, als der „neue alte“ Präsident die wichtigsten Mitglieder seiner neuen Regierung in Sotschi zusammenrief, um die „neue alte“ Chefin des Bundeskabinetts kennenzulernen. Dem folgte im August 2018 ein Treffen auf Schloss Meseberg, gleichfalls unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

## **Merkel und Nord Stream 2**

Im Sommer 2017 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Russland und den USA aufgrund ihres Konflikts im Energiesektor. Donald Trump griff mit Unterstützung des Kongresses das von Merkel seinerzeit genehmigte Projekt Nord Stream 2 scharf an und verhängte gegen Putin und ihm nahestehende Oligarchen harte extraterritoriale Sanktionen.

Gerechterweise ist anzuerkennen, dass die Kanzlerin Nord Stream 2<sup>9</sup> konsequent als rein kommerzielles Projekt verteidigte und sich gegen die ihrer Auffassung nach gesetzwidrigen amerikanischen Sanktionen stellte. 2020 und 2021 gab sie jedoch dem Druck der USA, Polens und der baltischen Länder nach und anerkannte den „geopolitischen Charakter“ des Projekts, vor allem im Hinblick auf die Interessen der Ukraine.

Sie hat einen sehr wesentlichen Beitrag zur Vorbereitung des russisch-ukrainischen Abkommens über den Gastransit in den Jahren 2020 bis 2024

---

<sup>9</sup> URL: <https://www.karenina.de/news/der-preis-von-nord-stream-2/> (accessed: 10.10.2021).

geleistet. Und gerade Merkel gelang es auch, den neuen amerikanischen Präsidenten Joe Biden davon zu überzeugen, im Juli 2020 „grünes Licht“ für die Fertigstellung des umstrittenen Projekts zu geben, wobei sie allerdings bei ihrer Einschätzung blieb, dass der Kreml gegebenenfalls bereit sein würde, das Gas als Waffe<sup>10</sup> einzusetzen. Sie versicherte, dass sie im Falle solchen „aggressiven Verhaltens“ von Seiten Russlands die Energieeinfuhr einschränken werde.

Diese zweigleisige Haltung — Russland zugleich als Rivale und als Partner zu betrachten — wurde das Leitmotiv der Politik der Bundeskanzlerin gegenüber der Russischen Föderation im Allgemeinen und Wladimir Putin im Besonderen. Diese Position bekräftigten Ende Juni 2021 EU-Kommission und der Hohe Beauftragte der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, in einer gemeinsamen Mitteilung über die Beziehungen der EU zu Russland, in der die künftige Strategie der EU in Bezug auf die Russische Föderation formuliert wurde. Merkel schlug damals gemeinsam mit dem französischen Präsidenten Macron einen Gipfel mit dem russischen Präsidenten vor, der aber an Bedenken osteuropäischer Staaten scheiterte.

## **Merkels zweigleisige Haltung zum Kreml**

Merkels Einschätzung der Russischen Föderation als Rivale wurde nicht nur durch die Vorgänge in der Ukraine bestärkt. Hinzu kamen das konsequente Anziehen der „antidemokratischen Schrauben“ in Russland, der „Fall Skripal“ im März 2018, der Mord an Selimchan Changoschwili am 23. August 2019 in Berlin, der Giftanschlag auf Alexei Nawalny<sup>11</sup> im August 2020 sowie Geheimdienstberichte über russische Cyberangriffe.

Zudem war die Bundeskanzlerin immer mehr davon überzeugt, dass Putin persönlich bei allen diesen Vorfällen die Verantwortung trug. Das hinderte sie allerdings nicht daran, in unterschiedlichsten Themenbereichen ein konstruktives Arbeitsverhältnis aufrechtzuerhalten, auch in Bezug auf internationale Problemfelder wie Syrien, Libyen, Iran und Afghanistan.

Dabei sollten wir nicht vergessen, dass Angela Merkel die deutsch-russischen Themenjahre unterstützt, teilweise gar mitinitiiert, die ohne

<sup>10</sup> URL: <https://www.karenina.de/news/politik/nord-stream-2-energie-darf-keine-waffe-sein/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>11</sup> URL: <https://www.karenina.de/kultur/buch/alles-ueber-nawalny/> (accessed: 10.10.2021).

Unterbrechung seit 2012 unter der gemeinsamen Schirmherrschaft der beiden Außenministerien stattfinden. (Zurzeit läuft das Deutsch-Russische Themenjahr „Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung 2020–2022“); dazu das Deutschlandjahr in Russland und das Russlandjahr in Deutschland. Sie hat hinter den Kulissen die Lobbyarbeit der deutschen Wirtschaft unterstützt (ohne ihr bei der Forderung nach einer Lockerung der Sanktionen entgegenzukommen), auf jede erdenkliche Weise die Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Bildung, Kultur, interregionale Kooperation und Jungendaustausch<sup>12</sup> gefördert (wobei sie in der Frage der Visafreiheit für junge Menschen aber Zurückhaltung zeigte), und sich für den Dialog der Zivilgesellschaften eingesetzt (gleichzeitig aber dem Einfrieren des Petersburger Dialogs<sup>13</sup> im Frühjahr 2014 und im Sommer 2021 zugestimmt).

Diese zweigleisige Haltung gegenüber Russland, genauer gesagt gegenüber dem Kreml, hat Angela Merkel der künftigen Regierung vererbt, also möglicherweise einer Ampelkoalition, die dieser Tage verhandelt wird. Gegenwärtig ist es schwer, für die 20. Legislaturperiode des deutschen Bundestags das Verhältnis von „Rivalität“ und „Partnerschaft“ in den deutsch-russischen Beziehungen zu prognostizieren. Viel wird davon abhängen, ob es gelingt, einen Dialog zwischen allen deutschen Regierungspartnern und den Mitgliedern der russischen Regierung herzustellen.

Wichtig ist auch, ob die Fähigkeit vorhanden sein wird, die Hintergründe ihres Verhaltens zu verstehen. Dies wird eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Gestaltung einer neuen Ostpolitik<sup>14</sup> sein, deren Notwendigkeit von den Sozialdemokraten mit Recht konstatiert wird.

Daher wünsche ich, dass die deutschen Experten, welche die führenden Vertreter der staatlichen Exekutive und Legislative beraten, sich von Stereotypen ab- und einer ausgewogeneren und unabhängigen Denkweise zuwenden. Die Internetplattform karenina.de<sup>15</sup> ist ein hervorragender Ort, um diese Fragen zu diskutieren.

---

<sup>12</sup> URL: <https://www.karenina.de/leben/zivilgesellschaft/die-jugend-ist-die-zukunft/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>13</sup> URL: <https://www.karenina.de/leben/zivilgesellschaft/petersburger-dialog-erheblich-ingeschraenkt/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>14</sup> URL: <https://www.karenina.de/news/politik/eine-neue-ostpolitik-ist-moeglich/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>15</sup> URL: <https://www.karenina.de> (accessed: 10.10.2021).

# СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БРИТАНИИ: ЗАМЫСЛЫ И ВОПЛОЩЕНИЕ

***Елена Владимировна Ананьева***

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

***Кира Анатольевна Годованюк***

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

*Статья содержит комплексный обзор стратегии национальной безопасности Британии. Впервые в одной концепции объединены сферы обороны, безопасности, помощи развитию и внешней политики. Исследована эволюция подходов к содержанию и воплощению внешнеполитической стратегии на этапе постбрекзита с акцентом на ее значении для российско-британских отношений.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.08.

16 марта 2021 г. вышел доклад правительства Британии — Комплексный обзор безопасности, обороны, развития и внешней политики «Глобальная Британия в эру конкуренции»<sup>1</sup>. Первый доклад вышел в 1998 г., и примерно раз в 5 лет он обновляется.

В преддверии новой стратегии национальной безопасности правительство Б. Джонсона приняло решение по оборонным расходам на четыре года, несмотря на экономические издержки пандемии, приведшие к планированию госрасходов лишь на один год. Ежегодные военные расходы Британии составляют 41,5 млрд ф. ст. и увеличатся на 24 млрд в год в следующие четыре года, т. е. рост составит

---

<sup>1</sup> Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. Global Britain in a competitive age. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/975077/Global\\_Britain\\_in\\_a\\_Competitive\\_Age-\\_the\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_\\_Defence\\_\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf) (дата обращения: 12.10.2021).

примерно 10 % — самые крупные расходы с окончания холодной войны. На Даунинг-стрит, 10, заявили, что план военных расходов «сцементирует позицию Британии как страны с самыми крупными в Европе военными расходами и второй по расходам на оборону в НАТО».

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

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

## **Британия готовится «к новой игре»**

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

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

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

со времен окончания холодной войны» в британской оборонной стратегии<sup>2</sup>.

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

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

В Обзоре 2021 г., как и в Обзоре 2015 г.<sup>3</sup>, отмечено, что Британия «оставляет за собой право пересмотреть обязательство не использовать ядерное оружие» в отношении неядерного государства, если от него будет исходить угроза ОМУ (химического или бактериологического), приравнивая к ним и «технологическую угрозу, которая может нанести сравнимый урон». Решение правительства увеличить количество ядерных боеголовок с 180 до 260 выглядело провокационным накануне обзорной Конференции участников Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Ядерный арсенал Британии, не будучи крупным, представляет существенный компонент сил ядерного сдерживания в рамках НАТО. Именно участие в клубе ядерных держав Британия считает своим ценнейшим активом, позволяющим ей подчеркнуть свое привилегированное положение в Европе. В ядерном потенциале Лондон стремится к паритету с Францией (300 боеголовок). В качестве главных государств — угроз международной безопасности и причин ослабления действующего международного порядка Британия определила Россию, Иран и Северную Корею.

---

<sup>2</sup> Britain's Armed Forces are adapting to face tomorrow's threats. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/03/20/britains-armed-forces-adapting-face-tomorrows-threats/> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>3</sup> National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review (2015). A Secure and Prosperous United Kingdom. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478936/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_PRINT\\_only.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478936/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_PRINT_only.pdf) (дата обращения: 12.10.2021).

## Отношения с Россией

Отношения России и Британии сошли на нет после 2014 г., с началом украинского кризиса. Предыдущий обзор — «Стратегия национальной безопасности и обороны» Соединенного Королевства — увидел свет в 2015 г. при правительстве Д. Кэмерона. В Стратегии отмечались «стремление России подорвать общие международные стандарты сотрудничества» и «непредсказуемость поведения России, вероятность ее агрессивных действий против союзников по НАТО». Вместе с тем подтверждалось намерение сотрудничать с Россией по мировым проблемам, например, противодействовать угрозе со стороны ИГИЛ<sup>4</sup>. Также было отмечено, что Британия может пересмотреть свое обязательство не применять ядерное оружие против стран, разрабатывающих ОМУ (в том числе химическое и бактериологическое). В январе 2017 г. Т. Мэй отчеканила формулу отношений с Россией — «сотрудничай, но опасайся» (*engage but beware*)<sup>5</sup>.

В Комплексном обзоре Россия квалифицирована уже как «острая и непосредственная (*acute and direct*) угроза». 22 марта правительство опубликовало вторую часть Обзора — «Оборона в эру конкуренции»<sup>6</sup>. В документе использованы еще более жесткие формулировки: «Россия продолжает представлять величайшую ядерную и военную угрозу европейской безопасности».

В Комплексном обзоре подтверждено следование государственной доктрине «Сопряженной безопасности» (*Fusion Doctrine*), принятой в связи с «делом Скрипалей». Лондон в 2018 г. преднамеренно исходил из «оценок» разведки (а не данных! — *Авт.*) ради скорой ответной реакции<sup>7</sup>. Доктрина нацелена на усиление в противодействии России межведомственной координации, чтобы объединить

---

<sup>4</sup> Террористическая организация, запрещенная в РФ.

<sup>5</sup> UK Prime Minister tells Trump to “engage but beware” of Russia. 27.01.2017. URL: <http://tass.com/world/927570> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>6</sup> Defence in a competitive age. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/971859/\\_CP\\_411\\_-\\_Defence\\_in\\_a\\_competitive\\_age.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971859/_CP_411_-_Defence_in_a_competitive_age.pdf) (дата обращения: 22.03.2021).

<sup>7</sup> National Security Capability Review, 2018: 10–11; House of Commons Defence Committee. Oral evidence: Modernising Defence Programme, 2018, Q225 (дата обращения: 22.03.2021).

все ресурсы — экономические, военные, технические, дипломатические — и на всех международных площадках.

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

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

Еще в апреле 2018 г. правительство Т. Мэй инцидентом в Солсбери обосновало в ООН совместный с США ракетный удар по Сирии<sup>8</sup>. Лондон при поддержке Вашингтона последовательно стремится превратить Россию в страну-изгой<sup>9</sup>, недостойную занимать место в Совете Безопасности ООН. Если задача лишить РФ места в СБ ООН невыполнима, то можно предпринять и обходные маневры. Безусловно, Британия не будет действовать в одиночку. Такова

---

<sup>8</sup> U.S. calls nerve gas poisoning of spy in Britain 'Russia's crime' as UN ambassador Nikki Haley warns VX gas could be used in NEW YORK next. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-5501649/Nikki-Haley-calls-Salisbury-nerve-agent-attack-Russias-crime.html>. 14.03.2018 (дата обращения: 22.03.2021).

<sup>9</sup> Pariah Putin. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/pariah-putin-22k76g3x2>. 13.04.2018 (дата обращения: 22.03.2021); Интервью Министра иностранных дел России С. В. Лаврова для программы «Хард ток» на телеканале «Би-Би-Си». Москва, 16 апреля 2018 года. URL: [http://www.mid.ru/ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3172318](http://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3172318). 16.04.2018. Была показана лишь треть интервью. Полный текст опубликован на сайте МИД РФ (дата обращения: 22.03.2021).

идея «Альянса демократических стран», которую продвигают США<sup>10</sup> совместно с Британией и ЕС.

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

Инцидент с проходом британского эсминец *Defender* через территориальные воды РФ в июне 2021 г. призван был продемонстрировать, что Лондон и его союзники не признают полуостров российским. Заранее спланированную провокацию можно рассматривать как попытку привлечь внимание к своим военно-техническим возможностям и готовность брать на себя военные риски в конфронтации с РФ. Инцидент в Черном море стал кульминацией развертывания авианосной группы в этой части Мирового океана. Лондон также заявил об угрозе со стороны российских подводных лодок в отношении Королевских ВМС и военных баз на Кипре<sup>11</sup>. В попытке выстроить новую систему гибких союзов Британия постепенно объединяет Средиземноморскую и Черноморскую повестки.

Кабинет Б. Джонсона продолжает курс на защиту «демократии», в первую очередь от России, как внутри страны, так и за ее пределами. В 2020 г. Британия ввела автономный от ЕС санкционный режим в «защиту прав человека». Второй глобальный санкционный режим, направленный на противодействие коррупции, начал действовать в Британии в апреле 2021 г.<sup>12</sup> Под ограничитель-

---

<sup>10</sup> Возрожден замысел Дж. Хантли (James Huntley), евро-атлантического федералиста, который подал идею З. Бжезинскому. В некотором роде идею претворила в жизнь М. Олбрайт в конце 1990-х гг. в организационно неоформленном «Сообществе демократических стран».

<sup>11</sup> Hunter becomes hunted as Royal Navy helicopters hound Russian submarines. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/07/09/russian-submarines-stalked-royal-navys-carrier-strike-group/> (дата обращения: 13.10.2021).

<sup>12</sup> UK sanctions relating to global anti-corruption. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-relating-to-global-anti-corruption> (дата обращения: 13.11.2021).

ные меры попали 14 россиян<sup>13</sup>. В ответ в августе 2021 г. Москва ввела запрет на въезд для подданных Великобритании, вовлеченных в антироссийскую деятельность<sup>14</sup>. К целенаправленной стратегии вмешательства во внутренние дела РФ относится финансирование российских некоммерческих организаций, о котором говорится в обнародованном плане работы британского посольства в Москве<sup>15</sup>.

Лондон усиливает меры для противодействий «вредоносной» деятельности иностранных государств (в первую очередь России и Китая), в том числе «дезинформации». Сами британские СМИ регулярно прибегают к публикации недостоверной информации об РФ, формируя негативное общественное мнение в отношении России. В частности, в октябре 2021 г. в газете *Sun*, а позже и в других британских изданиях, были опубликованы сообщения о том, что РФ «украдала формулу вакцины» *AstraZeneca* для создания препарата «Спутник V»<sup>16</sup>. Позже СМИ Соединенного Королевства официально признали эти сообщения фейком. «Дело Скрипалей» по-прежнему выступает инструментом для создания образа России как «угрозы». В сентябре 2021 г. британская полиция объявила, что в деле появился третий российский подозреваемый. Лондон отказывается сотрудничать с правоохранительными органами РФ по данному

---

<sup>13</sup> UK imposes sanctions on 14 Russians under new anti-corruption regulations. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2021/apr/26/uk-imposes-sanctions-on-russians-anti-corruption-regulations> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>14</sup> Комментарий заместителя Директора Департамента информации и печати МИД России Н. Т. Лахонина относительно ответного российского списка граждан Великобритании, которым закрыт въезд на территорию Российской Федерации. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4836418](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4836418) (дата обращения: 13.10.2021).

<sup>15</sup> Анализ служебных документов посольства Великобритании в России, свидетельствующих о вмешательстве во внутреннюю политику России. URL: <https://universe-tss.su/main/politika/page,2,102011-analiz-sluzhebnyh-dokumentov-posolstva-velikobritanii-v-rossii-svidetelstvujuschih-o-vmeshatelstve-vo-vnutrennjuju-politiku-rossii.html>; Захарова: Британия открыто вмешивается во внутренние дела России, финансируя НКО (Политика — ТАСС). URL: <https://tass.ru/politika/12575365> (дата обращения: 04.10.2021).

<sup>16</sup> SPUTNICKED. Russian spies 'stole formula for Oxford/Astra Zeneca Covid jab and used it to create Sputnik vaccine'. URL: <https://www.thesun.co.uk/news/16381674/russia-stole-formula-oxfords-covid-jab/> (дата обращения: 13.10.2021).

делу, что лишь подчеркивает его политический характер. Пока Москва будет пытаться доказать свою непричастность по одному обвинению, Лондон будет совершать новые провокации и налагать новые санкции на Россию.

## Евроатлантика

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

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

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

В обоснование планов сдерживания Москвы Британия в течение 2021 г. предприняла ряд военно-политических и дипломатических демаршей совместно с ближайшими европейскими союзниками. Накануне публикации Обзора в марте 2021 г. глава Форин-офис Д. Рааб на встрече с главами МИД трех прибалтийских республик в очередной раз подтвердил планы Лондона содействовать региональной безопасности и взаимной обороне в контексте «российской угрозы». Аналогичное совместное заявление было сделано в октябре

2021 г.<sup>17</sup> Отмечено, что усилия будут направлены в том числе на противодействие России, Беларуси и Китаю.

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

В период членства в ЕС Лондон отводил себе роль моста между США и Европой (ЕС). Брекзит этот мост разрушил, однако попытки сохранить влияние Британии выразились в координации внешней политики на саммите G7 в Корнуолле с приглашенными председателем Европейского совета Ш. Мишелем и главой Европейской комиссии Урсулой фон дер Ляйен. Приглашены были также Австралия, Индия, Южная Корея и ЮАР. Участвовать в саммите США и ЕС 15 июня 2021 г. в Брюсселе Британия уже не имела права<sup>18</sup>.

Там же в Корнуолле 10 июня, еще накануне саммита «Большой семерки», президент США Джо Байден и британский премьер-министр Борис Джонсон во время двусторонней встречи подписали Новую Атлантическую хартию<sup>19</sup>. По названию она перекликается с соглашением 1941 г. Обращают на себя внимание формулировки новой хартии: не только мировой порядок должен быть «основан на правилах», но и глобальная экономика, т. е. в ущерб международному

---

<sup>17</sup> Tallinn meeting of Estonia, Latvia, Lithuania and UK foreign ministers, March 2021: joint statement. URL: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-foreign-ministers-of-estonia-latvia-lithuania-and-the-united-kingdom> (дата обращения: 13.10.2021); Foreign Secretary agrees joint UK statement with Estonia, Latvia and Lithuania (11 October 2021). URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-agrees-joint-uk-statement-with-estonia-latvia-and-lithuania-11-october-2021> (дата обращения: 13.10.2021).

<sup>18</sup> На саммите ЕС — США в июне 2021 г. Брюссель и Вашингтон договорились провести «Саммит за демократию»; ЕС пригласил США участвовать в проекте военной мобильности PESCO. На саммите будет создан механизм диалога между ЕС и США по России. EU-US Summit 2021 — Statement. Towards a renewed Transatlantic partnership. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf> (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>19</sup> The New Atlantic Charter. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/new-atlantic-charter-and-joint-statement-agreed-by-the-pm-and-president-biden/the-new-atlantic-charter-2021> (дата обращения: 08.10.2021).

праву<sup>20</sup>. Подчеркнем и еще одну совместную задачу США и Британии: намерение отстаивать такие ключевые принципы, как «свобода навигации и полетов, а также иное законное [с точки зрения подписантов] международное использование морей». Совместная провокация США и Британии<sup>21</sup> с эсминцем *Defender* накануне военных учений НАТО Sea Breeze укладывается в формулировки Новой Атлантической хартии.

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

## Индо-Тихоокеанский регион

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

На фоне прошедших саммитов G7 и США — ЕС создание союза США, Британии и Австралии AUKUS<sup>22</sup> (в соответствии с задачами британской стратегии 2021 г.) стало хоть и неожиданным, вызвав скандал в стане западных союзников, но вполне закономерным. Лондон постоянно заявлял о своих интересах в Индо-Тихоокеанском регионе (ИТР), причем наряду с США стал применять этот новый термин в противовес прежнему — Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), т.е. исключив АСЕАН и разваливая неделимость

---

<sup>20</sup> См.: Лавров С. О праве, правах и правилах. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/o-prave-pravah-i-pravilah/> (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>21</sup> Прямая линия с Владимиром Путиным. 30 июня 2021 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65973> (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>22</sup> Joint Leaders Statement on AUKUS. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-us-and-australia-launch-new-security-partnership> (дата обращения: 08.10.2021).

безопасности в регионе<sup>23</sup>. ЕС тоже обнародовал свою стратегию в ИТР<sup>24</sup>. Лондон стремится обеспечить стратегическое присутствие в регионе, в том числе через сотрудничество с партнерами по Альянсу «Пять глаз».

