



INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

**EUROPEAN ANALYTICS**  
**2022**



Moscow  
IE RAS  
2022

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
Институт Европы Российской академии наук

# ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2022



Москва  
ИЕ РАН  
2022

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 Алексеевич Канунников, доктор политических наук  
Михаил Иванович Рыхтик, доктор политических наук

Е24 **Европейская аналитика 2022** = European analytics 2022 / 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; Воронеж : Арт-Принт, 2022. — 214 с. — Парал. тит. л. англ. — DOI 10.15211/978-5-98163-197-9. — EDN PIJXTO — ISBN 978-5-98163-197-9.

Институт Европы РАН предлагает вниманию читателя ежегодник «Европейская аналитика 2022». В работу входят материалы, содержащие академический взгляд ИЕ РАН на ряд узловых политических и социально-экономических событий и раскрывающие позиции Старого Света в международной системе координат. Внимание уделено анализу проблем безопасности, экономических вызовов, электоральных процессов и общей ситуации в этой части света в условиях общеевропейского кризиса.

The Institute of Europe (Russian Academy of Sciences, IE RAS) presents a new issue of the annual edition «European analytics». The collection contains materials, reflecting the academic vision of IE RAS on a number of important political and socio-economic developments in the Old World, on different aspects of internal and foreign policy of European countries and organisations. The focus is on the analysis of security, economic challenges, elections and other important processes in this diverse region, engulfed by a multilayer crisis.

**УДК [323/327+338](4)(058)**  
**ББК 66.2(4)я53+65.9(4)я53**

© Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2022  
© Издательство «Арт-Принт», оформление, 2022

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	8
----------------	---

## **Проблемы безопасности**

<i>Д.А. Данилов.</i> Поставки Евросоюзом вооружений на Украину. Соотнесение с международным правом .....	14
<i>В.П. Журавель.</i> Чрезвычайное событие в Арктическом совете. Есть ли выход из сложившейся ситуации? .....	27
<i>Л.О. Бабынина.</i> Референдум об отмене исключений в сфере обороны ЕС в Дании.....	37
<i>Н.М. Межевич, В.В. Шимов.</i> Почему Беларусь не Украина? .....	46

## **Экономические вызовы**

<i>В.Б. Белов.</i> Экономика и политика Германии в условиях внутренних и внешних вызовов .....	60
<i>С.А. Рогинко.</i> Европейская энергетика: системный кризис .....	82
<i>М.Л. Колесникова.</i> Развитие «синей» экономики ЕС в условиях кризиса....	105
<i>А.В. Котов.</i> Актуальные стратегии ведущих европейских компаний на российском рынке.....	115
<i>А.И. Бажан.</i> Антиинфляционная политика Банка России.....	133

## **ЕС в условиях общеевропейского кризиса**

<i>О.Ю. Потемкина.</i> Последствия «украинской европерспективы» с точки зрения влияния на демографическую и миграционную динамику в ЕС...	145
<i>Н.Б. Кондратьева.</i> Введение Евросоюзом запрета на трансграничное сотрудничество с Россией.....	155

## **Электоральные процессы в Европе**

<i>Е.В. Ананьева.</i> Правительственный кризис в Британии. Перспективы Консервативной партии .....	166
<i>Е.С. Алексеенкова.</i> Парламентские выборы в Италии: победа правых.....	185
<i>Е.Г. Энтина.</i> Новый кабинет министров в Сербии.....	196
<i>Д.П. Ерёмин.</i> Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине.....	204

# CONTENTS

Introduction.....	8
-------------------	---

## Security problems

<i>D.A. Danilov.</i> The EU military supplies to Ukraine. Relevance to international law .....	14
<i>V.P. Zhuravel.</i> Extraordinary event in the Arctic Council. Is there a way out? ...	27
<i>L.O. Babynina.</i> Denmark's referendum on cancellation of the defense opt-out ..	37
<i>N.M. Mezhevich, V.V. Shimov.</i> Why Belarus is not Ukraine? .....	46

## Economic challenges

<i>V.B. Belov.</i> Economy and politics of Germany in face of internal and external challenges .....	60
<i>S.A. Roginko.</i> European energy complex: systematic crisis.....	82
<i>M.L. Kolesnikova.</i> Development of the blue economy of the EU in times of crisis .....	105
<i>A.V. Kotov.</i> current strategies of leading European companies in the Russian market .....	115
<i>A.I. Bazhan.</i> Anti-inflation policy of the Bank of Russia.....	133

## The EU in the conditions of a comprehensive crisis on the continent

<i>O.Y. Potemkina.</i> Consequences of the «Ukrainian europerspective» for demographic and migration dynamics in the EU.....	145
<i>N.B. Kondratieva.</i> The EU's ban on transborder cooperation with Russia.....	155

## Election processes in Europe

<i>E.V. Ananieva.</i> Governmental crisis in Britain. Prospects of the Conservative party .....	166
<i>E.S. Alekseenkova.</i> Parliamentary elections in Italy: victory of the Right .....	185
<i>E.G. Entina.</i> The new government in Serbia.....	196
<i>D.P. Eremin.</i> General election in Bosnia and Herzegovina .....	204

## **ВВЕДЕНИЕ**

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.01

Пройдет немало времени, прежде чем ученые выработают согласованные подходы к тому, какую роль сыграл 2022 год в истории современной Европы. Но уже сейчас очевидно, что во многом он займёт особое место в дальнейшем развитии многих сфер жизни не только в этой части света, но и в мире.

Институт Европы РАН традиционно концентрирует свои исследования на изучении многогранных процессов в Старом Свете и на постсоветском пространстве. Многие из них выходят далеко за его географические рамки. В серии «Аналитические записки ИЕ РАН», на основе которой строится ежегодник, публикуется немало работ, чей охват, по сути, глобальный. Тем более это относится к 2022 году. Учитывая его специфику, на первый план выдвигаются проблемы безопасности. В первую очередь, речь идёт о военных поставках стран-членов Евросоюза и НАТО на Украину. За ними стоят решения, имеющие политически мотивированный характер и не обоснованные с точки соответствующих правовых норм, стандартов и политико-правовых последствий. Фиксирующиеся факты нарушения Украиной международного права подтверждают несоответствие поставок этой стране вооружений юридически закреплённым критериям, выработанным в рамках установленных в ЕС процедур.

Сложная ситуация складывается в Арктическом совете, где сейчас председательствует Россия: сразу семь стран отказались принимать участие в его заседаниях и мероприятиях. Резко выросла неопределенность в отношении планов развития Арктики, нарушился хрупкий баланс интересов в этом стратегически важном регионе. В этих условиях необходимы последовательная работа по обеспечению российского технологического суверенитета в Арктике, подключение к проблемам её развития пар-

тнёров по ЕАЭС, БРИКС, ШОС.

В Дании состоялся референдум об отмене исключений в области оборонной политики Евросоюза. Его результаты показали, как односторонняя подача событий на Украине антироссийская пропаганда способны изменить общественное мнение страны-члена ЕС в пользу более активного участия в проектах европейской обороны. Дания, евроскептические настроения в которой традиционно были сильны, всё больше встраивается в русло политики евроатлантических элит. Швеция и Финляндия пошли дальше и подали заявку на вступление в НАТО. Страны Северной Европы всё больше демонстрируют свою вовлеченность в военно-политические структуры Запада.

Важная задача постсоветских исследований — показать, как развитие событий на Украине привело к формированию националистических и антироссийских режимов, в то время как в Белоруссии произошло прямо противоположное. В условиях усугубляющейся геополитической конфронтации официальный Минск вместе с Россией не приемлет этнический национализм, но связанные с ним угрозы остаются долговременным фактором белорусской политической жизни.

Второй раздел ежегодника посвящён экономическим вызовам, с которыми сталкиваются Европа и Россия. Вступившие в силу в этом году изменения в сфере энергетического законодательства стали самыми значительными в истории объединённой Германии. Они предусматривают несколько направлений борьбы с энергокризисом: финансовая поддержка домохозяйств и экономических субъектов; сбережение энергии/повышение энергоэффективности во всех отраслях экономики; гарантированное заполнение подземных хранилищ газа и организация его импорта за счёт альтернативных российским поставщиков; ускоренное развитие ВИЭ/вытеснение газовой генерации с рынка тепла и электричества, в том числе за счёт временно-го ввода в строй зарезервированных угольных станций и продолжения работы атомных. Высока вероятность продолжения политики ФРГ, направленной на достижение энергетической



независимости от РФ, включая национализацию собственности «Газпрома» и «Роснефти». В обозримой перспективе конфликт на Украине останется определяющим элементом в германо-российских отношениях, которые заморожены практически во всех сферах.

Изучение кризиса в европейской энергетике показывает, что в его основе лежит коренной порок — стремление руководствоваться не потребностями в надежном энергоснабжении, а климатической идеологией и чрезмерными политическими амбициями Евросоюза. Сделав энергетiku стран-членов заложницей этих амбиций, ЕС своими действиями заблокировал обратную связь, которая еще в 2020-2021 годах должна была сигнализировать о необходимости смены курса. Возврат к реальности, вызванный коллапсом цен в 2022 году, дается ЕС с трудом. Страх утраты поддержки избирателей, которых долго приучали к климатической повестке, сковывает действия «зеленых» и поддерживающих их сил, тормозит принятие даже очевидных решений. Выход из кризиса невозможен без отказа от основ текущей энергетической и климатической политики ЕС.

«Синяя» экономика — важная часть общей морской политики ЕС. Очевидна нацеленность Евросоюза на дальнейшее совершенствование управления всеми аспектами этой политики. Результатом, с точки зрения Брюсселя, должно стать закрепление за ЕС лидирующих позиций в использовании Мирового океана. Речь, по сути, идет о создании механизма глобального перераспределения морских ресурсов путем закрепления особого порядка доступа к ним. В нынешних условиях искусственное ограничение морской активности РФ как в экономическом, так и в пространственном измерениях может предоставить инициаторам новых норм в сфере «синей» экономики существенные конкурентные преимущества, а также ускорить доступ к морским ресурсам без участия России. Развитие инструментов «синей» экономики позволит ЕС использовать их в дальнейшем также для обеспечения своей военной безопасности и достижения иных целей, игнорируя интересы прочих субъектов между-

народных отношений.

Важную роль на современном этапе играет понимание бизнес-стратегий, которые европейские компании используют на российском рынке. В материале на эту тему приведена классификация таких стратегий, дан их анализ и отмечена целесообразность поддержания диалога с европейским бизнесом, особенно в наиболее интересующих его областях: энергетика, информационные и промышленные технологии, здравоохранение. Решающим фактором, определяющим дальнейшие перспективы взаимодействия РФ с европейским бизнесом, станет ход специальной военной операции на территории Украины. При этом в отдельную категорию следует отнести компании, принявшие решение остаться на российском рынке и использовать ограничительные меры, введенные Правительством РФ, как новую стартовую площадку. В своей значительной части европейский бизнес будет и дальше искать формы для сохранения фактического присутствия в России.

При рассмотрении антиинфляционной политики Банка России становится очевидным, что главными причинами инфляции в стране служат немонетарные факторы. ЦБ же, опираясь на постулаты количественной теории денег, уже много лет борется с ней традиционными методами, повышая ключевую ставку. В результате не только не удастся эффективно обуздать рост цен, но серьезно снижаются возможности банковской системы по финансированию экономического роста. В условиях, требующих мобилизации ресурсов отечественной экономики, особенно важно переосмыслить антиинфляционную политику и перейти к использованию более низких процентных ставок, прежде всего при рефинансировании ЦБ коммерческих банков, кредитуемых промышленные предприятия, входящие в госпрограммы. По тем же причинам целесообразно на законодательном уровне пересмотреть независимый статус ЦБ и его основную функцию, которая сейчас определяется исключительно как поддержание устойчивости национальной валюты. Следует передать Банк России в ведение Правительства РФ и дополнить его компетен-

ции в сфере денежно-кредитной политики выполнением задач по финансированию экономического развития страны.

Третий раздел ежегодника – «ЕС в условиях общеевропейского кризиса» – открывает материал о проблемах, связанных с притоком украинских мигрантов в Евросоюз. По мере роста нехватки средств и инфраструктуры для приема ищущих убежище и временно защищенных в ЕС может возникнуть новый миграционный кризис. При этом солидарность государств-членов по этой проблеме по-прежнему под вопросом. Возможное дальнейшее сближение Украины с ЕС приведет к тому, что получившие временную защиту решат закрепиться в государствах-членах, где сильны позиции украинской диаспоры. Со своей стороны, Еврокомиссия будет и дальше использовать миграционный приток с Украины для заполнения бреши в рынке труда за счет квалифицированных специалистов. Вместе с этим продолжится критика Еврокомиссии депутатами Европарламента, выступающими против извлечения выгоды из приема беженцев. При этом отношение ряда европейских политиков к украинским беженцам как к «настоящим» в противопоставлении мигрантам из других регионов может стать фактором дестабилизации общества.

В условиях специальной военной операции Европейская комиссия приняла решение остановить трансграничные контакты с Россией в сферах торговли, образования, науки, культуры, охраны окружающей среды. Подобные действия следует рассматривать не только как осознанный способ повышения «устойчивости» ЕС, но и как введение санкций против своих же государств-членов, особенно против территорий, граничащих с РФ. Внедрение в бюджет ЕС подобных элементов «гибкости» в целом грозит обернуться его разбалансировкой, превратить некоторых получателей помощи в фактических доноров, дезориентировать государства, подорвать их уверенность в том, что программная деятельность и расходы будут компенсированы. Последствия запрета только усилят ущерб, нанесённый пандемией регионам, лишившимся возможности пользоваться ресур-

сами друг друга и извлекать выгоду из своего соседского положения.

Четвёртый раздел ежегодника посвящён электоральным процессам. Одним из самых резонансных событий стал правительственный кризис в Британии, в ходе которого дважды сменился глава Кабинета министров. Кризис в правящей партии поставил под сомнение её способность управлять государством, а борьба претендентов обнажила глубокие расхождения между различными течениями в рядах тори. Консервативная партия, вероятно, не преодолеет раскол и проиграет следующие парламентские выборы лейбористам. В пользу этого говорит и то, что правительство Р. Сунака вряд ли справится с текущим экономическим кризисом, среди причин которого — оголтелая поддержка антироссийских санкций правительствами Б. Джонсона и Л. Трасс. При этом внешнеполитический курс Британии остаётся прежним: союз с США, сверхактивность в НАТО, поддержка киевского режима и, как результат, — катастрофическое состояние российско-британских отношений.

На Апеннинском полуострове на выборах победили правые партии, которым удалось упрочить позиции за счёт снижения уровня радикальности и евроскептицизма в первую очередь «Братьев Италии». Замена лозунга о «суверенитете» на «национальные интересы», перенос ответственности за экономические и политические проблемы страны с Брюсселя на своих левоцентристов, отказ от резкой антииммигрантской риторики, меры по поддержке семьи и предпринимательства, защите отечественного производителя, акцент на традиционные ценности — в сумме эти подходы позволили правым вернуться к власти, несмотря на жёсткую критику со стороны оппонентов. Италия правит на фоне трудностей в экономике, кризиса в энергетике; растёт общественный запрос на политическую стабильность и восстановление доверия к ключевым политико-административным институтам страны.

Новые назначения в экономическом блоке правительства Сербии свидетельствуют о том, что страна будет по-прежнему двигаться в сторону диверсификации энергетики и снижения зависи-

мости от экономического взаимодействия с Москвой. При этом в политическом отношении Белград продолжит придерживаться прежней международной позиции. На этом фоне у России есть возможность воспользоваться релокацией крупных отечественных ИТ-компаний в Сербию для создания дополнительной основы в сфере технологического взаимодействия двух стран. Важно включить в орбиту межправительственного сотрудничества не только ключевые экономические и внешнеполитические блоки, но и задействовать ведомства, ответственные за государственные инвестиции, науку, технологическое развитие и инновации.

Избирательная кампания в Боснии и Герцеговине показала, что национальный вопрос остаётся определяющим фактором электоральных процессов в этой стране. Поправки к избирательному законодательству подтверждают серьёзный сдвиг в подходе «международного сообщества» к проблемам БиГ, в которую Запад, как в целом в Балканы, вложил много сил и средств. Данный регион — замыкающее звено в системе безопасности ЕС и конфронтации с Россией. Завершение его евроатлантической интеграции невозможно без включения в этот процесс БиГ. Здесь Запад с опорой на «мягкую силу» готовит население к восприятию идеи построения единой «гражданской Боснии и Герцеговины».

\*\*\*

Ежегодник «Европейская аналитика 2022» затрагивает на своих страницах важные проблемы жизни Старого Света, рассматривает их в динамике. Надеемся на то, что подготовленная Институтом Европы РАН книга поможет заинтересованному читателю найти ответы на многие актуальные вопросы.

*Алексей Анатольевич Громько,*  
*председатель редколлегии ежегодника «Европейская аналитика»,*  
*директор Института Европы РАН*  
*Кирилл Нионилович Гусев,*  
*ответственный редактор ежегодника «Европейская аналитика»,*  
*ведущий научный сотрудник Института Европы РАН*

# ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

## Поставки Евросоюзом вооружений на Украину. Соотнесение с международным правом.

*Дмитрий Александрович Данилов*

*кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель  
Отдела европейской безопасности Института Европы РАН*

*Европейский союз «решительно осуждает» «агрессивную войну России против Украины в ее различных измерениях» и «будет продолжать оказывать твердую поддержку общей экономической, военной, социальной и финансовой устойчивости Украины»<sup>1</sup>. ЕС апеллирует к международному и, особенно, гуманитарному праву. В этой связи особенно актуален вопрос о том, насколько финансирование Евросоюзом поставок вооружений и военного оборудования Украине и их экспорт в зону конфликта является политически мотивированным и, с другой стороны, в какой мере отвечает международным стандартам, соответствующим правовым регламентам и политике ЕС в сфере торговли продукцией военного назначения.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.02

### Правовые рамки политики ЕС в сфере контроля и экспорта вооружений

Позиция ЕС базируется на признании права Украины на самооборону и легитимной ответственности её партнёров (включая ЕС, НАТО и их страны-участницы) по предоставлению Украине всесторонней помощи, в том числе путём содействия укреплению оборонного потенциала и поставок вооружений, включая летальное оружие и тяжёлую военную технику. При этом ЕС не проводит адресный аудит своих программ военно-технической помощи Украине, исходя, по существу, из презумпции соответ-

---

<sup>1</sup> European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions // European Council, Brussels, 24 June 2022 (CO EUR 21 CONCL 5). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf> (дата обращения: 29.09.2022).

ствия международным нормам и стандартам и своим внутренним регламентам. Для того, чтобы снизить не только внешнюю, но и внутреннюю критику, ЕС усиливает обвинительную линию в обоснование агрессивности России и, соответственно, правомочности Украины на ответные действия и легитимности их международной поддержки.

В совместном заявлении о поддержке Украины в ее разбирательстве в Международном Суде (от лица ЕС, большинства его стран-участниц, а также ряда других стран, включая Великобританию, Норвегию, США и Японию – всего 43) указано: «Россия должна нести ответственность за свои действия. В связи с этим считаем, что нарушения Россией международного права влекут за собой её международную ответственность, а убытки и ущерб, понесённые Украиной в результате нарушений Россией международного права, требуют полного и безотлагательного возмещения со стороны России в соответствии с законом об ответственности государства»<sup>2</sup>. Подписанты поддержали «заявление Украины о возбуждении дела против Российской Федерации в Международном Суде в соответствии с Конвенцией 1948 года о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него<sup>3</sup>, которое направлено на установление того, что у России нет законных оснований для военных действий в Украине на основании необоснованных обвинений в геноциде»<sup>4</sup>.

В этой связи необходима проработка Россией активной контраргументации, в том числе в контексте изучения вопросов о легитимности/нелегитимности действий ЕС по военной поддержке Украины и её соответствия/несоответствия правовым нормам. Особое внимание необходимо сфокусировать на вопросах нарушения Украиной гуманитарного права, военных пре-

---

<sup>2</sup> Joint statement on supporting Ukraine in its proceeding at the International Court of Justice. EEAS. 13.07.2022. URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-statement-supporting-ukraine-its-proceeding-international-court-justice\\_en?s=89](https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-statement-supporting-ukraine-its-proceeding-international-court-justice_en?s=89) (дата обращения: 29.09.2022).

<sup>3</sup> URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/genocide.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml) (дата обращения: 29.09.2022).

<sup>4</sup> Joint statement on supporting Ukraine.

ступлениях и фактах геноцида на своей территории не только после начала специальной военной операции (СВО), но особенно в предшествующий период. Вне зависимости от того, каким образом западные государства (и ЕС) трактуют СВО и российские действия, подтверждение фактов геноцида и военных преступлений киевского режима на собственной территории (особенно «временно оккупированной») является обоснованием в поддержку позиции о нелегитимности военных поставок ЕС и его стран-участниц на Украину, о преимущественно политической реакции, игнорирующей международное право и правовые нормы самого Евросоюза.

В настоящее время правовое регулирование торговли вооружениями Европейским союзом и странами-участницами обеспечивается двумя основными международными документами. Первый – «Общая позиция» Евросоюза № 2008/944/CFSP, принятая решением Совета Европейского Союза от 8 декабря 2008 г., которая обновила и придала юридическую обязательность положениям Кодекса поведения ЕС в области экспорта оружия от 8 июня 1998 г. В сентябре 2019 г. Совет принял решение, дополняющее «Общую позицию» 2008 года<sup>5</sup>.

Центральная статья 2 содержит восемь критериев, которым должны соответствовать поставки вооружений странами ЕС или которые, напротив, должны рассматриваться как основание для отказа в лицензиях (или их отзыва). «Общая позиция» апеллирует (критерий 1) к необходимости соответствия международному праву и обязательствам, соблюдению прав человека и международного гуманитарного права в стране конечного назначения. В частности, запрещается выдавать экспортную лицензию, если существует очевидный риск, что военная технология или оборудование будут использованы с серьезными нарушениями международного и гуманитарного права, а также для внутренних

---

<sup>5</sup> Council Decision (CFSP) 2019/1560 of 16 September 2019 amending Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment Document 32019D1560 ST/10707/2019/INIT. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2019/1560/oj> (дата обращения: 29.09.2022).



репрессий. В соответствии с критерием 3 («внутренняя ситуация в стране конечного назначения в зависимости от наличия напряжённости или вооружённых конфликтов»), государства ЕС должны отказать в лицензии «на военные технологии или оборудование, которые могут спровоцировать или продлить вооружённые конфликты или усугубить существующую напряжённость или конфликты в стране конечного назначения».