В начале июня 2021 г. британская ударная группа во главе с авианосцем *Queen Elizabeth* начала маневры в Средиземном море, а позже на пространстве Индо-Тихоокеанского региона, что можно рассматривать не только как имиджевый ход, но и как демонстрацию военного потенциала и стратегических связей с ближайшими союзниками (в авианосную группу вошли ВМС США и Нидерландов). В начале октября западные страны совершили провокацию против КНР в Южно-Китайском море под тем же предлогом, что и провокацию с проходом *Defender*: «Мы защищаем воды от Украины до Южно-Китайского моря»<sup>25</sup>.

AUKUS, по замыслу Лондона и Вашингтона, призван гарантировать безопасность торговых путей, и Британия готова «твердо отстаивать свои интересы», создавая торговые и оборонительные союзы со странами, «разделяющими общие ценности и интересы», чтобы снизить влияние «авторитарных стран» в Азиатском и Африканском регионах<sup>26</sup>. Индия, Канада, Япония — на очереди в планах Британии обрести союзников. Вопрос в том, захотят ли эти страны вступить в жесткую конфронтацию с Китаем.

---

<sup>23</sup> Путин заявил, что AUKUS подрывает региональную стабильность // РИА Новости. 14.10.2021. URL: <https://ria.ru/20211014/stabilnost-1754481087.html>; Лавров: создаваемые США альянсы AUKUS и Quad размывают форматы сотрудничества в АТР. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12562757> (дата обращения: 14.10.2021).

<sup>24</sup> Council conclusions on an EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf> (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>25</sup> “We protect the waters from Ukraine to the South China Sea”. URL: [https://topwar.ru/187854-my-zaschischaem-vody-ot-ukrainy-do-kitaja-britanskij-avianosec-privel-flotiliju-v-osparivaemuju-knr-akvatoriju.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://topwar.ru/187854-my-zaschischaem-vody-ot-ukrainy-do-kitaja-britanskij-avianosec-privel-flotiliju-v-osparivaemuju-knr-akvatoriju.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop) (дата обращения: 09.10.2021).

<sup>26</sup> Liz Truss defies EU backlash over submarine pact with vow to fight for freedom. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2021/09/18/liz-truss-defies-eu-backlash-submarine-pact-vow-fight-freedom/> (дата обращения: 08.10.2021).

В самой Британии одни критики стратегии считают, что Китай представляет бóльшую угрозу королевству, чем Россия<sup>27</sup>. Другие отмечают, что перенапряжение Британии обернется не только перенапряжением для нее, но и Немезисом как для нее, так и для США<sup>28</sup>. Собственно об этом свидетельствует хаотичный уход западных союзников из Афганистана.

## Выводы

В новом Обзоре объединены не только сферы безопасности и обороны, как ранее. Вместе с ними в единую концепцию напрямую включены сферы помощи развивающимся странам и внешней политики.

В новой конкурентной среде Лондон отводит себе роль проактивного игрока, оборонный потенциал которого позволит выступить «стратегическим хабом» безопасности европейских стран НАТО.

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

---

<sup>27</sup> MP Tom Tugendhat blasts Britain's new foreign policy that treats China as commercial 'competitor' but not as a 'hostile state'. URL: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9360273/Britain-view-Russia-hostile-state-review-UK-foreign-policy-announce.html> (дата обращения: 08.10.2021).

<sup>28</sup> RIAC: The Idea of Global Britain: A Neo-Victorian Attempt to Define the Place of the English in the World Amidst the Changing Global Order. URL: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/columns/european-policy/the-idea-of-global-britain-a-neo-victorian-attempt-to-define-the-place-of-the-english-in-the-world-a/>; Balls E. et al. Finding 'Global Britain': political slogan to hard economic policy choices. 2021 | Harvard Kennedy School. URL: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp160> (дата обращения: 08.10.2021).

военную эскалацию<sup>29</sup>, представляя ее как кризис в отношениях РФ и западной «демократической» коалиции в целом.

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

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

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

---

<sup>29</sup> В Стратегии национальной безопасности России отмечены «геополитические изменения негативного плана», усиление военных опасностей и военных угроз России, а также рост опасности перерастания вооруженных конфликтов в локальные и региональные войны, в том числе с участием ядерных держав. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 08.10.2021).

## ИТАЛИЯ В ТИСКАХ АМЕРИКАНО-КИТАЙСКОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ

*Елена Сергеевна Алексеенкова*

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

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

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.09.

Позиционируя себя на международной арене как «среднюю державу», Италия на протяжении всего послевоенного периода выстраивает свою внешнюю политику, искусно балансируя между противостоящими блоками и конкурирующими державами. «Срединное» положение на шкале между великими и малыми заставляет республику опираться на многосторонние структуры в реализации своих национальных интересов<sup>1</sup>.

С 1950-х гг. основными «референтными» блоками для Италии были ЕС и НАТО. «Свобода маневра» в отношениях с СССР и КНР

---

<sup>1</sup> См., например: *Santoro C. M.* La politica estera di una media potenza: L'Italia dall'Unità ad oggi. Il Mulino, 1991; *Valigi M.* Le Medie Potenze. Teoria e prassi in politica estera. Vita e pensiero, 2017.

для Рима всегда была моментом «тонкой настройки» и предметом политического торга с Брюсселем и Вашингтоном. «Европеизм» и «атлантизм» неизменно артикулировались как два ключевых столпа внешнеполитического курса Италии, независимо от внутривнутриполитических событий и смены руководства. От последнего, как правило, зависел лишь некоторый «крен» в сторону одного либо другого объединения. В концептуальных внешнеполитических документах<sup>2</sup> Рим четко артикулировал понимание того, что без поддержки по линии ЕС и НАТО страна не обладает всей полнотой ресурсов, необходимых для реализации национальных интересов. Прежде всего, речь шла о поддержке в вопросах обороны, безопасности и противостоянии угрозам из Ближнего Востока и Северной Африки. В обмен Италия предоставляла свои географические преимущества как форпоста западного блока на востоке и юге. На менее «опасных», «периферийных» для США направлениях Италии предоставлялась бóльшая свобода маневра<sup>3</sup>. До определенного времени к таким направлениям относился, очевидно, и Китай.

### «It's just economy, stupid!»

Развитие отношений с Китаем, безусловно, отвечало национальным интересам Италии. С момента образования КНР итальянский бизнес выражал заинтересованность в выходе на огромный китайский рынок<sup>4</sup>. И по мере превращения Поднебесной в глобального экономического гиганта итальянское руководство стало проявлять интерес к потоку исходящих оттуда инвестиций. Особое значение

---

<sup>2</sup> Rapporto — 2020. Le sceltedi politica estera. Ministero degli Affari Esteri. URL: [https://www.esteri.it/mae/doc/rapporto2020\\_sceltepoliticaestera\\_090408.pdf](https://www.esteri.it/mae/doc/rapporto2020_sceltepoliticaestera_090408.pdf) (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>3</sup> Croci O. The 'Americanization' of Italian foreign policy? *Journal of Modern Italian Studies*, 2005, 10:1, Pages 10-26. DOI: 10.1080/1354571042000333342.

<sup>4</sup> Fardella E. A significant periphery of the Cold War: Italy-China bilateral relations, 1949–1989. *Cold War History*, vol. 17, 2017 — Issue 2: Socialism, Capitalism and Sino-European Relations in the Deng Xiaoping Era, 1978–1992. P. 181–197. DOI: <https://doi.org/10.1080/14682745.2015.1093847>.

инвестиционное сотрудничество с КНР приобрело для Италии в период глобального экономического кризиса 2008–2011 гг. и преодоления его последствий. Согласно исследованию Backer and McKenzie<sup>5</sup>, к концу 2014 г. Италия заняла пятое место в ЕС по объему китайских инвестиций (5,6 млрд долл.). Затем, всего лишь за два года Китай вложил в покупку итальянских активов еще 13,5 млрд долл.<sup>6</sup> С 2016 г., в свете возросших объемов морской торговли в Средиземноморье после расширения Суэцкого канала, Поднебесная стала проявлять интерес и к портовой инфраструктуре Италии. В частности, китайская COSCO купила 40% порта Вадо Лигуре на западе лигурийского побережья за 53 млн евро. В 2015–2017 гг. главы итальянского правительства — Маттео Ренци и Паоло Джентилони — публично декларировали интерес Италии к китайской инициативе «Один пояс, один путь». А возглавляемая последним делегация (единственная из стран «Большой семерки») официально принимала участие в международном форуме 2017 г. в Пекине, посвященном обсуждению Шелкового пути.

Таким образом, в 2011–2017 гг. Италия четко осознавала, что развитие отношений с КНР отвечает ее национальным, прежде всего экономическим, интересам. Именно в это время Италия получила наибольший объем инвестиций из Китая, а развитие их двустороннего сотрудничества не вызывало обеспокоенности ни в Вашингтоне, ни в Брюсселе. Во-первых, в тот период бурный приток инвестиций из КНР был общим трендом для всей Южной Европы, в наибольшей степени пострадавшей от глобального экономического кризиса. А во-вторых, на тот момент ни США, ни ЕС еще не артикулировали четко своих подходов к взаимодействию с Пекином.

---

<sup>5</sup> Backer and McKenzie. Reaching New Heights. An update on Chinese investment into Europe. P. 13. URL: [https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/03/reaching-new-heights/ar\\_emea\\_reachingnewheights\\_mar16.pdf?la=en](https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/03/reaching-new-heights/ar_emea_reachingnewheights_mar16.pdf?la=en) (дата обращения: 02.09.2021).

<sup>6</sup> Adornino G. I rapporti con la Cina. Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Quaderni IAI, Roma, Nuova Cultura, luglio 2016. P. 113–116. URL: [https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq\\_17.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_17.pdf) (дата обращения: 20.09.2021).

## Пределы свободы

Однако к 2019 г., когда Италия решила формально присоединиться к инициативе «Один пояс, один путь», ситуация уже кардинально поменялась. США в отношении Китая откровенно вступили на путь торговых войн и санкционного давления. А ЕС — частично под давлением США, частично под влиянием собственного стремления не выпустить из рук контроль над стратегическими секторами, от которых зависит конкурентоспособность ЕС, — объявил Китай «системным конкурентом»<sup>7</sup> и четко артикулировал необходимость строго контролировать присутствие китайских компаний и инвестиций в экономике Евросоюза<sup>8</sup>.

Популистское правительство, находившееся у власти в Риме с июня 2018 г., выступавшее за примат национального суверенитета над наднациональным и необходимость следовать национальным интересам, не оглядываясь на Брюссель, решило впервые нарушить логику поведения «средней державы» и публично противостоять нажиму США и ЕС. Подписанный в марте 2019 г. в Риме меморандум о взаимопонимании<sup>9</sup> между Италией и КНР вызвал бурю негодования в Брюсселе и Вашингтоне, хотя, по сути, не содержал ничего революционного. Он не предполагал передачи под контроль Китая итальянской портовой инфраструктуры и был лишь декларацией о намерениях и будущих инвестициях, условия которых в каждом конкретном случае определялись бы отдельно. Но в политическом плане это было, конечно, публичное выражение недоверия Италии

---

<sup>7</sup> EU-China — A strategic outlook. European Commission and HR/VP contribution to the European Council. 12.05.2019. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (дата обращения: 21.10.2021).

<sup>8</sup> Инструмент скрининга прямых иностранных инвестиций был запущен ЕС в марте 2019 г. См. подробнее: Screening of foreign direct investment. European Commission. URL: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006> (дата обращения: 23.10.2021).

<sup>9</sup> Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the Government of the People's Republic of China on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative. URL: [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum\\_Italia-Cina\\_EN.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf) (дата обращения: 20.09.2021).

ее партнерам — ЕС и НАТО, и именно этим была обусловлена столь-ко резкая реакция последних.

Последовавшая уже осенью 2019 г. смена правительства немедленно привела и к смене курса в отношении Китая. Голос «Движения пяти звезд» — политической силы, наиболее активно отстаивавшей необходимость сотрудничества с Китаем, — стал все менее слышен. С возвращением в состав правительственной коалиции проевропейской и проатлантической Демократической партии Италия начала двигаться в отношениях с КНР в обратном направлении, чтобы восстановить репутацию страны и доверие партнеров по ЕС и НАТО. В инвестиционной сфере произошедшая смена курса стала особенно заметной.

В сентябре 2020 г. в Риме госсекретарь США Майк Помпео в очередной раз предостерег Италию от возможных злоупотреблений со стороны КНР, которая может «использовать свое присутствие в Италии для реализации своих стратегических целей»<sup>10</sup>. Министр иностранных дел Луиджи ди Майо (на тот момент еще политический лидер «Движения пяти звезд») в ответ заявил, что «Италия открыта для иностранных инвестиций, но это не может происходить в обход наших евроатлантических ценностей». Тем самым он обозначил примат политического фактора над экономическим интересом и подтвердил, что пределы свободы и открытости Италии ограничиваются принятой единожды системой ценностей. В июне 2021 г. на пресс-конференции по окончании G7 в Карбис-Бэй премьер-министр Марио Драги подтвердил евроатлантическое позиционирование Италии и не исключил возможности<sup>11</sup> пересмотра меморандума с КНР, подписанного в марте 2019 г. «Никто не оспаривает, что Китай имеет право быть великой экономикой, но возникают вопросы относительно способов, которыми он пользуется, таких как принудительное заключение под стражу. Это автократия, которая не придерживается многосторонних правил и не разделяет

---

<sup>10</sup> US warning to Italy: You're being exploited by China. Politico, 30.09.2020. URL: <https://www.politico.eu/article/mike-pompeo-us-warning-to-italy-youre-being-exploited-by-china/> (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>11</sup> “Riesamineremo il nostro accordo con la Cina sulla Nuova Via della Seta”, avverte Draghi. Agi.ir. 14.06.2021. URL: <https://www.agi.it/estero/news/2021-06-13/g7-inchiesta-origine-covid-cina-12901694/> (дата обращения: 22.09.2021).

того же видения, что и многосторонние институты, он не разделяет видение демократий. Мы должны быть честными, сотрудничать, но откровенно говорить о вещах, которые мы не разделяем и не принимаем», — подчеркнул премьер<sup>12</sup>.

## Буксующее сотрудничество: дело Huawei

За время, прошедшее с подписания меморандума, сотрудничество Италии и КНР фактически не сдвинулось с места, а в некоторых сферах начало откровенно буксовать. За последние два года китайские инвестиции так и не пришли в итальянские порты: ни в Геную, ни в Триест. Более того, 50,1 % акций последнего купила немецкая Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA), обойдя китайскую China Merchants<sup>13</sup>.

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

Китайская компания — партнер трех операторов мобильной связи в Италии (Wind-Tre, Vodafone и TIM), покрывая 20–30 % их мобильных сетей и 10 % стационарных телефонов Tim (основного оператора телефонной связи Италии)<sup>14</sup>. Италия — самый большой рынок для смартфонов Huawei после Китая<sup>15</sup>. На недавних аукционах мобильной связи 5G Huawei была ведущим кандидатом на поставку

<sup>12</sup> G7, Draghi: “Tutti d'accordo, la Cina è un'autocrazia”. E sul Covid: “Pronti a tornare alla quarantena per chi arriva dalla Gran Bretagna” // *La Repubblica*. 13.06.2021.

<sup>13</sup> *D'Amelio D.* Dal Dragone all'Aquila: il porto di Trieste parla di nuovo Tedesco. *Limes*, 11.11.2020. URL: <https://www.limesonline.com/cartaceo/dal-dragone-allaquila-il-porto-di-trieste-parla-di-nuovo-tedesco> (дата обращения: 20.07.2021).

<sup>14</sup> *Barbàra U.* Quanto è presente Huawei nella rete 5G italiana, AGI, December 6, 2018. URL: [https://www.agi.it/economia/presenza\\_huawei\\_5g\\_italia-4711532/news/2018-12-06/](https://www.agi.it/economia/presenza_huawei_5g_italia-4711532/news/2018-12-06/) (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>15</sup> Simone Cosimi, “Huawei e l'Italia: ‘Siamo il primo mercato del mondo esclusa la Cina’”. *GQ*, 27.02.2018. URL: <https://www.gqitalia.it/gq-inc/economia/2018/02/27/>

оборудования 5G для мобильных сетей в различных городах Италии, включая Милан, где Huawei является партнером Vodafone. Один из крупнейших центров исследований и разработок Huawei за рубежом находится в Милане<sup>16</sup>.

Huawei — постоянный участник проектов «интеллектуальных городов» (smart cities) в Италии. В ходе Итало-китайского форума в Милане в июле 2019 г. генеральный директор Huawei Italia Томас Миао сообщил о планах компании инвестировать в Италию более 3,1 млрд долл. в течение следующих трех лет, создать около 1000 рабочих мест и развивать сотрудничество с Лабораторией инноваций в области микроэлектроники Университета Павии<sup>17</sup>. Однако уже осенью 2019 г., с приходом второго кабинета Дж. Конте, сформированного Д53 и Демократической партией, начался процесс разработки нового законодательства в сфере кибербезопасности, завершившийся созданием так называемого «Периметра кибербезопасности» (Perimetro di sicurezza cibernetica nazionale<sup>18</sup>), цель которого — повышение устойчивости сетей, информационных систем и ИТ-услуг национальных субъектов, как государственных, так и частных, выполняющих важные функции и услуги для государства или имеющих стратегический характер.

Следом за этим Комитет безопасности парламента Италии (COPASIR) по итогам проведенного расследования призвал<sup>19</sup> правительство рассмотреть вопрос об исключении контролируемых государством компаний КНР, таких как Huawei и Zte, из строительства

---

huawei-e-litalia-siamo-il-primo-mercato-del-mondo-esclusa-la-cina (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>16</sup> Europe in the Face of US-China Rivalry. Elcano Royal Institute. January 2020. URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/82e36c36-03a1-40f2-81a0-9a78ea6dfa95/ETNC-Europe-in-the-face-of-US-China-rivalry.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=82e36c36-03a1-40f2-81a0-9a78ea6dfa95> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>17</sup> Huawei inaugura sedi e annuncia assunzioni. I 5 Stelle applaudono (sic). Ma la realtà è...Formiche.it. 23.10.2019. URL: <https://formiche.net/2019/10/huawei-annunci-assunzioni-5-stelle-5g/> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>18</sup> DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 14 aprile 2021, n. 81. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/06/11/138/sg/pdf> (дата обращения: 12.10.2021).

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

сетей 5G. А в январе 2020 г. Комитет потребовал<sup>20</sup> провести расследование в отношении безопасности данных итальянских пользователей китайского приложения TikTok. Плоды этой работы не заставили себя ждать. Уже в июле 2020 г. крупнейшая телефонная группа Италии Telecom Italia (ТИМ) исключила Huawei из приглашения к участию в тендере на поставку оборудования для ядра своей сети 5G, где обрабатываются конфиденциальные данные. В октябре 2020 г. второе правительство Дж. Конте использовало «правило золотой силы» и не позволило телекоммуникационной группе Fastweb подписать сделку с Huawei на поставку оборудования для ее сети 5G<sup>21</sup>. А в апреле 2021 г. появилась информация<sup>22</sup>, что ТИМ ищет пути для расторжения контракта с Huawei на поставку оборудования 5G.

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

### **Буксующее сотрудничество: «ручное управление» инвестициями**

В 2020–2021 гг. второй кабинет Дж. Конте и правительство М. Драги решительно взяли курс на ужесточение контроля над иностранными инвестициями. В октябре 2020 г. вступил в силу механизм скрининга прямых иностранных инвестиций в ЕС<sup>23</sup>. Вслед за этим итальянское правительство пересмотрело действующий закон 2012 г. и уже в декабре 2020 г. существенно расширило количество сфер,

<sup>20</sup> Canettieri S. TikTok, indagano gli 007. Il Copasir: 'Pechino ci dica cosa fa dei dati'. *Il Messaggero*, January 21, 2020. URL: [https://www.ilmessaggero.it/social/tiktok\\_social\\_copasir\\_dati\\_rischio\\_privacy-4996282.html](https://www.ilmessaggero.it/social/tiktok_social_copasir_dati_rischio_privacy-4996282.html) (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>21</sup> Fonte G., Pollina E. Italy vetoes 5G deal between Fastweb and China's Huawei: sources. October 23, 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-huawei-italy-5g-idUKKBN2782A5> (дата обращения: 02.10.2021).

<sup>22</sup> Telecom Italia looking to drop Huawei from Italy 5G network — sources. Reuters, 29.04.2021. URL: <https://www.reuters.com/technology/telecom-italia-looking-drop-huawei-italy-5g-network-sources-2021-04-29/> (дата обращения: 25.10.2021).

<sup>23</sup> EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational. An official website of the European Union. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1867](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867) (дата обращения: 25.10.2021).

иностранные инвестиции в которые подпадают под действие «правила золотой силы» (golden power rule).

Данное «правило», введенное в 2012 г., требует одобрения правительством страны иностранных инвестиций и сделок в сферах, относящихся к стратегическим. На тот момент таковыми считались энергетика, транспорт, безопасность и связь. С 2020 г., после расширения сферы действия, «правило золотой силы» затрагивает энергетику; водные ресурсы; здравоохранение; хранение, доступ и контроль данных и конфиденциальной информации; инфраструктуру избирательного процесса; финансы, включая кредиты и страхование; инфраструктуру финансовых рынков; искусственный интеллект; робототехнику; полупроводники; кибербезопасность; нанотехнологии и биотехнологии; невоенную аэрокосмическую промышленность; инфраструктуру и технологии; поставки ресурсов (в том числе в сталелитейную промышленность) и агропродовольственные товары; продукты двойного назначения, а также свободу и плюрализм СМИ<sup>24</sup>.

Приведение в действие данного «правила» опирается исключительно на политическую волю руководства страны. И в последнее время это «правило» начинает все чаще применяться в отношении китайских инвесторов. Еще в 2020 г., как было упомянуто выше, правительство Конте заблокировало сделку Fastweb с Huawei, а в марте 2021 г. премьер-министр М. Драги не допустил поглощения небольшой полупроводниковой фирмы LPE SpA китайской Shenzhen Invenland Holdings Co<sup>25</sup>. Драги ясно дал понять, что он может снова использовать «правило золотой силы» против Китая в будущем. «Правила должны использоваться, когда это необходимо», — сказал он репортерам 8 апреля, добавив, что механизм вето может быть расширен на автомобильный и сталелитейный секторы.

В апреле 2021 г., накануне одобрения Еврокомиссией итальянского плана восстановления, власти использовали «правило» для

---

<sup>24</sup> Italy's 'Golden Powers': Latest Legislative Developments. GreenbergTraurig, 11.05.2021. URL: <https://www.gtlaw.com/en/insights/2021/5/italys-golden-powers-latest-legislative-developments> (дата обращения: 25.10.2021).

<sup>25</sup> Il governo Draghi usa per la prima volta il Golden power: bloccata l'acquisizione cinese di un'azienda lombarda dei semiconduttori. La Repubblica, 09.04.2021. URL: [https://www.repubblica.it/economia/2021/04/09/news/golden\\_power\\_dis-295721717/](https://www.repubblica.it/economia/2021/04/09/news/golden_power_dis-295721717/) (дата обращения: 25.10.2021).

блокировки сделки между расположенным в Италии производителем грузовиков и тракторов Iveco SpA и китайским FAW Group Co. По данным «Блумберг», министр финансов Франции Бруно ле Мер в ходе визита в Италию в марте 2021 г. поднял вопрос о данной сделке на переговорах со своим итальянским коллегой. Когда стало известно, что сделка не состоялась, он поздравил министра экономического развития Италии Дж. Джорджетти с тем, что Риму удалось избежать реализации плана, который «угрожал утратой индустриального суверенитета». Позже Джорджетти заявил: «Мы не против иностранных инвестиций, мы против хищнических иностранных инвестиций. Европейский фонд восстановления предоставляет значительные ресурсы. И мы не можем позволить, чтобы этими ресурсами воспользовались иностранные предприятия»<sup>26</sup>.

Таким образом, с приходом М. Драги на пост премьер-министра все чаще наблюдается использование механизмов «ручного управления» инвестициями из Китая, когда каждый конкретный случай рассматривается отдельно, и сделка в любой момент может быть заблокирована. Расширение сфер использования «правила золотой силы» фактически представляет собой институционализацию подобного «ручного управления».

\* \* \*

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

Но как только эти «периферийные» вопросы перемещаются в фокус внимания великих и становятся предметом их противостояния, «средней державе» приходится солидаризироваться с блоками и интеграционными объединениями, референтными для нее с точки зрения сформированной идентичности и системы ценностей. Приход М.

---

<sup>26</sup> Draghi Shuns Chinese Cash without EU Recovery Funds Coming // Bloomberg, 22.04.2021. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-22/draghi-shuns-chinese-cash-with-european-recovery-funds-coming> (дата обращения: 25.10.2021).

Драги на пост премьер-министра ознаменовал возвращение Италии в рамки евроатлантической идентичности после короткого периода «совранизма», на позициях которого стояло популистское правительство Джузеппе Конте (I). Очевидно, что Италия, зажата в тиски американо-китайского противостояния, будет и впредь ограничена в возможностях для маневра в отношениях с Поднебесной.

## ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЕРФОРМАНС ПАБЛО ИГЛЕСИАСА

*Владимир Леонидович Верников*

руководитель Центра иберийских исследований, старший научный сотрудник  
Отдела страновых исследований Института Европы РАН

*Автор анализирует политическую траекторию одного из самых популярных политических деятелей Испании, лидера партии «Подemos» Пабло Иглесиаса. В течение нескольких лет он отстаивал идею создания левого коалиционного правительства вместе с социалистической партией, побеждавшей на парламентских выборах, но не добивавшейся абсолютного большинства в парламенте. В 2019 г. ему это удалось, а сам он стал одним из вице-премьеров. В марте 2021 г. П. Иглесиас неожиданно для своих союзников по коалиции заявил о выходе из состава правительства и намерении участвовать в выборах в региональный парламент провинции Мадрид, чтобы способствовать победе левых сил.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.10.

Председатель исполкома партии «Подemos» П. Иглесиас сделал недавно, как сказал лидер правой Народной партии (НП), «сальто-мортале», заявив, что покидает пост вице-преьера коалиционного правительства и будет участвовать в выборах в парламент провинции Мадрид. И это тот самый П. Иглесиас, который называл себя и своих единомышленников «революционерами, штурмующими небо», имея в виду вхождение «Подemos» в состав правительства Испании. «Штурм», как известно, удался: «небо», не без удачного стечения обстоятельств, покорилось. И вдруг — такой неожиданный поступок.

Сам он объясняет его желанием помочь левым силам столичного региона избавиться от сменявших друг друга на протяжении многих лет правительств НП, которые не позволили региону успешно развиваться. Безусловно, это благородный порыв политика, отстаивающего свои убеждения рискованным прыжком в неизвестность — смертельным, если верить его идеологическому оппоненту. Но вся политическая траектория П. Иглесиаса свидетельствует о том, что вызов устоявшимся в испанском обществе представлениям о собственной

стране и роли левых сил в определении будущего — стихия, в которой проявляются визионерские и популистские идеи.

Рожденная умствованиями пяти университетских политологов о том, что испанское общество созрело для появления новой политической силы левого толка как альтернативы социалистической и антитезы правой Народной партиям, *Podemos!* заявила о себе в 2014 г. Без идеологической дефиниции в названии, но с самоуверенным вызовом — «Мы можем!» (можем — что?). Из наскоро написанной программы партии можно было сделать вывод, что она позиционирует себя в политическом пространстве Испании гораздо левее соцпартии и в случае прихода к власти будет радикальнее в своих планах преобразования страны.

На волне массовых уличных и площадных протестов в Испании в 2015 г., вызванных тяжелым экономическим положением населения после кризиса 2008 г., молодая партия набирала вес и численность, вызывая резко негативную реакцию обеих классических институциональных партий левацким требованием перехода к прямой демократии. Бушевавшей молодежной толпе эта апелляция нравилась, «парень с хвостом на голове», в джинсах и кроссовках был их кумиром. Его имидж борца с системой позволил «Подemos» уже в 2018 г. успешно пройти парламентские выборы и завоевать в Конгрессе депутатов — нижней палате парламента — 35 мандатов, заставив обозревателей говорить о конце двухпартийной политической системы в Испании.

У П. Иглесиаса и у его партии появился аппетит к власти, который она не раз демонстрировала, не позволяя социалистам сформировать однопартийное правительство и дважды отказывая П. Санчесу в поддержке при голосовании вотума доверия. В какой-то момент в пылу парламентской полемики П. Иглесиас даже заявил ему, что без создания левого коалиционного правительства тот никогда не будет премьером. Социалисты назвали его шантажистом, но обмен любезностями не отменил сам факт их поражения в парламенте, заставившего пойти на третьи подряд досрочные парламентские выборы.

Они рассчитывали, что разгневанный левый избиратель, недовольный обструкцией «Подemos», накажет ее. Но он наказал и тех, и других за неспособность к компромиссам и за «партийный эгоизм» в ущерб интересам страны. Неожиданно плохой результат левых сил

и еще более неожиданный успех праворадикальной партии *Voix* («Голос»), впервые прошедшей в национальный парламент с достаточно большим количеством депутатов, заставили запаниковать обычно уверенного в себе П. Санчеса. Он понимал, что теперь-то уж точно правая Народная партия в союзе с «Голосом» не позволят социалистам создать свое правительство, и думал, что лидер «Подemos», униженный заметно сократившимся представительством партии в Конгрессе депутатов, будет сговорчивее при дележе министерских портфелей, и поэтому стоит рискнуть.

Он сам позвонил П. Иглесиасу с предложением сформировать коалиционное правительство, сделав то, чего в течение нескольких лет всячески избегал, и априори принял все его предыдущие требования. Лидер партии стал вторым вице-премьером, пять его соратников — министрами. Недругов у П. Иглесиаса всегда хватало, но в момент голосования в парламенте вотума доверия левому правительству правая оппозиция дала выход всей своей ненависти: коммунист, радикал, враг Испании, адепт каталонских сепаратистов, прислуга Уго Чавеса (намек на то, что он и другие руководители «Подemos» когда-то работали политическими советниками президента Венесуэлы). Естественно, и П. Санчесу досталось за такой выбор, а еще за поддержавших его баскских и каталонских националистов, но прагматизм лидера социалистов себя оправдал.

К тому времени «Подemos» в значительной степени переболела левым радикализмом, стала более аморфной и менее разборчивой в выборе политических попутчиков для работы в региональных и автономных правительствах, в особенности в Каталонии, где она безуспешно пыталась занять нишу националистических партий. Это не могло не сказаться на ее авторитете в обществе и на атмосфере в самой партии: под разными предлогами ее покинули трое из пяти отцов-основателей, не согласных с каудильистской формой руководства П. Иглесиаса. Но и в составе коалиционного правительства лидер партии был беспокойным союзником, создавшим главе кабинета много проблем ультимативными требованиями структурных реформ на рынке труда, в социальной сфере и образовании в трудный период борьбы с экономической депрессией и пандемией коронавируса.

Тем не менее он добился принятия, хотя и в облегченном варианте, ряда законопроектов из своей предвыборной программы, на которые

согласился глава кабинета при формировании правительства. Не раз, бескомпромиссно отстаивая свою позицию, П. Иглесиас едва не доводил ситуацию до развала коалиции, хотя и отдавал себе отчет в том, что при таком исходе судьба «Подемос» легко прогнозируема: исчезновение с политической карты страны. Министры-социалисты открыто говорили, что устали от такого союзника и были бы рады его уходу, но вынуждены терпеть: без поддержки амбициозного лидера они проиграли бы правым партиям при голосовании первого же законопроекта.

Можно предположить, что решение лидера «Подемос» покинуть правительство во имя претворения левой идеи на региональном уровне не было спонтанным, а созревало давно. Он со временем пришел к пониманию, что на посту вице-премьера коалиционного правительства лишен простора для претворения в жизнь обещанных радикальных реформ, что часто вынужден отступать и соглашаться на полумеры, вызывая тем самым недовольство избирателей, которые позиционируют себя «левее социалистов»<sup>1</sup>. Иными словами, размывалась идеологическая основа создания и электоральных успехов «Подемос» — концептуальное противостояние соцпартии, что грозило утратой политической идентичности и постепенным умиранием партии.

Вот как видит сложившуюся ситуацию один из основателей «Подемос» Хуан Карлос Монедеро: «Пабло возвращается к политике, которая больше похожа на ту, что была присуща нам при рождении, а не которой мы следовали в последнее время. Потрачено много сил на работу в правительстве, но потеряно взаимопонимание с партией, и это нам аукнулось на выборах в Галисии и Стране Басков. “Подемос” сейчас более зрелая, но она потеряла способность увлекать и удивлять. Если мы хотим снести эту пожирающую общество систему, надо одной ногой быть в государственных институтах, а другой — на улице»<sup>2</sup>.

Если такое объяснение поступка П. Иглесиаса — бросил все блага ради идеи — допустимо, то обещание покинуть руководство партией, во что пока верится с трудом, испанские обозреватели называют поражением в длительной внутрипартийной междоусобице. Он намерен предложить исполкому партии на пост лидера Иоланду Диас, члена

---

<sup>1</sup> Manuel Jabois. Pablo Iglesias vuelve a la carretera. El Pais 17.03.2021.

<sup>2</sup> Natalia Junquera. Podemos y Ciudadanos, ante prueba de fuego: sobrevivir al fundador. El Pais 22.03.2021.

компартии, входящей в избирательный блок *Unidas Podemos* («Объединенные Мы можем»). Назначенная третьим вице-премьером коалиционного правительства, И. Диас — личность, по мнению обозревателей, яркая, зарекомендовавшая себя на посту министра труда как отличный профессионал и неуступчивый дискуссиант в словесных баталиях. П. Иглесиас уверен, что во главе «Подemos» она способна составить конкуренцию на парламентских выборах даже П. Санчесу<sup>3</sup>. Но этот довод вовсе не гарантирует, что креатура бессменного лидера будет принята, хотя в самой партии действительно не осталось ни одной политически значимой фигуры.

Впрочем, нет никакой уверенности и в том, что левые партии (социалистическая рабочая, *Unidas Podemos* и *Más Madrid* («Больше Мадрида»)) Иньиго Эррехона, по сути, изгнанного П. Иглесиасом из «Подemos») получат на выборах 4 мая большинство мест в региональном парламенте. Пока социологические опросы отдают безусловную победу Народной партии, которую поддерживает полуразвалившаяся *Ciudadanos* («Граждане»), но в критической ситуации ей готова подставить плечо и праворадикальная *Vox*. Возможности самой «Подemos» тоже не ясны: на прошлых выборах она с трудом преодолела пятипроцентный барьер, а на предстоящих рассчитывает на значительное количество депутатов.

Результат во многом зависит от того, удастся ли П. Иглесиасу объединить вокруг своей партии (читай — вокруг собственной персоны) всех левых избирателей. Но даже в случае победы левых партий, по мнению независимых экспертов, депутаты, хорошо знающие его непредсказуемость и нетерпимость к другому мнению, вряд ли предложат П. Иглесиасу возглавить региональное правительство. Он, уходя из правительства страны, безусловно, рассчитывал на это.

## Выводы

Уход П. Иглесиаса не разрушил коалиционное правительство. «Подemos» остается союзником социалистов, и есть надежда, что правительство просуществует до конца легислатуры. При таком развитии

<sup>3</sup> Xose Hermida. Otro Podemos, otro gobierno. El Pais 04.04.2021.

событий правым не удастся спровоцировать вотум недоверия в парламенте и добиться досрочных выборов. П. Санчесу станет легче руководить работой кабинета: И. Диас менее склонна к конфликтам, хотя и является «твердым орешком» при отстаивании своей позиции.

Будущее «Подemos» во многом зависит от результатов выборов в региональный парламент Мадрида. Точнее — от будущего ее нынешнего лидера. П. Иглесиас заявил о переходе к коллективному руководству, но спрогнозировать, кто в него войдет, если во главе окажется представитель компартии, достаточно сложно. Рискнем усомниться в том, что он поступит именно так, если окажется не востребован левыми силами в столице, где начиналась история партии и его собственная политическая карьера.

## **ОТСТАВКА ПРАВИТЕЛЬСТВА С. ЛЕВЕНА**

*Наталья Сергеевна Плевако*

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра Северных стран Отдела страновых исследований

*21 июня 2021 г. большинство депутатов риксдага проголосовало за вотум недоверия премьер-министру Швеции С. Левену. Это беспрецедентный случай в истории страны, за которым последовал уход С. Левена с поста премьер-министра и председателя партии. Происходит переформатирование партийно-политической структуры страны: партии второго эшелона пытаются усилить свое влияние на ведущие партии двух партийных блоков. Это относится прежде всего клевой партии и «Шведским демократам», главным действующим лицам вотума недоверия. Идет поиск новой коалиции, чтобы без потрясений выбрать нового премьера и принять бюджет на 2022 г. В ноябре 2021 г. новым председателем СДРПШ была избрана М. Андерссон. Будущее покажет, сможет ли она набрать достаточно голосов в риксдаге, чтобы стать первой женщиной премьер-министром Швеции.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.11.

### **Причины и корни политического кризиса**

21 июня 2021 г. Швецию поразил политический кризис. Казалось бы, рутинное событие в любом парламенте: одна из партий поставила на голосование вопрос о доверии премьер-министру. Вопросы о недоверии правительству и раньше не раз ставились на голосование в шведском риксдаге, но постоянно отклонялись. Теперь все прошло иначе. И дело не в том, что с инициативой о вотуме недоверия премьер-министру С. Левену (кстати, не первой) выступила еще несколько лет назад числившаяся аутсайдером, но ныне быстро набирающая силу националистическая партия «Шведские демократы».

Поразили итоги инициативы: за вотум проголосовал 181 депутат, 109 были против, 51 воздержался, 8 отсутствовали<sup>1</sup>. Все партии голосовали консолидированно. Впервые в истории риксдага объявление вотума недоверия высшему должностному лицу достигло цели. С. Левен должен был в течение 7 дней решить: либо объявлять внеочередные выборы, либо уходить в отставку. 28 июня он заявил о своей отставке. Внеочередные выборы — редкость для Швеции (последние состоялись в 1958 г.). Это дорогостоящее мероприятие, и рачительные шведские законодатели стараются его избегать. К тому же через год, в сентябре 2022 г., должны состояться очередные выборы в риксдаг.

Непосредственным поводом для вотума недоверия С. Левену стало предложение правительства ввести рыночные цены на аренду жилья в новостройках. Жилищная политика и реформы в этой области давно стоят в политической повестке дня. Дороговизна и нехватка жилья особенно в крупных городах, в которых значительно выросло количество иммигрантов, беженцев, безработной молодежи, вызывает недовольство населения. Поэтому данный вопрос стал одним из центральных в программе-ультиматуме либералов и Партии Центра, с которой социал-демократы были вынуждены согласиться в обмен на обещание поддержки со стороны этих партий. Без этой поддержки СДРПШ не смогла бы удержаться у власти после тяжелых выборов 2018 г. и последовавшего за ними затяжного государственного кризиса<sup>2</sup>.

Глубинные причины кризиса таятся в изменении общеполитической ситуации в Швеции в последние годы. Они характеризуются ослаблением позиций двух главных партий (СДРПШ и УКП)

---

<sup>1</sup> URL: <https://data.riksdagen.se/fil/1DE8F4A7-C7BA-4534-AE1A-EFB850A8F586> (дата обращения: 1.07.2021).

<sup>2</sup> При равных силах обоих блоков националистическая партия «Шведские демократы», которая все еще оставалась персоной *non grata*, стала той «гирькой» на политических весах, которая могла определить результаты голосований по важнейшим вопросам повестки дня. Это касается голосования по бюджету страны, всегда вызывающего наибольшие разногласия между политическими блоками. Компромисс был найден: социал-демократы сформировали коалиционное правительство меньшинства с партией «Зеленых» и заручились поддержкой двух центристских партий — либералов и партии Центра, выдвинувших в качестве условия программу из 73 пунктов (так называемое январское соглашение).

и одновременным усилением крайне левого и крайне правого (по шведским понятиям) флангов — Левой партии и особенно «Шведских демократов» — при кажущемся укреплении позиций и центристских, и правоцентристских партий (либералов, Партии Центра и «Христианских демократов»). Последние два года эти процессы прошли через дополнительную ферментацию, связанную с пандемией COVID-19 и ее последствиями в экономической и социальной сфере.

Предпосылки нынешнего кризиса просматриваются в событиях не менее чем двухлетней давности, и в этом смысле он не стал неожиданностью. Шоком стали итоги голосования, инициированного отъявленными политическими смутьянами «Шведскими демократами» и сплотившего против социал-демократов разнородные политические силы. В этом параллелограмме политических сил все векторы решали собственные задачи. Для главных из них важно было сохранить свое влияние, для второстепенных — усилить давление на главных, чтобы выторговать для себя более надежное положение в неизбежных формальных или фактических коалициях. Особое место в этом раскладе занимает партия «Шведских демократов», уже не скрывающая собственных амбиций.

### **Ультиматум левых, вотум недоверия и поиски выхода из кризиса**

25 апреля 2020 г. правительство приняло решение о создании комиссии по изучению проблемы введения рыночных цен на аренду жилья в новостройках. Результаты ее работы были представлены 4 июня 2021 г. Традиционные партии правого толка поддержали проект. Левые категорически отвергли его. Особенно острой была критика председателя Левой партии Н. Дадгостар, которая 15 июня выдвинула С. Левену своего рода ультиматум: либо отказаться от изменения законодательства в этой области, либо инициировать новые переговоры с Объединением арендодателей жилья. В противном случае она угрожала выступить в риксдаге с вотумом недоверия. Но левые располагают лишь 27 мандатами, а для внесения предложения о вотуме необходимо 35.

Инициативу Н. Дадгостар перехватили, тонко прочувствовав момент для начала атаки, «Шведские демократы» — политический

антипод левых с 62 мандатами. Они сами вынесли вопрос на голосование в риксдаге. За вотум недоверия проголосовали также умеренные (70 голосов) и «Христианские демократы» (22 голоса). Для них первостепенной задачей было низвержение власти социал-демократов, от кого бы эта инициатива не исходила. Либералы и Партия Центра, не рискнувшие сжигать мосты неустойчивого сотрудничества с социал-демократами, воздержались.

После заявления С. Левена об отставке начался период консультаций партийных лидеров со спикером парламента о возможной кандидатуре нового премьер-министра и формировании правительства, которое получило бы одобрение риксдага. Первым на консультации был приглашен лидер умеренных У. Кристерссон. Взвесив свои шансы при голосовании в риксдаге, он отказался от претензий на власть. Следующим собеседником спикера стал С. Левен. Он не отрицал готовности вновь возглавить кабинет, но поставил условие о принятии предложенного его правительством бюджета. Тем самым С. Левен попытался выиграть время в надежде, что за оставшиеся месяцы он сможет обрести новых сторонников его правительственной программы.

Однако 22 августа С. Левен неожиданно заявил о решении досрочно уйти в отставку с поста председателя социал-демократической партии в ноябре 2021 г. и сложении с себя полномочий премьер-министра. 4 ноября на съезде СДРПШ лидером партии была избрана М. Андерссон, занимавшая пост министра финансов и зарекомендовавшая себя как твердый и профессиональный политик. За ее плечами не только образование, полученное в Стокгольмской высшей школе экономики и Гарварде, но и опыт работы в команде бывшего премьер-министра Й. Перссона. Кандидатуру М. Андерссон поддержало большинство в партии, молодежном союзе социал-демократов. Курс, предложенный ей в тяжелые для страны годы пандемии, не вызывал принципиальных возражений в СДРПШ, а критика оппозиционных партий была сдержанной.

Свой уход С. Левен мотивировал тем, что так будет лучше для его партии, которая должна выйти на выборы с обновленной программой и идеями. По всей видимости, сказалась и усталость за 10 лет, которые он был председателем партии, и 7 лет премьер-министром. За это время С. Левен зарекомендовал себя искусным тактиком, мастером переговорного процесса и поиска компромиссов. Его правительству

пришлось исполнять бюджет буржуазных партий после выборов 2014 г. В 2019 г. долгие переговоры руководства СДРПШ после парламентских выборов закончились соглашением с центристскими партиями, что позволило партии остаться у власти и сломать сложившуюся блоковую систему, что С. Левен считает своим достижением<sup>3</sup>. Левен показал себя изумительным тактиком, но не стратегом. И это не его вина: теоретическая база шведской социал-демократии давно не обновлялась. Партия, генерировавшая в 1920–1970 гг. немало привлекательных идей, в последние десятилетия выглядит весьма скромно. Социологи отмечают, что у С. Левена не хватало умения сформулировать социал-демократическую альтернативу, и основные усилия были направлены на сохранение статус-кво для партии. Поэтому ныне многие с надеждой уповают на способность нового председателя партии выдвинуть новые идеи, исправить ситуацию и обновить партию.