Подобные положения, по сути, были для Евросоюза объективным препятствием для развития военно-технического сотрудничества с Украиной в период 2014-2021 гг., а также возможностью не ставить этот вопрос в практическую повестку (поскольку ЕС не располагал соответствующим институциональным потенциалом и механизмами). Однако после начала СВО были приняты решения о поставках вооружений в зону украинского конфликта, которые очевидно не совместимы как с законодательно-правовой базой ЕС, так и с рядом других его международных обязательств.

Второй правовой акт – Международный договор о торговле оружием (МДТО), принятый 2 апреля 2013 г. Генеральной Ассамблеей ООН («за» проголосовали 154 государства, «против» – 3 (Иран, КНДР, Сирия), воздержались – 23, в том числе Россия, Белоруссия, Индия и Китай), вступил в силу 24 декабря 2014 года. США, подписавшие договор, не ратифицировали его, а Китай, воздержавшийся при голосовании, напротив, присоединился в 2020 году.

Внутренняя законодательная база ЕС уже соответствовала основным целями положениям МДТО<sup>6</sup>, который получил полную поддержку стран-участниц. В Евросоюзе не скрывали, что его главной мотивацией было стремление укрепить конкурентоспособность своей оборонной промышленности и позиции на мировых рынках вооружений. Евросоюз, имеющий статус наблюдателя в ГА ООН, хотел стать участником МДТО в качестве «региональной интеграционной организации», но против этого

<sup>6</sup> Latek M, The Arms Trade Treaty Finally an outcome and what next? // Library of the European Parliament, 29/05/2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130516/LDM\\_BRI\(2013\)130516\\_REV1\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130516/LDM_BRI(2013)130516_REV1_EN.pdf) (дата обращения: 29.09.2022).

выступил Китай – в ответ на эмбарго ЕС на поставки оружия. В результате, все 27 нынешних стран-членов ЕС и Великобритания подписали МДТО и ратифицировали его в 2014 г. (Греция в 2016 г.). Таким образом, Евросоюз должен руководствоваться этим юридически обязывающим и бессрочным документом – первым, который регламентирует экспорт, импорт, транзит, передачу оружия и военной техники (ОиВТ), а также посреднические услуги в этой сфере.

Однако ратификация Договора в 2014 году, после событий на киевском майдане, силовой смены власти и эскалации на Востоке, объективно ставила перед ЕС ряд принципиальных проблем, связанных с урегулированием на Украине. Несмотря на осуждение России в нарушениях международного права и агрессивных действиях, вопрос о военно-технической поддержке Украины со стороны Евросоюза не поднимался даже на экспертном уровне.

Проблематика соблюдения Евросоюзом МДТО обретает совсем иной смысл в контексте военной эскалации на Украине в 2022 году. Договор предусматривает, что страны-участницы должны отказать в выдаче лицензий на продажу оружия, если они в рамках проведения национальных оценок выявят несоблюдение трех основных критериев: (1) эмбарго ООН на поставки оружия, (2) нарушение международных соглашений, касающихся незаконного оборота вооружений, (3) осведомленность о риске геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений. Если такой запрет не применяется, процедура оценки всё же должна определить, в какой степени передача оружия: подорвёт/укрепит мир и безопасность; будет применяться с серьёзными нарушениями прав человека и международного гуманитарного права; будет способствовать террористическим актам или использоваться в транснациональной организованной преступности.

Эти ключевые положения МДТО недостаточно конкретны (например, критерий 3 – осведомленность о риске...), что делает возможным их правоприменение в соответствии с той или иной

внутренней интерпретацией и неправовой мотивацией — политической, финансово-экономической и т.д. К тому же, в договоре отсутствуют положения о контроле за его применением и механизмы санкций за несоблюдение. Стивен Хайнс, профессор публичного международного права Университета Гринвича, отмечает: хотя «цель Договора заключается в том, чтобы ограничить продажу оружия, подпитывающего многие конфликты», он «призван регулировать мировую торговлю оружием, а не создавать всеобщий мир и безопасность»; «договоры сами по себе не определяют поведение»<sup>7</sup>.

Именно такая логика характерна для позиции Евросоюза в отношении экспорта вооружений на Украину. Показательный пример политически мотивированных решений ЕС (без необходимой правовой экспертизы) — реагирование на события на киевском майдане в начале 2014 г., когда ответственность за «обострение ситуации политического насилия в Украине» и жертвы среди демонстрантов была возложена на действующее руководство страны. 20 февраля 2014 г. Совет ЕС «в ответ на насилие» решил приостановить действие лицензий на экспорт в страну военной продукции, которая может быть применена для внутренних репрессий. Это частичное эмбарго не имело обязательной юридической силы и являлось исключительно политическим решением. В отличие от большинства других ограничительных мер ЕС, связанных с экспортом оружия, Совет не издавал решения или постановления, не вводил сроков ограничений, а также не уточнял определение категорий «приостановка» и «оборудование, которое может быть использовано для внутренних репрессий». Однако после смены политического руководства в Киеве и последовавшего конфликта на востоке Украины государства-члены ЕС согласились прекратить применение своего решения от 20 февраля 2014 года<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Хайнс С. Договор о торговле оружием далёк от совершенства, но лучше, чем ничего. Интервью // РСМД, 18 апреля 2013 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/interview/dogovor-o-torgovle-oruzhiem-dalek-ot-sovershenstva-no-luchsh/> (дата обращения: 29.09.2021).

<sup>8</sup> EU arms embargo on Ukraine // SIPRI. URL: <https://www.sipri.org/data->

Хотя военно-техническое сотрудничество ЕС с новым киевским режимом было разблокировано, оно осуществлялось Западом преимущественно через каналы и программы партнерства НАТО-Украина (в т.ч. через трастовые фонды), дополненные ограниченными поставками вооружений отдельными странами альянса. Тогда даже в НАТО подчеркивали, что вопрос о поставках вооружений Украине не относится к компетенции альянса, а полностью относится к национальной юрисдикции, включая национальные системы регулирования торговли оружием.

Наряду с политическими ограничениями, связанными с развитием и реализацией общей политики безопасности и обороны ЕС (ОПБО), Евросоюз не обладал достаточными коллективными механизмами экспорта ОиВТ на Украину. Однако в условиях кардинальных изменений в зоне украинского конфликта в феврале 2022 г. Евросоюз взял курс на массивную поддержку Украины в «войне с Россией», включая многократное увеличение финансовых и материальных ресурсов, в том числе в сфере военно-технического сотрудничества и поставок вооружений. Решение ЕС носит стратегический характер, было принято в короткий срок, исходя из необходимости реагирования на военно-политическую эскалацию. Поэтому вопросы соответствия правовым нормам и стандартам фактически были вынесены за скобки политического обсуждения. Брюссель, таким образом, фактически не оставил себе пространства для обратного манёвра, поскольку уже принятые решения и программы теперь являются не предметом невыполненного ранее законодательно-правового аудита, а, напротив, именно поэтому требуют обоснования соответствия Евросоюза принятым международным обязательствам и внутренним нормам.

### **Европейский фонд мира и поставки вооружений Украине из ЕС**

«Прорывные» решения в этом направлении увязаны Евросоюзом с признанием Россией ДНР и ЛНР и началом СВО.

---

bases/embargoes/eu\_arms\_embargoes/ukraine/eu-arms-embargo-on-ukraine (дата обращения: 29.09.2021).

28 февраля 2022 г. Совет ЕС одобрил выделение через Европейский фонд мира (ЕФМ – *EPF*) 450 млн. евро для поставок Украине летальных вооружений и еще 50 млн. евро на топливо и средства защиты. Украина, таким образом, стала крупнейшим получателем ОиВТ из ЕС и первым импортёром летального военного оборудования. Термин «военное оборудование», согласно анализу европейских экспертов, имеет самый широкий охват и может включать боеприпасы, торпеды, артиллерийские и наземные бронетанковые системы, ракетное вооружение и авиационную технику, военные корабли и т.д.<sup>9</sup> Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности ЕС Ж. Боррель заявил, что Евросоюз «хочет мира в Европе, но мы должны быть готовы защищать этот мир», заранее отвергая «пацифистскую критику»<sup>10</sup>. Официально ЕС подтверждает, что ЕФМ наделяет Евросоюз возможностями обеспечивать его партнёров всеми типами военного оборудования – с традиционной риторической оговоркой: в соответствии с самыми высокими стандартами в области прав человека<sup>11</sup>.

ЕФМ, сформированный за счет взносов стран-участниц в размере 5 млрд. евро на период 2021-2027 гг. вне рамок многолетнего бюджета ЕС на тот же срок, рассматривался, главным образом, как коллективный механизм, который позволяет преодолеть разногласия стран-участниц и связанные с этим правовые сложности и ограничения финансирования ОПБО из общего бюджета (в том числе законодательные и процедурные – по линии Европейского парламента). В соответствии с приоритетом ОВПБ Евросоюза – формирование эффективного антикризисного потенциала ЕС в контексте наделения союза

---

<sup>9</sup> Eliassen I. and Maggiore M. EU closed loophole for arms sales to Russia only after public disclosure // Investigate Europe, 29 April 2022. URL: <https://www.investigate-europe.eu/en/2022/eu-closed-loophole/> (дата обращения: 29.09.2022).

<sup>10</sup> The European Peace Facility. Supporting Ukraine and bolstering the EU's strategic responsibility // CEPS, 07 MAR 2022/ URL: <https://www.ceps.eu/the-european-peace-facility/> (дата обращения: 29.09.2022).

<sup>11</sup> The European Peace Facility // EEAS, 19.08.2021 URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-peace-facility\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-peace-facility_en) (дата обращения: 29.09.2022).

инструментами «жесткой силы» — в качестве основной функциональной цели ЕФМ было определено (1) финансирование общих расходов на военные миссии и операции ОПБО по урегулированию кризисов и конфликтов (и именно это обстоятельство подчеркивает само название — Фонд мира). Двумя другими функциональными сферами ЕФМ определены: (2) поддержка операций по поддержанию мира под эгидой международных и региональных организаций, а также странами-партнерами без географических ограничений, т.е. «по всему миру»; (3) укрепление потенциала третьих государств и региональных и международных организаций в военной и оборонной сфере (включая предоставление нелетального и летального военного оборудования для вооруженных сил и инфраструктуры в целях обеспечения безопасности). Предусматривается, что осуществление этих задач и выделение финансовых средств должно сопровождаться соответствующими мониторинговыми процедурами на местах и контролем «соответствия» — для обеспечения адекватной оценки рисков и мер по деэскалации/смягчению конфликта в соответствии с международным правом в области прав человека, международным гуманитарным правом и законами ЕС об экспорте оружия. ЕФМ должен также следить за соблюдением бенефициаром международного права и обязательств как на уровне штаб-квартиры, так и национальных государств. Эти процедуры позволяют гражданскому обществу и НПО направлять информацию о нарушениях прав человека и международного гуманитарного права.

С началом СВО фактически изменены приоритеты не только ОПБО ЕС, но и ЕФМ. Его основным бенефициаром становится Украина, куда, наряду с другими фондами помощи, направляется непропорционально большая часть бюджета. Вооруженным силам Украины (ВСУ) уже одобрено финансирование в размере 2 млрд. евро (из общего фонда 5 млрд.) на поставки военной техники (летального и нелетального действия) «для поддержки Украины в защите её территории и населения против российской агрессии», включая 31 млн. евро, который был запла-

нирован до начала СВО на полевые госпитали и медицинское оборудование, сапёрное и инженерное оборудование, развитие наземной мобильности, материально-техническое обеспечение.

Крупнейшим бенефициаром ЕФМ должна была стать Африка, и новый финансовый механизм рассматривался, прежде всего, как возможность замены неэффективных инструментов ОПБО на континенте. ЕФМ заменил Африканский фонд мира, из которого ранее финансировались операции по поддержанию мира под руководством Африканского союза, и выделил на эти цели 730 млн. евро (130 млн. в 2021 г. и 600 млн. на 2022-2024 гг.).

На западно-балканском направлении из ЕМФ выделяется 16 млн. евро, в том числе 10 млн. на нелетальные вооружения ВС Боснии и Герцеговины. Также предусмотрена поддержка ВС Грузии и Молдовы. Силам обороны Грузии по состоянию на июль 2022 г. выделено 12,75 млн. евро (медицинское и инженерное оборудование, средства наземной мобильности); ВС Молдовы – 7 млн. евро (медицинское оборудование, средства обезвреживания взрывоопасных предметов) и 40 млн. евро (логистика, мобильность, командование и управление, киберзащита, беспилотная воздушная разведка и тактическая связь)<sup>12</sup>.

### **Дилеммы Евросоюза в контексте поставок вооружений Украине**

Очевидно, что наращивание финансирования поставок ОиВТ на Украину из ЕФМ, во-первых, качественно сокращает возможности ЕС решать первоначально заявленные задачи по развитию своего антикризисного потенциала и, следовательно, добиваться реализации заявленных планов «стратегической автономии» и укрепления международной роли и присутствия.

Во-вторых, в условиях нарастающих кризисных проявлений и прогнозов в странах ЕС довольно сложно предположить, что Высокий представитель/Европейская внешнеполитическая служба/Комиссия могли бы инициировать процесс финансово-

---

<sup>12</sup> The European Peace Facility. July 2022 // EEAS, 11July2022. URL: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-peace-facility\\_11July2022.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-peace-facility_11July2022.pdf) (дата обращения: 29.09.2022).

го наращивания Фонда мира, т.е., по существу, нового коллективного «донорства» стран-участниц.

В-третьих, фактическое истощение семилетнего бюджета ЕФМ в течение первого полугодия 2022 года вследствие массивных программ вооружения Украины обостряет не только дилемму дальнейшего развития оборонного и антикризисного потенциала Евросоюза, но и вопрос о том, насколько страны-участницы и вкладчики ЕФС будут заинтересованы в продолжении (наращивании) программ поставок. Соответствующие решения должны приниматься исходя из сложной матрицы балансов финансово-экономического и политического интереса. Странам ЕС необходимо определить, насколько вложения в Украину (против России) могут соответствовать долгосрочным экономическим интересам и интересам их политической элиты, включая отношения с бизнес-сообществом и специфические интересы ВПК.

В-четвертых, финансирование поставок вооружения на Украину из ЕФМ, даже если оно соответствует целевому предназначению Фонда, определенному самим ЕС, не отвечает декларированным критериям «мониторинга и соответствия» (многоаспектная оценка рисков, соблюдение международных норм и стандартов и законов ЕС и т.д.). Необходимый контроль за поставками вооружений на Украину оказывается невозможным, затруднен и процедурный контроль в ЕС и ЕФМ за соблюдением странами-участницами их обязательств и существующих правовых норм. В ЕС это, по умолчанию, рассматривается как объяснимое следствие экстренного реагирования в условиях острого военного конфликта и активных боевых действий, что не позволяет, в частности, обеспечить контроль на местах. Такая аргументация подрывает политико-правовые основы поставок вооружения Евросоюзом, особенно в том, что касается мер транспарентности, подтверждения данных о выполнении контрактных условий поставки, о конечном адресате-потребителе и, главное, об использовании им полученного вооружения без нарушения международного права и правовой базы ЕС в сфере торговли вооружением.



## Выводы

Фактически ни один из критериев, установленных для финансирования через ЕФМ, в рамках поставок вооружения на Украину не выполняется.

1. ЕС не выполняет критерий оценки рисков и мер по их снижению, поскольку поставки вооружения на Украину, напротив, ведут к эскалации конфликта, в том числе с использованием тяжёлых видов оружия. 2. ЕС не осуществляет должный контроль за импортёром и, более того, не следит за соблюдением им международного права и обязательств, особенно в том, что касается гуманитарного права и незаконного использования и распространения оружия. 3. Даже если гражданскому обществу «разрешается» сообщать о нарушениях международного права и т.д., механизмы гражданского контроля не установлены. Этот дефицит особенно очевиден, поскольку специфика ЕФМ – вне рамок бюджета ЕС – исключает возможности контроля со стороны Европарламента. Также неопределённым остается само понятие «гражданского общества»: его институтов (НПО, СМИ, правозащитные организации и т.д.); возможности участвовать в оценке легитимности поставок ОиВТ на Украину (как с точки зрения доступа к информации, так и механизмов контроля); статуса субъектов гражданского общества, их национальной или международной аффилиации.

Таким образом, решения ЕС о поставках вооружения на Украину изначально имеют политически мотивированный характер и не обеспечены необходимым правовым обоснованием не только с точки зрения их соответствия правовым нормам и стандартам, но и с точки зрения оценки их политико-правовых последствий. В этих условиях возможности повлиять на позицию стран ЕС и программы поставки вооружения должны рассматриваться исходя из акцента именно на их неприемлемой политической мотивации, не отвечающей взятым на себя союзом и странами-участницами правовым обязательствам. Учитывая, что лицензии на поставки вооружения выдаются каждой страной самостоятельно, можно вести адресную работу с госу-

дарствами-членами ЕС. Также важно учитывать, что обратной стороной принятия в ЕС политически мотивированных решений о поставках вооружения на Украину будет его неприятие внешней критики и обвинений в нарушении принятых правовых норм и регламентов. Поэтому, наряду с документированием и накоплением фактов о нарушениях Украиной международного права, включая международное гуманитарное право (военных преступлениях, внутренних репрессиях, свидетельствах геноцида и т.д.), которые свидетельствуют о явном несоответствии критериям поставок ей вооружений и их несоблюдении, важно усилить внимание к определению авторитетных адресатов этого направления работы. Наряду с международными площадками, прежде всего системы ООН и другими (региональными) организациями и форумами с участием России, приоритетной является работа с институтами гражданского общества, включая международные и европейские НПО, которые обладают существенным потенциалом влияния, в том числе в рамках установленных в ЕС формальных процедур.

## **ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ СОБЫТИЕ В АРКТИЧЕСКОМ СОВЕТЕ. ЕСТЬ ЛИ ВЫХОД ИЗ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИТУАЦИИ?**

**Валерий Петрович Журавель**

*кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель  
Центра арктических исследований Отдела страновых исследований  
Института Европы РАН*

*3 марта 2022 г. в знак протеста против специальной военной операции РФ на Украине семь стран Арктического совета — Дания, Исландия, Канада, Норвегия, США, Финляндия, Швеция — обнародовали совместное заявление об отказе участвовать в заседаниях и мероприятиях под председательством РФ. Автор даёт оценку данному событию, высказывает предположения о том, что ожидает Россию в рамках председательства в 2022 г., и оценивает перспективы освоения и развития Арктики. Особое внимание уделяется решениям России на арктическом направлении в условиях санкционного давления государств коллективного Запада.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.03

Россия в начальный период своего председательства в Арктическом совете (АС, Совет, 2021–2023 гг.) во второй половине 2021 г. — начале 2022 г. несмотря на продолжающееся осложнение международной обстановки, «информационные войны и демонстрации силы всеми сторонами»<sup>13</sup>, усиление санкционного давления смогла своевременно и качественно провести запланированные мероприятия, сохраняя в рамках деятельности рабочих органов АС дух международного сотрудничества и конструктивного взаимодействия<sup>14</sup>.

Однако 3 марта 2022 г. в знак протеста против специальной

---

<sup>13</sup> Gromyko, Al. A. (2022). Diplomacy vs Brinkmanship. Article in the journal «Analytical papers of the Institute of the Russian Academy of Sciences. (Issue I) №4, 2022. (№271). URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2022/an271.pdf> DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1420223034> (дата доступа: 26.02.2022).

<sup>14</sup> Журавель В.П. Председательство РФ в Арктическом совете как ориентир для исследований ЦАИ ИЕ РАН//Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2022, №1. С.120–124; Журавель В.П. Председательство России в Арктическом совете в 2021–2023 гг. Риски и угрозы// Региональная энергетика и энергосбережение. 2022. №1. С.32–33.

военной операции РФ на Украине семь стран Арктического совета — Дания, Исландия, Канада, Норвегия, США, Финляндия, Швеция — обнародовали совместное заявление об отказе участвовать в заседаниях и мероприятиях под председательством РФ<sup>15</sup>. Речь также идет об официальных мероприятиях Совета и деятельности рабочих органов этой организации.

Арктический совет сегодня — основная международная структура на Севере, вокруг которой формируется конгломерат различных организаций многостороннего сотрудничества, занимающихся обеспечением устойчивого развития региона, адаптацией жизнедеятельности к изменению климата, реализацией программ по изучению и защите окружающей среды, совместными действиями в области сохранения биоразнообразия.

Более четверти века сотрудничество стран АС было стабильным и последовательным и никогда не становилось заложником актуальной международной обстановки<sup>16</sup>. Демарш семи стран означает бойкот арктической политики РФ, которая до мая 2023 г. будет председателем Совета. Заявление этих государств сразу получило соответствующие оценки и комментарии со стороны российских и зарубежных должностных лиц и политиков.

Официальный представитель МИД РФ М.В. Захарова расценила его как политизированное, нерациональное и затрудняющее взаимодействие в рамках Совета, напомнив, что «это направление международного сотрудничества никогда не являлось заложником геополитической конъюнктуры»<sup>17</sup>.

4 марта Президент РФ В.В. Путин на торжественной церемо-

---

<sup>15</sup> U.S. Department of State. Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine. 03 March 2022. URL: <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>16</sup> Журавель В.П. Арктический совет: основные вехи развития (к 25-летию образования)//Арктика и Север. 2022. № 46. С.220-233. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.46.220

<sup>17</sup> МИД прокомментировал отказ стран Запада участвовать в Арктическом совете 03.04.2022. URL:<https://nashpoz.ru/news/mid-prokommentiroval-otkaz-stran-zapada-k-uchastvovat-v-arkticheskom-sovete-novosti-izvestiya/> (дата обращения: 18.03.2022).

нии поднятия Государственного флага РФ на пароме «Маршал Рокоссовский» отметил, что, как быни было тяжело, мы продолжим наше развитие: «Будем укреплять транспортную и логистическую инфраструктуру на всём пространстве страны и, конечно, на Балтике, на наших арктических территориях и на Дальнем Востоке»<sup>18</sup>.

Посол по особым поручениям МИД РФ, старшее должностное лицо РФ в АСН.В. Корчунов отметил, что «объявленная другими странами-членами «временная заморозка» их участия в Арктическом совете неизбежно приведёт к тому, что рискованные вызовы мягкой безопасности в регионе, с которыми до этого эффективно справлялся Арктический совет, будут нарастать». В сложившейся ситуации «принципиально важно сохранить проектную деятельность Арктического совета, чтобы — когда позволят обстоятельства — сотрудничество могло продолжиться без ущерба для тех, кто зависит от этих проектов»<sup>19</sup>.