Очевидно, что цели, которые стояли перед политическими силами, участвовавшими в импичменте, были разными: от прагматичных у правой оппозиции, ратовавшей за устранение от власти своих традиционных соперников — социал-демократов, до доктринерских улевой партии, выражавшей таким образом протест против уступок СДРПШ буржуазным партиям в принципиальном вопросе о собственности и игнорирования требований бывшего партнера. Левых в течение десятков лет называли «политической подпоркой» социал-демократических правительств. Однако их лидер Н. Дадгостар уже на следующий день после вотума недоверия заявила, что, голосуя за него, ее партия вовсе не стремится к свержению власти социал-демократов. Такая позиция показалась непоследовательной многим политическим обозревателям. Но еще в 2018 г. бывший в то время

---

<sup>3</sup> В интервью газете «Дагенс Нюхетер» С. Левен подчеркнул, что всегда считал неприемлемым для парламентаризма и демократии то, что при наличии восьми парламентских партий в стране практикуются только два способа формирования правительства — либо одним блоком, либо другим (*Olsson H., Hansen P. Löfven lämnar makten — ångrar ingenting* 21.10.2021. URL: <https://www.dn.se/sverige/lofven-lamnar-makten-angrar-ingen-ting/> (дата обращения: 04.11.2021)).

Заметим, что в других скандинавских странах подобная жесткая блоковая политика давно не практикуется. В Швеции же в условиях ухода центристских партий из Альянса намечается формирование нового буржуазного блока, куда наряду с Умеренными и Христианскими демократами может войти партия Шведских демократов.

председателем Левой партии Й. Шестедт заявил, что условием поддержки его партией СДРПШ будет пересмотр данных социал-демократами обещаний и отказ от введения рыночных цен на аренду жилья (это же касалось и реформы трудового законодательства), пообещав в противном случае прибегнуть к вотуму недоверия, что и было сделано его преемницей.

С. Левен и лидер Партии Центра А. Лееф попытались спасти положение, предложив найти компромисс между собственниками жилья и организацией квартиросъемщиков, которая отнеслась к новому проекту резко отрицательно. Н. Дадгостар раскритиковала идею компромисса, потребовав вовсе снять данный пункт из принятой после выборов программы и только тогда начинать переговоры. Подобная решительность была оценена значительной частью шведов положительно: с марта уровень доверия к Н. Дадгостар поднялся на 5% (до 19% в июне), причем не только у тех, кто симпатизирует Левой партии, но и у ее противников. «Нуши Дадгостар напомнила нам, как полезно защищать какие-то принципы. Политика — это не только компромисс, компромисс до потери сознания», — написал журналист И. Арпи в «Твиттере». Рейтинг Левой партии достиг наивысшего уровня за 19 лет, членство в партии растет.

Ситуация с объявлением импичмента С. Левену усугублялась еще и тем, что руководство Партии Центра отказывалось от сотрудничества с неокommунистами по проблемам бюджета и поэтому не теряло надежду восстановить согласие с либералами. Партийно-политическая ситуация в Швеции ныне такова, что новая расстановка сил и борьба за власть требуют от политиков поступиться своими принципами и постараться прийти к компромиссу со вчерашними соперниками. Еще 23 июня А. Лееф поспешила заявить, что отказывается от ранее выдвинутого ею требования о введении свободных цен на аренду жилья и предлагает пересмотреть соглашение, заключенное после выборов 2018 г. В свою очередь, Н. Дадгостар, ободренная снятием с политической повестки дня спорного вопроса о рыночных ценах и ролью в этом своей партии, говорит о необходимости усиления влияния левых на политику правительства, в частности, по проблемам бюджета.

Заметим, что по прошествии четырех месяцев неясным остается вопрос, проголосует ли фракция левых в риксдаге за кандидатуру

М. Андерссон, ибо в партии считают, что выдвинутые Н. Дадгостар условия не выполнены. Тон самой Н. Дадгостар стал более требовательным, ибо с уходом либералов в оппозицию к социал-демократическому правительству вес Лево́й партии вырос. Времени для разрешения проблемы остается немного, и это увеличивает напряженность.

Летом продолжались попытки А. Лееф спасти рушащееся январское соглашение и вернуть в его лоно непреклонных либералов. В качестве компенсации она выдвинула требование о снижении подоходного налога для мало- и среднеимущих граждан, что в условиях экономического кризиса трудно выполнимо для правящей партии.

Руководство Либеральной партии отвергло предложение о пересмотре январского соглашения. В ее обновленной стратегии речь идет о возрождении блока буржуазных партий и определении в нем для себя заметного места. Сразу после вотума недоверия С. Левену было заявлено, что январское соглашение прекратило свое существование. Председатель партии Н. Сабуни считает, что январское соглашение было вынужденной мерой для политической изоляции крайних партий, но привело к обратному результату. У нового руководства партии есть надежды, что ее вес возрастет, если она вернется к союзу с правыми партиями. Нежелание сотрудничать с «Шведскими демократами» всячески подчеркивается, а неизбежность этого прикрывается слабыми аргументами о возможности сотрудничества в комитетах риксдага по отдельным проблемам.

Некоторые политики считают, что именно либералы виновны в сложившейся политической ситуации. Министр внутренних дел М. Дамберг заявил, что руководство Либеральной партии должно заново взвесить свои аргументы, провести дискуссию в партии, которая в данный момент расколота, и постараться осознать свою ответственность за судьбу страны. М. Дамберг откровенно опасался предстоящих трудностей с принятием бюджета, которые могут вызвать новый политический кризис в недалеком будущем. О том, что разногласия в Либеральной партии принимают серьезный оборот, свидетельствует возникновение новой, социал-либеральной партии («Народные либералы» — *Folkliberalerna*), которая должна быть зарегистрирована и примет участие в парламентских выборах 2022 г. Члены этого нового объединения выступают за усиление социального профиля партии и не приемлют какое-либо сотрудничество с националистами,

которое, по их мнению, неизбежно при следовании нынешнему курсу руководства партии. Налицо раскол Либеральной партии, который грозит тем, что она покинет риксдаг после выборов 2022 г. Это вызывает большие опасения у руководства Партии умеренных, которые могут потерять союзника. Решимость оппонентов нынешнего руководства Либеральной партии может повлиять и на ход переговоров по бюджету, где голоса партии при нынешнем политическом раскладе весьма важны.

Для того, чтобы голосование по кандидатуре М. Андерссон на пост премьер-министра прошло благополучно, ей нужно, чтобы голосов «против» было не более 175. Поэтому взаимоотношения Партии Центра и левых все еще в эпицентре событий. Важно и голосование по бюджету в парламенте в декабре, т. к. никакому правительству не хочется исполнять бюджет оппозиционных партий. Ранее существовавшая практика выдвижения и голосования за бюджетный законопроект только своей партии была нарушена в 2013 г., и это неоднократно повторялось позже (2014, 2018, 2020 гг.). С большой долей вероятности это может произойти и в декабре 2021 г. Именно поэтому социал-демократам важно заручиться поддержкой их бюджета и левыми, и Партией Центра. Скорее всего, голосование по кандидатуре М. Андерссон пройдет благоприятно, а борьба за статьи бюджета продолжится, что не сулит легких переговоров.

Импичмент С. Левену и его уход из высших эшелонов власти застал врасплох и второй (его по традиции называют буржуазным) блок. Четкого альтернативного правительственного проекта у него нет. Проанализированы горящие проблемы, стоящие перед страной, но не определены детали и формы сотрудничества с новым союзником, партией «Шведские демократы», без поддержки которой вес блока в парламенте оказывается недостаточным. Сами «Шведские демократы», после успешных для них процедур с импичментом, еще раз подтвердили в беседе со спикером, что будут поддерживать буржуазное правительство, но их влияние на его политический курс должно быть пропорционально силе их партии. «Политическая составляющая — важнейший вопрос для нас. Поэтому мы хотим знать, как и когда будет осуществляться эта политика, чтобы мы смогли пробудить к ней интерес избирателей», — подчеркнул председатель партии Й. Окессон. Появляется и новая нота в выступлениях

руководства партии: получение министерских портфелей не самоцель, главное — тесное сотрудничество и влияние на курс правительства. Такая тактика будет означать меньшую ответственность перед избирателем при открывающихся новых возможностях активного участия в политике.

В СМИ идут активные дискуссии о возможном новом премьер-министре М. Андерссон и ее политическом курсе, а также о необходимости обновления самой партии. М. Андерссон считается политиком из правого крыла партии, что неудивительно при ее должности министра финансов в правительстве меньшинства, да еще в период кризиса, вызванного пандемией. Ее взвешенность проявилась еще во главе комитета по проблемам равенства, проанализировавшего причины растущей разницы в доходах, но не предложившего радикальных решений. В инаугурационной речи М. Андерссон наметила приоритетные области, на которые будет обращено внимание в ее курсе: благосостояние, климат и преступность. Однако в последнее время в партии стали заметны левые настроения, и это связано не только со скорыми выборами.

Январское соглашение 2019 г. вызывает все больше критики со стороны рядовых членов партии, растет недовольство уступками центристским партиям. Внутри СДРПШ в 2018 г. была создана группа «Реформисты» (Reformisterna), выступающая с левых позиций и ратующая за широкие дискуссии по проблемам социал-демократической политики. Деятельность реформистов вызывает беспокойство в руководстве партии. Для ограничения их влияния был даже изменен устав СДРПШ. Став председателем партии, М. Андерссон будет вынуждена отвечать на эти вызовы.

В Швеции все более популярной становится датская социал-демократическая модель: привлекает щедрая политика благосостояния и строгая иммиграционная политика. Датские социал-демократы ориентируются на левых в социальной области и на правых в вопросах иммиграции. Отношение к националистам в Швеции иное, но и тут происходит постепенное ужесточение иммиграционных законов. Что касается сферы благосостояния, то уступки требованиямлевой партии и профсоюзов очевидны. Вероятно, это будет важным аргументом на переговорах М. Андерссон с представителямилевой партии перед голосованием в риксдаге за кандидатуру премьера.

Внешнеполитическая проблематика, в том числе отношения с Россией, не оказалась в центре предвыборных дискуссий, за исключением проблемы запрета на ядерное вооружение. Пока никаких изменений во внешнеполитическом курсе по отношению к России не предполагается.

## **Выводы**

Подводить окончательные итоги произошедшим событиям пока рано. Но можно констатировать, что зона турбулентности, в которую вошел политический класс после выборов в 2018 г., не преодолена и сулит новые потрясения. Ни лидеры недавних противостоящих блоков (умеренные и социал-демократы), ни их союзники, стремящиеся любым способом уйти со вторых ролей в шведской политике на более значимые, не могут в одиночку вытянуть страну из политического кризиса. Необходимы коалиции — временные, эфемерные — и противоестественное, молчаливое соединение усилий националистов и левых, лишь бы «проучить» социал-демократов.

Обращает на себя внимание и активность элементов развитого гражданского общества: без учета позиций Объединения арендодателей жилья и организации квартиросъемщиков политические партии обойтись не могут.

Наконец, симптоматично, что, как и в былые годы, на первый план политической борьбы выдвигаются вопросы экономические и социальные. Развития этой тенденции следует ожидать, когда депутаты вплотную займутся обсуждением национального бюджета. Многие будут зависеть и от событий за пределами национальных границ. Грядет ли финансовый кризис образца 2008 г., о котором говорят многие обозреватели, каковы перспективы преодоления пандемии, как будет складываться ситуация на рынке топливных энергоресурсов, продолжат ли развиваться тревожащие климатические процессы, не перейдут ли современные локальные конфликты в Восточной Европе и на Ближнем Востоке на глобальный уровень — все это накладывает серьезный отпечаток на ситуацию в каждой стране. И Швеция не исключение.

## СЛОВАКИЯ И ВАКЦИНА «SPUTNIK V»

*Михаил Владимирович Ведерников*

кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований Центральной и Восточной Европы ИЕ РАН

*В статье рассмотрен вопрос приобретения Словакией в первой половине 2021 г. российской вакцины «Спутник V». Отмечены причины возросшего интереса к продукции отечественной фармакологической индустрии. Обозначены обстоятельства, позволившие осуществить ее поставку, несмотря на затягивание Брюсселем вопроса сертификации данного препарата. Рассмотрен политический кризис кабинета, возглавляемого И. Матовичем, который распался из-за отказа части коалиционных партнеров признать легитимным приобретение медицинских товаров из России. Анализируется провал вакцинации «Спутником V» летом 2021 г.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.12.

Осенью 2020 — зимой 2021 г. в Словакии был зафиксирован резкий рост количества инфицированных вирусом COVID-19. В марте 2021 г. страна вышла в мировые лидеры по показателям смертности<sup>1</sup>. В сравнении с весной 2020 г., когда был продемонстрирован успешный пример борьбы с пандемией, с минимальным числом человеческих потерь, теперь Словакия переживала серьезный кризис в области здравоохранения из-за повышенной заполняемости больниц и возросшего количества жертв с летальным исходом. Вдобавок запланированные поставки вакцин — *Pfizer/BioNTech* и *AstraZeneca*, одобренных Европейским агентством лекарственных средств (ЕАЛС), — были задержаны из-за сбоев на производстве западных фармацевтических гигантов.

Такая напряженная ситуация вынудила местное правительство искать выход из кризиса, чтобы ускорить завершение локдауна,

---

<sup>1</sup> Slovakia's frontline staff under strain as country records world's highest COVID-related death rate. Euronews. 03.03.2021. URL: <https://www.euronews.com/2021/03/03/slovakia-s-frontline-staff-under-strain-as-country-records-world-s-highest-covid-related-d> (дата обращения: 29.10.2021).

введенного 1 января 2021 г. Скорейшая нейтрализация распространения вируса была необходима, чтобы прервать падение словацкой экономики, которая демонстрировала худшие показатели среди стран Вишеградской группы, ниже средних величин среди государств — членов ЕС (–9,2%)<sup>2</sup>.

Кабинет Игоря Матовича (главы партии «Обычные люди и независимые личности») осознавал, что улучшение эпидемиологической обстановки было возможно через ускоренную вакцинации, и начал искать альтернативные варианты поставок вакцин на территорию страны, в том числе за пределами ЕС. В первую очередь внимание было обращено на Россию, которая к тому моменту активно продвигала свою первую в мире вакцину «Спутник V».

ЕАЛС отказывался ее одобрять, но вакцина получила положительный отклик в научной среде<sup>3</sup> и похвалу главы европейской дипломатии Ж. Борреля во время его московского визита в феврале 2021 г.<sup>4</sup> Вдобавок Россия вызывала большие симпатии со стороны местного населения. По данным аналитического центра GLOBSEC в начале 2021 г., 47% опрошенных идентифицировали РФ как стратегического партнера Словакии, 55% позитивно воспринимали президента России В. В. Путина. Более того, 68% словаков считали, что местные власти должны вести переговоры по закупкам вакцины самостоятельно, а не через органы ЕС<sup>5</sup>. Другой опрос показывал, что 15% словаков были готовы использовать российскую вакцину (в Венгрии, где к тому времени уже одобрили «Спутник V»<sup>6</sup>, эта доля составляла 10%). Таким образом, словацкое общественное мнение указывало на парадоксальное явление: высокий уровень поддержки членства

---

<sup>2</sup> Четверикова А. С. Вишеградская «четверка» в периоды кризисов // Современная Европа. 2021. № 4. С. 41. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420213746>.

<sup>3</sup> Jones I., Roy P. Sputnik V COVID-19 vaccine candidate appears safe and effective // The Lancet. 2021. Vol. 397. Issue 10275. P. 642–643. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00191-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00191-4).

<sup>4</sup> Евросоюз хотел бы получить вакцину «Спутник V». BFM. 05.02.2021. URL: <https://www.bfm.ru/news/463073> (дата обращения: 29.10.2021).

<sup>5</sup> GLOBSEC Trends 2021. URL: [https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2021/06/GLOBSEC-Trends-2021\\_final.pdf](https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2021/06/GLOBSEC-Trends-2021_final.pdf) (дата обращения: 29.10.2021).

<sup>6</sup> GLOBSEC Vaccination Trends Perceptions from Central and Eastern Europe. URL: <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2021/04/GLOBSEC-Vaccination-Trends.pdf> (дата обращения: 29.10.2021).

в ЕС<sup>7</sup>, находившемся в санкционном противостоянии с РФ с 2014 г., соседствовал с заметным одобрением восточного партнера.

И. Матович решил закупить российскую вакцину, надеясь, что это не вызовет негатива у электората. Но им не была учтена полярная позиция его коллег по коалиционному правительству, среди которых были выступавшие против углубления сотрудничества с Россией. Отказываясь от контактов с Москвой в области «вакцинной дипломатии» до одобрения «Спутника V» европейским регулятором, они были поражены тем, что 1 марта в режиме полной секретности в Словакию поступили первые 200 тыс. доз вакцины (предстояла поставка еще 1,8 млн инъекций в несколько этапов)<sup>8</sup>. Такой поступок не учитывал позицию партнеров по правительству и привел к политическому кризису.

Споры вокруг «Спутника V» стали лишь поводом<sup>9</sup>. Кризис начался задолго до этого. Напряжение внутри четырехпартийной коалиции («Обычные люди...», «Свобода и Солидарность» (СИС), «За людей», «Мы — семья») назревало с момента ее создания. Только пугающая неопределенность, связанная с последствиями пандемии и ее размахом, позволила тогда относительно быстро согласовать состав правительства. В течение следующего года было множество споров и разногласий, которые становились предметом общественного обсуждения и свидетельствовали о неизбежном возникновении серьезных противоречий. Через неделю после начала кризиса лидерам четырех партий на совместном ночном совещании 11 марта 2021 г. удалось прийти к компромиссу, который сводился к отставке министра здравоохранения М. Крайчи.

Однако на последовавшей в тот же день пресс-конференции И. Матович резко отозвался о принятом решении, охарактеризовав

<sup>7</sup> Этот показатель рос от года в год. Поддержка ЕС с 2018 г. по 2021 г. возросла с 66 до 78%. См.: GLOBSEC Trends 2021... Р. 39.

<sup>8</sup> Стоимость одного компонента (инъекции) составила \$9,95. Договор заключен по принципу *take or pay* (бери или плати), который обязывает покупателя в любом случае оплатить часть товара вне зависимости от того, какой объем он закупил. Zmluva o dodávke vektorovej COVID-19 vakcíny „Sputnik V“. Ministerstvo zdravotníctva SR. URL: <https://www.crz.gov.sk/zmluva/5716242/>; Власти Словакии опубликовали контракт о покупке «Спутника V» // РБК. 30.04.2021. URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/04/2021/608b17949a7947833070e5ea> (дата обращения: 29.10.2021).

<sup>9</sup> Использование вакцины в любом случае было бы добровольным, а вакцинируемый мог свободно выбрать препарат.

уход министра, отвечавшего за борьбу с пандемией, как «ритуальную жертву»<sup>10</sup>. При этом премьер недвусмысленно указал на виновников — представителей СиС и ее лидера Р. Сулика. Этот поступок перечеркнул достигнутую договоренность и привел к очередному витку коалиционных противоречий. Вновь стали отчетливо звучать требования отставки премьера со стороны СиС и «За людей». Они призвали сделать то же самое и Р. Сулика. В случае неисполнения требований в течение 10 дней представители партий обещали покинуть посты, занимаемые ими в кабинете.

По истечении срока, назначенного СиС, Р. Сулик, не добившись отставки И. Матовича, подал прошение о выходе из состава правительства. За ним последовала министр юстиции М. Коликова. Затем кабинет покинули все остальные представители СиС: министр иностранных дел И. Корчок и министр образования Б. Гролинг. Массовый исход привел к тому, что 25 марта президент Словакии Зюзана Чапутова выступила с заявлением, в котором призвала премьера оставить свой пост. Спустя три дня премьер подал в отставку при условии предоставления ему поста министра финансов. Находясь под сильным давлением не только политиков, но и общественного мнения (80 % граждан желали его отставки), И. Матович не имел другого выхода. Отказ мог привести к вынесению на голосование в парламенте вопроса о досрочных выборах. Для страны, испытывающей масштабные сложности в борьбе с коронавирусом, это стало бы дополнительным ударом. Итоги голосования вряд ли были бы благоприятными для партий и движений, входящих в действующее правительство.

Новым премьер-министром Словакии стал представитель движения «Обычные люди...» Эдуард Хегер, ранее занимавший пост министра финансов. Произошла рокировка позиций Э. Хегера и И. Матовича, в ходе которой последний получил один из ключевых портфелей в правительстве, а во главе кабинета встал его соратник. Политическая история Словакии знает немало примеров, когда главой кабинета и руководителем победившей на выборах партии были разные лица. Нередко это угрожало стабильности правительства. Словацкий

---

<sup>10</sup> Matovič má pravdu, Krajčí je naozaj rituálna obeť. DenníkN. 11.03.2021. URL: <https://dennikn.sk/2307292/matovic-ma-pravdu-krajci-je-naozaj-ritualnaobet/?ref=tema> (дата обращения: 30.03.2021).

политолог Ю. Марушьяк резюмирует: «Достигнутый компромисс является плохим итогом переговоров. Правительственный кризис был временно приостановлен благодаря персональной рокировке, которая не разрешила конфликт. Был взят перерыв, после которого с большой вероятностью политическая борьба разгорится снова»<sup>11</sup>.

## Судьба «Спутника V» после отставки Матовича

Отставка И. Матовича не поставила крест на российской вакцине. Бывший премьер активно работал над тем, чтобы ускорить ее использование для достижения «коллективного иммунитета» в Словакии к лету 2021 г. Со стороны либеральных элит это вызвало существенное сопротивление. Они препятствовали допуску «Спутника V» для массовой вакцинации, называя ее «геополитическим оружием, применяемым в гибридной войне». 6 апреля издание *DennikN* опубликовало расследование, в котором говорилось, что поставленная в Словакию вакцина не идентична той, которая проходила проверку исследователями, написавшими одобрительную статью в журнале *The Lancet*<sup>12</sup>.

Российская сторона опровергла это, указав, что Словацкий институт по контролю лекарственных средств, выдавший подобное заключение, не имел должной сертификации. Получив сведения, что российская сторона готова разорвать договор со Словакией из-за нанесения ущерба репутации вакцине, одобренной к тому времени в 59 странах мира, 8 апреля Матович совершил рабочий визит в Москву, где ему удалось убедить коллег не совершать такой поспешный поступок<sup>13</sup>. Из российской столицы Матович отправился в Будапешт, где договорился о тестировании «Спутника V» в местном

<sup>11</sup> Цит. по: *Ведерников М. В.* Словакия: от европейской идеи до членства в ЕС. М.: ИЕ РАН. С. 152. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/report22021-380>.

<sup>12</sup> Sputnik V u nás nie je identický s tým v Lancete. Štátny ústav nemá dost' informácií na to, aby odporučil očkovanie. *DenníkN*. 06.04.2021. URL: <https://dennikn.sk/2333976/sputnik-v-u-nas-nie-je-ten-isty-ako-ten-v-lancete-statny-ustav-nema-dost-informacii-na-to-aby-odporucil-ockovanie/?ref=mwat> (дата обращения: 30.03.2021).

<sup>13</sup> Podpredseda vlády a minister financií Igor Matovič informuje o svojej pracovnej ceste v Moskve. Facebook. 09.04.2021. URL: <https://fb.watch/8XsSBgv1WA/> (дата обращения: 30.09.2021).

учреждении, сертифицированном Официальной лабораторией контроля лекарственных средств ЕС. Такая процедура была необходима для одобрения применения российской вакцины.

10 мая Матович сообщил о положительных итогах изучения «Спутника V» и начале вакцинации в ближайшее время. Однако внутри страны противодействие было настолько сильным, что указанные усилия Матовича вели к формированию его образа как пророссийского политика. Этот образ, не соответствующий действительности, активно использовался антироссийскими силами и конкурентами бывшего премьера, которые осознавали возможности сложившейся ситуации для его дискредитации.

Отпор со стороны недоброжелателей был значительным и позволил существенно затормозить продвижение российского препарата. Регистрация на вакцинацию началась лишь 1 июня, а первую прививку жители страны получили 7 июня, хотя Матович изначально говорил о необходимости к этому времени добиться «коллективного иммунитета» в 60%. К лету эпидемиологическая ситуация в стране уже улучшилась, а поставки западных вакцин стабилизировались. В таких условиях «Спутник V» уже воспринимался не как средство спасения, а как одна из многих вакцин, которая в течение трех месяцев подвергалась безосновательной критике и дискредитации в глазах словаков. Возрастной диапазон для применения вакцины изначально был ограничен в пределах 18–60 лет<sup>14</sup>, что не позволяло использовать ее людям, которые традиционно хорошо относились к России / Советскому Союзу / Чехословакии. Вопросы вызывал также тот факт, что на всю страну было только 8 пунктов, где предлагали «Спутник V».

Темпы вакцинации были крайне низкими и не соответствовали тому, на что рассчитывал И. Матович. В первый день на российскую прививку записалось только 60 человек. К середине июня, когда количество запросов составило около 6 тыс. человек, стало понятно, что вакцина не вызывает особого ажиотажа. Срок годности российских медикаментов истек в конце августа, и власти Словакии приняли решение продать 160 тыс. доз обратно российскому поставщику, что было предусмотрено договором. 30 июня стал последним

---

<sup>14</sup> Informácie o očkovaní neregistrovanou vakcínou Sputnik V. URL: <https://korona.gov.sk/informacie-o-neregistrovanej-vaccine-sputnik-v/> (дата обращения: 30.09.2021).

днем, когда можно было зарегистрироваться на вакцинацию «Спутником». За все время им воспользовалось 15 784 словака, в том числе и сам И. Матович<sup>15</sup>.

## Выводы

С начала пандемии COVID-19 и до текущего момента не были предприняты попытки создания глобальной инициативы по совместной борьбе с этим заболеванием, не произошло объединение антипандемийных инициатив ведущих держав. Наоборот, усилились распри между государствами, обострившие существовавшие ранее конфликты. Характерный пример — отношение к российской вакцине, эффективность которой игнорируется уже на протяжении почти года.

Словацкий случай уникален тем, что конкретные представители местных властей, опираясь на особое состояние местного общественного мнения, сумели продать использование вакцины «Спутник V». Это вызвало чрезвычайное противодействие антироссийских сил, их активизацию и мобилизацию, привлечение полного арсенала средств (подлог, политический шантаж, запугивание местного населения непроверенными сведениями) в обстоятельствах возрастания российского фактора. С другой стороны, словацкий кейс показывает потенциал российского вопроса и озабоченность либеральных политиков распространением влияния Москвы на внутривнутриполитическую жизнь.

Провал «Спутника V» в Словакии показал, что противники России имеют более широкий маневр для действий и могут убедить сограждан не прививаться вакциной, которая первоначально имела большую армию сторонников. Те, кто ее продвигал, прежде всего Матович, руководствовались прагматичными соображениями, надеясь получить дополнительные политические очки у консервативных избирателей. Ресурс таких политиков, подкрепляемый альтернативным мейнстриму мнением местного населения, должен использоваться российской стороной для продвижения своих интересов.

<sup>15</sup> Matovič konečne dostal Sputnik. Ruskú vakcínu démonizovali dezoláti, tvrdí. HN. Slovensko. 27.07.2021. URL: <https://slovensko.hnonline.sk/6021666-matovic-konecne-dostal-sputnik-rusku-vakcinu-demonizovali-dezolati-tvrdi> (дата обращения: 30.09.2021).

# Проблемы безопасности

## COMMON SECURITY: CAN IT BE REINVENTED IN THE CONTEXT OF MULTILATERALISM?<sup>1</sup>

*Alexey A. Gromyko*

RAS Corresponding member, Director of IE RAS, Professor of Nizhniy Novgorod State University n.a. N.I. Lobachevskiy, Head of the Chair for History and Theory of International Relations of the Institute of International Relations and World History

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.13.

### The World in Crisis

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

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

Multilateral institutions are stagnant or in crisis. Having just marked 75 years since its creation, the United Nations, this universally recognised

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00666; The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00666.

organisation, is struggling with all the negative effects of confrontation among its members.

The entire architecture of international security is almost destroyed.

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

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

## **Geopolitics and the Military Planning in NATO**

The NATO Brussels Summit Communiqué<sup>2</sup>, conducted on 14 June 2021, is a document, which manifests the undercurrent shifts in the military planning of the Alliance. The document reveals deep concern about the current security environment, which is assessed as “increasingly complex”, as “pervasive instability” and in general threatening to NATO. In this regard, a knowledgeable observer can easily draw a parallel with similar documents in Russia, which are also full of alarmistic assessments. Of course, in each case a view is that this is the opposite side, which is a source of instability and risks. The approach of the Alliance is embodied in a manichaeian statement: “While NATO stands by its international commitments, Russia continue to breach the values, principles, trust...”

While being a document, which clearly includes different proposals of different countries (leading sometimes to duplication and repetitions), the Communiqué is consistent in labelling the “other” — Russia — as an aggressor, irresponsible and provocative player, which wants to undermine the “rules-based international order”. According to paragraph 3, Russia constitutes a primarily threat to Euro-Atlantic security. Russia is depicted not only as one of leading challenges to NATO but as a threat, which is more dangerous than international terrorism.

---

<sup>2</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm)

For the first time in NATO's Communique (and apparently as a derivative — in the next NATO's strategic concept) China is mentioned several times. It is characterized as a potential, not immediate challenge. Interestingly, the policy of China is called “assertive”, an adjective, which in the past for a long time was reserved for Russia (see paragraph 55).

Still China is mentioned in the document 10 times and Russia — 61 times. Clearly, NATO has made steps, but only some steps, towards the US in incorporating in its security perceptions China as a looming challenge, keeping the “Russian threat” as its dominant rallying cry. It remains to be seen if in the next strategic concept, which will be published next year, the status of the “Chinese threat” increases or stays measured as in the present Communique. The other question is if in the future China's factor in NATO's eyes will be coming to the fore replacing Russia or the “division of labour” will stay the same: the strategic mission of the US will be a competition with and constraining of China and NATO's mission will be defending from and deterring Russia.

Besides repeated references to the “rules-based order”, the Communique is steadfast in its “no return to business as usual” thesis, which in fact is not what Russia itself is looking and asking for. Rare encouraging lines, which are mixed with hard talk and submerged in harsh rhetoric, can be found in paragraph 9 about NATO's openness to political dialogue, its unwillingness to seek confrontation and about its commitment to the NATO-Russia Founding Act. However, the latter point is phrased in such a way that it can be interpreted as the Alliance's refusal to discuss Russia's concerns about the principle of rotation deployments, which in the eyes of Moscow in the past years de facto has become barely distinguishable from additional permanent stationing of substantial combat forces.

Additional concerns about NATO's posture may arise from paragraph 11 and 14 about “provocative activities, including near NATO borders... the continued military build-up in Crimea...”, “illegal annexation of Crimea”, “restricting navigation in parts of the Black Sea”, etc. Against the backdrop of the HMS Defender deliberate provocation in the territorial waters of Russia off the coast of Crimea on 24 June 2021, the wording of the Communique may be interpreted as an encouragement of such activities by NATO member-states in the future, which next time may lead to a direct military conflict between Russia and NATO.

For the first time in NATO Communique Belarus is mentioned as an object of NATO attention and Russia's military integration with Belarus — as

a source of threat per se (paragraph 11). “Zapad-2021” exercise is pointed out in paragraph 54.

A novelty is an accusation of Russia, besides “malicious cyber activities”, of its “turning a blind eye to cyber criminals operating from its territory” (paragraph 12). Now Russia is kept responsible not only for ostensible state or state-supported cyber activities but also for any cyber-criminal acts targeting NATO countries, emanating from the territory of Russia, and all such acts are treated as supported by the Russian state or being connived by it. Interestingly, the same paragraph says about “illegal activities by Russian Intelligence Service” raising a question if Russia and NATO countries should make all activities of their intelligence services “legal”.

A harsh language is applied to the nuclear posture of Russia (aggressive, irresponsible, intimidation, etc.) without a hint of the Alliance’s openness to a dialogue with Moscow on nuclear doctrines (paragraph 15). Instead, the Communique suggests such a dialogue between NATO and China. Such an approach contradicts the Geneva summit decisions to launch consultations between Russia and the US on the future of strategic stability. Also, this approach contradicts the views of Paris and Berlin on a necessity to launch a dialogue with Moscow in the aftermath of Geneva. Paragraph 15 also contradicts paragraph 45, where NATO welcomes the extension of the New Start, a dialogue on strategic stability and new talks on future arms control measures. Judging from these inconsistencies, one may conclude that the Alliance has no appetite for a tangible role in shaping the future of strategic stability, not to mention the participation in the dialogue.

Paragraph 15 could become a silver lining; however, its wording again is frustrating. It says about NATO readiness for the next meeting of the NATO-Russia Council (NRC) — an intention, which is immediately neutralized by a precondition designed to be rejected by Moscow — the first topic on the agenda should be the conflict in Ukraine. As to the “military lines” of communication, “NATO remains committed” (with the adjective) “existing” military lines, which shows NATO’s unwillingness to consider even modest and purely practical expansion of mil-to-mil contacts. The further potential for a dialogue with Russia is also preconditioned by something that is difficult to understand — “when its actions make that possible”.

In spite of the fact that the Communique mimics the US formulations about the withdrawal of forces from Afghanistan (paragraph 18–19), it says nothing about possible cooperation with Russia — the topic discussed in Geneva.

There is only a vague point on a dialogue with “relevant international and regional partners”. At the same time, it should be noted that due to the fact that the US has stopped expressing allegations about Russia paying Taliban for killing American soldiers, the Communique does not mention it either.

One more contentious topic, raised in the Communique, evolves from the demise of the Intermediate Nuclear Forces treaty (INF), initiated by the US. Paragraph 26 gives some hope: “We have no intention to deploy land-based nuclear missiles in Europe”. However, Russia’s proposal for a moratorium is described as not credible and not acceptable (paragraph 46). At the same time, it seems that the Russia’s proposal (in fact several of them) is so serious that right after refuting it, the Communique says that NATO is open to arms control discussions and dialogue on transparency and confidence-building measures (in fact a part of the Russia’s proposal). Also, it should be noted that the INF treaty covered intermediate missiles both nuclear and non-nuclear whereas the citation above covers only nuclear missiles. At last, paragraph 48 makes matters even more confusing by stating that “to address the collapse of the INF due to Russia’s actions”, NATO is “committed to maintain appropriate consultations among Allies on these issues”. It can be interpreted as NATO’s readiness to change its view on the non-deployment if necessary.

The Communique continues to expand the remit of Article 5 (paragraphs 31–33). Now not just cases of cyber-attacks and attacks to, from or within space can leave to invocation of Article 5 but also cases of hybrid warfare can do the same. Moreover, attribution is proclaimed a “sovereign national prerogative”, giving *carte blanche* to individual member-states to name a perpetrator.

Another topic with mixed signals is a NATO Ballistic Missile Defence (BMD), which the Alliance is committed to develop (paragraph 42–44, 52). At first it is restated that BMD is purely defensive, is not directed against Russia, and Moscow is welcome to discuss BMD with NATO. At the same time, it says about the “increasing threat posed by the proliferation of ballistic missiles” and about “the latest common threat assessments”, which may imply NATO’s allegations toward 9M729. Moreover, besides the traditional call on Iran to stop ballistic missile activities, the Communique keeps expanding the reasoning for BMD raising a question of the ballistic missile threat from Syria.

Conspicuous is the accusation of Russia’s “failure” to comply with its obligations under the Treaty on Open Skies (OST, paragraph 50) implying

that it is Russia who is responsible for the treaty's demise, and in spite of the fact that J. Biden during the presidential campaign called against the US withdrawal. Also, it is difficult to explain the point that "it is essential that all State Parties [of the OST] fully implement its provisions", as if the US has not left it and Russia has not taken a final decision to do the same. A guess can be that this wording reflects views of some of the Allies who still believe that it is possible to somehow save the OST. The same paragraph includes a strange phrase about Russia's "long-standing failure to implement" the Conventional Forces in Europe Treat (CFE) as if the treaty still exists.

At last, the Communique promotes strong irritants in its relations with Russia, which are NATO's open-door policy, its growing security cooperation with neutral states and its activities in Central Asia. In cases of both Georgia and Ukraine it is stated in affirmative that these states "will become" members of NATO. At the same time, Russia has made it clear that the membership of Georgia and especially Ukraine in NATO is a "red line", which Russia will not permit the Alliance to cross.

All in all, the document sadly contains few tangibles on NATO-Russia military risk reduction even on practical issues of obvious mutual interest. At the same time, it has incorporated a new dose of harsh rhetoric against Russia, which in some instances runs counter to the results of the Geneva summit. Some parts of the documents contradict each other. There is an impression that as far as Russia is concerned the task of the document was to strengthen even further its "hard talk" on Russia while keeping a minimal set of formal references about selective engagement. The Communique tilts further in the direction of raising stakes and showing no interest of NATO in playing its own or at least supportive role in military de-escalation in Europe. It seems that in this regard the Alliance's intention is to wait and see what will happen next in Russia — US relations.

## **The Concept of Multilateralism**

Still there are elements to build upon a modernized security structure. The United Nations has survived the fall of the Soviet Union and the later period of escalating tensions. Although, the climate change and green agenda are reverberating across the planet, there are more and more people

realising that arms control and disarmament are not less important. In fact, it is more urgent because it deals with immediate existential threats.

In these circumstances it is of tantamount significance to think about what big ideas can help to mitigate this situation. One of them is a concept of Multilateralism and the other one is a concept of Common Security.

Both Russia and the EU identify multilateralism, understood in general terms, as a key prerequisite for a stable and resilient global order. The confusion starts when we turn to concrete meanings of Multilateralism and its interpretations. Multilateralism is very much a runaway word, which is not easy to pin down. Multilateralism is multilevel and multifaceted and has a long history.

The Global Strategy of the European Union is permeated with the notion of Multilateralism as a key principle of what is called a rules-based order. The term Multilateralism is used 4 times in the Strategy and the terms “multilateral rules-based order”, or “multilateral order” are used 3 times. Judging from this, they are considered to be synonyms.

The Russian Foreign Policy Concept of 2016<sup>3</sup>, which soon will be replaced by a new one, uses another expressions: collective approaches, supremacy of international law, etc. But also in Chapter 1, article 3, paragraph 7 it says that the Russian state shall “promote, within bilateral and multilateral relations, mutually beneficial and equal partnerships with foreign countries...”.

In Russian language the noun «многосторонность» is used. But quite often people here do not translate “multilateralism” into Russian and instead they apply transliteration, which is quite awkward for the Russian ear and tongue — «мультилатерализм». What in Russian language is traditional is the adjective «многосторонний» — “multilateral”. For example, multilateral approach, multilateral policy, etc. You will not find the noun “multilateralism” or adjective “multilateral” in the UN Charter. It uses once the expression “collective measures” and once the expression “collective defence”. As to the notion of “rules” it is used in the Charter only in the expression “rules of procedure”.

Sometimes Multilateralism is meant to imply a better order to replace ostensibly outdated mechanisms of international law rooted in 1945 and

---

<sup>3</sup> [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248)

embodied in the UN. There are constant attempts to demonstrate different “obsolete” sides of the postwar international order and to persuade general public that a rules-based order is able to redress it or even to replace it. So, a rules-based order starts to emerge as something like the UN Charter-plus or the postwar international order-plus.

Another fashionable idea is that Moscow criticises the Western part of the multilateral system because it is dominated by the US and therefore, Moscow supports alternative multilateral structures at both regional and global levels (such as the Eurasian Economic Union, the Collective Security Treaty Organisation, the Shanghai Cooperation Organisation, or BRICS). But the structures mentioned are themselves multilateral and they are not alternative to the postwar international order. It is difficult to see what is alternative in the Eurasian economic union or in BRICS to the UN system.

However, the concept of the international law-based system and a rules-based order are indeed quite different. International law is what any legal system is — a competitive and inclusive environment with no all-embarrassing answers to all possible questions. For example, it acknowledges the famous dialectics between the right to self-determination and sovereignty of states. It also acknowledges the presumption of innocence in international relations as in any court. The post-war international law-based system was meant to be driven by realism and pragmatism but a rules-based order looks very much ideology-driven.

Various forms of Multilateralism existed before in a bipolar world and in the world before that. But of course, a desirable Multilateralism is the situation when most actors in international relations incline to act collectively. In the past we had the theory and practice of Internationalism. But it was based on the class ideology. There is a question of delimitation of Multilateralism and the notion of “collective”. For example, up to now we say “collective security”, not “multilateral security”. Perhaps, any form of Multilateralism is a version of “collective”. But modern Multilateralism goes further than traditional collectivism in international relations.

Usually problems appear when “multilateral” transforms into “multilateralism”. The EU Global Strategy is clear that a rules-based order is something bigger than commitments to the conventional international order. On the one hand it says: “Guided by the values on which it is founded, the EU is committed to a global order based on international law, including the principles of the UN Charter...”. On the other hand, it says: “This commitment

translates into an aspiration to transform rather than simply preserve the existing system.” Here we have a clear statement that Multilateralism, which the EU has in mind, is a tool to change the present system of global governance, not to refine it. But at the same time there are no explanations how the existing system is going to look like when it is transformed. It seems that the EU, not to mention the US, insists on developing new forms of Multilateralism not within existing multilateral structures of the international law-based order but over its head or in place of it.

Preliminary, three observations can be made. Firstly, Multilateralism is a concept, which still is not well elaborated, and in the West on the political level it is usually used to identify “us” and “them”, especially when Multilateralism is equated to a rules-based order. Secondly, Multilateralism does not have a clear and internationally recognised meaning; Multilateralism is treated differently in Russia, the EU or the US. Finally, Multilateralism is in danger. In the current period of history, the world goes through a certain process of de-globalisation, and it makes it to de-collectivise and to de-multilateralise.

## **The concept of Common Security**

Common Security in the best traditions of the Pugwash movement<sup>4</sup>. Initially it was elaborated in the Olof Palme Commission Report back in 1982. Nowadays the task is to preserve the essence of the Palme commission Report on Common Security and to build upon it<sup>5</sup>. The core of its philosophy should be kept intact while a range of recommendations should be modernised to carry forward the Commission’s mission<sup>6</sup>.

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

<sup>4</sup> URL: <https://pugwash.org> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>5</sup> URL: <https://www.equaltimes.org/why-common-security-is-back-on-the> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>6</sup> URL: <https://commonsecurity.org/> (дата обращения: 10.10.2021).

should be treated as a responsibility not a privilege of governments to act in the interests of Common Security.

International and interstate relations will never be free from competition and even rivalry. Therefore, Common Security should be underpinned by strong and viable international mechanisms, in the centre of which should stay the United Nations. Any enforcement in international relations, including military enforcement, should be strictly guided by Chapter VII of the UN Charter<sup>7</sup>.

Arms control and disarmament policy are crucial components of Common Security. Robust support should be given to the Gorbachev-Reagan statement of 1985 and the Putin-Biden statement of 2021 that a nuclear war cannot be won and should never be fought<sup>8</sup>. To fight a nuclear war is suicidal. One day, nuclear deterrence should be replaced by the concept of Common Security.

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

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

All nations should exert their efforts to achieve ratification of Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) and to make it judicially enforceable. The development and deployment of weapons in outer space or weapons directed against objects in outer space should be prohibited. The Non-Proliferation Treaty (NPT) is further jeopardised by the intention of the US and the UK to transfer nuclear technologies to Australia for military purposes<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>8</sup> URL: <http://en.kremlin.ru/supplement/5658> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>9</sup> URL: <https://www.cpdcs.org/peace-movements-perspectives-on-the-aucus-military-pact/> (дата обращения 10.10.2021).

Russian scientists continue to exert efforts to re-establish arms control agenda and to stop brinkmanship in Europe. For more than a year now the Institute of Europe and the Institute for the US and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences have been working with the European Leadership Network and many other colleagues from Europe and the United States on de-escalation of relations between Russia and NATO. Last December a report on Military Risk Reduction in Europe was published<sup>10</sup>. Since then, the project has been kept forward in spite of deteriorating security environment.

---

<sup>10</sup> URL: <http://en.instituteofeurope.ru/images/stories/structura/gromyko/publications/rden.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

## **«КРИЗИС ПОДВОДНЫХ ЛОДОК» И ЕГО ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

***Рубинский Юрий Ильич***

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

***Федоров Сергей Матвеевич***

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

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

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.14.

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

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

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

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

### **Экономический и политический удар по Франции и ее геополитическим интересам**

Неожиданное расторжение многомиллиардного «контракта века» с Австралией нанесло ощутимый удар не только по компании Naval Group, но и по всему ВПК Франции. По словам руководителя компании, долгосрочный контракт с Австралией составлял 10 % ее оборота, а на реализацию программы строительства уже было затрачено примерно 900 млн евро<sup>11</sup>. Понесенные французской стороной расходы австралийцам придется компенсировать. Расторжение крупного контракта с Австралией, произошедшее с ведома и при поддержке Вашингтона, — далеко не первый случай в конкурентной борьбе на рынке вооружений между Францией и США. В конце 1980-х гг. американцы уже вынуждали канадцев отказаться от закупки французских атомных подлодок<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Crise des sous-marins : le président de Naval Group rompt le silence // Le Figaro, 22.09.2021.