Вице-спикер Госдумы И.А. Яровая корректно обратила внимание, что «отказ арктических государств от сотрудничества в рамках программ развития Арктики — это очередной сговор о вредительстве не только против России, но и народов Европы», и что арктические государства своими заявлениями «фактически выступили против скоординированной программы устойчивого развития Арктики»<sup>20</sup>.

Посол РФ в Дании В.В. Барбин справедливо указал: «Подорвана вера в способность арктических государств не допускать переноса в регион напряжённости и конфликтного потенциала извне. Нанесён мощный удар по принципам и духу Илулиссат-

---

<sup>18</sup> На пароме «Маршал Рокоссовский» поднят государственный флаг. 04.03.2022. URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/67904> (дата обращения: 10.03.2022).

<sup>19</sup> МИД осудил решение семи стран приостановить участие в Арктическом совете. 05.03.2022. URL:<https://vz.ru/news/2022/3/5/1147113.html> (дата обращения: 18.03.2022).

<sup>20</sup> Яровая считает «сговором о вредительстве» отказ от сотрудничества с РФ в Арктике. 09.03.2022. URL: [https://tass.ru/politika/14014779?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2F](https://tass.ru/politika/14014779?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2F)

ской декларации 2008 года, предусматривающей решение спорных вопросов в Арктике посредством взаимодействия». Важно его личное отношение к происходящему: «Будучи представителем России в Арктическом совете в течение четырех лет, осознал, что коренные народы Арктики рассматривают друг друга как братьев и сестер. Решение расколоть Арктику принято без учета этого фактора и обречено на провал»<sup>21</sup>.

Вслед за этим событием произошли другие изменения, характеризующие обстановку в Арктике. 8 марта ЕС, Исландия и Норвегия объявили о решении приостановить участие РФ в «Северном измерении», нацеленном на развитие сотрудничества между странами в Северной Европе. Днём позже от взаимодействия с Россией отказались и участники Совета Баренцева/Евроарктического региона. МИД РФ заявил, что такие недружественные шаги противоречат базовым принципам работы объединений, ранее не подверженных политической конъюнктуре. «Коллективный Запад» в угаре антироссийской истерии ударит своими действиями по жителям северных регионов. Существование таких структур теряет смысл — они превращаются в «закрытый клуб», обслуживающий интересы ЕС<sup>22</sup>.

Сложно согласиться с утверждением ряда отечественных экспертов о том, что АС на фоне демонстративного отказа западных стран от любых контактов с РФ перестал действовать и окончательно распался<sup>23</sup>. Поддерживаем мнение члена совета Ассоциации российских дипломатов А.А. Игнатьева: «Западные участники АС своими действиями загоняют эту организацию

---

<sup>21</sup> Посол РФ в Дании дал оценку решению стран Арктического совета приостановить участие в нём. 18.03.2022. URL: <https://tass.ru/politika/14120307> (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>22</sup> Россия даст правовую оценку отказам от сотрудничества по Арктике. 11.03.2022. URL: [https://regnum.ru/news/3530089.html?utm\\_source=yx-news&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F-news%2Fsea](https://regnum.ru/news/3530089.html?utm_source=yx-news&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F-news%2Fsea) (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>23</sup> См., например: Шарковская М. Экологические итоги недели: Арктический совет прекратил своё существование; в США выпустили генетически модифицированных комаров. 21.03.2022. URL: <https://argumenti.ru/society/nature/2022/03/764484> (дата обращения: 23.03.2022).

в состояние кризиса, ведь без России, с ее арктическими пространствами, ресурсами, да и проблемами, существование Совета теряет смысл». Он не исключает появление альтернативной Совету суррогатной организации без РФ, с подключением к ней ЕС, который давно стремится получить статус наблюдателя в АС, но из-за санкций против РФ шансы на это ничтожно малы. Интерес к ней проявят и более южные псевдоарктические союзники по ЕС/НАТО, имеющие претензии на «приполярность»<sup>24</sup>.

Координатор Госдепартамента США по Арктике Джим Дехарт 14 марта постарался успокоить общественность, исключив возможность появления таких планов и подчеркнув, что речь идет исключительно о приостановке взаимодействия с Россией в рамках данной региональной организации<sup>25</sup>. На наш взгляд, стремление американской стороны изначально дезавуировать такие риски свидетельствует, скорее, об обратном — о целеполагании долгосрочного вытеснения РФ из арктических структур. Со стороны отдельных европейских стран АС первоначально не было комментариев их совместного заявления. Они занимали выжидательную позицию, чтобы не усугублять ситуацию и избежать резких оценок. Но истинная позиция этих стран все-таки проявила себя 8 июня 2022 г., когда они приняли решение ограничено возобновить деятельность АС без России, о чём было объявлено на официальном сайте Госдепартамента США<sup>26</sup>.

В связи с санкциями США, Великобритании и ЕС наметился уход ряда крупных компаний из арктических проектов. Среди них норвежская корпорация «Эквинор», которая 30 лет работала в российской Арктике. Ранее о выходе из арктических про-

---

<sup>24</sup> Игнатьев А.А. Новый ледниковый период. 09.03.2022. URL:[https://mid.ru/ru/about/social\\_organizations/association/1803321/](https://mid.ru/ru/about/social_organizations/association/1803321/) (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>25</sup> Госдеп заявил, что Запад не пытается преобразовать Арктический совет. 14.03.2022. URL:[https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14065523?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2F](https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14065523?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2F) (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>26</sup> Joint Statement on Limited Resumption of AC Cooperation. U.S. Department of State. 08.06.2022. Available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-limited-resumption-of-arcticcouncil-cooperation/> (дата обращения: 09.06.2022).

ектов заявил англо-голландский концерн «Бритиш Петролеум»: совет директоров принял решение выйти из 20-процентного пакета акций в российской «Роснефти», занимающейся освоением Северо-Комсомольского месторождения на Ямале. Индийская государственная корпорация сырой нефти и природного газа, которая готовила раунд вложений в «Восток Ойл» и проект «Арктик СПГ-2», заявила, что в ближайшее время не планирует инвестировать в РФ. Сингапурская «Трафикура», специализирующаяся на торговле металлами, энергией и углеводородным сырьём, обещала пересмотреть свою роль в «Восток Ойл»<sup>27</sup>. Еврокомиссия наложила санкции на программу «Коларктик», в которой участвуют Россия, Финляндия, Швеция, Норвегия, а также Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ, Республика Коми. Всё это способно привести к росту безработицы в российских арктических регионах, ограничить наше трансграничное сотрудничество, усилить ущерб, который уже был нанесён странам в период пандемии COVID-19.

События на Украине вызвали негативную реакцию и научных организаций, длительное время работающих в Арктике: ограничили свою деятельность Международный совет по науке и Международный арктический научный комитет.

### **Мероприятия председательства: что делать?**

В актуальных условиях России чрезвычайно важно было быстро внести коррективы в программу и план председательства, по которому в 2022 г. намечено около 50 мероприятий.

Несмотря на сложившуюся ситуацию, РФ, как ведущая арктическая держава, продолжила председательство в АС. Этому нет альтернативы. Председатель Оргкомитета по подготовке и обеспечению председательства РФ в АС, заместитель Председателя Правительства России — полномочный представитель

<sup>27</sup> Иностранные компании думают об уходе из российских арктических проектов. 14.03.2022. URL: [https://goarctic.ru/abroad/inostrannye-kompanii-dumayut-ob-ukhode-iz-rossiyskikh-arkticheskikh-proektov/?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fs](https://goarctic.ru/abroad/inostrannye-kompanii-dumayut-ob-ukhode-iz-rossiyskikh-arkticheskikh-proektov/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fs) (дата обращения: 15.03.2022).



Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнев указал, что покинувшие Совет государства отказались от сотрудничества по Арктике. России вне нынешнего формата Совета предстоит продолжить решение существующих проблем, связанных с изменением климата, развитием арктического региона, логистики Северного морского пути<sup>28</sup>.

Оперативно была завершена работа по уточнению и согласованию мероприятий, которые предстоит отменить. Это касается заседаний Комитета старших должностных лиц АС, пленарных заседаний в Архангельске и Мурманске, Арктического экономического совета во Владивостоке, заседаний рабочих и экспертных групп АС под эгидой Минвостокразвития РФ, Минтранс РФ, МЧС РФ, Минприроды РФ, Росгидромет.

В марте было принято решение об отмене VI международного арктического форума «Арктика – территория диалога» (он должен был состояться в апреле в Санкт-Петербурге). Выполнение запланированных на этом форуме крупных мероприятий было успешно реализовано в ходе 25-го Петербургского международного экономического форума (июнь 2022 г.)<sup>29</sup> и Восточного экономического форума (сентябрь 2022 г.) с участием Президента РФ, руководителей министерств, ведомств, губернаторов АЗРФ и крупных компаний.

В плане на 2022 г. было обращено внимание на приоритетные для международного сообщества важнейшие вопросы экономического сотрудничества, изменения климата и экологии, развития человеческого капитала, коренных малочисленных народов, инфраструктуры и устойчивого судоходства Севморпути, научного сотрудничества арктической молодежи, предотвращения чрезвычайных ситуаций в Арктике<sup>30</sup>. Эти направления надо

---

<sup>28</sup> Россия продолжит развитие Арктики – полпред Трутнев. 23.03.2022. URL:<https://regnum.ru/news/economy/3541778.html> (дата обращения: 24.03.2022).

<sup>29</sup> Автор принимал участие в работе форума и отразил его итоги в статье. См.: Журавель В.П. Петербургский международный экономический форум (ПМЭФ-2022) и его арктическая повестка // Арктика и Север. 2022. № 48. С. 244–260. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.48.244

<sup>30</sup> План основных мероприятий в связи председательством России в АС

взять за основу продолжающегося председательства.

Президент РФ В.В. Путин 13 апреля 2022 г. провёл расширенное совещание по ситуации в Арктике с привлечением широкого круга участников, на котором отметил: «Сейчас, с учётом разного рода внешних ограничений и санкционного давления, всем проектам и планам, связанным с Арктикой, нам необходимо уделять особое внимание: не откладывать их, не сдвигать вправо, а напротив, на попытки сдержать наше развитие мы должны ответить максимальным наращиванием темпов работы как по текущим, так и по перспективным задачам»<sup>31</sup>.

В этих условиях значительно возрастает роль арктических субъектов РФ в реализации государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».

Обратим внимание на то, что к анализу нашего председательства подключился Центр передового опыта НАТО в области стратегических коммуникаций. Альянс намерен подробно изучить методы, которыми РФ обеспечивает свои интересы в регионе. С большой долей вероятности полученная информация будет использована во вред России, чтобы укрепить влияние НАТО. В фокусе североатлантических аналитиков также изучение опыта различных государств по распространению дезинформации в Арктике, в том числе связанной с председательством РФ в АС. Эта деятельность значительно усилится в связи с предполагаемым вступлением Финляндии и Швеции в НАТО.

## **Выводы**

Отказ семи стран Арктического совета принимать участие в заседаниях и мероприятиях под председательством РФ и последующие события повысили неопределенность в отношении планов развития Арктики, нарушили баланс арктической соли-

---

2021–2023 гг. от 30 апреля 2021 г., № 4161п-П2.

<sup>31</sup> Совещание по вопросам развития Арктической зоны. Президент России. 13.04.2022. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68188> (дата обращения: 18.07.2022).

дарности, который последовательно укреплялся в период председательства различных стран в АС. Такая деятельность подрывает взаимное доверие между циркумполярными странами, дестабилизирует ответственный подход государств к сотрудничеству в высоких широтах.

На фоне санкций США рассчитывают снизить потенциал арктического взаимодействия России с её североευропейскими соседями – Норвегией, Данией, Швецией, Исландией и Финляндией. В будущем в режиме двухсторонних и других переговорных позиций РФ предстоит заново выстраивать отношения с этими странами.

Текущая ситуация показывает, что у России не получится полноценное председательство в Арктическом совете в 2022 г., оно попало под режим ограничений и блокировок. В этих условиях РФ придётся постоянно уточнять приоритеты в рамках «северного вектора» своей политики, чтобы найти выход из арктического лабиринта. Следует отметить, что принятые против России меры отразятся и на самих государствах АС.

РФ необходимо продолжить выполнять программу своего председательства, уделяя приоритетное внимание решению национальных задач развития наших северных территорий. При этом надо также учитывать мероприятия, направленные на выполнение Стратегического плана Арктического совета на 2021–2030 гг.<sup>32</sup>, подчеркивая тем самым приверженность принципам функционирования АС как ключевого формата межправительственного сотрудничества в регионе.

Необходимо активизировать работу по созданию на территории Ямало-Ненецкого автономного округа и Мурманской области инфраструктуры Международной арктической научной станции на безуглеродной энергии «Снежинка». Это предложение уже было сделано Институтом Европы РАН в 2020 г. по линии Минобрнауки РФ. Есть все предпосылки для того, что

<sup>32</sup> Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030. 20.05.2021. URL: [https://oaarchive.arcticcouncil.org/bitstream/handle/11374/2601/MMIS12\\_2021\\_REYKJAVIK\\_Strategic-Plan\\_2021-2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arcticcouncil.org/bitstream/handle/11374/2601/MMIS12_2021_REYKJAVIK_Strategic-Plan_2021-2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (дата обращения: 25.06.2021)

станция начнёт функционировать своевременно. Вместе с тем, со стороны федеральных органов нужен постоянный контроль за ходом работ и своевременным выделением средств.

Важно также пересмотреть вопросы финансирования мероприятий в сторону частичного уменьшения ассигнований, выделяемых из федерального бюджета, сократив при этом количество участников и время проведения.

Необходимо вести последовательную работу по обеспечению технологического суверенитета страны в Арктике, более активно подключая к проблемам развития региона наших ближайших союзников по ЕАЭС и БРИКС.

В условиях санкционного давления на Россию и бойкота деятельности Арктического совета очень сложно прогнозировать его дальнейшую работу. Анализ деятельности Совета с марта 2022 г. по настоящее время говорит о том, что по многим направлениям его постоянная программа свернута, особенно это касается шести рабочих групп. К семи западным странам приходит осознание того, что без РФ, которой принадлежит 40% территории Арктического региона, серьёзно и ответственно заниматься проблемами Севера крайне сложно. Результаты их научных исследований по проблеме климата, таяния вечной мерзлоты, сохранения флоры и фауны будут ограничены территориально и не до конца достоверны.

Необходимо готовить проект Декларации (или министерского заявления) по итогам российского председательства (2021-2023 гг.) и достойно передать его в мае 2023 г. Норвегии. Несмотря на принятые решения России не нужно выходить из Арктического совета. Это хорошая площадка для отстаивания наших интересов в регионе. Арктического совета без России быть не может. Нужно время, чтобы это осознали все его участники.

## **РЕФЕРЕНДУМ ОБ ОТМЕНЕ ИСКЛЮЧЕНИЙ В СФЕРЕ ОБОРОНЫ ЕС В ДАНИИ**

***Людмила Олеговна Бабынина***

*кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, руководитель Центра политической интеграции Института Европы РАН*

*1 июня 2022 года в Дании прошёл референдум, по результатам которого страна отменила имевшиеся у неё исключения в рамках оборонной политики ЕС. Теперь Дания сможет принимать участие во всех сферах деятельности Общей политики безопасности и обороны (ОПБО), в том числе в проектах постоянного структурированного сотрудничества (PESCO). Основное влияние на результаты референдума оказал внешний фактор, прежде всего события на Украине. Автор оценивает результаты референдума и последствия отмены исключений в сфере обороны для Дании, ЕС в целом и ОПБО, в частности.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.04

### **Датские «оговорки»**

В 1992 г. на референдуме в Дании большинство населения проголосовало против ратификации Маастрихтского договора. Для выхода из сложившейся ситуации проевропейски настроенная элита страны провела межпартийные переговоры, по итогам которых правительство Дании сформулировало исключения из общих правил ЕС, которые страна хотела бы иметь в будущем, («датские оговорки», *opts-out*) в четырёх сферах: гражданство<sup>33</sup>, юстиция и внутренние дела, оборона и введение единой европейской валюты. На заседании Европейского совета в Эдинбурге в декабре 1992 г. главы государств и правительств государств-членов ЕС согласились с датскими предложениями. После этого в стране был проведен новый референдум, по итогам которого были одобрены Маастрихтский договор и «датские оговорки». Исключения, предоставленные стране, зафиксиро-

---

<sup>33</sup> Формулировка Дании о том, что европейское гражданство не заменяет национальное, а дополняет его, была внесена в основной текст договора. Поэтому фактически исключения действовали в трех оставшихся сферах.

ваны в специальном Протоколе о позиции Дании<sup>34</sup>.

Природа датских исключений неоднородна. В рамках Экономического и валютного союза Дания получила возможность не присоединяться к третьей стадии ЭВС: не вводить евро и сохранить национальную валюту, а также независимость своего Центрального банка<sup>35</sup>. К проектам пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП) Дания может присоединиться, но только через сложную процедуру заключения двустороннего международного договора с ЕС. Причем при обновлении законодательства Союза автоматических изменений в применяемых в Дании нормах не происходит, продолжают действовать те, что прописаны в двустороннем соглашении. В рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) Дания не участвовала «в разработке и осуществлении решений и действий Союза, которые связаны с обороной»<sup>36</sup>, и никаких параллельных соглашений заключать в этой сфере не могла.

Право отменить «оговорки» остаётся исключительно за Копенгагеном. При этом для инициирования отмены необходимо выполнить достаточно сложную процедуру. Согласно ст. 20 Конституции Датского Королевства, в случае передачи части национальных полномочий на наднациональный уровень необходимо, чтобы это одобрили минимум 5/6 членов Фолькетинга. Если такое количество парламентариев не набирается, но есть простое большинство, то необходимо провести референдум<sup>37</sup>. Таким образом, для отмены исключений по введению единой европейской валюты или изменению формата участия страны в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия в любом случае необходимо выполнение указанных в ст. 20 требований.

---

<sup>34</sup> Treaty of Amsterdam. Protocol (No 5) on the position of Denmark. Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

<sup>35</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 16) on certain provisions relating to Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

<sup>36</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

<sup>37</sup> Danmarks Riges Grundlov. Af 5 Juni 1953. Par.20.

Для отмены *opt-out* в сфере обороны формально этого не требуется, поскольку данная область функционирует в ЕС на межправительственной основе и трансфера полномочий не предполагает. Но в пункте 3 во введении к общим замечаниям к законопроекту об Эдинбургском соглашении говорится, что семь партий<sup>38</sup>, которые достигли данного компромисса, согласны с тем, что изменить или отменить исключения можно только путём нового референдума<sup>39</sup>.

В итоге для внесения изменений в существующий формат датского участия в ЕС в любой его части необходимо проводить референдум.

### **Специфика датских исключений в сфере обороны**

В рамках ОПБО исключения для Дании относились к тем решениям и действиям, которые подпадали под действие статей 42 и 43-46 основополагающего Договора. Соответственно, Копенгаген не участвовал в реализации оборонной политики ЕС, но обязался «не препятствовать другим государствам-членам в дальнейшем развитии их сотрудничества в этой области». Согласно положениям Протокола, Дания не финансировала операционные расходы в сфере обороны, не предоставляла военный потенциал Союзу и не голосовала по вопросам, подпадающим под статьи 42 и 43-46<sup>40</sup>. Таким образом, единогласным в Совете ЕС считалось решение, принятое без её участия.

На практике Дания не участвовала в военных операциях ЕС и их финансировании, в работе и проектах Европейского оборонного агентства (ЕАО), Европейского центра спутниковой навигации, в любых проектах постоянного структурированного

---

<sup>38</sup> Партия Прогресса была единственной, представленной на тот момент в парламенте, которая не подписала национальный компромисс.

<sup>39</sup> Edinburg-Afgshrelsen af 12. december 1992 med de erklæring. Pkt.3. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199212K00177> (дата обращения: 5.06.2022)

<sup>40</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Art.5. Official Journal C 202 7.6.2016.

сотрудничества<sup>41</sup> (*PESCO*). Датские военные не входили в состав боевых групп ЕС и, в частности, в *Nordic Battlegroup*, образованную северными странами.

С другой стороны, проекты, связанные с развитием оборонного потенциала Союза, но формально находящиеся за рамками ОПБО, были открыты для Дании<sup>42</sup>. Возможность участия или неучастия в каждом конкретном случае определялась специальными представителями Дании и Юридической службы Совета ЕС. При наличии разногласий решение принимал Суд ЕС, который обычно трактовал исключения в самом узком смысле<sup>43</sup>. Кроме того, датские офицеры и специалисты участвовали в гражданских миссиях ЕС и в ряде инициатив военного взаимодействия, которые были учреждены европейскими государствами на межгосударственной основе вне рамок основополагающего Договора<sup>44</sup>.

### **Референдум 1 июня 2022 г.**

Референдум в Дании 1 июня 2022 г. — это третья попытка отменить имеющиеся у страны исключения из общих правил ЕС. Первые две по введению единой европейской валюты в 2000 г. и об изменении формата исключений, связанных с участием в проектах пространства свободы, безопасности и правосудия, в 2015 г. дали отрицательный результат. Дискуссия о возможной отмене «оговорки» в оборонной сфере также не нова, но до недавнего времени общественное мнение Дании было достаточно консервативно настроено к изменениям.

Ситуация изменилась после 24 февраля 2022 года. На фоне событий на Украине 6 марта 2022 г. премьер-министр Дании, лидер социал-демократической партии, Метте Фредериксен

<sup>41</sup> Кроме Дании, в проектах PESCO не участвует только Мальта.

<sup>42</sup> Подробнее см.: European defense cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS, 2020. P. 34, 39. URL: [https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European\\_defence\\_cooperation\\_and\\_the\\_Danish\\_defence\\_opt\\_out\\_diis\\_april\\_2020.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European_defence_cooperation_and_the_Danish_defence_opt_out_diis_april_2020.pdf) (дата обращения: 5.06.2022).

<sup>43</sup> European defence cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS. 2020. P. 17.

<sup>44</sup> E12, JEF, FNC, NORDEFSCO.



объявила, что с согласия большинства партий в Фолькетинге на 1 июня назначен референдум об отмене исключений в сфере оборонной политики ЕС. Кроме того, правительство обещало постепенно увеличивать расходы на оборону страны, чтобы достичь показателя в 2% от ВВП к 2033 г.

Перед проведением референдума прошли общественные дискуссии, на которых все политические партии высказали поддержку Украине, но на проблему отмены «оговорки» были представлены разные точки зрения. Из парламентских партий три выступали против отмены оборонной *opt-out*, а девять агитировали за<sup>45</sup>.