<sup>12</sup> Sous-marins, avions... Quand la France paye cher sa naïveté face aux coups bas américains// L'Express, 28.09.2021. URL: [https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/sous-marins-avions-quand-la-france-paye-cher-sa-naivete-face-aux-coups-bas-americains\\_2159164.html](https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/sous-marins-avions-quand-la-france-paye-cher-sa-naivete-face-aux-coups-bas-americains_2159164.html) (дата обращения: 04.10.2021).

Несмотря на значимость финансово-экономических последствий «кризиса подлодок» для ВПК Франции, думается, что это не самое главное. Тем более что в портфеле у Naval Group находятся крупные заказы на производство подлодок и кораблей для французского ВМФ<sup>13</sup>, Индии, Бразилии, Египта, Греции и нескольких других европейских клиентов. Куда важнее политические аспекты. Еще недавно европейцам казалось, что времена пренебрегающего интересами партнеров Трампа ушли в прошлое и его приемник вернулся к традиционному трансатлантическому партнерству и мультилатерализму. Однако унижительное свертывание американского присутствия в Афганистане без консультаций с партнерами по НАТО показало, что Байден во многом продолжает политику своего предшественника в Белом доме.

Индо-Тихоокеанский регион стал объектом пристального внимания Франции, имеющей в этом районе мира немалые геополитические интересы. Здесь расположены семь заморских территорий и департаментов (острова Майотта и Реюньон, Эпарские острова, Южные и Антарктические земли, Новая Каледония, Валлис и Футуна, французская Полинезия и остров Клиппертон), где проживает 1,7 млн граждан, в том числе 200 тыс. репатриантов, работают филиалы 7000 французских компаний<sup>14</sup>. Здесь размещены 8 тыс. военнослужащих, созданы 5 военных командований. Большая часть — 9 из 11 млн км<sup>2</sup> — второй в мире по площади французской исключительной морской зоны приходится на этот обширный регион<sup>15</sup>.

Неудивительно, что Франция считает себя полноправным игроком, способным формировать региональную систему безопасности в этом стратегически важном регионе. «Контракт века» на строительство подлодок для Австралии рассматривался Парижем как

---

<sup>13</sup> 5 многоцелевых атомных субмарин класса «Барракуда», 4 подлодки-ракетоносца третьего поколения, фрегаты и в перспективе авианосец нового поколения, который должен прийти на смену устаревшему «Шарлю де Голлю».

<sup>14</sup> L'espace indopacifique: une priorité pour la France. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asia-oceanie/1-espace-indopacifique-une-priorite-pour-la-france/#nh1> (дата обращения: 05.10.2021).

<sup>15</sup> La stratégie de défense française en Indopacifique. Ministère des Armées-Mai 2019. URL: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/enjeux-regionaux/la-strategie-de-defense-francaise-en-indopacifique2/> (дата обращения: 08.10.2021).

краеугольный камень не только военно-политического и экономического партнерства с Канберрой, но и всей Индо-Тихоокеанской стратегии Франции. Ее главные направления были обозначены в выступлении Э. Макрона на военно-морской базе в Сиднее 2 мая 2018 г. во время визита в Австралию. По словам президента, эта стратегия должна была стать одним из главных приоритетов внешней политики страны. А в 2019 г. Министерство обороны Франции приняло свою «Военную стратегию Франции в Индо-Тихоокеанском регионе».

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

Острая реакция Франции на произошедшие события позволяет предположить, что «кризис подлодок» может стать очередной вехой в дальнейшей эволюции отношений между США и ЕС, где от позиции Парижа зависит немало. Он может, в частности, в качества асимметричного ответа США проигнорировать намеченное на середину декабря этого года важнейшее мероприятие администрации Байдена — «Всемирный форум демократий». Вероятно, именно эти опасения американцев объясняют примиренческие шаги со стороны Вашингтона — телефонный разговор по инициативе Байдена с Макроном, который подается в качестве извинений за случившееся, а также визит госсекретаря Блинкена, считающегося франкофоном и франкофилом, в Париж 5 октября. В ходе встречи Э. Блинкена с Э. Макроном речь шла о деталях предстоящего контакта двух президентов, о возможных конкретных предложениях французам. К урегулированию дипломатического конфликта подключился даже бывший госсекретарь США Джон Кэрри, который после разговора с Макроном дал интервью французским журналистам, частично на французском языке, заверяя в нерушимости отношений исторических союзников, связанных общими ценностями.

Париж добился уверений в том, что остается главным союзником США в Европе, с мнением которого необходимо считаться. Намечены

углубленные консультации двух сторон. Президент Байден заверил Э. Макрона в том, что США и впредь будут поддерживать операцию французов в Западной Африке — регионе Сахеля. Американский лидер впервые высказался за усиление «Оборонной Европы» как важного дополнения к НАТО, что фактически трактуется французами как одобрение идеи «стратегической автономии ЕС», которую президент Макрон усиленно продвигает в последние годы.

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

## Выводы

Создание нового военно-политического блока меняет баланс сил в Индо-Тихоокеанском регионе и ослабляет роль Франции в системе региональной безопасности. Предстоящий в декабре 2021 г. очередной, третий по счету, референдум о независимости Новой Каледонии может еще более усложнить ситуацию. Однако это вряд ли приведет к существенным изменениям в Индо-Тихоокеанской стратегии Франции. Этот регион останется одним из главных приоритетов восточного вектора внешней политики Парижа, наряду с европейским и африканским направлениями. Руководство страны прекрасно понимает, что Индо-Тихоокеанский мегарегион становится главным стратегическим районом мира в XXI ст., полюсом роста мировой экономики (по подсчетам экономистов, за текущее десятилетие он обеспечит 60 % роста мирового ВВП), где пролегают важнейшие

морские торговые пути и расположены три самые мощные экономики планеты. Одновременно с этим регион сталкивается с серьезными проблемами (территориальные споры, экология, рост населения и миграции), не говоря уже о том, что он становится ареной опасной конфронтации между США и КНР.

Несмотря на стремление «виновников» дипломатического конфликта — «англосаксонской тройки» — нормализовать отношения с Парижем и, возможно, частично компенсировать понесенные убытки<sup>16</sup> или в конечном счете пригласить его к взаимодействию с AUKUS или предоставить место в QUAD, нет основания предполагать, что в перспективе Франция может присоединиться к этому военно-политическому блоку, как и к четырехстороннему формату. Если антикитайская направленность AUKUS очевидна, то Индо-Тихоокеанская стратегия Франции, как и ЕС, базируется на принципах мультилатерализма, инклюзивности, поддержания стабильности при соблюдении международного права и неприятии всех форм гегемонии. Другими словами, при всем критическом настрое по отношению к политике Китая и стремлении сдерживать его экономическую и геополитическую экспансию, Франция, как и ее европейские партнеры, не намерена вставать на сторону Вашингтона в его конфронтации с Пекином.

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

---

<sup>16</sup> Руководство Австралии в ближайшие годы намерено потратить 6–8 млрд долл. на закупку новой военной техники и, вероятно, могло бы для нормализации отношений с Францией рассмотреть ее коммерческие предложения в приоритетном порядке.

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

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

28 сентября 2021 г. во время подписания контракта с греческим премьер-министром о строительстве трех современных фрегатов президент Макрон в своем выступлении обозначил стратегическую позицию Парижа, которой он будет придерживаться после разразившегося дипломатического кризиса: «Соединенные Штаты Америки являются нашими большими историческими друзьями и союзниками, которые разделяют общие ценности, но мы вынуждены констатировать, что уже более десяти лет США сосредоточились на себе самих, а их стратегические интересы переориентировались на Китай и Тихоокеанский регион <...>. Это их суверенное право. Но мы были бы очень наивными или совершили бы тяжелую ошибку, если бы из этого не извлекли для нас самих соответствующие выводы»<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> «Les Européens doivent sortir de la naïveté» vis-à-vis des Etats-Unis et «se faire respecter», dit Macron // Le Figaro. 28.09.2021.

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

## **ПРАВИТЕЛЬСТВО «ТАЛИБАНА»: МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРИЗНАНИЕ ОТКЛАДЫВАЕТСЯ**

*Александр Иванович Шумилин*

доктор политических наук, руководитель Центра «Европа — Ближний Восток»  
Института Европы РАН

*Стремительный захват власти в Афганистане экстремистской группировкой «Талибан» в середине августа 2021 г. знаменовал кардинальные изменения не только в этой стране, но и в геополитическом раскладе региональных сил. На данный момент можно говорить о заметном возрастании влияния Пакистана, с одной стороны, и усилении угрозы дестабилизации для государств Центральной Азии, с другой. Воспользоваться ситуацией в Афганистане пытаются Турция и Иран для наращивания своего влияния в соседнем ближневосточном регионе. Для ведущих стран мира, особенно для США и ЕС, остро встал вопрос о параметрах взаимодействия с правительством официально признанной ООН террористической организации.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.15.

Чего ожидать от политики сформированного 10 сентября временного правительства талибов в Афганистане? Станет ли она вторым изданием того, что мир наблюдал в политике первого правительства «Талибана» на протяжении 1996—2001 гг.? Или новое поколение лидеров этого исламистского движения извлекло уроки из совершенного их предшественниками 20 лет назад? Сейчас это, пожалуй, важнейший вопрос для политических элит ведущих стран мира: какие определить критерии, чтобы правильно поставить запятую в возникшей логической шараде с далеко идущими последствиями — «признавать нельзя отвергнуть».

### **Второе террористическое пришествие**

Напомним, что задача свержения правительства «Талибана», отказавшегося после событий 11 сентября 2001 г. изгнать из страны руководство террористической группировки «Аль-Каида», была

единодушно одобрена членами Североатлантического альянса, а также Россией и рядом других крупнейших государств. К концу 2001 г. эта задача была успешно решена. И казалось, что навсегда. И вот спустя ровно 20 лет широко признанное террористическим движение вновь возвращается к власти в Кабуле. Правда, его представители утверждают, что «Талибан» уже не прежний, что руководство входящих в него группировок извлекло уроки из событий двух десятилетий, последовавших за военным поражением от войск НАТО.

Еще в 2009 г. известный французский эксперт по Афганистану Жиль Дорронсоро отмечал: «Опираясь на информацию из надежных источников, можно утверждать, что руководство “Талибана” весьма эффективно, оно извлекло уроки из своих предыдущих ошибок и достаточно результативно использует слабости своих противников. Талибы создают параллельные администрации, располагают не только логистическими возможностями, но и впечатляющей разведывательной сетью по всей стране»<sup>1</sup>.

Нет сомнений, что прошедшие два десятилетия стали временем разработки и апробирования новой стратегии и тактики возвращения талибов в Афганистан, временем частичной смены поколений в руководстве движения. После событий августа 2021 г. в Кабуле (спешная эвакуация подразделений стран НАТО) многие аналитики на Западе, да и в России, всерьез воспринимали заверения представителей движения о готовности проводить умеренную политику (по сравнению с предшественниками в 90-е гг.) в таких сферах, как воспитание и образование, здравоохранение, криминальная юстиция<sup>2</sup>. Но была ли в действительности переосмыслена социально-политическая доктрина исламистского движения, призванная лежать в основе внутренней и внешней политики правительства талибов, покажет только время. Не удивительно, что в подходе к данной проблеме лидеры большинства стран мира намерены руководствоваться простой

---

<sup>1</sup> *Dorransoro G.* The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan, Carnegie Endowment for International Peace. 2009. P. 10. URL: [https://carnegieendowment.org/files/taliban\\_winning\\_strategy.pdf](https://carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf) (дата обращения: 14.10.2021).

<sup>2</sup> *Patel M.* Who are the Taliban — Part I: From hardliners to moderates, is there a generational shift? // The Indian Express, July 22, 2021. URL: <https://indianexpress.com/article/research/who-are-the-taliban-part-i-from-hardliners-to-moderates-is-there-a-generational-shift-7416339/> (дата обращения: 17.10.2021).

житейской мудростью: «судить новых властителей Афганистана по их делам, а не по словам».

Проблема в том, что первые шаги «Талибана» во власти оказались разнонаправленными. Взять хотя бы ситуацию вокруг сформированного им правительства. С одной стороны, политики в США и ЕС вздохнули с облегчением уже только из-за того, что талибы решили не загонять их в тупик фактом проведения инаугурации своего правительства в день, полный трагической символики для западной цивилизации — 11 сентября (хотя такие планы у исламистов были)<sup>3</sup>. С другой стороны, в правительстве нет ни одной женщины и практически никого из не пуштунских этнических групп. О какой инклюзивности может идти речь? Зато есть лица, разыскиваемые за причастность к терроризму<sup>4</sup>.

Обстоятельство, связанное с инаугурацией правительства, можно с известной натяжкой воспринимать как жест символического дистанцирования исламистов от трагедии 9/11 (пусть, возможно, показательного). Но второй факт наглядно свидетельствует об упорном желании выстраивать систему правления на средневековых нормах шариата, далеких от современного понимания свобод и прав человека. В этом контекст мировое сообщество выдвинуло два основных критерия для возможного признания правительства талибов: отказ от взаимодействия с террористическими группировками и соблюдение прав человека, включая право на выезд из страны. Это отчетливо прописано в тексте резолюции Совбеза ООН за номером 2593 от 30 августа 2021 г.<sup>5</sup>

Первоначальную реакцию ведущих держав, оказавшихся вовлеченными в афганский хаос в августе, можно условно обозначить как

---

<sup>3</sup> *Wani A.* Taliban cancel new Afghan government's inauguration ceremony to avoid 'wasting resources' // *India Today*. September 11, 2021. URL: <https://www.indiatoday.in/world/story/taliban-cancel-afghan-government-inauguration-ceremony-avoid-wasting-resources-1851755-2021-09-11> (дата обращения: 19.10.2021).

<sup>4</sup> *Najafzada E.* The Taliban's New Cabinet Includes a U.S.-Designated Terrorist // *Bloomberg*. September 7, 2021. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-07/taliban-say-new-government-to-be-announced-soon> (дата обращения: 14.10.2021).

<sup>5</sup> Resolution 2593 (2021) Adopted by the Security Council at its 8848th meeting, on 30 August 2021. United Nations S/RES/2593 (2021). URL: [https://undocs.org/S/RES/2593\(2021\)](https://undocs.org/S/RES/2593(2021)) (дата обращения: 17.10.2021).

вынужденное, а значит «прагматичное взаимодействие» с «Талибаном», и даже некое подобие «полупризнания» его власти в стране. Это и понятно с учетом того, как быстро пал выпестованный странами НАТО режим в Кабуле. Более того, на высоком политическом уровне чуть ли не во всех западных столицах и в Москве заговорили уже тогда (до 31 августа — даты завершения эвакуации США и союзников) о возможности официального признания нового правительства талибов, но при вышеперечисленных условиях.

Ближе к середине сентября отношение исламистов к этим условиям прояснилось. Объявленное правительство состоит из пуштунских талибов при фактически полном игнорировании представительства других этнических групп. Казни оппонентов на тот момент не носили массового характера, но практиковались точно<sup>6</sup>. А права человека, заявляли талибские муллы, будут реализовываться исключительно в соответствии с духом и буквой шариата. Это, в свою очередь, предполагает, помимо прочего, запрет женщинам заниматься общественной деятельностью, спортом и существенные ограничения на получение ими образования. Одним из первых актов новое правительство закрыло министерство по делам женщин. Примечательно, что, несмотря на угрозы и репрессии, именно женщины выходили в сентябре на улицы афганских городов с протестом против новой власти. «Их (талибов) ценности — не наши, — говорит телеканалу DW активистка Базира Тахери. — Афганское общество за последние 20 лет изменилось. Мы не допустим, чтобы талибы отняли у нас наши права»<sup>7</sup>.

Все менее оправданными выглядят надежды мирового сообщества и на то, что новое поколение «Талибана» порвет связи с террористическими группировками. Становится очевидным, что, оказавшись в предыдущий период в состоянии соперничества с другими радикальными исламистскими организациями, сегодня руководство «Талибана» стремится утвердить свое доминирование внутри террористического интернационала как минимум в рамках территории

---

<sup>6</sup> Afghanistan: Executions will return, says senior Taliban official // BBC. September 24. URL: <https://www.bbc.com/news/world-asia-58675153> (дата обращения: 16.10.2021).

<sup>7</sup> Шабнам Хайн, Наталья Позднякова. Афганские женщины о запретах талибов: «Их ценности — не наши!» // DW. 12.09.2021. URL: <https://www.dw.com/ru/afganskije-zhenshhiny-o-zapretah-talibov-ih-cennosti-ne-nashi/a-59146633> (дата обращения: 15.10.2021).

Афганистана. А точнее — стремится добиться от других радикал-исламистов их согласия на подчинение правительству талибов. Так же это выглядело и в конце 90-х гг. при мулле Омаре, предоставившем убежище «Аль-Каиде» во главе с Усамой бен Ладеном (на условиях подчинения последнего «Талибану»).

К примеру, новый глава МВД Сираджуддин Хаккани числится в американском списке террористов. За информацию, которая приведет к его поимке, объявлено вознаграждение в 10 млн долл. При этом ни он и никто другой в руководстве «Талибана» не отрицают связи Хаккани с «Аль-Каидой». По сообщению ряда агентств, еще 30 августа, за сутки до полной эвакуации США, в Кабул прибыл один из лидеров «Аль-Каиды» Амин аль Хак для переговоров с руководством «Талибана»<sup>8</sup>. Многие эксперты в регионе предрекают примирение талибов и с группировкой «Исламское государство». Авторитетная саудовская газета «Аш-Шарк аль-Аусат» пишет: «Несмотря на то что говорят талибы, сегодня нет доказательств, что они не в ладах с ИГ и остальными террористами». Газета подчеркивает, что талибы «выпустили сотни или даже тысячи террористов из афганских тюрем»<sup>9</sup>.

## Полуизоляция — полупризнание?

«Постыдно хаотичное бегство» американского и других натовских подразделений из Афганистана в августе 2021 г. стало поводом для острой критики прежде всего администрации Джо Байдена. Особо резко она звучит в самих США. Но для стран ЕС, России и центральноазиатских государств все отчетливее проявляются контуры угрозы, связанные с охватывающей Афганистан гуманитарной катастрофой<sup>10</sup>. Ее следствием могут стать не только голод, страдания людей,

---

<sup>8</sup> *Crane E.* Bin Laden's al Qaeda security chief back in Afghanistan // The New York Post. August 30, 2021. URL: <https://nypost.com/2021/08/30/bin-ladens-al-qaeda-security-chief-back-in-afghanistan-videos/> (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>9</sup> Цит. по: *Беленькая М.* Либо либо, либо талибы // Коммерсантъ. 18.08.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4947392> (дата обращения: 12.10.2021).

<sup>10</sup> *Боуэн Дж.* Борьба с голодом в захваченном талибами Кабуле // BBC. 27 сентября 2021. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-58638818> (дата обращения: 20.10.2021).

но и новые волны миграции прежде всего в страны ЕС (через Иран и Турцию). Добавим, что тотальная дестабилизация положения населения может привести к новым расколам в движении «Талибан», стычкам между его различными фракциями и тем самым погрузить страну в очередную гражданскую войну.

Эти угрозы стали основанием для экстренного созыва Италией 12 октября саммита «Большой двадцатки» в режиме онлайн. В своем выступлении на саммите канцлер Германии Ангела Меркель предупредила международное сообщество о недопустимости сползания Афганистана в хаос, подчеркнув, что мир не приобретет ничего, если при правительстве талибов экономика этой страны окончательно рухнет. Германия, по ее словам, готова выделить на гуманитарную помощь Афганистану 600 млн евро.

Мировые лидеры, в том числе и президент США Джо Байден, подчеркнули, что афганцам должна быть оказана финансовая помощь — через независимые международные организации, а не напрямую «Талибану». Глава Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен предложила выделить Афганистану пакет помощи в размере одного миллиарда долларов, из которых 300 млн — на предотвращение гуманитарной катастрофы.

На саммите была выработана общая позиция. Она сводилась к формуле — активизировать гуманитарную помощь афганскому населению без признания правительства «Талибана». С ней на саммите солидаризировались и делегации РФ и КНР. Однако они были представлены на уровне своих внешнеполитических ведомств, что дало основание западным наблюдателям предположить, что Москва и Пекин могут отклониться от этой позиции<sup>11</sup>. На протяжении последних 20 лет проблема Афганистана побуждала мировое сообщество к совместным действиям, была поводом для широкого консенсуса ведущих держав. А теперь она вполне может стать фактором углубления раскола между странами «коллективного Запада», с одной стороны, и Китаем с Россией, с другой. Это уже просматривалось в публичной оценке правительства талибов Москвой и Пекином в августе — сентябре.

---

<sup>11</sup> *Vock I.* Why Russia is talking to the Taliban // *New Statesman*. 19 October 2021. URL: <https://www.newstatesman.com/afghanistan/2021/10/why-russia-is-talking-to-the-taliban> (дата обращения: 19.10.2021).

В духе решений саммита «двадцатки» главы внешнеполитических ведомств США, Франции, Великобритании и Германии с различной степенью жесткости, но вполне определенно заявили о невозможности признать правительство «Талибана». Тем самым они демонстрировали значимость ценностной составляющей своей политики вообще и в отношении Афганистана в частности.

В свою очередь, линия Москвы и Пекина стала воплощением прагматизма. Китай пока предпочитает общаться с Талибаном через своего главного союзника в регионе — Пакистан, считающийся основным спонсором этого исламистского движения. Напрямую с руководством Талибана и его правительством из ведущих мировых держав контактирует только Россия. Министр С. Лавров отстаивает идею диалога с исламистами: «Все сейчас говорят о том, что с “Талибаном” надо иметь отношения. Включая тех, кто спешно вывез свои посольства из страны, чего мы не делали... Разговаривать с “Талибаном” неизбежно придется. Уже приходится практически всем»<sup>12</sup>. Но его французский коллега Ж. И. Ле Дриан утверждал обратное: он публично обвинил талибов во лжи и заверил, что Франция не будет поддерживать никаких контактов с их правительством<sup>13</sup>.