Крайне правые – Датская народная партия (ДНП) и Новые правые (*Nye Borgerlige*), а также крайне левый – Красно-зелёный альянс (*Enhedslisten*) призывали сохранить имеющиеся исключения. Аргументация партийных лидеров, впрочем, существенно различалась. ДНП и Новые правые выступают приверженцами атлантизма и усиления НАТО в качестве гарантий безопасности Дании. С их точки зрения, создание реальных оборонных структур ЕС приведет к конкуренции с НАТО и ослабит общеевропейскую безопасность и оборону. Датская народная партия, кроме того, традиционно стоит на евроскептических позициях, продвигая идею «меньше ЕС – больше национальных полномочий». Красно-зелёный альянс придерживается более пацифистских взглядов и считает, что милитаризация ЕС не ведёт к созданию устойчивого мира. У партии есть также опасения, связанные с гипотетической возможностью участия датских военных в операциях ЕС в Западной и Центральной Африке.

За отмену исключений в сфере обороны выступили Социал-демократическая партия, Венстре, Радикальная Венстре, Социалистическая народная партия, Консервативная народная партия, Либеральный альянс, Независимые зелёные, Альтернатива и Христианско-демократическая партия. Все партии

---

<sup>45</sup> Folkeafstemning om forsvarsforbeholdet 1. juni 2022. Hvad mener partierne? URL: <https://www.eu.dk/da/forsvarsforbehold/hvad-mener-partierne> (дата обращения: 6.06.2022)

отмечали необходимость более тесного сотрудничества с ЕС в оборонной сфере в новых геополитических условиях. Среди их аргументов необходимо отметить следующие: развитие оборонной политики ЕС не станет альтернативой НАТО, а будет дополнять его; Дания не может в одиночку противостоять новым военным угрозам на европейском континенте; страна должна разделить ответственность за безопасность континента со своими соседями; отмена «оговорки» повысит влияние Дании в ЕС, в том числе, и на формирование оборонной политики Союза. Несколько иные доводы приводили Независимые зелёные, полагающие, что более тесное сотрудничество с ЕС позволит снизить зависимость от США и американской внешней политики.

Явка на референдуме была достаточно высокой – 65,8%, а итоги вполне ожидаемы: 66,9% проголосовавших высказались за отмену исключений из оборонной политики ЕС, которые существовали у Дании 30 лет, 33,1% (достаточно много в текущих обстоятельствах) проголосовали против<sup>46</sup>. Премьер-министр Дании Метте Фредериксен заявила, что довольна результатом референдума, который стал «ясным сигналом» президенту России<sup>47</sup>. Удовлетворение итогом референдума высказали председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен, Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности ЕС Жозеп Боррель и председатель Европейского совета Шарль Мишель, которые подчеркнули значимость единства действий в сфере обороны в текущих обстоятельствах.

Боррель заявил, что, как только правительство Дании официально проинформирует другие государства-члены ЕС о своём решении присоединиться к оборонной политике Союза, на уровне ЕС быстро будут предприняты «все необходимые шаги для обеспечения того, чтобы Дания могла в полной мере уча-

---

<sup>46</sup> Indenrigs- og Boligministeriet. Sedan forløb folkeafstemningen den 1. Juni. URL: <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2022/jun/saadan-forloeb-folkeafstemningen-den-1-juni> (дата обращения: 9.06.2022)

<sup>47</sup> EUObserver. 1June 2022. <https://euobserver.com/tickers/155116> (дата обращения: 9.06.2022)

ствовать во всех аспектах ОПБО»<sup>48</sup>.

Официальные результаты референдума были опубликованы датским министерством внутренних дел 9 июня. После соответствующего решения Фолькетинга правительство Дании проинформировало другие государства ЕС об отмене своих исключений в оборонной сфере. 20 июня министр иностранных дел Королевства Йеппе Кофод передал официальные письма, подтверждающие это, Высокому представителю по иностранным делам и политике безопасности ЕС Жозеппу Боррелю и министру иностранных дел Франции<sup>49</sup> Катрин Колонна. В Протоколе 22 к Договору о Европейском союзе указано, что отмена начнет действовать с первого дня месяца, следующего за уведомлением<sup>50</sup>. Таким образом, с 1 июля 2022 г. Дания присоединилась к сотрудничеству ЕС в сфере обороны и безопасности.

## Выводы

Решение о проведении референдума об отмене исключений в области оборонной политики ЕС в Дании и его результаты были обусловлены текущими событиями на Украине. Именно украинский кризис изменил общественное мнение страны в пользу участия в проектах европейской обороны, как дополнительных гарантий безопасности.

Для левоцентристского коалиционного правительства и лично премьер-министра Метте Фредериксен результаты референдума — крупный внутривнутриполитический успех. Это первый референдум, связанный с отменой или изменениями существующих у Дании исключений из общих правил ЕС, который дал положительный результат. Население Дании, у которого сильны евроскептические настроения и присутствует неготовность

---

<sup>48</sup> Denmark: Statement by the High Representative on the outcome of the referendum on the opt-out in defence matters. URL: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/denmark-statement-high-representative-outcome-referendum-opt-out-defence-matters\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/denmark-statement-high-representative-outcome-referendum-opt-out-defence-matters_en) (дата обращения: 9.06.2022)

<sup>49</sup> Франция в первом полугодии 2022 г. председательствовала в ЕС.

<sup>50</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

передавать дополнительные полномочия на наднациональный уровень, прислушалось в этот раз к мнению проевропейской элиты. Но перспективы отмены оставшихся «оговорок» остаются неясными. Сейчас дебатруется только вопрос о том, что ограничения, существующие у Дании в рамках ПСБП, могут угрожать кибербезопасности страны.

На региональном уровне можно отметить консолидированный подход стран Северной Европы. Швеция и Финляндия подали заявку на вступление в НАТО, а Дания отменила исключения в рамках ОПБО ЕС. Таким образом, страны Северной Европы пытаются продемонстрировать вовлеченность в обеспечение безопасности в Европе, солидарность с партнёрами в рамках существующих военно-политических структур Запада и готовность нести определённые финансовые расходы в данной сфере.

Для ЕС результаты референдума в Дании имеют символическое и политическое значение. Во-первых, продемонстрировано единство объединения на фоне внешних угроз и поддержка общей линии Союза во внешней и оборонной политике. Во-вторых, после брекзита происходит очередное сокращение прописанных в договорах *ops-out*. Таким образом, хотя в политическом дискурсе идеи разноскоростной интеграции остаются популярными и востребованными, на практике сохраняется всё меньше исключений в рамках ЕС-27.

После фактической отмены датских исключений в рамках ОПБО для единогласного принятия решений в Совете потребуется одобрение всех 27 государств-членов. В период председательства Дании теперь не придётся передавать бразды правления в Совете при обсуждении вопросов, связанных с обороной. Страна сможет полноценно участвовать в работе Европейского оборонного агентства, что позволит лоббировать интересы датских компаний, связанных с оборонной промышленностью. С большой долей вероятности Дания присоединится к Nordic Battlegroup, подтверждая солидарность в регионе Северной Европы, и к проектам в рамках PESCO. Предполагаемое датским

правительством увеличение расходов на оборону логично укладывается в данную схему. Участие датских военных в операциях ЕС, видимо, будет избирательным, оно должно быть санкционировано датским парламентом. Из действующих в настоящее время операций оно наиболее вероятно в Боснии и Герцеговине («Алтея») и в военно-морской операции у берегов Сомали («Атланта»). Участие в операциях в Африке пока вызывает сильную критику со стороны части политиков и общества Дании.

В текущих условиях для России важно отслеживать усиление или ослабление потенциала обороны ЕС. В абсолютных цифрах датский вклад в финансирование оборонных инициатив и численность военных контингентов будет не слишком велик, но потенциал высокотехнологичных датских компаний, связанных с оборонной промышленностью, а также опыт действия контингента Дании в Афганистане, позволяют говорить о том, что присоединение Копенгагена к проектам ОПБО будет весьма ценно для ЕС.

## **ПОЧЕМУ БЕЛАРУСЬ НЕ УКРАИНА?**

***Николай Маратович Межевич***

*доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник  
Отдела социальных и политических исследований, руководитель Центра  
белорусских исследований Института Европы РАН*

***Всеволод Владимирович Шимов***

*кандидат политических наук, доцент, ведущий научный сотрудник  
Отдела социальных и политических исследований, Центр белорусских  
исследований Института Европы РАН*

*События, связанные со специальной военной операцией, не только актуализируют украинскую проблематику, но и заставляют нас обратиться к опыту еще одной славянской страны, бывшей республике СССР – Белоруссии. В Республике Беларусь в начале 90-х годов развёртывались те же процессы, что и на Украине. Однако спустя 30 лет политические и экономические результаты постсоветских трансформаций оказались иными. В чём причина подобных различий? Данная записка – один из первых опытов размышления о том, почему Беларусь не Украина?*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.05

### **Постановка вопроса**

После распада СССР две восточнославянские республики, Белоруссия и Украина, избрали разные траектории развития, причём различия начали проявляться практически с первых лет независимости. Украина избрала путь геополитического разворота на Запад с редкими элементами многовекторности, дистанцированием от России, а также усиления этнического национализма во внутренней политике. Белоруссия пошла по пути сохранения тесных кооперационных связей с РФ, большую часть прошедшего тридцатилетия имела крайне неоднозначную и порой открыто конфликтную историю взаимоотношений с западным миром, стала единственной республикой бывшего СССР, где русский язык получил статус государственного и остался основным языком не только бытового общения, но и государственного делопроизводства и системы образования.

При всех проблемах российско-белорусского сотрудничества

в отдельные годы, отметим, что даже в периоды спада оно всегда было более стабильным, чем российско-украинское в лучшие моменты.

В 1997 году при подписании Договора о дружбе и сотрудничестве между РФ и Украиной, как и в 2019-2020 гг. применительно к отношениям Беларуси и России, указанные вектора сотрудничества не воспринимались как очевидные. События 2022 года наглядно продемонстрировали разницу результатов стратегий развития, избранных Белоруссией и Украиной. Украина пришла к обострению внутренних противоречий, потере территорий и конфликту с РФ. Белоруссия осталась стабильным и устойчивым государством и обществом.

Вместе с тем, Белоруссии неоднократно пророчили «украинский сценарий». Более того, в первые годы независимости Белоруссии (1991-1994 гг.) здесь наблюдались примерно те же тенденции, что и на Украине: рост этнического национализма, диктующего свою повестку государству, и геополитический дрейф на Запад. Политический кризис 2020 г., разразившийся после президентских выборов в Беларуси 9 августа, также был интерпретирован многими наблюдателями как «белорусский майдан», в итоге не удавшийся.

В связи с этим изучение сходств и различий в эволюции белорусского и украинского обществ в постсоветский период представляется важной исследовательской задачей. Это поможет объяснить, почему близкородственные и исторически тесно связанные страны развивались в последние 30 лет внешне столь не одинаково, а также адекватно оценить риски сползания к «украинскому сценарию» в Белоруссии.

## **К истории вопроса**

В первую очередь, следует отметить культурно-историческую общность Белоруссии и Украины, обуславливающую сходство тенденций, угроз и вызовов, с которыми столкнулись белорусское и украинское общества в постсоветский период.

Оба государства характеризуются наличием болезненного

конфликта идентичностей и остро стоящим языковым вопросом. Корни этих противоречий имеют общую природу. Уже во второй половине 19-го и начале 20-го вв. в Российской империи велись споры, являются ли белорусы и украинцы отдельными этносами или только этнографическими группами в составе большого русского народа. Соответственно, говоры белорусских и украинских крестьян того времени могли интерпретироваться сторонниками разных версий национального самоопределения либо как отдельные языки, либо как диалектные разновидности русского языка.

Причины этого конфликта идентичностей достаточно очевидны. Представления о национальном единстве всех восточных славян основаны на апелляции к идее Древней Руси как их общей исторической колыбели, а языковые отличия, по мнению многих лингвистов 19-го в., не превышали различия между отдельными немецкими или итальянскими диалектами. С другой стороны, многовековое пребывание под властью Литвы и Польши наложило на язык, материальную и духовную культуру проживавших в этих государствах восточных славян свой отпечаток, что позволило говорить о них как об отдельных народах. Свой вклад в разгорающийся конфликт идентичностей и исторических интерпретаций вносила и конкуренция России и Польши за доминирование на этих пограничных землях.

В советский период конфликт идентичностей был авторитарно разрешён большевиками, признавшими «историческую правду» за последователями белорусского и украинского национализма и осудившими идею общерусского единства как «великодержавный шовинизм». Белорусы и украинцы были признаны отдельными этническими (т.е. основанными на идее своей культурно-языковой особенности) нациями и получили государственность в формате союзных республик.

Вместе с тем, советская национальная политика была противоречивой. Если в 1920-е и в начале 1930-х гг. преобладающим был тренд на «коренизацию», т.е. на форсированное развитие национальных языков, в том числе и вытеснение ими русского,



а также выдвижение национальных кадров в союзных республиках, то уже во второй половине 1930-х гг. берётся курс на укрепление советского патриотизма, а в отношении «национальных кадров», включая творческую интеллигенцию, проводятся репрессии и чистки.

В условиях централизованного государства формирование единого экономического комплекса закономерно вело к укреплению роли русского языка как межнационального. В случае с Белоруссией и Украиной, где изначальная этническая дистанция с русскими была невелика, а национальное сознание местного населения оставалось неустойчивым и размытым, русский язык быстро завоёвывает статус «престижного» и «городского», постепенно становясь основным средством общения, в первую очередь в крупных городах.

В послевоенный период в СССР в отношении русских, белорусов и украинцев утверждается концепция «трех братских народов», во многом воспроизводящая установки дореволюционной идеи «триединого русского народа». Это также способствовало размыванию межнациональных барьеров внутри восточнославянского населения СССР и формированию представлений о нём как о фактически одном народе.

К моменту распада СССР Белоруссия и Украина мало подходили на культурно герметичные этнические нации, каковыми официально считались, и характеризовались широким (в случае Белоруссии – фактически тотальным) распространением русского языка и культурным тяготением к России. Таким образом, можно говорить об определённом противоречии между процессами фактической этнополитической консолидации восточнославянского населения СССР на базе русского языка и культуры и его политико-административным разделением на три национальные республики. И если в условиях централизованного советского государства это противоречие носило скрытый характер, то после его распада оно стало во многом определять политическую жизнь Белоруссии и Украины и их отношения с Россией.

Основными бенефициарами распада СССР в Белоруссии

и на Украине стали местные элиты, получившие в свои руки полный политический суверенитет, и национальная творческая интеллигенция, наконец, избавившаяся от «культурной гегемонии» Москвы.

Сам факт разрушения СССР и обретения независимости требовал легитимации, т.е. формирования некоей идеологии новых независимых государств. Роль такой идеологии практически сразу занимает этнический национализм, который уже де-факто был основой государственности БССР и УССР в рамках Советского Союза, пусть и в сильно смягченном виде и в рамках марксистско-ленинской парадигмы. В рамках этнического национализма уже была готова мифология государственного суверенитета как высшей ценности и извечной мечты белорусского и украинского народов.

С самого начала украинский и в существенно меньшей степени белорусский национализм носили антироссийский и русофобский характер. Поскольку оба национализма были этническими, т.е. основанными на представлениях о культурно-языковой герметичности и самодостаточности белорусской и украинской наций, широкое распространение русского языка и его фактическое преобладание в быту в рамках этих идеологий рассматривалось как угроза национальному бытию украинцев. В качественно меньшей степени эта же проблема проявилась и в Беларуси. Соответственно, в первые годы независимости борьба с «русификацией» становится основой национальной политики как на Украине, так и в Белоруссии. Это предполагало установление монополии белорусского и украинского языков в качестве государственных и последовательное выдавливание русского языка из всех сфер жизни — культуры, образования, делопроизводства, сферы обслуживания и, в конечном счете, бытового общения. Разумеется, в Беларуси этого было невозможно достичь даже карательными мерами. Национально ориентированная оппозиция, а другой так и не появилось, фактически ставила вопрос о предпочтениях для белорусского языка. Иная ситуация сложилась на Украине, где русский язык начал вытесняться из всех сфер общественной жизни.

ни начиная с 1991 года.

В Белоруссии в первые годы независимости в качестве государственного праздника пытались установить «день белорусской воинской славы», отмечаемый 8 сентября. В этот день в 1514 году войска Великого княжества Литовского под командованием князя Константина Острожского разбили московское войско неподалеку от города Орша. В современной националистической мифологии это событие трактуется как победа «белорусского оружия» над «московским агрессором». Для развенчания этого мифа потребовались годы и личное участие Президента Беларуси А.Г. Лукашенко.

В идеологической сфере это сопровождалось распространением мифологии о якобы извечной борьбе белорусов и украинцев за свободу и независимость против России, представлений о России как об извечном, экзистенциальном враге. Однако, в частных беседах представители белорусской оппозиции достаточно открыто и на великолепном русском языке говорили о том, что им национализм нужен для прихода к власти. Значительная часть белорусских националистов просто не владеет белорусским языком.

### **Роль Запада во внутривнутриполитических процессах на Украине и в Беларуси**

В продвижении националистических нарративов очень большую роль играли многочисленные западные НКО, которые стали проникать в Белоруссию и на Украину с первых лет независимости, а также деятели националистической эмиграции. Сразу укажем, украинская эмиграция была качественно и количественно многократно сильнее белорусской. Обретение Украиной независимости сопровождалось церемонией передачи символов власти президенту Л. Кравчуку от так называемого правительства Украинской народной республики в изгнании. Впоследствии выходцы из канадской и американской диаспор играли активную роль в общественно-политической жизни Украины, а учебники украинско-канадского историка Ореста

Субтельного стали основой школьного курса истории.

В Белоруссии эти процессы не зашли и не могли зайти так далеко, но аналогичные тенденции прослеживались. Так, в 1993 г. широко отмечалось 75-летие так называемой Белорусской народной республики (БНР), в котором принимали участие спикер Верховного Совета С. Шушкевич, представители творческой интеллигенции (писатели и поэты Василь Быков, Нил Гилевич, Рыгор Бородулин и др.), а также глава «правительства БНР» Иосиф Сажич, известный коллаборационист в годы Великой Отечественной войны, впоследствии бежавший на Запад и проживавший в США.

Это явление не было уникальным. Аналогичные процессы происходили в государствах Прибалтики, где выходцы из эмиграции не только стали играть значительную роль в местной политике, но и оказывались на высших государственных должностях (президенты Вайра Вике-Фрейдберга в Латвии и Валдас Адамкус в Литве).

Вместе с тем, осуществить радикальный и быстрый разворот на Запад под знамёнами этнического национализма по прибалтийскому образцу Белоруссия не могла, а Украина смогла сделать это лишь в последние годы. Это обуславливалось как экономическими (высокая зависимость от российских энергоносителей и рынков сбыта), так и социокультурными факторами. Этнический национализм в обоих государствах стал не объединяющей, а раскалывающей идеологией, вызвавшей сопротивление и неприятие значительной части русскоязычного населения. Споры и конфликты по поводу языковой политики и интерпретаций событий прошлого стали фоном политической жизни обеих стран в постсоветский период.

Элиты обоих государств были вынуждены искать баланс между нуждами национального строительства на основе этнического национализма и необходимостью сохранять тесные отношения с Россией, а также учитывать интересы русскоязычного населения. Баланс этот на Украине и в Белоруссии оказался принципиально различным. Почему так произошло, несмотря

на то что оба государства, как было показано выше, в постсоветский период находились в зоне сходных тенденций и вызовов?

Как представляется, принципиальный выбор в пользу сохранения этнонационалистической модели как базовой для Украины был сделан в годы президентства Л.Д. Кучмы. Кучма пришёл к власти в 1994 г. с программой интеграции с Россией и был поддержан преимущественно русскоязычными и промышленными регионами юго-востока Украины, недовольными как падением уровня жизни, так и ростом украинского национализма. Однако от реализации этой программы он, в конечном счете, отказался, и в 1998 г. выиграл выборы уже за счет поддержки преимущественно западных и центральных областей, где были сильны националистические тенденции.

Почему так произошло? Во-первых, сам украинский национализм как политический фактор оказался достаточно силён для того, чтобы его использовали как субстрат для выращивания «не России». Он изначально имел прочную социальную базу, прежде всего, в западных областях, где украинское движение получило благоприятные условия для развития ещё во времена вхождения этого региона в состав Австро-Венгерской империи. В центральных областях Украины советская украинизация также увенчалась относительным успехом. Здесь благодаря относительно низкому уровню урбанизации местные украинские говоры не подвергались сильному ассимилирующему воздействию русского языка и культуры, и в рамках советского национально-го строительства сложилась относительно целостная украинская идентичность.

Думается, это одна из причин, почему Кучма решил не идти на конфликт с украинским национализмом, а опереться на него, лишь смягчая наиболее радикальные проявления.

Во внутренней политике при Кучме продолжалась украинизация государственного аппарата, системы образования, культуры и СМИ, хотя, возможно, и шла не так быстро, как того хотели радикалы, зато это позволяло гасить напряжённость в

языковом вопросе.

Во внешней политике Украина при Кучме продолжала осторожный дрейф на Запад, но при этом украинскому президенту удалось выстроить систему личных отношений с российским руководством, обеспечив Украине льготный доступ к российским энергоносителям и рынку. Вершиной кучмовской дипломатии на российском направлении стал Договор о дружбе, сотрудничестве и партнёрстве между Российской Федерацией и Украиной 1997 г., при этом ни в какие интеграционные объединения с Россией Украина не вступала.

Умеренная политика Л.Д. Кучмы подготовила почву для последующей националистической радикализации. Украинизаторская работа государства в сочетании с деятельностью западных сетей влияния, чувствовавших себя при Л.Д. Кучме свободно, способствовали дальнейшей радикализации украинского национализма, росту его амбиций и appetитов. Кроме того, продолжался рост его социальной базы, в первую очередь, за счёт молодёжи, проходившей обработку через новую систему украинских СМИ и образования, а также общественных организаций и инициатив.

Политическая система на Украине при Л.Д. Кучме оставалась достаточно плюралистичной. В стране формировалась система влиятельных олигархических группировок, а президент не имел полного контроля ни над СМИ, ни над силовым аппаратом. Именно поэтому Кучме, в конечном счёте, не удалось провести во власть своего преемника В.Ф. Януковича, а «кучмизм» оказался сметён «оранжевой революцией», тон в которой задавали националистические и прозападные структуры движения. События 2004 г. продемонстрировали выраженный идеологический раскол на Украине, имевший в том числе региональное измерение («русский» Юго-Восток против «украинских» Центра и Запада). Вместе с тем, они показали, что именно националистические структуры являются на Украине основной политической силой, имеющей существенное организационное и информационное преимущество, хорошо структурированной и

способной подавить глухое и идеологически не оформленное недовольство русскоязычных регионов.

Повторный ренессанс «кучмизма» случился в 2010-13 гг. при В.Ф. Януковиче, пришедшем к власти на волне недовольства экономически провальной политикой «оранжевого» правительства В.А. Ющенко, которая в сочетании с дальнейшим ростом националистических тенденций разозлила и оттолкнула значительную часть населения.

Янукович действовал в условиях сильно разросшейся и радикализованной по сравнению с временами Кучмы сети националистического влияния. Поэтому его стремление к геополитическому балансированию, попытки одновременно заигрывать и сглаживать наиболее радикальные проявления украинского национализма привели к фронде, вылившейся в «евромайдан».

События 2014 г. перевели латентный конфликт внутри Украины в «горячую» фазу. В результате наиболее пророссийские регионы, Крым и Донбасс, либо покинули состав Украины, либо оказались в зоне боевых действий. На оставшейся под контролем Киева территории консолидировался радикально националистический режим, зачистивший любые проявления инакомыслия и перешедший к систематическому обрубанию связей с Россией, как экономических, так и гуманитарных.

Закономерным следствием этой националистической трансформации Украины стало её втягивание в открытый конфликт с Россией в 2022 г., поскольку политических сил, способных противостоять радикальному украинскому национализму и предлагать конструктивную внутри- и внешнеполитическую повестку, в стране попросту не осталось. Парадоксальным образом почву для такого катастрофического развития событий заложил именно внешне умеренный и компромиссный «кучмизм».

### **Западная Белоруссия – не Западная Украина**

В Белоруссии аналогичные тенденции развивались принципиально иначе, чем на Украине, в силу ряда важных особенностей белорусского общества и государства. В первую очередь,

белорусский национализм оказался значительно слабее украинского. Он не имел своего региона базирования, а его социальная база ограничивалась преимущественно творческой гуманитарной интеллигенцией.

Западная Белоруссия не создавала идеологической альтернативы. В экономическом, политическом и даже этническом плане можно говорить о нюансах по отношению к остальной части Республики, но не более. Авторы записки связывают это с процессами индустриализации и урбанизации, которые в Белоруссии имели гораздо более всеохватный и равномерный характер, чем на Украине. К моменту распада СССР белорусское общество подошло преимущественно городским (76%) и русскоязычным (о связи урбанизации и языковой «русификации» было сказано выше), а нужды белорусского промышленного комплекса и интересы связанных с ним групп напрямую подталкивали к более тесной интеграции с Россией.

Уже в первые годы белорусской независимости (1991-94 гг.), когда идеологическую повестку задавали объединённые вокруг Белорусского народного фронта националисты, наметилось противостояние Верховного совета, где в основном группировались белорусские националисты, и «технократического» правительства В.Ф. Кебича, ориентированного на сохранение и укрепление интеграционных связей с Россией.

А.Г. Лукашенко, который, как и Л.Д. Кучма, пришел к власти в 1994 г. под лозунгами сближения с Россией, имел гораздо меньше оснований действовать с оглядкой на националистов и мог позволить себе гораздо более радикальные шаги. В 1995 г. им был инициирован референдум, по результатам которого русский язык получил статус государственного наравне с белорусским, а на протяжении 1996-1999 гг. был подписан масштабный пакет документов, заложивших институциональные основы Союзного государства России и Белоруссии.

Белоруссия, будучи небольшим и внутренне достаточно однородным государством, не породила системы региональных олигархических групп, как на Украине. Украинский олигарх в



экономическом измерении ничем не отличался от российского. Белорусский «олигарх» в понимании его российского коллеги — не более, чем очень богатый человек. А.Г. Лукашенко сформировал сильную централизованную персоналистскую систему власти с жёстким контролем не только над силовыми структурами, но и над местными «олигархами». В России олигархи пытались диктовать свою волю государству, но это уже история. На Украине олигархи сохраняют свои позиции даже в условиях СВО. А в Беларуси «олигарх» — это человек, которому власть разрешила быть «олигархом».

Это обстоятельство — результат того, что после непродолжительной борьбы президента и Верховного совета в 1994-1996 гг. в Белоруссии установился режим «суперпрезидентской» республики с чрезвычайно широкими полномочиями главы государства.

На Западе эти трансформации были приняты в штыки как «возрождение авторитаризма», что, в конечном счете, также способствовало ориентации Белоруссии на Россию, затормозив развитие западных сетей влияния в гражданском обществе и элитах.

Вместе с тем, говорить о том, что Белоруссия полностью избежала соблазнов «кучмизма», нельзя. Так или иначе, А.Г. Лукашенко постоянно приходилось искать баланс между интеграцией с Россией и укреплением белорусского суверенитета и национальной идентичности. Иной идеологической платформы, кроме белорусского этнического национализма, в распоряжении попросту не было. Поэтому белорусский национализм, пусть и в предельно смягченном виде, всегда оставался элементом национального строительства. Проявлениями этого было осторожное, но последовательное расширение сферы применения белорусского языка, формирование исторических нарративов, апеллирующих к эпохам Великого княжества Литовского и Речи Посполитой как якобы «золотому веку» белорусской государственности, отказ от концепции Древней Руси как общей колыбели белорусов и русских. Вместо этого продви-

галась идея Полоцкого княжества как первой формы белорусской государственности.

Особенно заметны эти тенденции стали в конце 2000-х и в 2010-х гг., когда стал очевиден временный кризис Союзного государства, а во внешней политике официального Минска всё более отчётливо проявлялись тенденции вполне «кучмовской» многовекторности.

Внутри Белоруссии в этот период также консолидировались группы, ориентированные на более прозападный и националистический курс – IT-сектор и прочий связанный с Западом бизнес, новое поколение творческой элиты и журналистов, где националистические настроения традиционно были особенно сильны. С развитием интернета именно эта среда сформировала сеть новых влиятельных СМИ, таких, как ныне закрытый и признанный экстремистским портал tut.by, которые оказывали сильное воздействие на формирование общественного мнения. Наконец, в рамках многовекторного внешнеполитического курса происходила относительная либерализация и внутренней политики, благодаря чему в республику проникали западные неправительственные организации, быстро вошедшие в синергию с местным националистическим «гражданским обществом».

Закономерным итогом этих процессов стали события 2020 г., очень напоминающие «оранжевую революцию» на Украине, где курируемое западными сетями влияния националистическое «гражданское общество» свергло «кучмистский» режим, заменив его более радикальным, прозападным и антироссийским.

Провал этого сценария в Белоруссии был обусловлен тем, что здесь отсутствовали конкурирующие олигархические группировки, заинтересованные в перевороте, а государство сохранило полный контроль над силовым аппаратом. Это не единственные причины. Большинство белорусского общества достаточно осторожно отнеслось к событиям на Украине и проголосовало за стабильность власти.

## **Выводы**

Если на Украине «кучмизм» неизменно заканчивался приходом всё более националистических и антироссийских режимов, то в Белоруссии произошло прямо противоположное. Условно «полу-кучмистский» период 2014-2020 гг. завершился неудачной «оранжевой революцией», результатом которой стал разгром националистических сил, а в условиях усугубляющейся геополитической конфронтации, спусковым механизмом для которой послужила ситуация на Украине, Белоруссия оказалась в одном лагере с Россией.

Вместе с тем, белорусский этнический национализм и связанные с ним угрозы остаются долговременным фактором белорусской политической жизни и белорусско-российских отношений.

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ

## ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА ГЕРМАНИИ

### В УСЛОВИЯХ ВНУТРЕННИХ И ВНЕШНИХ ВЫЗОВОВ

**Владислав Борисович Белов**

*кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник,  
заместитель директора по научной работе,*

*заведующий Отделом страновых исследований,*

*руководитель Центра германских исследований Института Европы РАН*

*Автор рассматривает первый год деятельности новой правительственной коалиции в Германии – в составе СДПГ, «Союза 90 / Зелёные», СвДП – с точки зрения партийно-политического и социально-экономического развития. Этот период характеризовался непростыми условиями внутренних и внешних вызовов, часть из которых перешла из 2021 года, а другие оказались новыми и почти непредсказуемыми для экспертного сообщества.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.06

### Партийно-политические процессы

#### Новый председатель ХДС

22 января 2022 г. депутаты проходившего в онлайн-формате съезда ХДС подавляющим большинством избрали нового председателя партии. Им стал 66-летний Фридрих Мерц<sup>51</sup>. Это была его третья попытка, первые две закончились неудачно: в декабре 2018 г. он проиграл Аннегрет Крамп-Карренбауэр, а в январе 2021 г. – Армину Лашету. В тот же день были переизбраны руководящие органы партии. Новым генеральным секретарём стал бывший сенатор Берлина по социальным вопросам 46-летний Марио Чая, сменивший на этом посту Пауля Цимяка. Заместителями председателя стали: премьер-министр Саксонии Михаэль Кречмер, руководитель экономического крыла партии

---

<sup>51</sup> Более подробно см.: Белов В.Б. Новый председатель ХДС Ф. Мерц – новые перспективы для партии? // Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск I) №1, 2022 (№268). – С. 5-13. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1120220513>

Карстен Линнеманн, члены бундестага Сильвия Бреер и Андреас Юнг, министр образования земли Шлезвиг-Гольштейн Карин Прин. Бывшая долгие годы вице-председателем Юлия Клёкнер стала казначеем. На очном съезде партии 9 сентября, как и планировалась, была утверждена новая для партии должность заместителя генсека. По рекомендации Ф. Мерца, большинство поддержало кандидатуру депутата бундестага Кристины Штумпп. Результаты были подтверждены участниками съезда в письменном виде в конце января 2022 года.

Ангела Меркель накануне съезда отклонила предложение А. Лашета стать почётным председателем ХДС, полагая, что такой пост «не соответствует нынешнему времени». Последний раз эту должность (до начала 2000 г.) занимал Гельмут Коль. Тем самым, бывшая канцлерин прервала действие одной из традиций христианских демократов.

Ф. Мерц возглавил вторую по величине в Германии (после СДПГ) народную партию — ХДС, которая в союзе с баварской ХСС с декабря 2021 г. в третий раз в своей истории стала оппозиционной силой в бундестаге. Обе партии изначально отказалась от взаимодействия с маргинальными и, с их точки зрения, «антидемократическими» представителями двух других оппозиционных фракций — «Альтернативы для Германии» и партии «Левая». Глава ХДС уже на съезде обозначил себя в качестве лидера оппозиции, обвинив канцлера О. Шольца в неспособности предложить решения по обязательной вакцинации, высокой инфляции и украинскому конфликту<sup>52</sup>. Он пообещал «контролировать правительство» и «быть вызовом» для главы кабинета. В течение года он последовательно выполнял своё обещание, уделяя особое внимание критике бюджетной политики и антикризисным мерам правительства. Во внешнеполитической сфере Ф. Мерц — убеждённый сторонник укрепления европейской интеграции и углубления отношений ФРГ и ЕС с США. Он занимает жёст-

---

<sup>52</sup> Так, Ф. Мерц заявил, что общественность даже не знает, ведёт ли и в какой форме новый канцлер переговоры с американскими партнёрами в связи с украинским кризисом.

кую позицию по отношению к Пекину и Москве, полагая, что именно высшее российское руководство несёт ответственность за кризис в отношениях коллективного Запада и РФ.

Основная внутривнутриполитическая задача нового лидера состоит в выводе христианских демократов из глубокого кризиса и восстановлении позиций на земельном и федеральном уровне. Среди ближайших целей ХДС он обозначил необходимость побед на весенних выборах в Сааре, Шлезвиг-Гольштейне, Северном Рейне – Вестфалии и даже осенью в Нижней Саксонии. В среднесрочной перспективе – в 2025 г. обеспечить первое место на выборах в федеральный парламент. С избранием Мерца завершилась не только эра А. Меркель, но и затянувшаяся трехлетняя фаза поиска партией новой идентичности.

Начался сложный период определения консервативной ориентации, учитывающей современные вызовы, в т.ч. в общественном и научно-техническом развитии. С самого начала было ясно, что новому председателю придётся выстраивать путь между Сциллой ультраконсерваторов в ХДС и Харибдой социал-либералов, где ему предстоит потерять прежних и обрести новых сторонников, и в итоге – найти общий знаменатель для всех партийных направлений. Руководство партии в течение актуального оппозиционного периода должно определить свои уникальные преимущества как одной из (пока ещё) народных партий («что можем мы такого, что не могут другие» и «что из этого нам нужно взять») – и на этой основе выстроить свой обновлённый партийно-политический бренд. Прошлый период оппозиции (в конце 90-х – начале нулевых годов) в этом плане был не таким сложным: выборы в основном проиграл Г. Коль, а ХДС сохранила позиции одной из ведущих политических сил. Среди нынешних проблем – возрастная структура сторонников христианских демократов и их баварских партнёров, в которой высока доля представителей поколения конца пятидесятих-шестидесятых (бэби-бумеров). В течение каждого из последних четырёх легислатурных периодов из жизни уходило около 1 млн граждан, ранее отдававших голоса за ХДС/ХСС. И этот процесс

продолжится.

Одновременно в течение года велась работа по улучшению отношений с «сестринской» партией ХСС, которая также теряет электоральную популярность и находится в поиске путей преодоления внутривнутрипартийных противоречий и выхода из кризиса, в т.ч. через выстраивание конструктивной коммуникации с традиционным электоратом (представителями малого и среднего бизнеса, ремесленниками, индивидуальными предпринимателями, мелкими торговцами и фермерами) и более сильную ориентацию на жителей современных городских агломераций. Об этом шла речь на рабочей встрече руководства партий блока в начале сентября.

Она предшествовала вышеупомянутому съезду ХДС в Ганновере 9-10 сентября, который принял Хартию фундаментальных ценностей и утвердил квоту женщин в руководящих партийных органах — к 2025 г. она должна составить 50%. Выступления Ф. Мерца, делегатов, состоявшиеся дискуссии позволяют утверждать, что процесс модернизации партии начался, но он будет долгим и непростым<sup>53</sup>. Это подтвердилось через месяц: на выборах в парламент Нижней Саксонии христианские демократы потерпели поражение.

### **Выборы в ландтаги четырёх земель**

Весной прошли выборы в ландтаги федеральных земель Саар, Шлезвиг-Гольштейн Северный Рейн — Вестфалия (СРВ)<sup>54</sup>. В начале октября граждане Нижней Саксонии, имеющие право голоса, избрали новый состав земельного парламента<sup>55</sup>. Для всех

---

<sup>53</sup> Günther A. Auf der Suche nach Erneuerung. Tagesschau. 11.09.2022. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/cdu-parteitag-255.html> (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>54</sup> Более подробно см.: Белов В.Б. Земельные выборы в Германии как индикатор партийно-политических тенденций на федеральном уровне // Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск II) №17, 2022 (№284). — С. 43-51. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytiks21720224351>

<sup>55</sup> Более подробно см.: Белов В.Б. Выборы в Нижней Саксонии на фоне экономических проблем и энергетического кризиса в Германии // Статья в

партий «светофорной» коалиции и оппозиционных сил их результаты были важны с точки зрения определения тенденций их положения и развития в политическом пространстве Германии не только на региональном, но и федеральном уровне.

## Саар

Убедительную победу в этой одной из самых маленьких земель Германии (меньше только Бремен) 27 марта одержала СДПГ, получившая 43,5% голосов (+13,9%). Партия впервые с 1999 г. выиграла земельные выборы во многом благодаря её лидеру Анне Редингер (была министром экономики в коалиции под руководством ХДС)<sup>56</sup>. 25 апреля она сформировала однопартийное правительство. Христианские демократы с 28,5% голосов (-12,2%) были вынуждены уйти в оппозицию, которую они разделили с нерукопожатной «Альтернативой для Германии».

Зелёные и либералы провели неплохие кампании, но им совсем немного не хватило электоральной поддержки для возврата в ландтаг. Левые, потеряв 10,2%, покинули его.

В центре предвыборной кампании были вопросы сохранения рабочих мест, состояния инфраструктуры, пандемии, климата и энергетической трансформации<sup>57</sup>. Это отражало особенности происходящих в земле структурных сдвигов — после окончания эры угольной промышленности наступила эра коренных изменений в автомобилестроении. С точки зрения компетенций, в решении почти всех вопросов (за исключением пандемии) социал-демократы в опросах существенно опережали оппонентов из ХДС.

Федеральное руководство СДПГ осторожно отнеслось к

---

журнале «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск II) №23, 2022 (№290). — С. 5-12. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics42320220512>

<sup>56</sup> Наряду с Франциской Гиффи в Берлине, Мануэлой Швезиг в Мекленбурге — Передней Померании и Малу Дрейер в Рейнланд-Пфальце Редингер стала четвёртой женщиной — главой земельного правительства. В остальных двенадцати землях посты премьер-министров занимают мужчины

<sup>57</sup> В отличие от двух последующих земельных выборов «фактор Украины» был маргинальным в ходе предвыборной кампании.



успеху своей земельной организации, понимая, что во многом он был достигнут за счет профессиональных и личных качеств её руководителя, поэтому судить о популярности партии можно будет только по выборам в других землях в мае. И эти опасения оправдались.

### **Шлезвиг-Гольштейн**

Итоги прошедших 8 мая выборов в этой земле, которая немногим больше Саара, оказались зеркальными. ХДС победила с 43,4% (+11,7% в сравнении с 2017 г.), т.е.с почти таким же результатом, как у саарских социал-демократов. Партии не хватило одного места в ландтаге для создания однопартийного правительства. СДПГ проиграла основным конкурентам, получив самые низкие в её истории 16% (-11,3%) и заняв не второе, а третье место. «Союз 90 / Зелёные» опередили её с исторически самым высоким результатом – 18,3% (+5,4%). СвДП, потеряв 5,1%, всё-таки прошла в ландтаг, набрав 6,4%. Немногим меньше получил Союз избирателей Южного Шлезвига (SSW) – 5,7%, лучший результат с 1950 г. Эта партия, выражающая интересы датского и фризского меньшинств, освобождена от пятипроцентного барьера и была представлена в предыдущих ландтагах. Барьер не преодолела «Альтернатива для Германии», набравшая лишь 4,4% и впервые в своей новейшей истории покинувшая парламент земли. Партия «Левая», как и в 2017 г., вновь не набрала 5%, получив только 1,7%.

Значительный вклад в победу ХДС внёс ключевой кандидат, премьер-министр Шлезвиг-Гольштейна Даниэль Гюнтер. Как и в Сааре, победу определил личный фактор. Главными темами предвыборной кампании были энергетика, климат, охрана окружающей среды, инфраструктура, особенно транспортная, кризис вокруг Украины.

Высокие результаты ХДС давали земельному руководству широкие возможности для определения партнёров по коалиции – от продолжения «ямайской» модели до выбора одного из её участников – либералов или зелёных. Партнёрство с SSW Д.

Гюнтер исключил сразу. Зондирование премьером желаемого им сохранения трёхпартийного правительства показало отсутствие такой перспективы. В итоге ХДС через две недели после выборов решил продолжить обсуждение будущего взаимодействия с зелёными, которые по праву считали себя вторыми победителями и провалили идею «ямайки». 22 июня переговорщики согласовали текст коалиционного договора. 29 июня был сформирован чёрно-зелёный кабинет министров во главе с Гюнтером<sup>58</sup>.

Сопредседатель СДПГ Заския Эскен после сокрушительного поражения выразила уверенность, что в своей традиционной вотчине – Северном Рейне – Вестфалии – они победят, и будущим премьер-министром СРВ станет их лидер Томас Кучаты. Как показали дальнейшие события, это были напрасные надежды.

### **Северный Рейн – Вестфалия**

Выборы в самой крупной земле Германии прошли 15 мая. Традиционно голосование за места в ландтаг СРВ считается «маленькой репетицией» выборов в бундестаг. Победили христианские демократы: 35,7% – показатель, оказавшийся более высоким не только по сравнению с 2017 г. (+2,8%), но и по отношению к данным опросов. Во многом это заслуга действующего премьер-министра земли Хендрика Вюста, сменившего на этом посту в октябре 2021 г. Армина Лашета, подавшего в отставку после неудачно проведённой предвыборной кампании в бундестаг. На финишной прямой он опередил основного конкурента – ключевого кандидата от СДПГ Т. Кучаты. До последнего момента разница в предпочтениях избирателей в отношении двух народных партий, получивших поддержку федеральных политиков (канцлера О. Шольца и лидера ХДС Ф. Мерца), была минимальна. Но в итоге социал-демократы с 26,7% голосов (самый низкий показатель в истории) заняли второе место, потерпев

---

<sup>58</sup> Günther als Ministerpräsident wiedergewählt. ZDF. 29.06.2022. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/guenther-schleswig-holstein-ministerpraesident-wahl-100.html> (дата обращения: 15.10.2022)

сокрушительное поражение в земле, считавшейся их вотчиной (-4,6%). Вторыми победителями, как и в Шлезвиг-Гольштейне, стали зелёные, увеличившие присутствие в земельном парламенте в три раза. Они получили 18,2% (+11,8%) благодаря удачной кампании их кандидата Моны Нойбауэр и поддержке федеральных политиков – Р. Хабека и А. Бербок.

К неудачникам можно отнести свободных демократов, набравших 5,9% (-6,7% по сравнению с 2017 г.). Очередное поражение на земельных выборах потерпела партия «Левая», получившая 2,1% (-2,8%). Сохранить своё присутствие в ландтаге удалось АдГ (5,4%). Это произошло накануне партийного съезда в середине июня, на котором делегаты приняли решение о будущем руководстве партии.

Как и на федеральных выборах в сентябре 2021 г., судьбу коалиции определяла партия «Союз 90 / Зелёные». Она могла выбрать между ХДС (кенийский, т.е. чёрно-зелёный вариант) и СДПГ с СвДП (светофорный, т.е. красно-зелёный-жёлтый). Изначально приоритетной была первая опция. Состоявшийся в СРВ 29 мая местный партийный съезд зелёных и расширенное заседание правления ХДС приняли решение о начале коалиционных переговоров. Они закончились созданием первого в истории земли чёрно-зелёного правительства, приступившего к работе под руководством Х. Вюста 28 июня<sup>59</sup>.

Выборы в Шлезвиг-Гольштейне и СРВ закрепили актуальные партийно-политические тенденции на федеральном уровне – рост популярности ХДС и «Союза 90 / Зелёные», а также их лидеров – Ф. Мерца, Р. Хабека и А. Бербок. Одним из важных факторов стала их критика социал-демократов – федерального канцлера О. Шольца и министра обороны К. Ламбрехт, занявших сдержанную позицию в отношении поставок тяжёлых видов вооружения Украине. Однако осенние выборы в Нижней Саксонии показали, что в этой тенденции есть свои особенности и данный рост не является однозначно устойчивым.