Направляемые из Москвы в Кабул сигналы говорят о готовности российской стороны взаимодействовать с новым правительством. Этим пользуются и талибы, которые сосредоточили свои дипломатические усилия на убеждении прежде всего Москвы в необходимости формального признания их правительства. 19 октября в российскую столицу прибыла делегация «Талибана», прошла встреча «московского формата» с участием представителей десяти стран региона. По ее завершении МИД РФ заявил: «Страны-участницы призывают действующее руководство Афганистана принять дополнительные меры по улучшению системы госуправления и формированию подлинно инклюзивного правительства, адекватно отражающего интересы всех основных этнополитических сил страны. Это станет

---

<sup>12</sup> Лавров назвал условие признания власти талибов в Афганистане // РИА Новости. 10.09.2021. URL: <https://ria.ru/20210910/afganistan-1749594564.html> (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>13</sup> Гункель Е. Глава МИД Франции обвинил талибов во лжи // DW. 12.09.2021. URL: <https://www.dw.com/ru/glava-mid-francii-obvinil-talibov-vo-lzhi/a-59156669> (дата обращения: 12.10.2021).

основополагающим условием для завершения процесса национального примирения в Афганистане»<sup>14</sup>. Возникает вопрос: возможно ли взаимодействие без признания легитимности партнера по этому процессу? Вряд ли. Вопрос в том, в какой форме и в каком контексте будет осуществлено это признание.

Фактором повышения напряженности становится проблема Афганистана и в соседних с ним регионах — Южной Азии (на фоне противостояния между Пакистаном и Индией) и на Ближнем Востоке, где не менее острым, чем традиционное суннитско-шиитское противоборство, становится таковое между политическим исламом, поддерживаемым Турцией и Катаром, и арабскими монархиями Залива. Победа политического ислама в Кабуле, несомненно, усилит позиции Анкары и Дохи в регионе. Отсюда заметная растерянность в Эр-Рияде и Абу Даби, которые, напомним, финансово и политически поддерживали первое правительство талибов в Кабуле в 1996—2001 гг. Но тогда ситуация в регионе была совершенно иной: правящим семьям в арабских монархиях казалось, что талибы смогут удержать в узде «Аль-Каиду», не позволят ей выплеснуть активность за пределы Афганистана, а заодно и не пойдут на сближение со злейшим врагом монархий — шиитским Ираном. Сегодня талибский режим попадает под опеку других региональных соперников арабских монархий — Турции и Катара. В складывающейся многослойной ситуации многое будет зависеть от тех, кого принято считать главными «кукловодами» «Талибана», — спецслужб Пакистана. А у них свои стратегия и тактика.

\* \* \*

Происходящее в Афганистане и вокруг него обретает собственную динамику. Вопрос стоит так: удастся ли мировому сообществу сохранить выработанный на саммите «двадцатки» подход к Афганистану, или оно вновь расколется? Во многом это будет зависеть от выполнения талибами взятых ими еще в Дохе в 2020 г. обязательств прилагать усилия к национальному примирению и решать социальные проблемы в соответствии со стандартами XXI ст.

---

<sup>14</sup> На встрече в Москве талибов призвали создать инклюзивное правительство // РИА Новости. 20.10.2021. URL: <https://ria.ru/20211020/format-1755474814.html> (дата обращения: 21.10.2021).

# Россия в Европе

## RUSSIA IN THE MEDITERRANEAN: GEOPOLITICAL COMPETITION PLUS CHALLENGES OF ENERGY TRANSITION

*Elena Alekseenkova*

Leading Research Fellow for the Department of Black and Mediterranean Sea Studies, Head of the Center for Italian Studies at the Institute of Europe of the Russian Academy of Science

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.16.

It has become the common place to say that Russia has managed to increase its presence in the Mediterranean since it had started its military campaign in Syria in 2015. From geopolitical perspective Moscow really managed to get some authority as a “fair and unbiased broker” of several regional conflicts — in Syria and Libya first of all. Besides it managed to keep positive and pragmatic relations with almost all countries in the region, even those having harsh disputes among themselves. Russia extended the presence of its military and fleet in Mediterranean — in Syria (Khmeimim and Tartus) and now also in Sudan. From geoeconomic perspective Russia also benefited some positive results (especially in energy sphere which is Russia’s top interest), such as for example the launch of Turkish stream pipeline, 30 percent stake of Egyptian “Zohr” gas field, invitation to explore the Syrian shelf and some success in energy cooperation with Iraq and Lebanon<sup>1</sup>.

But 2020 and the first half of 2021 have brought several new challenges that can limit Russia’s opportunities to develop further its previous success. Some of these challenges can be called “traditional”, meaning that they are immanent for the region — such as rising geopolitical competition and escalation of current conflicts<sup>2</sup>. Among these challenges the most important for

---

<sup>1</sup> *Katona V., Mamedov R.* Russia’s Interests in the Arab Mashreq: Analyzing the Future of Oil and Gas in Iraq and Syria // Russian International Affairs Council. October 21, 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/en/activity/workingpapers/russia-s-interests-in-the-arab-mashreq-analyzing-the-future-of-oil-and-gas-in-iraq-and-syria/> (accessed: 10.10.2021).

<sup>2</sup> *Alekseenkova E.* Russia Navigates Complex Competing Interests in the Eastern Mediterranean // In Michaël Tanchum (ed.), Eastern Mediterranean in Uncharted Waters:

Russia are the US new administration's rising attention to the region and attempts to deter Moscow's influence; growing assertiveness of some regional and non-regional actors such as Turkey, Gulf monarchies and China; and escalation of regional tensions — around Libya, among Turkey and Greece and Turkey and Cyprus. This type of factors is more relevant for the short and medium-term perspective. The second type of challenges that will be important in the long-term perspective is quite new and connected with EU agenda of energy transition and climate politics, which will definitely influence EU's relations with its southern neighbors and transform the whole sphere of energy relations and connectivity in the region. Let's go deeper into details to reveal these challenges and their possible influence on Russia's positioning in the Mediterranean.

### **New Mediterranean geopolitics and Russia's regional interests**

Among Russia's regional priorities there are both — political and economic interests. The first are mainly connected to the Moscow's political ambitions as a global power which international status let it interfere in regional conflicts aiming to help countries of the region to preserve national sovereignty, territorial integrity and reach national piece trough negotiations and political process. Another goal of Russia's presence is pursuing its economic interests, mainly in energy field, but in the sphere of military-technical cooperation as well. And here we can see how during 2020–2021 Russia's opportunities to influence some regional conflicts and pursue its own political and economic interests have been diminishing.

In Libyan conflict Russia's influence has decreased: first, because of Turkey's military support for the Government of the National Accord, and second, because of the US assistance to the ceasefire and the following back of the new interim government and Prime Minister Abdul Hamid Dbeibah. The new Libyan government (met with a great enthusiasm in the US and main European capitals) has already demonstrated readiness to cooperate

---

Perspectives on Emerging Geopolitical Realities, Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung, December 2020. P. 52–58. URL: <https://www.kas.de/documents/283907/10938219/Ea stern+Mediterranean+in+Uncharted+Waters.pdf/f064eada-515b-670a-cf9b-8a08d141438d?version=1.0&t=1607012231077> (accessed: 10.10.2021).

closely with Berlin, Paris and Rome, whose foreign ministers have immediately visited Tripoli with the united mission<sup>3</sup>. The rising role of Turkey and presence of Russia have even made France and Italy to forget about their previous competition for the leading role in Libya. New Libyan Prime Minister has declared the readiness for the economic cooperation and relaunch of frozen contracts with European companies, but at the same time trying to keep the achieved high level of cooperation with Turkey, confirming the commitment to a controversial bilateral 2019 maritime agreement that has angered Greece and Cyprus<sup>4</sup>. Russia despite declared formal support for the new government has not yet managed to get some guarantees for the renewal of previous contracts and plans. Theoretically, Gazprom and Tatneft retain the rights to the concessions allocated to them during the reign of M. Gaddafi. But practically it depends now on the will of new government which seems to be more prone to exchange its oil resources for the finally consolidated support of the EU and the US. Recent conflicting discourses of Russia's and Turkey's authorities over the Crimea and Ukraine<sup>5</sup> confirm the expectation that Moscow and Ankara will follow in Libya rather competitive than cooperative relations and Russia can hardly expect that Turkey will somehow assist Russia's economic interests in Tripoli. Besides, Libyan oil, in case its amount in the international trade will increase, can become just one more factor of global energy prices volatility, which can be detrimental for Russia.

Another factor of regional geopolitical competition that can influence Russia's energy interests is the US initiative on Eastern Mediterranean energy and security partnership<sup>6</sup>. It is perceived in Moscow as directed against

---

<sup>3</sup> European diplomats visit Libya to support unity government // Daily Sabah. 25 March 2021. URL: <https://www.dailysabah.com/world/africa/european-diplomats-visit-libya-to-support-unity-government> (accessed: 10.10.2021)/

<sup>4</sup> Turkey and Libya renew commitment to contested maritime deal // Aljazeera. 12.04.2021. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/12/turkey-and-libya-renew-commitment-to-contested-maritime-deal> (accessed: 10.10.2021).

<sup>5</sup> Erdogan podtverdil negotovnost' Turcii priznat' "anneksiyu Kryma" // RIA Novosti. 10.04.2021. URL: <https://ria.ru/20210410/erdogan-1727721738.html> (accessed: 10.10.2021).

<sup>6</sup> Congress Passes Menendez-Rubio Bill Reshaping U.S. Policy In Eastern Mediterranean, December 20, 2019. URL: [https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/congress-passes-menendez-rubio-bill-reshaping-us-policy-in-eastern-mediterranean\\_-](https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/congress-passes-menendez-rubio-bill-reshaping-us-policy-in-eastern-mediterranean_-) (accessed: 10.10.2021).

Russia-Cyprus and Russia-Greece relations<sup>7</sup>. Moscow continues to invest diplomatically in relations with Athens and Nicosia, that is confirmed by recent visits of S.Lavrov<sup>8</sup>. And that was the reason why Moscow avoided to support Turkey in its maritime dispute with Greece and Cyprus. Besides, siding with Turkey could also deteriorate relations of Russia and Egypt and Israel, that contradicts the interests of Russia's economic interests.

Russian energy companies have been present in the Eastern Mediterranean for six to seven years now, they have acquired their zones and found partners. Russian energy company Novatek has formed a consortium with Italy's Eni and France's Total to search for gas reserves in Lebanon. The Russian Rosneft acquired 30% of the Egyptian Zohr field. Russian companies also were invited to explore the coastal regions of Syria and are negotiating the sale of Israeli gas to East Asia in the form of LNG. Russia has appetite to take part in gas projects in the Levantine basin. Against this backdrop both factors — US deterrence of Russia (supporting Greece-Cyprus-Egypt-Israel agreement on EastMed pipeline and signing new military agreements with Greece and Cyprus) and Turkish growing disputes with Greece, Cyprus, Israel and Egypt — are quite detrimental for Russia's interest as soon as they can limit opportunities for cooperation in Levantine basin. In a situation of the decrease of commodities price and world economy recession it seems natural to use every opportunity to get benefit of the economic cooperation with as many partners as possible. Thus, taking sides in current disputes doesn't goes well with this goal. But it seems more and more difficult to keep "equidistance".

The third geopolitical factor that influences Russia's economic interests in the Mediterranean is sanctions. US and the EU sanctions is the most important factor that prevent Russian companies from the participation in Syrian reconstruction and cooperation with third partners on the Syrian

---

<sup>7</sup> V MID ocenili proekt amerikanskih senatorov o sredizemnomorskom partnerstve // RIA Novosti. 01.07.2019. URL: <https://ria.ru/20190701/1556085984.html?in=t> (accessed: 10.10.2021).

<sup>8</sup> Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks at the news conference following talks with Foreign Minister of the Republic of Cyprus Nikos Christodoulides, Nicosia, September 8, 2020. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/foreign\\_policy/international\\_safety/conflicts/-/asset\\_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/4327926?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_xIEMTQ3OvzcA&\\_101\\_INSTANCE\\_xIEMTQ3OvzcA\\_languageId=en\\_GB](https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/4327926?p_p_id=101_INSTANCE_xIEMTQ3OvzcA&_101_INSTANCE_xIEMTQ3OvzcA_languageId=en_GB) (accessed: 10.10.2021).

territory. Africa evidently becomes another field where sanctions will be used to deter Russia's economic involvement as the Algeria example shows. Russian Rosneft throughout almost all of 2019 was on the verge of entering the In-Amenas gas project in Algeria. The project operator, British major BP, intended to raise about \$ 2 billion for the sale of its 45.89 % stake, however, the unwillingness of another partner in In-Amenas, the Norwegian company Equinor, to incur additional sanctions risks from the US authorities led to the failure of the transaction<sup>9</sup>. Obviously, a common line of Western companies is emerging to avoid joint participation with Russian companies (and especially with state ones) in projects both in Africa and other parts of the Mediterranean.

Thus, geopolitical competition among the regional and non-regional players in Mediterranean together with the US and the EU politics of Russia's deterrence are the main let's say "traditional" or geopolitical challenges to Russia's interests in the region.

### **New challenges to Russia's economic interests in the Mediterranean: green energy transition**

European Green Deal and the goal of the decarbonization of the EU economy by 2050 will inevitably change the relations between the EU and its Mediterranean neighbors as well as with partners who is going to cooperate with the Mediterranean countries. Actually, this process has already began. The European Commission announced on 9 March 2020 a new EU strategy for Africa, which includes five priority areas — green transition, digital transformation, sustainable growth, peace and governance, migration and mobility — and is intended to usher in an era of closer cooperation with states of Africa. In February 2021, a new "ambitious and innovative" "Agenda for the Mediterranean" was presented in Brussels, which argues that the crisis that the region is facing under the influence of the COVID-19 pandemic gives Europe and other states in the region a unique chance of cooperation aimed for ecological, digital, sustainable and fair recovery. Five of

---

<sup>9</sup> *Katona V.* African future of Russian oil and gas // Russian International Affairs Council. 19 October 2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/afrikanskoe-budushchee-rossiyskogo-neftegaza/> (accessed: 10.10.2021).

the twelve priority areas for cooperation cover the issues of green transition, sustainable development, regional connectivity, digitalization, green growth and climate. Thus, it is clear that the EU Green Deal is becoming a driver of change in EU relations with its southern neighbors and a source of new regulatory power of Brussels, designed to increase the Union's competitiveness in comparison with other active players in the Mediterranean region.

Two main questions arise for Russia out of this green transformation. The first is whether Mediterranean countries will embark on the new EU green agenda and how fast? The second question is whether those energy cooperation projects which Russia has already involved in or is going to involve in the region will be economically viable in the long-term perspective?

The total funding for the new “Agenda for Mediterranean” under the Neighborhood and Development and International Cooperation Instrument (NDICI) will amount to 7 billion euros (with the prospect of expanding to 30 billion euros). These impressive figures confirm the EU's readiness to use all its transformation potential and normative power to involve southern neighbors to the process of green transformation. More than that it's evident that the EU needs its southern neighbors to realize its own green transition as soon as Northern Africa is reach of solar and wind energy highly needed to reduce carbon, oil and gas demand. Thus, it seems highly probable that the EU southern neighbors will accept the new cooperation proposal. In this case to enter new energy projects in Mediterranean together with the EU companies and companies of those countries which will embark on green transition Russian companies will have no choice except for following the new “green” rules of the game. It will mean for Russia to become a rule-taker, not a rule-maker. Besides, the question will come whether Russia will be competitive enough to propose technological decisions according to the new green standards to participate in international cooperation projects? The first “testing field” will probably be Algeria as soon as its energy ties with the EU are quite tense and Russia still hasn't lost a hope to cooperate in this country. High ecological standards of technologies applied in international cooperation projects in energy field can become a new instrument of the “selection” of partners and sidelining those of them who is not considered “environmentally responsible” enough.

As for the second question there are several important horizons that come out of the EU green strategy. The first is 2030. In the next ten years, oil and gas trade between Russia and the EU as well as between the EU and

MED countries will not be affected, as Europe plans to only slightly reduce oil and gas imports by 2030, even with a 55% reduction in emissions. It means that current projects in Mediterranean with Russian involvement will be economically viable at least ten years. But after 2030 the situation will change: Europe will significantly reduce oil and gas imports. The EU could switch from suppliers with carbon-intensive mining technologies, as in Russia, for example, to Saudi Arabia, where emissions are almost half<sup>10</sup>. The border carbon adjustment measure (for non-oil and gas imports to the EU) will also reduce Russian exports, again due to carbon intensity. All this require a thorough analysis of demand for those commodities in which production Russian companies are involved.

\* \* \*

The EU Green Deal and the J. Biden's "Plan for a clean energy revolution and environmental justice" will definitely become important factors of geopolitical and geoeconomic transformation of the Mediterranean. This factor will be added to the already existing geopolitical rivalry. The allocation of huge amount of the financial resources for the new EU cooperation agenda with Africa and Mediterranean confirm the idea that the EU is going to make green transition a kind of new instrument to increase its own competitiveness in the region. In a short-term perspective we'll see which countries of the region will embark on this new agenda of green transformation. Russia is facing these changes simultaneously with the growing deterrence measures coming from the US and the EU and increasing competition of regional and non-regional actors. The chances of Russia to improve its presence in Mediterranean and to pursue its economic interests are declining. Against this backdrop Russia definitely needs a new proactive, but not a reactive strategy.

---

<sup>10</sup> URL: <https://globalaffairs.ru/articles/geopolitika-zelyonogo-kursa/> (accessed: 10.10.2021).

# НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В ОБЩЕМ КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКО-ЛИТОВСКИХ ОТНОШЕНИЙ<sup>1</sup>

*Николай Маратович Межевич*

доктор экономических наук, главный научный сотрудник, руководитель  
Центра белорусских исследований Отдела социальных и политических  
исследований Института Европы РАН

*Потеря экономикой Литвы достаточной сложности, политическая нестабильность и разворачивающийся экономический и энергетический кризис делают непредсказуемой политику этой страны в отношении как ближайших соседей, так и Китая. При этом транзит продолжает играть важную роль в литовской экономике. Совокупный вклад в нее российского, белорусского и китайского транзита — не менее 8–9%. В Калининградской области доля транзита примерно такая же. Все это делает уязвимость обоюдной.*

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.17.

Калининградская область — это тот редкий случай, когда проблематики внешней и внутренней политики практически неразделимы. В эксклаве любые вопросы транспортной политики приобретают закономерный международный статус.

Калининградская область развивается достаточно успешно. На 15 тыс. км<sup>2</sup> проживает практически 1 млн человек, имеется значимый экономический потенциал. Географическое положение превратило область в объект постоянных исследований международных из европейских стран, США и даже стран Азии. Разумеется,

---

<sup>1</sup> Работа выполнена с использованием средств государственного бюджета по госзаданию на 2021 год № 2249-21 «Реализация научно-исследовательских мероприятий по проблемам геополитики и исторической памяти на калининградском направлении».

достаточное количество работ по данной проблематике написано и российскими экспертами<sup>2</sup>.

Акцентирование внимания на литовском направлении нельзя считать конъюнктурной реакцией на случайные сложности двусторонних отношений. Эффективное торгово-экономическое взаимодействие с Калининградской областью предполагает движение через территорию Республики Беларусь и через территорию Литовской Республики. Однако в первом случае речь идет о союзнике, а во втором — о государстве, официально декларирующем свою антироссийскую и антибелорусскую позицию. Впрочем, как и антикитайскую. Это имеет значение не только для России, но и для КНР, сохраняющей транзит через Калининградскую область, но обеспокоенной заведомо недружественной политикой Латвии и особенно Литвы, фактически признавшей дипломатический статус представительства Тайваня.

Неадекватные политические амбиции Литовской Республики выражаются в попытке играть большую роль в регионе, чем это предполагается географическими, экономическими демографическими предпосылками. Это обстоятельство влияет не только на отношения с Россией и Беларусью, но на протяжении 2004–2021 гг. неоднократно негативно влияло на отношения с союзниками Литвы — Латвией, Польшей, Эстонией. Объективные возможности Литовской Республики влиять на Россию и Беларусь локализуются исключительно в сфере поддержки/запрещения транзита.

В основе нашего анализа не объективные инфраструктурные, т. е. технические и экономические, ограничения, существующие на путях российского и китайского транзита через Калининградскую область, а некоторые элементы литовской экономической модели образца

<sup>2</sup> 11 октября 2021 г. в МИА «Россия — сегодня» прошла презентация экспертного доклада главного научного сотрудника института Европы РАН Н. М. Межевича и научного сотрудника Балтийского федерального университета Ю. М. Зверева «Минимальный ответ на возрастающие угрозы: почему проведены учения «Запад-2021». В докладе были подняты в том числе вопросы перетекания рисков политики Литвы из сферы национальной экономики в международную сферу. 27 октября 2021 г. в МИА «Россия — сегодня» прошел круглый стол «75 лет Калининградской области. Политические вызовы в условиях враждебного окружения». В открытый доступ был представлен аналитический доклад, подготовленной российской НКО «Рубалтик ру».

2020–2021 гг. Эта модель, изначально не отличающаяся устойчивостью, характеризуется созданием новых политических рисков при изначально низкой жизнеспособности.

## Российско-литовские отношения

Российско-литовские отношения после 1991 г. были осложнены многими факторами. Сама процедура признания независимости Литвы была отличной от процедуры с Латвией и Эстонией. Договор «Об основах межгосударственных отношений между Литовской Республикой и РСФСР» был подписан 29 июля 1991 г. и отражал специфику взаимного позиционирования между двумя государственными образованиями, не имевшими реальной независимости. Сегодня на закрепленных в этом Договоре положениях базируется вся система взаимоотношений между нашими странами. «Договор обязывает развивать двусторонние отношения между Литвой и Россией, основанные на принципах дружбы, добрососедства, равноправия и взаимовыгоды, общепринятых нормах международного права»<sup>3</sup>.

Вопросы соотношения экономики и политики актуальны всегда. В этом контексте объяснять литовским политикам, что они своими действиями затрудняют или просто препятствуют экономическому развитию страны, бессмысленно. Это им не только известно, но и является предметом сознательной политики и гордости. Призывы к развитию взаимовыгодных двусторонних отношений с Россией, Китаем, Белоруссией изначально бесполезны.

Российский бизнес в течении десятилетий демонстрировал, что готов торговать с кем угодно, чем угодно и когда угодно. Государство следовало приоритетам экономической логики по сравнению с внешнеполитическими задачами. Характер двусторонних связей с целым рядом республик бывшего СССР свидетельствует об этом. Проводя заведомо аморальную политику, нарушая нормы национального (дело Меля) и международного права, политиком

---

<sup>3</sup> Глава МИД Литвы: договор 1991 года с Россией был, есть и будет особенным. URL: <https://www.delfi.lt/ru/news/politics/glava-mid-litvy-dogovor-1991-goda-s-rossiej-byt-est-i-budet-osobennym.d?id=71923606> (дата обращения: 26.07.2021).