<sup>59</sup> Das Landeskabinett von Nordrhein-Westfalen. URL: <https://www.land.nrw/landeskabinett> (дата обращения: 15.10.2022)

## Нижняя Саксония

В четвёртой по экономическому потенциалу земле Германии 9 октября прошли последние в 2022 г. выборы в ландтаг. Победителями ожидаемо стали социал-демократы — на финальном этапе они согласно опросам на несколько процентов опережали своих основных политических конкурентов и одновременно партнёров по правительственной коалиции из ХДС. Народные партии соответственно получили 33,4 и 28,1%, набрав меньше голосов по сравнению с 2017 г. (- 3,5 и 5,5%). Итоги во многом были определены противостоянием их лидеров — Стефана Вайля (глава кабинета министров) и Бернда Альтусмана (его заместитель и министр экономики).

Также ожидаемо партия «Союз 90 / Зелёные» стала основным выгодоприобретателем выборной компании: она получила на 5,8% голосов больше и с 14,5% заняла третье место, существенно увеличив число мест в парламенте<sup>60</sup>. Финишный рывок «Альтернативы для Германии», получившей 11,0% (+4,8%) стал неожиданным: партия в течение 2022 г. сталкивалась с различными трудностями, обусловленными внешними и внутренними причинами, среди прочего лишившись в 2020 г. права на собственную парламентскую фракцию в нижнесаксонском ландтаге. Основной задачей СвДП было пройти пятипроцентный барьер и остаться в ландтаге. Согласно предварительным оценкам, казалось, что она с ней справилась, но итоговые подсчёты показали, что в этот раз с 4,7% голосов (-2,8%) она не вошла в земельный парламент. Партия «Левая», как и в 2013 г. и 2017 г., в парламент не попала (последний раз ей это удалось в 2008 г.), продолжив терять поддержку электората (-1,9%). Прочие партии набрали 8,3% (+1,3%).

Основным отличием борьбы политических партий за места в ландтаге Нижней Саксонии, по сравнению с земельными выборами весной, было преобладание в дискуссиях федеральных, а не земельных тем. Лейтмотивом стали негативные экономические последствия конфликта вокруг Украины. С точки зрения немец-

---

<sup>60</sup> Как и на федеральных выборах в бундестаг в 2021 г. партия набрала в Нижней Саксонии примерно на несколько процентов меньше голосов по сравнению с показателями многочисленных опросов.

ких политиков, «военная агрессия» России спровоцировала существенный рост мировых цен на первичные энергоносители, продовольственные товары, полуфабрикаты, включая строительные товары, разрывы в цепочках поставок, а также введение жёстких антироссийских санкций, что стало причиной высокой инфляции в Германии. Особое внимание в ходе предвыборных дебатов уделялось энергетическому переходу к климатически нейтральной экономике, включая вопросы возможной добычи сланцевого газа на территории земли<sup>61</sup>; перспективам буроугольной, атомной и альтернативной энергетики<sup>62</sup>; и на этом фоне – возможностям комплексного энергосбережения, в т.ч. за счёт энергоэффективной модернизации зданий и сооружений. Геополитический тон предвыборных дискуссий во многом носил антироссийский характер, как и на федеральном уровне. Актуальной темой оставалась сфера образования, включая вопросы цифровизации и нехватки педагогических кадров, а также транспортная инфраструктура, в т.ч. перспективы введения новых льготных проездных билетов.

Одним из наиболее желательных, по заявлению С. Вайля, вариантов было формирование правительства в составе СДПГ и «Союза 90 / Зелёных». 13 октября их ключевые кандидаты договорились о начале коалиционных переговоров 26 октября. В их рамках основное внимание предполагалось уделить антикризисным федеральным и земельным мерам, а также продолжению энергетической и цифровой трансформации с учётом изменившихся внутренних и внешних условий<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Согласно оценке Андреаса Хагедорна, председателя Профессиональной ассоциации немецких геологов (BDG) объём сланцевого газа, который технически может быть добыт в ФРГ, в первую очередь в Нижней Саксонии, составляет около двух триллионов кубометров. См.: Stratmann K. „Dienst für Umwelt und das Klima“: So gibt die Gasknappheit den Fracking-Befürwortern Auftrieb. Handelsblatt. 13.09.2022. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/fracking-in-deutschland-dienst-fuer-umwelt-und-das-klima-so-gibt-die-gasknappheit-den-fracking-befuerwortern-auftrieb/28671958.html> (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>62</sup> На Нижнюю Саксонию приходится основная часть электроэнергии, производимой ветряными установками.

<sup>63</sup> SPD und Grüne nehmen Koalitions-Verhandlungen auf. NDR. 13.10.2022. URL: [https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/landtagswahl\\_2022/](https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/landtagswahl_2022/)

## Проблемы «Альтернативы для Германии»

Непростым выдался год для партии «Альтернатива для Германии». За проигрыш в Шлезвиг-Гольштейне и низкие показатели в СРВ и Сааре однопартийцы «назначили ответственным» своего лидера Т. Хрупаллу (сопредседатель Йорг Мойтен, не выдержав противостояния с крайне правыми силами, ушёл в отставку, и дуумвират перестал существовать). Будущий состав правления и вектор развития АдГ должен был определить 18 июня партийный съезд в Ризе (Саксония). Эксперты предполагали, что на нём Хрупалла уступит свои позиции. Эти ожидания оправдались. Он был подвергнут жёсткой критике, на фоне которой существенно усилил своё влияние глава земельной организации Бьёрн Хёке, превратившей её к этому времени, несмотря на усилившейся контроль со стороны Ведомства по охране Конституции, в хорошо структурированное праворадикальное (по сути, нацистское) крыло партии. В Ризе его задачей было показать, что именно он определяет будущее АдГ уже сейчас как неформальный лидер и скоро станет её единоличным руководителем на федеральном уровне.

Среди делегатов съезда произошёл раскол по ряду принципиальных вопросов, в т.ч. по содержанию европейской политики. Разногласия привели к досрочному окончанию мероприятия. Было принято компромиссное решение. С одной стороны, сохранить дуумвират в руководстве. Из четырёх кандидатов избрали Т. Хрупаллу (53,5%) и А. Вайдель (67%). Они будут возглавлять АдГ в следующие два года. С другой — внесив уставные документы положение о возможности избрания не двух, а одного председателя партии. Оно было пролоббировано Б. Хёке, отрицающим принцип дуумвирата и видящим себя на этом месте уже в ближайшем будущем. Эксперты считают, что ему удалось показать делегатам «кто в доме хозяин» и «девальвировать ценность» избранных сопредседателей, пытавшихся призвать к необходимости единства, преодоления внутренних распрей и повышения партийной дисциплины.

Т. Хрупалла в последующие месяцы продолжил выступать против антироссийских санкций, в большей степени наносящих, по его мнению, вред немецкому бизнесу и гражданам. Осуждая СВО, он призывал как можно скорее остановить военные действия и не рисковать их перерастанием в третью мировую, к чему среди прочего ведут поставки Германией вооружения Украине. Одновременно лидер АдГ подчёркивал необходимость поддержки контактов с РФ. Хрупалла продолжил противостоять лидеру праворадикального крыла Б. Хёке. Но реальных успехов в этом ему достичь не удалось.

Государственные ведомства продолжали следить за АдГ. Их отрицательное отношение к партии среди прочего проявилось в отказе государственной поддержки близкого к ней политического фонда Дезидериуса-Эразмуса (Desiderius-Erasmus-Stiftung), возглавляемого Эрикой Штайнбах. Основная причина – сомнение в соответствии его деятельности конституционным целям. Другие шесть политических фондов, близких к партиям, входящих в бундестаг, получили от государства на 2022 г. 148 млн евро<sup>64</sup>.

В течение года уменьшалось количество членов партии – и на Западе, и на Востоке<sup>65</sup>. Успех на выборах в Нижней Саксонии, обусловленный ростом протестных настроений осенью 2022 г., показал, что у АдГ есть шансы для восстановления популярности среди части электората, недовольной политикой «светофорной» коалиции.

### **Рейтинги электоральных партий и их лидеров**

В течение года происходили изменения в рейтинге электоральных предпочтений партий, а также их лидеров. Социал-демократы сохраняли относительно высокую популярность в первые четыре месяца 2022 г., но уже в феврале уступили союзу ХДС/ХСС. Соответствующий показатель упал на 4% (до 22%). Эти 4% получили

---

<sup>64</sup> AfD-Eilantrag zu Staatszuschüssen erfolglos. Tagesschau. 05.08.2022. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/afd-bundesverfassungsgericht-105.html> (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>65</sup> Schmidt M. Wo die AfD die meisten Mitglieder verliert. Tagesschau. 22.07.2022. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-mitglieder-101.html> (дата обращения: 14.10.2022)

партии блока. Разрыв между народными партиями составил 5%. Затем он уменьшился в марте и апреле до 1-2%. В июне христианские демократы и их баварские партнёры вырвались вперёд, уверенно опережая СДПГ на 8-11% (см. таблицу). Также во второй половине года вырос электоральный рейтинг «Союза 90 / Зелёные»: если в январе он был равен 16%, то в июне – уже 21%, июле и августе – 23%. Однако в октябре он понизился до 19%.

Таблица 1. Электоральные предпочтения граждан ФРГ с января по октябрь 2022 г., в %

Партии	Янв.	Февр.	Март	Апр.*		Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.
				I	II					
СДПГ	26	22	25	24	24	21	19	17	17	17
ХДС/ ХСС	23	27	26	25	26	27	27	28	27	28
Союз 90/ Зелёные	16	16	16	19	18	21	23	23	22	19
СвДП	11	10	9	9	9	8	8	7	8	7
АдГ	11	12	11	11	11	11	11	13	13	15
Левая	5	5	5	4	3	4	4	4	5	5
Другие	8	8	8	8	9	8	8	8	8	9

*Примечание* — в апреле было проведено два опроса; в мае опросы не проводились.

*Источник:* составлено автором на основе: <https://www.infratest-dimap.de/>

Несмотря на вышеупомянутые внутренние проблемы АдГ, её популярность на волне протестных настроений возросла с 11% в январе до 15% в октябре. Либералы потеряли поддержку более трети своих сторонников: имея такой же уровень как у АдГ в начале года, они опустились до 7%. Левые после небольшого провала стабилизировались на уровне 5%, но ситуация в партии, наверное, наиболее критическая среди всех эстаблированных сил. Её руководство не может найти выход из кризиса, а партия всё больше приближается к превращению в минимальную по значению политическую силу, приверженцы которой предпочитают переходить к другим партийным движениям.

Динамика популярности ведущих политиков отражала элек-



торальные предпочтения.

Федеральный канцлер и неформальный лидер социал-демократов Олаф Шольц в январе имел поддержку 60% населения с точки зрения удовлетворённости его работой; 33% были менее довольны/недовольны. Но уже с февраля обозначилась смена настроений, и канцлер стал получать всё больше отрицательных оценок. В октябре они составили уже 34 и 62% (см. таблицу 2). Аналогичная динамика характерна для председателя СвДП и министра финансов К. Линднера: в январе у него было отношение положительного и отрицательного 49 к 40%, а в октябре — 26 к 66%. Интересен примерно одинаковый уровень с января по июль у председателя ХДС Ф. Мерца (32/48 и 32/53) и его изменение с августа по октябрь (28/59 и 27/60). Рост недовольных начался с апреля.

Таблица 2. Популярность основных политиков ФРГ с января по октябрь 2022 г., в %

Ведущие политики	Янв.	Февр.	Март	Апр.*		Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.
				I	II					
О. Шольц	60/33	43/51	56/40	51/46	39/57	43/53	44/52	42/55	35/62	34/62
Р. Хабек	48/33	39/40	47/37	54/33	56/30	60/30	55/32	50/39	43/46	38/53
А. Бербок	32/57	36/55	50/45	53/41	56/39	60/36	58/36	55/41	49/46	47/47
К.Линднер	49/40	43/44	49/39	39/51	41/49	42/51	37/55	30/64	26/66	28/65
Ф. Мерц	32/48	37/43	н.д.	36/47	33/52	35/54	32/53	28/59	30/58	27/60

*Примечание: первый показатель означает «доволен/очень доволен»; второй — «менее доволен/не доволен»*

*\* в апреле было проведено два опроса, в мае опрос не проводился.*

*Источник: составлено автором на основе: <https://www.infratest-dimap.de/>*

До июня восходящими политическими звёздами были бывшие сопредседатели зелёных — вице-канцлер, министр экономики и защиты климата Роберт Хабек и министр иностранных дел Анналене Бербок. Их показатели последовательно улучшались в первой половине года: у первого — с 48/33 до 60/30, у второй — с 32/57 до 60/36. Но с июля по октябрь они скатились вниз: у Хабека — с 55/32 до 38/53, у Бербок — с 58/36 до 47/47.

Рассмотренная выше динамика во многом определялась со-

стоянием экономики Германии, оказавшейся под влиянием геополитических процессов, а также ряда решений федерального правительства, её трансатлантических и европейских партнёров.

### **Социально-экономические процессы**

Одним из важнейших приоритетов кабинета министров в течение 2022 г. оставалось ускорение перехода к климатически нейтральной экономике. Процесс осложнялся ростом мировых цен на первичные энергоносители, который начался в 2021 г. и существенно ускорился после обострения кризиса вокруг Украины в конце февраля 2022 г. Кабинет министров уже с зимы начал разрабатывать меры по оказанию разнообразной помощи экономическим субъектам и домашним хозяйствам, а также уменьшения зависимости от сырьевых поставок из РФ. После начала СВО и обострения ситуации со снабжением Германии газом, нефтью и углём правительство существенно расширило инструментарий «антикризисного» регулирования.

Уже в начале марта кабинет министров принял программу, чтобы через уполномоченную им компанию Trading Hub Europe организовать дополнительные закупки газа для последующей закачки в подземные хранилища газа (ПХГ). Правительство одобрило выделение из стратегических запасов нескольких миллионов баррелей нефти. Государственный банк KfW подписал с компаниями Gasunie и RWE меморандум о строительстве стационарного СПГ-терминала в Брунсбюттеле. В марте был подготовлен проект Закона о национальных резервах газа, вступивший в силу 1 мая и увеличивший нормы заполняемости ПХГ. Государство договорилось с немецкими компаниями Uniper и RWE об аренде нескольких плавучих СПГ-хранилищ, оснащённых судовыми регазификационными установками. 30 марта Р. Хабек принял решение о введении первого этапа Плана действий в чрезвычайной ситуации на рынке газа.

В срочном порядке федеральное правительство подготовило необходимые поправки в принятый в 1975 г. Закон об энергетической безопасности, положения которого в течение почти 40

лет не применялись. Предложения чиновников касались более жёсткого регулирования субъектов критически важной энергетической инфраструктуры. В конце апреля они были оформлены в законопроект, представленный на рассмотрение в бундестаг<sup>66</sup>. В конце мая депутаты, а затем и члены бундесрата одобрили его.

6 апреля коалиционное правительство одобрило так называемый «Пасхальный пакет» (Osterpaket), который предусматривал крупнейшие с 2000 г. изменения в Законах возобновляемых источниках энергии (ВИЭ), оффшорной ветроэнергетике, энергетике, ускорении расширения сети, а также другие новеллы. Они вступили в силу летом 2022 г. Свободные демократы критически отнеслись к отдельным предложениям зелёных, направленным на существенное ускорение темпов энергетического перехода, но в условиях негативного влияния военных действий на Украине и необходимости скорейшего достижения энергонезависимости от РФ согласились поддержать их с оговоркой, что в дальнейшем предстоит доработать некоторые из принятых положений.

Правительство в первой половине года подготовило два пакета мер по защите предпринимателей и домашних хозяйств, пострадавших от повышения цен на энергоносители. Самым важным стало принятие Закона об отмене с 1 июля 2022 г. надбавки на ВИЭ, которую оплачивали потребители электроэнергии. Было решено предоставить лицам, получающим дотацию на оплату жилья, единоразовую компенсацию затрат на отопление; снизить с 1 июня по 31 августа 2022 г. налог на топливо для автомобилей, ввести на тот же период единый месячный проездной на поездки на общественном транспорте стоимостью 9 евро, а также выплатить ряд единоразовых компенсаций гражданам. 1 июня начал действовать Закон по ускорению создания СПГ-инфраструктуры, направленный на деbüroкратизацию разрешительных процедур. Минэкономики и Минфин разработали дополнительные меры поддержки бизнеса, предусматривающие кратковременную фи-

<sup>66</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesicherungsgesetzes 1975 und anderer energiewirtschaftlicher Vorschriften. 21.04.2022. URL: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-eines-gesetzes-zur-anderung-des-ensig.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-eines-gesetzes-zur-anderung-des-ensig.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (дата обращения 05.05.2022).

нансовую помощь из-за роста цен на природный газ и электричество. В июле, в соответствии со вступившим в силу Законом об использовании запасных электростанций, находящиеся в резерве станции, работающие на каменном угле, получили разрешение на возобновление работы (до весны 2023 г.)<sup>67</sup>.

Очевидной неудачей стала попытка министра Р. Хабека ввести с 1 октября специальную надбавку на цену на газ для потребителей, за счёт которой должны были покрываться дополнительные расходы импортёров на его закупки у альтернативных (вместо российских) поставщиков. После массовой критики со стороны граждан и компаний, а также вынужденной национализации ведущего энергетического концерна Германии Uniper, она была отменена. Вместо этого был принят третий пакет помощи и очередная масштабная программа поддержки населения и бизнеса на 200 млрд евро, предусматривающая финансирование механизма сдерживания цен на газ.

Руководство оппозиционной ХДС инициировало общественную дискуссию о необходимости продления срока работы атомных электростанций. В коалиции она получила поддержку со стороны либералов, которые стали активно продвигать эту идею. Зелёные настаивали на перевод в резерв только двух АЭС. СвДП — на продолжении их эксплуатации до 2025 г. О. Шольц волевым решением 17 октября прекратил внутриправительственный спор — три оставшиеся в эксплуатации станции продолжают работу до середины апреля 2023 г.<sup>68</sup> Сделанные уступки, включая вывод из резервов угольных станций, а также непоследовательность решений Р. Хабека, негативно сказались на имидже партии.

---

<sup>67</sup> См. также: Белов В.Б. Антикризисные меры правительства Германии в сфере энергетики // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №4. С. 116-132. DOI: 10.15211/vestnikieran42022116132

<sup>68</sup> Stratmann K. Kanzler Scholz greift durch und verlängert die Laufzeiten für alle drei Atomkraftwerke. Handelsblatt. 17.10.2022. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/akw-laufzeiten-kanzler-scholz-greift-durch-und-verlaengert-die-laufzeiten-fuer-alle-drei-atomkraftwerke/28750392.html> (дата обращения: 17.10.2022)

## Внешнеполитический вектор: фактор России

Внешнеполитический вектор оказался под влиянием кризиса вокруг Украины. В начале года федеральный канцлер принял ряд попыток для урегулирования нарастающих противоречий и конфликта между коллективным Западом и РФ, но безуспешно. Очередная Мюнхенская конференция по безопасности, а до неё отчасти провокационные высказывания и поведение министра иностранных дел А. Бербок во время её рабочих посещений ряда стран, преобладание антироссийского тона в ряде дебатов в бундестаге — в итоге внесли свой вклад в ухудшение геополитической ситуации зимой 2022 г.

О. Шольц в начале февраля посетил Вашингтон, Киев и Москву, особое внимание уделив необходимости возобновления переговоров между РФ и Украиной, в т.ч. в рамках существующих форматов, включая Минский, а также недопущение дальнейшей, уже обозначившейся эскалации ситуации на Донбассе. Во время общения с Дж. Байденом канцлер отказался брать обязательства по поставкам летального оружия на Украину и вводить санкции против «Северного потока – 2». В отношении этого проекта он предпочёл остаться в рамках германо-российских договорённостей июля 2021 г.<sup>69</sup>

На признание Россией 22 февраля 2022 г. независимости Донецкой и Луганской Народных Республик последовала немедленная негативная реакция официального Берлина, который, тем не менее, предусмотрительно занял относительно осторожную позицию. Она моментально поменялась 24 февраля после объявления президентом РФ специальной военной операции (СВО) на территории Украины. Кабинет министров, фракции парламента, представители политического истеблишмента, экспертного и предпринимательского сообществ, всех слоёв общества осудили действия России. Вечером того же дня О. Шольц в экстренном

<sup>69</sup> См. также: Белов В.Б. Значение визитов федерального канцлера О. Шольца в Вашингтон, Киев и Москву для отношений РФ и ФРГ // Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск I) №6, 2022 (№273). — С. 43-51. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1620224351>

порядке обсудил с членами Европейского совета ранее подготовленный санкционный пакет ЕС, который был сразу одобрен.

Канцлер инициировал внеочередное заседание Бундестага 27 февраля, где выступил с программной речью, содержание которой не стал обсуждать с верхушкой СДПГ и правлением фракции, предполагая, что многие положения вызовут возражения. Это было прямое послание российской высшей власти, в котором О. Шольц обозначил следующие ключевые моменты:

- осуждение Берлином специальной военной операции;
- наступление переломного момента в истории, в том числе и для германской внешней политики;
- РФ «разрушает европейский порядок безопасности» и ФРГ будет противостоять этому, но «в долгосрочной перспективе безопасность в Европе невозможно обеспечить, действуя *против России*»;
- Берлин не будет «отказываться от диалога с Россией»;
- Германия решила поставлять вооружения Украине;
- принятие Евросоюзом антироссийского «санкционного пакета беспрецедентного масштаба» и возможность введения дальнейших санкций, без каких-либо ограничений;
- реформа бундесвера, единовременное выделение на его нужды 100 млрд евро, закрепление в Основном законе специальной статьи в госбюджете и постепенное увеличение расходов на оборону до более 2% от ВВП, по сути, поворот в сторону милитаризации германской внешней политики;
- усиление роли ФРГ в НАТО;
- курс на преодоление зависимости от отдельных поставщиков энергии.

Все фракции поддержали тезисы канцлера. Попытки «Альтернативы для Германии» напомнить депутатам о причинах кризиса были оставлены без внимания. Президент Ф.В. Штайнмайер выразил канцлеру и его кабинету свою полную поддержку<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> См.: Белов В.Б. Новое правительство ФРГ и германо-российские отношения. Фактор Украины. Часть 2 // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №2. С. 100-116. DOI: 10.15211/vestnikieran22022100116; Белов В.Б. Реакция Германии на специальную военную операцию РФ на территории

Берлин обозначил себя в качестве одного из основных игроков ЕС, выступающих за последовательное ужесточение отношений с РФ и ограничение возможностей Москвы в среднесрочной перспективе влиять на формирование европейско-германско-российских связей. Уже через две недели он выступил одним из основных лоббистов принятой 11 марта Версальской декларации, включавшей положения об усилении военного потенциала ЕС и поэтапном сокращении зависимости от поставок газа, нефти и угля из РФ. В дальнейшем коалиция единогласно поддержала все очередные санкционные пакеты ЕС. Большинство германских бизнес-групп интересов, в целом поддерживая введение ограничительных мер против России, заняло критическую позицию в отношении быстроты их введения и содержания, считая действия правительства поспешными и наносящими вред деятельности немецких экономических субъектов.

В целях «обеспечения безопасности части критической инфраструктуры» Германии Министерство экономики и защиты климата в середине апреля ввело доверительное управление в лице Федерального сетевого агентства над принадлежавшей Газпрому группы Gazprom Germania. Одновременно в зоне риска национализации или принудительной продажи оказались производственные активы третьей в Германии по объемам нефтепереработки сырой нефти компании Rosneft Deutschland GmbH, в первую очередь, НПЗ Raffinerie GmbH в Шведте-на-Одере<sup>71</sup>.

При этом власти ФРГ, Дании и Швеции не смогли предотвратить подрывы двух ниток трубопровода «Северный поток – 1»<sup>72</sup> и одной нитки «Северный поток – 2» 26 сентября. Москва

---

Украины // Аналитические записки Института Европы РАН. 2022. № 1(29). – С. 56-62. DOI: 10.15211/analytics1820225662

<sup>71</sup> Там же. 16 сентября Минэкономики ФРГ передало немецкие активы российского концерна под внешнее управление Федерального сетевого агентства. В ответ «Роснефть» подало иск против правительства Германии. См.: «Kein Einfluss» auf Raffinerie in Schwedt. Tagesschau. 14.10.2022. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/rosneft-verklagt-bund-103.html> (дата обращения: 15.10.2022).

<sup>72</sup> Летом 2022 г. между «Газпромом» и компанией Siemens Energy разгорелся спор относительно технического обслуживания эксплуатируемых на «Северном

классифицировала эти события как террористические акты и потребовала допустить её к расследованию, но получила необоснованный отказ от руководства указанных стран. По состоянию на конец 2022 г. российско-германские отношения во всех сферах оказались в самой нижней точке их новейшей истории.

## Выводы

Прошедшие весной и осенью земельные выборы в Германии, несмотря на региональные особенности и формирующую общественное мнение актуальную политическую ситуацию в стране, свидетельствуют о наличии долгосрочной тенденции — усиление борьбы в политическом центре, где определяются основные итоги партийной конкуренции, при одновременном ослаблении роли периферии. Избиратели центра готовы отдавать голоса не только «своим традиционным», но и другим партиям, к которым испытывают «эмоциональную близость» (именно ею они нередко руководствуются в момент голосования). Большинство немецких граждан занимает плюралистическую позицию, выражая готовность голосовать за различные партии: около трети имеющих право голоса отдают своё предпочтение трём и более партиям.

Роль народных партий СДПГ и союза ХДС/ХСС остаётся ведущей. Партия «Союз 90 / Зелёные» подтверждает роль третьей по значению политической силы, способной определять состав правительственных коалиций как на земельном, так и на федеральном уровнях. Свободные демократы несмотря на усилия федерального руководства пока не могут вернуть доверие сторонников. У «Альтернативы для Германии» сохраняются хорошие шансы для привлечения на свою сторону протестного электората, роль которого в связи с кризисными явлениями в экономике возросла. В течение года продолжал углубляться кризис в партии «Левая», которая может в последующие годы потерять статус эстаблированной.

К концу 2022 г. процесс фрагментации партийно-политиче-

---

потоке — 1» турбин. Стороны не смогли договориться, и в начале сентября поставки газа по обоим ниткам морского газопровода были остановлены.



ского спектра Германии, включающий рост роли малых партий, затормозился. Во всех четырёх прошедших земельных выборах ключевую роль в победе сыграл не партийный, а личный фактор: привлекательность фигур ключевых кандидатов, особенно тех, кто подтвердил свои управленческие компетенции на руководящих постах. Итоги голосования в Шлезвиг-Гольштейне и СРВ показали, что у Ф. Мерца в партии появились достойные конкуренты – премьер-министры Гюнтер и Вюст, которые выгодно отличаются от него по многим параметрам. Выросла роль федеральной тематики во время земельных предвыборных кампаний, включая фактор Украины и отношение к нему руководства партий.

Вступившие в силу весной и летом 2022 г. изменения в сфере энергетического законодательства стали крупнейшими и самыми значительными в истории объединённой Германии. Показав консенсус коалиционных партий по этим вопросам (хотя и весьма сложный по своему характеру), они предполагают несколько направлений по преодолению энергокризиса: финансовая поддержка домашних хозяйств и экономических субъектов; сбережение энергии/повышение энергоэффективности во всех отраслях экономики; гарантированное заполнение подземных хранилищ газа и организация его импорта за счёт альтернативных российским поставщиков; дальнейшее ускоренное развитие ВИЭ/вытеснение газовой генерации с рынка тепла и электричества, в т.ч. за счёт временного ввода в строй зарезервированных угольных станций и продолжения работы атомных. Вице-канцлер Р. Хабек в 2023 г. продолжит политику, направленную на достижение энергетической независимости ФРГ от РФ. В её рамках он будет добиваться национализации собственности «Газпрома» и «Роснефти».

Конфликт вокруг Украины в кратко- и среднесрочной перспективе останется определяющим в германо-российских отношениях, которые сейчас практически во всех сферах заморожены (за исключением определённых хозяйственных ниш).

## ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭНЕРГЕТИКА: СИСТЕМНЫЙ КРИЗИС

**Сергей Анатольевич Рогинко**

*руководитель Центра экологии и развития Института Европы РАН,  
профессор Финансового Университета при Правительстве РФ*

*Автор анализирует трансформацию политики Евросоюза в области климата и энергетики в современных условиях, оценивает достижимость заявленных ЕС обязательств в рамках Парижского соглашения, «Европейского Зелёного курса» и пакета Fit for 55. Энергетический кризис в ЕС рассматривается как системный, вызванный неадекватной структурой принятия решений на уровне выбора приоритетов, целей и средств их достижения. Исследуются перемены в политике ЕС, вызванные энергетическим кризисом 2020-2021 гг. и конфронтацией с РФ. Делается вывод о том, что в основе энергетических кризисов в ЕС — коренной порок системы, строившейся в последние годы не на здоровом расчёте потребностей в энергоснабжении, а на политических амбициях Евросоюза, увидевшего себя в роли глобального климатического лидера.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.07

Европейскую энергетику лихорадит уже не первый год, но только сейчас ситуацию на континенте начали сравнивать со знаменитыми «нефтяными шоками» 1970-х годов. В частности, 14 сентября 2022 года это сделала председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен, признавшая в своём докладе наличие энергетического кризиса в Европе<sup>73</sup>.

Насколько корректна параллель с 1970-ми годами? Как известно, первый «нефтяной шок», поводом для которого стал арабо-израильский конфликт 1973 года, дал возможность странам оформившегося к тому времени ОПЕК перекрыть поставки нефти и добиться роста цен в 4 раза: с 3 до 12 долл. за баррель. Следующий кризис, прошедший на фоне революции в Иране и ирано-иракской войны, привёл к сокращению поставок нефти из этих стран. Страны ОПЕК (прежде всего, Саудовская Аравия) не замедлили этим воспользоваться: западные требования увеличить добычу, чтобы компенсировать выпадающие объёмы поставок, остались без ответа, что вызвало новое повышение

---

<sup>73</sup> European Commission. State of the Union, 14 September 2022. [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index\\_en](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_en) (дата обращения: 05.10.2022)

цен: с 14 в 1978 г. до 35 долл. за баррель в 1981 г<sup>74</sup>.

Шоки, пережитые Западной Европой в те годы, привели к небывалой панике в масс-медиа, перекинувшейся на аналитическое сообщество. Жёсткие действия арабских стран описал как «всемирный вызов» в своём одноимённом бестселлере властитель дум того времени Жан-Жак Серван-Шрейбер<sup>75</sup>. И все же, по прошествии лет можно констатировать, что термин «нефтяной шок» оказался гораздо более адекватным для описания тогдашних пертурбаций, чем термин «кризис». Всплески цен, несмотря на их негативные эффекты, к полноценному экономическому кризису не привели и на уровне потребления в странах ЕЭС особо не отразились.

Да и цены на нефть стали быстро отыгрывать назад: Вашингтону удалось убедить Саудовскую Аравию, что с приходом к власти Горбачёва на СССР не стоит рассчитывать как на альтернативный центр силы, поэтому играть придётся по правилам США. В итоге Саудовская Аравия резко нарастила добычу нефти: с 2 до 10 млн. барр. в день. А цена нефти в 1986 году скатилась до 10 долл. за баррель.

### **Беспрецедентный кризис**

Нынешняя ситуация очень далека от благополучных 1970-х. То, что происходит сейчас в Европе, тогда было невозможно представить.

В Берлине из-за нехватки топлива жители вырубали почти все деревья в центральном парке Тиргартен; такого не было со времён Второй мировой войны. Дрова и древесные гранулы (пеллеты) резко подорожали: цены на гранулы во Франции выросли почти вдвое — до 600 евро за тонну, есть признаки их панической скупки

---

<sup>74</sup> Estrada M. The Evolution of Oil Prices from 1960 to 2019. Social Security Research Centre, 2020 [https://www.researchgate.net/profile/Mario-Ruiz-Estrada/publication/332604602\\_The\\_Evolution\\_of\\_Oil\\_Prices\\_from\\_1960\\_to\\_2019/links/5cc6ad0ea6fdcc1d49b76d9a/The-Evolution-of-Oil-Prices-from-1960-to-2019.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mario-Ruiz-Estrada/publication/332604602_The_Evolution_of_Oil_Prices_from_1960_to_2019/links/5cc6ad0ea6fdcc1d49b76d9a/The-Evolution-of-Oil-Prices-from-1960-to-2019.pdf) (дата обращения: 07.10.2022)

<sup>75</sup> Servan-Schreiber J.J., *Le Dîfi mondial*, Paris, Fayard, 1980. [https://www.persee.fr/doc/tiers\\_0040-7356\\_1981\\_num\\_22\\_85\\_4018\\_t1\\_0221\\_0000\\_1](https://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1981_num_22_85_4018_t1_0221_0000_1) (дата обращения: 01.10.2022)

во всем мире. Венгрия запретила экспорт пеллет, а Румыния ограничила цены на дрова на шесть месяцев. Паника вызывает ажиотажный спрос, который ещё больше разгоняет цены. Во Франции домохозяйства закупаются впрок, приобретая по две тонны древесных гранул для домов, на отопление которых в течение года хватило бы менее одной тонны. Возникла и другая проблема: дрова и пеллеты начали воровать. Для защиты своих запасов владельцы складов вынуждены устанавливать новые укрепленные ворота. Небывалым спросом стали пользоваться дровяные печи: их доставка теперь может занять месяцы. Особенно популярны модели, которые могут поддерживать тепло в течение 24 часов благодаря сложной конструкции с использованием различных каналов, удерживающих и распределяющих тепло.

Дефицит энергоносителей приводит к тому, что люди готовы топить чем угодно, невзирая на последствия для здоровья. Эта опасность признаётся на уровне Министерства иностранных дел Чехии: «мы будем жечь что придётся, чтобы пережить следующую зиму»<sup>76</sup>. В Германии, где ассоциация трубочистов сталкивается с потоком запросов на подключение новых и старых печей, клиенты задают вопросы о сжигании конского навоза и других малоизвестных видов топлива. В Великобритании с марта по август 2022 года количество должников по счетам за коммунальные услуги выросло с 3 до почти 11 миллионов. 11% населения страны — почти 6 млн человек — уже отказываются от покупки продуктов питания, чтобы оплатить электроэнергию<sup>77</sup>.

Малопольское региональное собрание в Кракове, которое контролируется правящей партией «ПиС», проголосовало за отсрочку запрета на печи, разрешающего сжигать всё, что угодно,

---

<sup>76</sup> Černošlák L. Zima bude jako ropný šok. Uhelné prázdniny nevyučují, řnká zmocněnec. iDNES.cz 9. října 2022 [https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/vaclav-bartuska-mzv-energetika-zima-krize-plyn-energie-rusko-uhelne-prazdniny.A220929\\_112235\\_ekonomika\\_mejt?zdroj=LN\\_banner](https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/vaclav-bartuska-mzv-energetika-zima-krize-plyn-energie-rusko-uhelne-prazdniny.A220929_112235_ekonomika_mejt?zdroj=LN_banner) (дата обращения: 12.10.2022)

<sup>77</sup> Penney E. The West is on the road to energy ruin. The Spectator, 11 October 2022. <https://www.spectator.co.uk/article/western-leaders-must-share-the-blame-for-the-energy-crisis>(дата обращения: 14.10.2022)

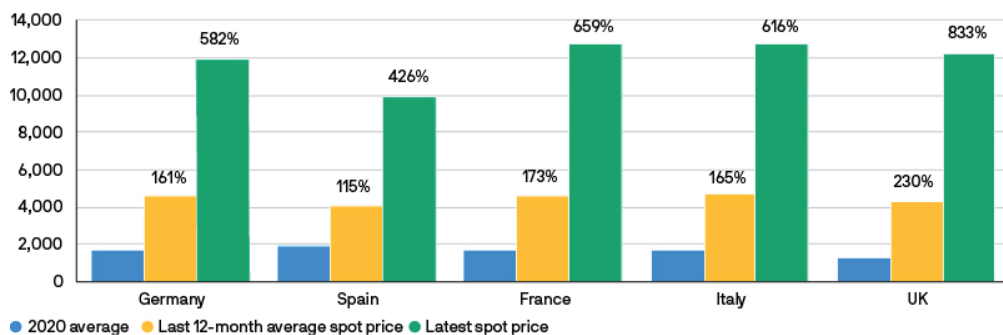
от угля до мусора, до начала 2024 года, хотя ранее полиция Кракова использовала даже беспилотники для проверки дымоходов на наличие признаков незаконного сжигания мусора в бытовых печах.<sup>78</sup> В некоторых городах Польши объём сбора мусора уже стал меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Это сокращение происходит за счёт материалов, пригодных для сжигания. Отмашку сжигать всё что угодно даёт и центральная власть Польши: 2 сентября Сейм принял закон о возможности приостановки норм качества угля на срок до двух лет и отклонений от предельных значений выбросов «в случае непреодолимой необходимости поддержания теплоснабжения» для котельных мощностью свыше 1 МВт: к реализации на складах будет допущено больше сернистого угля, дающего вредные выбросы<sup>79</sup>. Правительство изучает возможность выдачи защитных масок по мере снижения температуры. Граждане реагируют по-своему: семьи предъявляют повышенный спрос на новый продукт, разработанный в этом году стартапом Grimmi из Варшавы (чехлы для детских колясок со встроенной системой фильтрации воздуха).

Картина дополняется километровыми очередями на заправках. Все это разнообразие событий имеет одну подоплёку: небывалый рост цен на энергию и все виды энергоносителей. К началу сентября 2022 года по сравнению с 2020 годом цены на электроэнергию в Европе выросли многократно: средний годовой счёт в ФРГ вырос на 582%, во Франции — на 659%, в Великобритании — на 833%, в Испании — на 426%, в Италии — на 616%<sup>80</sup> (расчет на 2022 год вёлся по последним спотовым ценам, Рис. 1).

<sup>78</sup> “Kopciuchy” zostają nie o jeden, a o dwa sezony grzewcze dłużej – mimo sprzeciwu społecznego. Polski Alarm Smogowy, 27 września 2022. <https://polski-alarmsmogowy.pl/2022/09/kopciuchy-zostaja-nie-o-jeden-a-o-dwa-sezony-grzewcze-dluzej-mimo-sprzeciwu-spoiecznego/> (дата обращения: 05.10.2022)

<sup>79</sup> Prosmogowa polityka rządu – Sejm znosi normy jakości węgla. Polski Alarm Smogowy, 7 września 2022. <https://polskialarmsmogowy.pl/2022/09/prosmogowa-polityka-rzadu-sejm-znosi-normy-jakosci-węgla/>

<sup>80</sup> Gimber H. Exploring the economics of Europe’s energy crisis. J.P. Morgan Asset Management. 09-09-2022. <https://am.jpmorgan.com/lu/en/asset-management/per/insights/market-insights/market-updates/on-the-minds-of-investors/europe-energy-crisis/>



*Рис.1. Среднегодовой счёт домохозяйства в евро/фунтах стерлингов в странах Европы: рост в % с начала 2020 года (расчет на 2022 год по последним спотовым ценам). Источник: J.P. Morgan Asset Management*

## Под ударом реальный сектор

В промышленности ситуация ещё тревожнее. Под удар попали целые сектора: алюминиевая промышленность, производство удобрений, строительных материалов, бумаги и керамики. Задумался о переводе производственных мощностей в США концерн Volkswagen. По всей Европе начали закрываться предприятия черной металлургии. Ниже лишь несколько примеров ситуации в этой отрасли, которая начала ощущать повышение цен на энергоносители еще осенью 2021 года.

В октябре 2021 г. появились первые известия об остановке предприятий. Крупнейшая сталелитейная компания Европы ArcelorMittal начала приостанавливать производство на некоторых заводах из-за высокой стоимости энергоносителей. По заявлению компании, она ввела «короткие, выборочные паузы» в работе электродуговых печей, производящих длинномерный прокат (этот продукт используется в строительстве<sup>81</sup>).

Следом испанская сталелитейная компания Sidenor уведомила об остановке производства на 20 дней из-за «заоблачных цен на электричество»: за год с небольшим цены выросли с 60 до 227 евро за МВтч с перспективой дальнейшего повышения.

<sup>81</sup> Pfeifer S. ArcelorMittal ‘pauses’ output at some European plants as energy costs bite. Financial Times, October 14, 2021. <https://www.ft.com/content/65081acd-8382-42eb-a246-8a20871ed889> (дата обращения: 05.10.2022)

Столкнувшись с ростом издержек на электроэнергию на уровне более 200 евро за тонну, менеджмент Sidenor констатировал потерю конкурентоспособности продукции и сделал вывод о нецелесообразности поддерживать текущий уровень производства<sup>82</sup>.

С ноября 2021 г. был остановлен завод Lech-Stahlwerke (г. Майтинген, Германия). Это единственное в Баварии предприятие черной металлургии также использует электродуговые печи для производства стальных заготовок из лома. Компания объявила, что из-за высоких затрат на электроэнергию эксплуатация электросталеплавильного завода перестала быть прибыльной<sup>83</sup>.

Цены продолжили рост, и, по данным Немецкой федерации стали (Wirtschaftsvereinigung Stahl), ещё до февраля 2022 г. цены на электроэнергию и газ увеличились втрое по сравнению с 2020 г. Представитель федерации отметил, что энергоёмкая сталелитейная промышленность сильно пострадала от этого роста, предсказуемое продолжение которого внушает беспокойство компаниям отрасли<sup>84</sup>. Он не ошибся с прогнозом: после начала специальной военной операции РФ на Украине цены в 227 евро за МВтч, которые воспринимались испанскими сталелитейщиками как критические в октябре 2021 г., менее чем за полгода выросли в первой декаде марта до 544,98 евро. После этого, по данным Испанской ассоциации сталелитейной промышленности (Unesid), в стране, которая является четвертым по величине производителем стали в ЕС, остановки предприятий приобрели массовый характер<sup>85</sup>.

В частности, 4 марта 2022 г. компания Megasa остановила

---

<sup>82</sup> Sidenor is compelled to stop its activity due to exorbitant electricity prices. Press release. <https://www.sidenor.com/en/exorbitant-electricity-price-sidenor-to-shut-down/> (дата обращения: 05.10.2022)

<sup>83</sup> Wiedemann K. First production stops due to energy price crisis. *Energate-messenger*, March 10, 2022. <https://www.energate-messenger.com/news/220729/first-production-stops-due-to-energy-price-crisis> (дата обращения: 05.10.2022)

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Baratti G. Spanish steel plants suspending operations amid record energy: Unesid. *Eurometal.net*, March 9, 2022. <https://eurometal.net/spanish-steel-plants-suspending-operations-amid-record-energy-unesid/> (дата обращения: 05.10.2022)

производство на сталелитейном заводе Naron (г. Ла-Корунья) мощностью 700 000 тонн в год. Компания Acerinox прекратила свою деятельность в Испании и закрыла производство на заводе в г. Кадис, уволив всех 1800 сотрудников завода. Компания ArcelorMittal остановила работу двух заводов — в г. Олаберрии и г. Сестао<sup>86</sup>.

В Италии, по данным энергосервисной компании Gestore dei Mercati Energetici, цены на электроэнергию в конце августа 2022 г. превысили 700 евро за МВтч против 271 евро в июне. Итальянские производители сортового проката считают, что такое повышение цен увеличит затраты на производство как минимум на 100 евро/т. Это сразу выводит данный вид продукции за рамки конкурентоспособности на мировом рынке<sup>87</sup>.

Всплеск издержек оказался не по силам даже технологическим лидерам отрасли: например, сверхсовременному по уровню энергоэффективности предприятию Osoppo компании Ferriere Nord, прошедшему в сентябре 2019 г. полную реновацию (была установлена электродуговая печь мощностью 2,2 млн тонн в год с рекордно низким удельным уровнем энергопотребления и высокими показателями эффективности цикла плавки). В конце августа 2022 г. компания Ferriere Nord приняла решение об остановке завода как минимум на месяц из-за высоких затрат на электроэнергию<sup>88</sup>.

По состоянию на 6 сентября 2022 года картина закрытия и остановки сталелитейных предприятий в Евросоюзе выглядела следующим образом (Рис. 2).