Литовской Республики был уверен, что максимум возможного ответа — нота МИД РФ.

При этом не учитывалось, что внешнеэкономическая политика США, Китая и многих других стран свидетельствует о том, что в последние годы экономическое принуждение к изменению внешнеполитического курса де-факто стало нормой. Таким образом, вопрос не в оценках предлагаемых мер, а в признании или непризнании их эффективности, принятии соответствующего политического решения. В текущих условиях поддержание прежней модели отношений с Литвой не только нецелесообразно, но и невозможно в принципе. Однако принятие комплекса экономических санкций в отношении Литвы длительное время не рассматривалось в принципе. В настоящее время именно Литва находится в положении инициатора экономических ограничений как в отношении России, так и в отношении Беларуси. Элиты Литвы уверены в неспособности РФ активно защищать свои интересы и не готовы к решительным действиям России в экономической и политической сфере.

## **Экономика Литовской Республики**

Официальная позиция литовских властей о состоянии национальной экономики сугубо оптимистична. Национальная статистика в Литве базируется на подходах Евростата, однако неукоснительно трактует в свою пользу все имеющиеся возможности и поддержала все корректировки методик расчета ВВП в ЕС, которые расширяли учет неформального сектора и сферы услуг. В Литве используют методы экстраполяции и одинарного, а не двойного дефлятирования. Но именно метод двойного дефлятирования с теоретической точки зрения — лучший для корректировки валовой добавленной стоимости. Однако его применение обусловлено высокими требованиями к качеству исходной информации, т. е. к структуре выпуска и промежуточного потребления в разрезе составляющих их продуктов и услуг. Политический эффект двойного дефлятирования — уменьшение показателя валовой добавочной стоимости и, следовательно, ВВП.

Более объективна информация о финансовых отношениях Брюсселя с Вильнюсом. На 2021–2027 гг. общая сумма средств, которые

ЕС выделит Литве, составит 14,5 млрд евро. За каждый заплаченный евро в бюджет ЕС Литве возвратится четыре евро помощи ЕС. В рамках «средств восстановления и повышения устойчивости экономики Евросоюза» (RRF) Литве предусмотрены дотации в объеме 2,2 млрд евро. Предполагается, что европейские дотации в 2021–2027 гг. создадут дополнительно 1,7 % ВВП<sup>4</sup>. В 2021 г. МВФ прогнозирует Литве одно из самых низких увеличений ВВП в зоне евро. Меньше, по мнению фонда, будет расти ВВП только в Финляндии (на 2,3 %) и Кипре (3 %)<sup>5</sup>. Оценивая масштаб литовской экономики, следует помнить, что ее доля в ВВП ЕС (2019) — 0,3 %. Это в 12 раз меньше доли Польши.

Для экономиста важна структура доходов и расходов бюджета, но не менее важно и наличие закрепленных статей расходов, и доля закрепленных расходов в национальном бюджете. По нашей оценке, на реальное распределение/перераспределение приходится менее 25 % доходной части бюджета. Остальное — закрепленные статьи. Таков предел прочности литовской экономики.

Главным секретом литовской экономики является методика подсчета доли транспорта и транзита в ВВП страны. Еще в конце 90-х гг. прошлого века был выдан заказ на «Новое платье короля» в понимании датского писателя Ганса Христиана Андерсена. Задача была решена в несколько этапов. «Транзит» отделили от транспортного сектора, все вспомогательные производства и сектора были сепарированы в подсчетах, амортизация выведена «за скобки», доля национального транспортного сектора завышается, российского занижается. Идет поиск мифологических партнеров, которые должны свидетельствовать о диверсификации. Так, в сентябре 2021 г. Министерство транспорта и коммуникаций Литвы заявило о том, что Литва может стать воротами для перевозки грузов из Туркменистана в Европу, несколько удивив Ашхабад. В целом доля, поучаемая за счет России и Беларуси, в ВВП Литвы не менее 15–17 %.

---

<sup>4</sup> Министр финансов: план восстановления экономики Литва представит ЕК позже. URL: <https://www.delfi.lt/ru/news/economy/ministr-finansov-plan-vosstanovleniya-ekonomiki-litva-predstavit-ek-pozzhe.d?id=87046357> (дата обращения: 27.04.2021).

<sup>5</sup> Экономика Литвы: цифры и факты /дополнено/. URL: <https://www.obzor.lt/news/n69519.html> (дата обращения: 06.04.2021).

## Экономические связи России и Литвы

Наибольшая доля в экспорте Литвы в 2020 г. приходилась на нефтепродукты (11,9% от общего объема экспорта), мебель (6,7%), автотранспорт (5,3%). При этом наибольшую долю в импорте составляли минеральные масла и нефтепродукты (14,1% от общего объема экспорта), дорожные транспортные средства (9,4%), электрическое оборудование (4,7%). Эти данные указывают на значительную зависимость государства от полученной нефти и производства нефтепродуктов (на 79–80% это нефть из РФ).

В 2020 г. товарооборот России с Литвой составил 3 млрд долл., уменьшившись на 27,65% по сравнению с 2019 г. Экспорт России в Литву составил 2,3 млрд долл. (–31,42%). Импорт России из Литвы составил 0,5 млрд долл. (–4,7%). Сальдо торгового баланса России с Литвой в 2020 г. было положительным — 1,8 млрд долл. Доля Литвы во внешне-торговом обороте России в 2020 г. составила 0,52% (0,61% в 2019 г.). По доле в российском товарообороте в 2020 г. Литва заняла 34-е место<sup>6</sup>.

Внешнеэкономическая зависимость России от Литвы минимальна. На прибалтийскую республику приходится менее 0,2% российского импорта и 0,7% экспорта. Литва продает в Россию втрое меньше, чем покупает. Для Литвы Россия — первый по рангу торговый партнер (13,5% от экспорта), доля России в литовском импорте примерно 9%.

Большая часть экспорта в Россию — это не товары, произведенные в Литве, а реэкспорт. С экспортом в Германию и США ситуация иная: товары имеют литовское происхождение. Правда, торговые ограничения были и остаются немного перфорированными: некоторые запрещенные литовские товары все еще попадают на российский рынок. Это хорошо иллюстрирует статистика экспорта литовских молочных продуктов: сразу после введения эмбарго экспорт в Россию упал почти до нуля, а экспорт в Беларусь увеличился более чем в 10 раз. Вероятно, большая часть этих литовских молочных продуктов не потреблялась в Беларуси, а реэкспортировалась в Россию<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Товарооборот России с Литвой. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2021-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-litvoy-v-2020-g/> (дата обращения: 27.06.2021).

<sup>7</sup> Литовский экспорт в Россию вырос до 28% в прошлом году. URL: <https://lt.sputniknews.ru/economy/20180108/4806875/litovskii-eksport--rossiu-viros-do-28-procentov-v-proshlom-gody.html> (дата обращения: 08.01.2018).

Прямые российские инвестиции в Литву в 2019 г. — 295,5 млн евро. Прямые инвестиции Литвы в Россию — 125,8 млн евро. Цифры небольшие, но вполне достойные, учитывая географические и экономические масштабы Литвы.

### **Фактор Калининградского эксклава в российско-литовских отношениях**

Еще в 2013 г. глава МИДа Литвы Линкявичюс поставил вопрос о транзите для Калининградской области: «Мы могли бы заблокировать транспорт, и это не только поезда, это также доставка товаров, все, что угодно. Это теоретически возможно, хотя это и не наши методы». Заявление об этом высшего лица внешнеполитического ведомства страны означало политическую готовность к блокаде Калининграда. С точки зрения международного права, блокада Калининградской области как эксклава легитимизирует операции по ее прорыву. Но подобный ответ на разрыв экономических связей с Литвой представляется маловероятным.

Импорт литовских товаров в Калининградскую область примерно в 2 раза больше экспорта калининградской продукции в Литву. При этом среди российских регионов Калининградская область занимает 5–7-е место по объемам поставок в эту страну. Таким образом, при анализе отношений России и Литвы, а также при планировании тех или иных сценариев, следует понимать наличие критических зависимостей Калининграда от литовского рынка. Такие зависимости остаются исключительно в сфере транзита, в том числе китайского. Сценарный анализ развития Калининградской области предполагает анализ сильных и слабых сторон не только этой области, но и Литовской Республики.

Стратегической угрозой для России, Беларуси и Китая является отсутствие внятной позиции по транзиту через территорию Литвы. Литва представляет собой системную угрозу для планов транспортного хаба Калининграда. Литва сначала приветствует втягивание России в различные транспортные проекты, но затем вполне может повторить сценарий действий, предпринятых ей ранее в ситуации с Балтийской АЭС.

Подведем итоги. Несмотря на то, что в экономическом отношении Литва зависит от России, именно Литва пытается вести диалог с позиции силы в отношении России в целом и Калининградской области в частности. В последние полтора десятилетия Литва фактически сумела разрушить взаимовыгодный коридор 2К (Калининград, Клайпеда), остановить строительство Балтийской АЭС в Калининградской области, шантажирует Россию перекрытием газопровода Минск — Вильнюс — Калининград и будет действовать в этом направлении и дальше. Однако новая модель отношений Вильнюса с Минском и демонстративная антикитайская политика Литвы создают для нас хорошие возможности для адекватного ответа, а возможно, и превентивных действий.

## **АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ ЕВРОКОМИССИИ: ВЫЗОВ для России или МЕРА ВЫНУЖДЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ?**

*Диана Сергеевна Тимошенко*

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

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

DOI 10.15211/978-5-98163-178-8.18.

Евросоюз в последнее десятилетие активно стремится повысить свою роль и значение в Арктике. Он связан с регионом благодаря приарктическим державам (Дании, Швеции и Финляндии) и членам ЕС со статусом наблюдателей в Арктическом совете (Нидерланды, Германия, Великобритания (до 01.02.2020), Франция, Италия, Испания, и Польша).

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

Вместе с тем Еврокомиссией (ЕК), Европарламентом и Советом ЕС в 2008–2015 гг. были приняты ряд коммюнике, заявлений и резолюций, конкретизирующих содержание региональных интересов Брюсселя, что позволило ЕК 27 апреля 2016 г. утвердить Комплексную

арктическую политику<sup>1</sup>. В декабре 2019 г. был инициирован процесс ее обновления. 10 ноября 2020 г. завершились общественные консультации о путях продвижения арктической политики ЕС, которые ранее были инициированы ЕК и Европейской службой внешних связей (EEAS).

## **Характеристика и направленность арктической стратегии Евросоюза**

В итоге была подготовлена новая арктическая Стратегия, которую ЕК утвердила 13 октября 2021 г. Это более масштабный и принципиально отличающийся от прежнего своей сильной экологической направленностью документ. Новая Стратегия определяет приоритеты, цели и задачи Евросоюза в арктическом макрорегионе на современном этапе<sup>2</sup>. Представил ее действующий комиссар ЕС по вопросам экологии и бывший член литовского правительства Виргиниюс Синкявичюс<sup>3</sup>. Цель Стратегии — «более активное включение Евросоюза в процессы формирования мирной, устойчивой и процветающей Арктики». ЕС подается при этом как «геополитический фактор, имеющий как стратегические, так и повседневные интересы как в европейской Арктике, так и в более широком Арктическом регионе». Согласно документу, полномасштабное вмешательство Брюсселя в арктические дела является «геополитической необходимостью», а ЕС уже сегодня — «весомый арктический игрок» и хочет активнейшим образом участвовать в выработке правил для этого региона, не будучи даже наблюдателем Арктического совета. Документ свидетельствует о стремительном росте амбиций ЕС в Арктике,

<sup>1</sup> Joint communication to the European Parliament and the Council. An integrated European Union policy for the Arctic. Brussels, 27.4.2016 JOIN (2016) 21 final.

<sup>2</sup> Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic. URL: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v7.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf) (дата обращения: 26.10.2021).

<sup>3</sup> Commissioner Sinkevicius press statement on Arctic Strategy. 13.10.2021. Brussels. URL: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/sinkevicius/announcements/commissioner-sinkevicius-press-statement-arctic-strategy-13-october-2021-brussels\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/sinkevicius/announcements/commissioner-sinkevicius-press-statement-arctic-strategy-13-october-2021-brussels_en) (дата обращения: 26.10.2021).

обусловленном желанием стать одним из ведущих экономических, политических и стратегических игроков в северных широтах, противостоящим усилению арктической роли РФ.

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

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

Проблематика изменения климата в документе играет ключевую роль. Она актуальна для большинства переговоров на высоком уровне как одна из самых универсальных и беспроеигрышных тем в международном диалоге. Она характеризуется гуманистическим началом, вести ее можно долго, развивая страновое и межрегиональное сотрудничество в двустороннем и многостороннем формате в различных плоскостях с привлечением всевозможных институтов. Это также крайне сложная и неоднозначная проблема, которая отличается междисциплинарным, международным, глобальным и даже космическим масштабом постановки вопросов, особенно когда речь идет о реализации мер, направленных на снижение негативного эффекта изменения климата.

Брюссель сознательно драматизирует ряд процессов, подчеркнуто утверждая, например, что «ледяной покров Гренландии сокращается, а вечная мерзлота в Арктике все больше сходит на нет», «пострадали коренные народы, и ухудшение ситуации подорвет перспективы для будущих поколений». Одновременно в качестве приоритета он определяет борьбу с глобальным потеплением, парниковым эффектом, ссылаясь на положения шестого отчета Межправительственной

группы экспертов по изменению климата (IPCC), где звучит призыв «действовать немедленно и решительно»<sup>4</sup>.

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

Заместитель председателя Правительства РФ А. В. Новак, подчеркнув международную активизацию климатической повестки, стремление стран к энергопереходу и минимизации негативного влияния промышленности на экологию, выразил уверенность, что именно наука — это сфера беспристрастного, конструктивного и эффективного содействия задачам декарбонизации мировой экономики и энергетики. Он отметил, что РФ всегда выступала за развитие многостороннего и двустороннего взаимовыгодного энергетического сотрудничества<sup>5</sup>. Член комиссии СФ РФ по защите государственного суверенитета В. В. Полетаев заявил, что планы ЕС — это неприкрытая попытка вмешательства во внутреннюю политику арктических государств. ЕС как политическое объединение не имеет права диктовать странам региона, как им действовать на собственной территории<sup>6</sup>.

Данная акция ЕС не осталась без внимания президента РФ. 21 октября на пленарной сессии XVIII заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» в Сочи В. В. Путин заявил, что арктическая Стратегия ЕС ограничивает суверенное право распоряжаться

---

<sup>4</sup> IPCC Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (дата обращения: 26.10.2021).

<sup>5</sup> Александр Новак принял участие в первом дне Российской энергетической недели. 13.10.2021. URL: <http://government.ru/news/43540/> (дата обращения: 27.10.2021).

<sup>6</sup> В Совфеде назвали планы Евросоюза в Арктике вмешательством в дела России. 15.10.2021. URL: <https://ria.ru/20211015/arktika-1754749962.html> (дата обращения: 27.10.2021).

своей территорией, назвав попытку обойти международно признанные документы покушением «с негодными средствами»<sup>7</sup>. Он также отметил, что в вопросе развития Арктики Россия выражает готовность выстраивать отношения со всеми государствами мира, в том числе и с ЕС, на базе международно признанных документов и норм международного права. Что касается угрозы ЕС запретить своим странам покупать арктические углеводороды, то это может привести лишь к очередным спекуляциям на энергетических рынках Европы.

22 октября выходит статья эксперта по военно-стратегическим вопросам и научного сотрудника Института современной войны в Вест-Пойнте (США) Элизабет Букнан, в которой она подчеркивает, что многое в заявленных ЕС арктических амбициях противоречит социально-экономическим интересам и интересам развития, геополитическим реалиям, обширным планам непосредственно самих арктических государств, а также сводит на нет экономическое процветание Арктики<sup>8</sup>.

Вслед за российским президентом 27 октября с критикой предложения ЕК запретить нефтегазовую деятельность в Арктике выступил премьер-министр Норвегии Йонас Гар Стере. Он отметил, что, несмотря на заявление ЕС, его правительство будет уделять особое внимание разведке нефти и газа на «более развитых территориях и деятельности, близкой к существующей инфраструктуре»<sup>9</sup>.

Стратегия была неслучайно обнародована в октябре. Это продолжение санкционного давления на РФ в Арктике, направленного на снижение значимости программы и запланированных мероприятий в ходе первых месяцев председательства РФ в Арктическом совете в 2021–2023 гг. На сроки публичного обнародования Стратегии мог повлиять и доклад о ходе реализации стратегии развития российской

---

<sup>7</sup> Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Владимир Путин принял участие в пленарной сессии XVIII заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай». 21.10.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66975> (дата обращения: 26.10.2021).

<sup>8</sup> On Thin Ice: Does the EU Know What It Wants in the Arctic? Elizabeth Buchanan. 22.10.2021. URL: <https://nationalinterest.org/feature/thin-ice-does-eu-know-what-it-wants-arctic-195164> (дата обращения: 27.10.2021).

<sup>9</sup> Drilling shutdown would mean end of green transition, Norway PM warns. Financial Times. 27.10.2021. URL: <https://www.ft.com/content/cbf5bc66-660f-46da-a4f7-4f26eb752298> (дата обращения: 27.10.2021).

Арктики, представленный 6 октября 2021 г. заместителем председателя Правительства РФ, полномочным представителем президента РФ в ДФО Ю. П. Трутневым на заседании СФ РФ<sup>10</sup>. Таким образом, на наш взгляд, Евросоюз, опасаясь нормализации отношений между США и РФ по линии арктического сотрудничества, облегчил возможность США предъявлять России больше требований по соблюдению экологических стандартов в регионе и ускоренному переходу к зеленой экономике.

### **Ставка на экологию**

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

Обозначенными «экологическими» ограничениями Стратегия существенно затрагивает интересы не только России, но и стран Европы. Так, например, перевозку сжиженного природного газа

---

<sup>10</sup> Юрий Трутнев выступил на заседании Совета Федерации в рамках правительственного часа. 06.10.2021. URL: <http://government.ru/news/43443/> (дата обращения: 27.10.2021).

в российской Арктике осуществляют на танкерах греческой судоходной компании Dynagas, канадской Teekay LNG Partners, с которыми подписаны договоры фрахтования на длительный срок. Контракты на поставку газа с покупателями из ЕС (Франция, Бельгия, Испания и Нидерланды) являются долгосрочными. При этом страны ЕС, преимущественно Италия и Франция, также владеют пакетами акций в энергетических предприятиях российской Арктики.

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

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

## **Выводы и рекомендации**

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

В Стратегии отмечается, что ЕС заинтересован в поддержке многостороннего сотрудничества в Арктике и готов работать над тем, чтобы оно оставалось «безопасным, стабильным, устойчивым, мирным и процветающим». Но одновременно заявляется о «наращивании Россией своей военной мощи в Арктике», о ее «агрессивности в арктических водах и воздушном пространстве». Это, как следует из документа, представляется вызовом не только для ЕС, но и для

НАТО. Подозрения у ЕС вызывает и возросший интерес Китая к Заполярью. Эти двойные стандарты — серьезное препятствие к достижению поставленных задач международного и многостороннего сотрудничества.

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

В этих условиях принципиально важно успешное председательство России в Арктическом совете, стремление добиться по его итогам проведения саммита руководителей арктических государств, что позволит уменьшить напряженность в Арктике и значительно повысить уровень международного сотрудничества. Для нашей страны Арктика — крайне чувствительная тема, сфера жизненных интересов. Она обеспечивает добычу более 80 % горючего природного газа и 17 % нефти (включая газовый конденсат)<sup>11</sup>.

Арктика — это зона стратегических коммуникаций Северного морского пути, обеспечивающего связность страны и доступ к внутренним районам Урала, Сибири и Дальнего Востока, где постоянно растет объем перевозок (в 2020 г. он достиг почти 33 млн т)<sup>12</sup>. Севморпуть выступает также транзитной альтернативой традиционным морским маршрутам, соединяющим Европу и Азиатско-Тихоокеанский регион, что не устраивает многих на Западе. А главное, арктическое направление — ключевое с точки зрения национальной безопасности РФ.

Социально-экономическая структура Арктического региона в значительной степени зависит от добычи полезных ископаемых, развития топливно-энергетического комплекса, поскольку государства арктического побережья являются производителями и экспортерами

---

<sup>11</sup> О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года. Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhpAaQ0WB1zjywN04OgKiImAvaM.pdf> (дата обращения: 27.10.2021).

<sup>12</sup> Грузооборот по Севморпути в 2020 году вырос на 5 %. 11.01.2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10434515> (дата обращения: 27.10.2021).

энергии. Норвегия и Канада запускают новые проекты по разведке и разработке ресурсов в своих арктических зонах. В этой связи «запреты» на разработку углеводородов в Арктике, обозначенные в Стратегии, являются по сути запретами на развитие внутренней экономики и международных торговых отношений по данному направлению, вмешательством в дела арктических и европейских стран. Все это создаст неблагоприятные торгово-политические условия для международного экономического сотрудничества, напряженность между торговыми партнерами и негативно отразится на конечном потребителе.

В ближайшие годы ожидать конструктивного взаимодействия между РФ и ЕС в Арктике вряд ли стоит, но со стремлением ЕС участвовать в развитии региона необходимо считаться. Важно понимать, как соотносятся его интересы с интересами арктической стратегии РФ в различных областях. Целесообразно провести сравнительный анализ новой арктической стратегии ЕС, других стран Арктического совета с аналогичными документами РФ для определения сходств и различий в подходах к освоению Арктики. Необходимо провести инвентаризацию европейских арктических проектов, в которых участвуют субъекты, учебные и научные учреждения РФ.

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



*Научное издание*

## ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2021

Под общ. ред. *К. Н. Гусева*

Корректор *М. А. Иванова*

Оригинал-макет *Л. Е. Голод*

Дизайн обложки *А. К. Иванова*

Подписано в печать 03.12.2021. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Бумага офсетная. Печать офсетная

Усл.-печ. л. 14,2. Заказ № 2631

Тираж 300 экз.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт Европы Российской академии наук

125009, г. Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3

Тел. (495) 692-10-51

e-mail: europe@ieras.ru

<http://www.instituteofeurope.ru>

Издательство «Нестор-История»

197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7

Тел. (812)235-15-86

e-mail: nestor\_historia@list.ru

[www.nestorbook.ru](http://www.nestorbook.ru)

Отпечатано в типографии издательства «Нестор-История»

Тел. (812)235-15-86