---

<sup>86</sup> Spain steel plants close over soaring energy prices. By AFP. The Jordan Times, March 10, 2022 <https://www.jordantimes.com/news/business/spain-steel-plants-close-over-soaring-energy-prices> (дата обращения: 05.10.2022)

<sup>87</sup> Kolisnichenko V. Italian long steel companies to stop production due to the energy crisis. Gmk Center, August 30, 2022. <https://gmk.center/en/news/italian-long-steel-companies-to-stop-production-due-to-the-energy-crisis/> (дата обращения: 06.10.2022)

<sup>88</sup> Pittini's Ferriere Nord suspends work at Osoppo plant in Italy on high energy costs: source. Eurometal.net, Aug 31 2022. <https://eurometal.net/pittinis-ferriere-nord-suspends-work-at-osoppo-plant-in-italy-on-high-energy-costs-source/> (дата обращения: 06.10.2022)



## Idled steel plants in EU, as of 06.09.2022

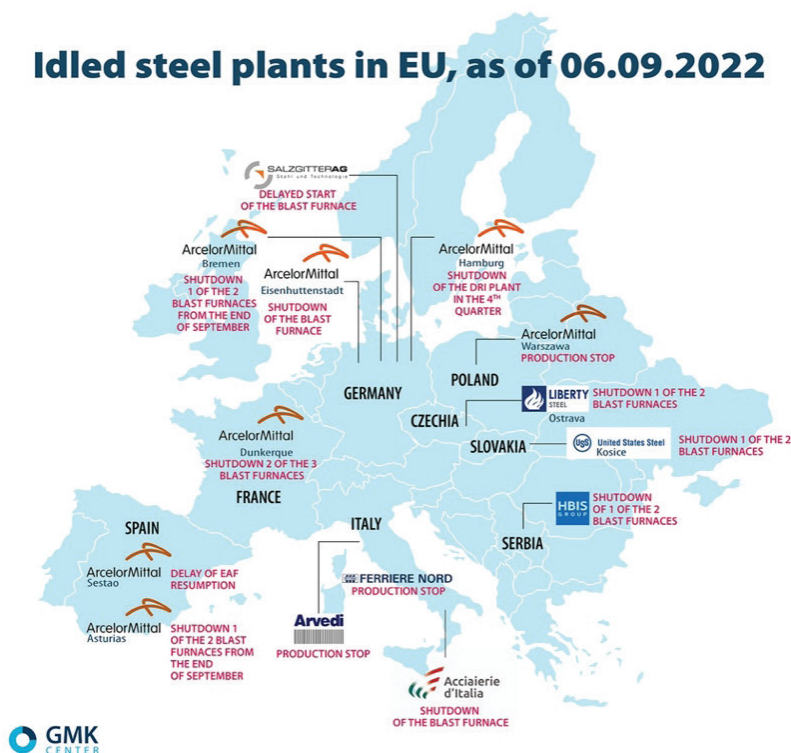


Рис. 2. Карта закрытия и остановки сталелитейных предприятий в ЕС на 06.09.2022. Источник: GMK Center. <https://gmk.center/en/infographic/eu-decreased-steel-production-by-6-7-y-y-in-july-2022/> (дата обращения: 05.10.2022)

### Причины роста цен на энергоносители и энергию

По истокам тяжёлой ситуации в промышленности и у потребителей в Европе мнения аналитиков сходятся — рост цен на энергоносители и энергию. А по поводу причин этого роста есть разночтения. Многие политики выбирают простейший путь: они обвиняют Россию, которую и без того на Западе принято винить во всех грехах. Тон задала министр энергетики США Дженнифер Грэнхолм, которая еще 22 сентября 2021 г. обвинила РФ в манипулировании ценами на газ, приведшем к «хаосу на газовом рынке, поднявшем цены на газ на 280% в течение 2021 года». Эту позицию поддержала большая группа европар-

ламентариев<sup>89</sup>.

С тех пор в ЕС распространённой формулировкой стало утверждение, что РФ использует газ как «орудие войны». В августе 2022 года об этом заявила Франция<sup>90</sup>. Аналогичное мнение высказал еврокомиссар по экономике Паоло Джентилони<sup>91</sup>. Не осталась в стороне и глава Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен, заявившая 5 сентября 2022 г.: РФ «использует энергию в качестве оружия, сокращая поставки и манипулируя нашими энергетическими рынками»<sup>92</sup>. В этих условиях эксперты даже не пытаются усложнять себе задачу, используя готовую формулу, растиражированную политиками. Хотя зависимость ведущих стран ЕС от поставок газа из РФ была очевидна всегда: аналитики J.P. Morgan Asset Management приводят следующие данные (Табл. 1).

Зависимость стран ЕС от природного газа определяется его долей в общем энергобалансе. Как видно из табл. 1, в ряде стран она велика: в ФРГ – 27%, в Италии – 42%, в Бельгии – 23%, в Нидерландах – 37%. Средний показатель по ЕС – 24%. Ведущими покупателями российского газа в 2021 году были: ФРГ (19 млрд евро), Нидерланды (11,1 млрд), Италия (8,6 млрд), Польша (7,4 млрд), Франция (5,5 млрд), Болгария (5,2 млрд), Бельгия (4,5 млрд) и Испания (3,3 млрд)<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> US blame Russia for manipulating Europe gas prices, Moscow retorts the EU messed it up. Euractiv, Sept. 23, 2021. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/us-blame-russia-for-manipulating-europe-gas-prices-moscow-retorts-the-eu-messed-it-up/> (дата обращения: 10.10.2022)

<sup>90</sup> Vidalon D. France accuses Russia over gas supply as Nord Stream shutdown looms. Reuters, August 30, 2022. <https://www.com/business/energy/france-accuses-russia-using-gas-weapon-war-2022-08-30/> (дата обращения: 09.10.2022)

<sup>91</sup> Ellyatt H. EU economics chief says bloc is not afraid of Putin, ready to react over halted Russian gas supplies CNBS, Sep 3 2022. <https://www.cnbc.com/2022/09/03/europe-ready-to-react-to-halted-russian-gas-supplies-official-says.html> (дата обращения: 09.10.2022)

<sup>92</sup> Sanchez N. E. Russia blames Western sanctions for EU gas supply problems. EU Observer, 6 Sep. 2022 <https://euobserver.com/eu-political/155963> (дата обращения: 09.10.2022)

<sup>93</sup> Sanchez N. E. Russia blames Western sanctions for EU gas supply prob-

Учитывая инерционность энергетических систем и структур экономики стран ЕС, эксперты Всемирного Экономического Форума (ВЭФ) не прогнозируют для ЕС ни серьёзного падения спроса на газ, ни снижения доли в глобальном потреблении газа в ближайшие годы (рис. 3). Анализ, проделанный экспертами ВЭФ, заставляет сомневаться в корректности позиции тех, кто обвиняет Россию в повышении цен на энергию и энергоносители в ЕС. Достаточно вспомнить дату выпуска доклада (13.10.2021) и его название: «5 вещей, которые вы должны знать об энергетическом кризисе в Европе» (5 things you should know about Europe's energy crisis)<sup>94</sup>.

Таблица 1. Зависимость от импорта российского газа в отдельных европейских странах. (Источник: J.P. Morgan Asset Management)

	Russian import share of gas consumption (%, 2019/2020)	Gas share of primary energy consumption (%)	Storage capacity relative to annual consumption (%)
EU	38	24	27
Belgium	8	23	4
Denmark	52	14	35
Finland	92	7	0
France	20	17	28
Germany	59	27	25
Italy	40	42	25
Netherlands	36	37	34
Spain	11	22	9
Sweden	14	2	1
UK	4	40	1

lems. EU Observer, 6 Sep. 2022 <https://euobserver.com/eu-political/155963> (дата обращения: 09.10.2022)

<sup>94</sup> 5 things you should know about Europe's energy crisis. WEFForum, Oct 13, 2021 <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/5-facts-europe-energy-crisis/> (дата обращения: 05.10.2022)

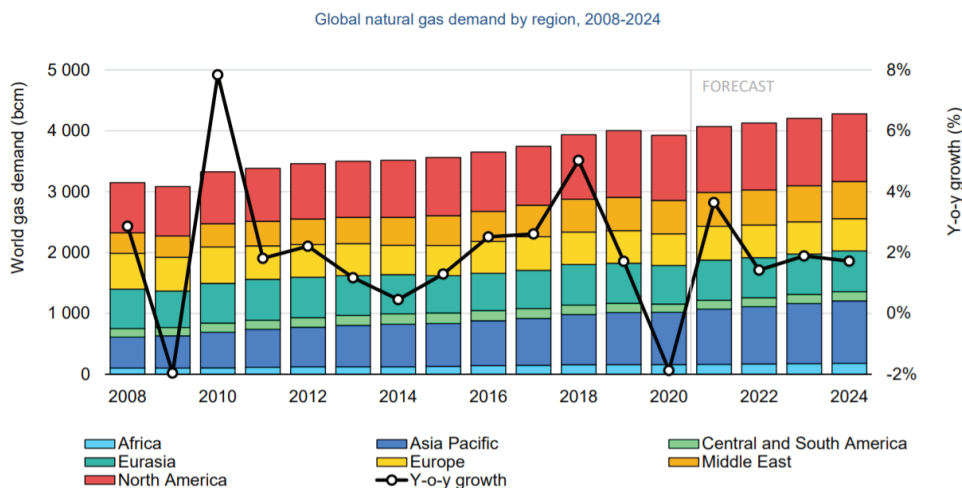


Рис. 3 Спрос на газ по регионам мира (2008 -2024 гг.). Источник: 5 things you should know about Europe's energy crisis. WEFForum, Oct 13, 2021 <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/5-facts-europe-energy-crisis/>

Иными словами, ВЭФ констатировал энергетический кризис и повышение цен на энергоносители в Европе ещё осенью 2021 года. Данные в докладе подтверждали, что задолго до сокращения поставок газа из РФ в 2022 год цены на газ в Европе уже выросли на 600%<sup>95</sup>. Приводились в докладе и примеры того, как в начале октября 2021 года оптовые цены на газ в Великобритании выросли на 37% всего за 24 часа. Растущие цены побудили лоббистов сталелитейной, химической промышленности и производства удобрений обратиться к правительству Великобритании с просьбой о помощи в борьбе с увеличивающимися расходами. Уже тогда спотовая цена на газ привела к краху нескольких небольших поставщиков энергии на рынке Великобритании и остановила производство в ряде отраслей промышленности.

В целом же цены на различные виды энергоносителей и энергии в мире в первые три квартала 2021 года обнаружили серьезную динамику к росту (рис 4).

<sup>95</sup> 5 things you should know about Europe's energy crisis. WEFForum, Oct 13, 2021 <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/5-facts-europe-energy-crisis/> (дата обращения: 06.10.2022)

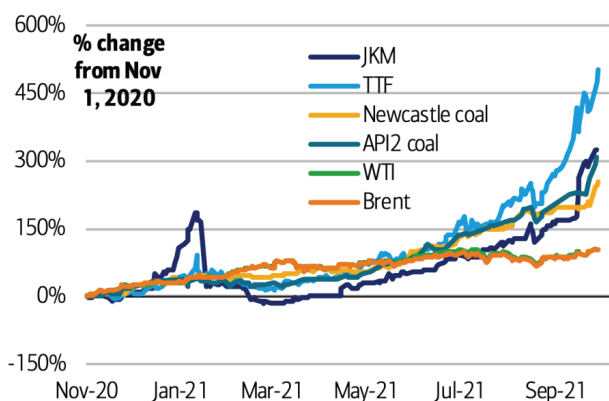
Динамика цен на энергоносители и энергию в 2021 году убеждает, что утверждение руководителей ЕС и некоторых экспертов о том, что их рост спровоцирован снижением поставок Россией газа в страны ЕС в 2022 году, как минимум, не согласуется с хронологией событий. А как максимум — может рассматриваться как искажение реальной картины с целью подгонки её под заранее заготовленную версию.

В этом легко убедиться, если сопоставить график роста цен на энергоносители и энергию в 2021 г. с графиком российских поставок газа в страны ЕС в 2022 г. (рис. 5).

Сопоставление объёмов российских поставок газа в страны ЕС в 2020, 2021 и 2022 гг. позволяет сделать вывод о том, что в первом квартале 2022 г. их динамика в целом коррелировала с уровнями 2020 и 2021 гг., отличия начали наблюдаться во втором квартале, а серьёзный характер они приняли с июня 2022 года. Иными словами, ощутимое влияние на цены российское сокращение поставок могло оказать не ранее второго полугодия 2022 года. Что касается 2021 г., то по объёмам поставок газа из РФ он не отличался от 2020 г., и причины роста цен на энергоносители и энергию в ЕС в 2021 г. следует искать вне факторов, относящихся к поставкам газа из России.

#### Exhibit 4: Global energy prices

From oil to gas to coal to electricity, and from China to Europe to the United States...



Source: Bloomberg

*Рис.4. Динамика цен на различные виды энергоносителей и энергии в мире с ноября 2020 г. по октябрь 2021 года. Источник: WEFForum, Oct 13, 2021 <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/5-facts-europe-energy-crisis/> (дата обращения: 06.10.2022)*

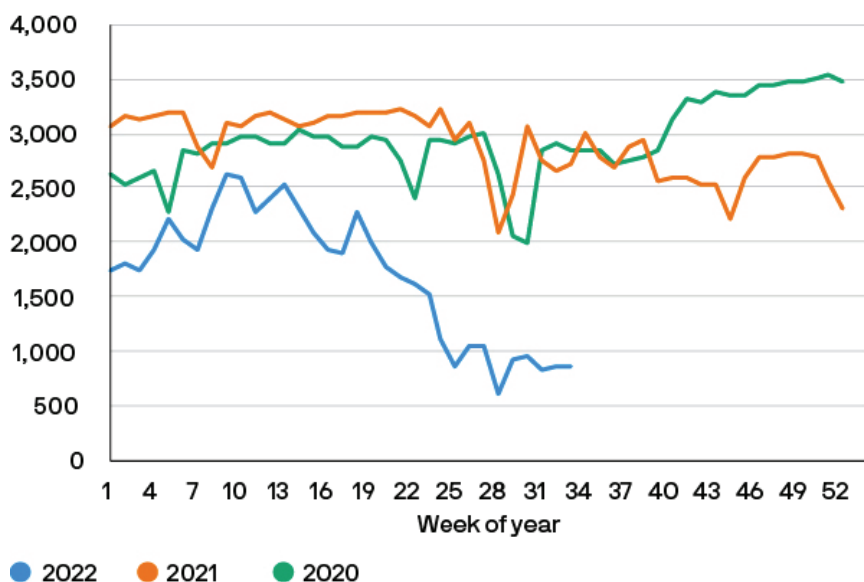


Рис. 5. График российских поставок газа в страны ЕС в 2020, 2021 и 2022 гг. (в млн. куб м. в неделю). Источник: J.P. Morgan Asset Management.

## Кризис системы

Указанные соображения позволяют нам сделать вывод, что длящийся уже третий год энергетический кризис в ЕС не объясняется внешними факторами. Объективный поиск причин может быть сосредоточен на внутренних факторах, прежде всего на модели развития энергетики, принятой в ЕС примерно 15 лет назад. Именуясь по-разному в различных документах («Энергетический поворот», «Зелёный курс ЕС», пакет Fit for 55), она содержит встроенные дефекты, воспроизводящие кризисные ситуации.

Это даёт основания не считать нынешний энергетический кризис в ЕС временным явлением, которое автоматически исчезнет с улучшением ситуации. Данный кризис имеет признаки системного. Он возникает тогда, когда система теряет внутренние потенции для развития, адаптации, выбора решений и способности к адекватной реакции на окружающие явления. Происходит это, как правило, в силу ошибок целеполагания, закладывающих неверные ориентиры развития, и усугубляется

неспособностью системы адекватно оценивать сделанные ошибки. В подобной системе просто отключаются контуры обратной связи: реальность, не вписывающаяся в базовую концепцию, агрессивно игнорируется, а вина за ошибки списывается на внешние факторы. В таких ситуациях выход из кризиса, основанный на соблюдении заданных правил игры, невозможен; он возможен только при их нарушении.

Насколько же соответствует подобному описанию энергетическая политика ЕС и то положение, к которому она привела европейскую энергетику?

В плане целеполагания налицо коренной дефект в применяемом Евросоюзом подходе: подчинённое положение целей развития энергетики по отношению к целям климатического характера. Во всех действиях и документах ЕС последних лет отчётливо прослеживается главенство климатических приоритетов над собственно задачами энергообеспечения европейцев. Получается, что климат — это цель, реализуемая в виде сокращения выбросов парниковых газов, а энергетика — просто объект воздействия. Придерживаясь этой логики, выберем в качестве первого объекта анализа климатические цели ЕС в пакете Fit for 55<sup>96</sup> и в обновленных обязательствах ЕС (NDC) по Парижскому соглашению на период до 2030 года. Речь идёт о сокращении выбросов парниковых газов в странах ЕС к 2030 г. на 55% по отношению к 1990 году. Оценить адекватность подобного целеполагания можно, сравнив следующие показатели: обновлённые обязательства ЕС (NDC) по Парижскому соглашению на период до 2030 г.; результаты выполнения обязательств ЕС в рамках двух отчётных периодов Киотского протокола и временные рамки, отведённые для их выполнения.

Из проведённого сравнения ясно, что ЕС за 2020-е годы намерен добиться намного большего сокращения выбросов парниковых газов, чем за всю предыдущую историю. И сделать это в

---

<sup>96</sup> Fit for 55. The EU's plan for a green transition. Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (дата обращения: 05.10.2022)

разы быстрее. Сокращение выбросов по линии Киотского протокола составило 24%, причём в зачет по итогам Протокола шли все результаты, достигнутые начиная с 1990 г., т.е. фактически ЕС понадобилось 30 лет. Что касается обязательств в рамках пакета Fit for 55 и Парижского соглашения, то для их выполнения потребуется дополнительно сократить выбросы на 31% (55 минус 24%). И это — за 10 лет. Значит, речь идёт о темпах сокращения выбросов не менее 3,1 % в год (по базе 1990 г.), по сравнению с 0,8% в год в предыдущие 30 лет. Разница — почти в 4 раза.

### **Цели и средства: вопросы адекватности**

За счёт чего возможен такой рывок? И возможен ли он вообще?

Сокращение выбросов парниковых газов было положено в основу всех направлений развития энергетики, причем упор в выборе средств был сделан на технологические решения, обеспечивающие минимальные выбросы CO<sub>2</sub>. Такой примитивный способ отбора, базирующийся на единственной критерии и игнорирующий остальные (надёжность, экономичность, коэффициент использования мощности, экологические последствия), уже можно считать ущербным, свидетельствующим о неспособности к сложному мышлению, для которого характерен многокритериальный подход.

В одобренном ЕС наборе низкоуглеродных технологических решений на будущее можно выделить три основных типа.

1. Технологически ненадёжные решения, успевшие себя дискредитировать в качестве причин энергетического кризиса. К ним относятся, прежде всего, ВИЭ, внедрение которых уже привело к колоссальным затратам, составившим только в 2010-2019 гг. около 720 млрд долл.<sup>97</sup> В результате в 2020 г. доля возобновляемой энергетики составила в общем энергобалансе 22%, а в секторе электрогенерации — 38%, впервые в истории превысив долю ископаемых источников (сократившуюся до 37%).

---

<sup>97</sup> Global Trends in Renewable Energy Investment 2020. UNEP-Bloomberg NEF, 2020. [https://www.fs-unesp-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR\\_2020.pdf](https://www.fs-unesp-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf) (дата обращения: 07.10.2022)



Это вызвало резкий рост цен на электроэнергию и небывалую разбалансировку системы энергоснабжения в ЕС, приведшую к энергокризисам 2020 и 2021 гг.

2. Несуществующие технологические решения, которые, возможно, появятся в будущем. Некоторые из них были заложены во введенную в июле 2020 г. «Зелёную Таксономию» (EU taxonomy for sustainable activities)<sup>98</sup>, которая создавалась как некий набор видов деятельности, приемлемых с точки зрения «зелёного финансирования» и содержащий предъявляемые к ним технологические критерии. Примером может служить требование по выбросам CO<sub>2</sub> для продаваемых в ЕС автомобилей до конца 2025 г. не более 50 грамм на 1 км пути. Автомобильных двигателей, обеспечивающих такие выбросы, не существует даже в виде проектных решений.

3. Перспективные технологии, существующие в виде экспериментальных прототипов, но не обеспеченные надёжными решениями, пригодными для массового тиражирования. К таким относится безусловный фаворит Евросоюза – водородные технологии. При всех многообещающих параметрах экологичности и теплотворности, их нельзя признать состоявшимися в качестве полноценных технологий, поскольку надёжных решений, пригодных для массового применения этого вида топлива, нет ни для одной стадии технологического цикла, включая производство, транспортировку, хранение и использование. Взрывоопасность водорода и его свойство разъедать трубопроводы любые ёмкости хранения и транспортировки – это проблемы, без решения которых перспективы его массового применения призрачны.

Если рассматривать данный набор технологий с точки зрения ближайшей перспективы (для пакета Fit for 55% это 2030 год), то единственный реальный технологический выбор – это только ВИЭ. Остальные либо существуют в мечтах, либо даже теоретически не способны дать к концу 20-х гг. ощутимый эффект с точ-

---

<sup>98</sup> EU taxonomy for sustainable activities. [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en) (дата обращения: 08.10.2022)

ки зрения снижения выбросов. Дальнейший рост доли ВИЭ, уже приведший к энергокризисам 2020 и 2021 гг., способен вызвать лишь еще большую разбалансировку системы энергоснабжения в ЕС: частичные блэкауты перейдут в массовые.

Проверкой эффективности обратной связи европейских структур стал энергетический кризис, принявший с 2021 г. небывалые масштабы. Весна 2022 г. ознаменовалась гонкой европейских лидеров за столь долго критиковавшимися ими энергоносителями, что свидетельствовало о понимании очевидного: если в стране нет топлива, её жители могут замёрзнуть. Отказавшись от российского газа, государства Европы пошли на массовый возврат к углю: 28 сентября правительство ФРГ приняло постановления о продлении работы крупных электростанций, работающих на каменном угле, до 31 марта 2024 г. и о возобновлении работы простаивающих мощностей на буром угле до 30 июня 2023 года<sup>99</sup>. Меры по запуску угольных ТЭС и даже по возобновлению добычи угля приняла Великобритания, подтянулись Австрия, Италия, Венгрия и другие.

Замена природного газа из России на уголь, имеющий вдвое больший «углеродный след», негативно скажется на динамике выбросов парниковых газов в ЕС. Не лучше отразятся на ней и попытки заменить российский газ американским или даже катарским СПГ: углеродный след у обоих существенно выше российского трубопроводного газа. При таком «энергетическом повороте» шансы вписаться в показатель «минус 55%» для Европы близки к нулю. Это признаёт такой авторитетный на Западе журнал, как *Foreign Policy*, констатировавший в сентябре 2022 г., что «запланированный в ЕС «зелёный переход» просто рассыпается под тяжестью неотложных энергетических потребностей. В результате возникают большие сомнения в претензиях Европы на роль мирового лидера в борьбе с изменениями климата»<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Friedman T.L. Putin and M.B.S. Are Laughing at Us. *The New York Times*, Oct. 6, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/10/06/opinion/opepec-putin-mbs.html?searchResultPosition=10> (дата обращения: 07.10.2022)

<sup>100</sup> Dennison S. How Europe Can Avoid a Deep Freeze Foreign Policy, September 2, 2022 <https://www.foreignaffairs.com/europe/how-europe-can-avoid-deep-freeze-energy-independence-from-russia>(дата обращения: 08.10.2022)

В октябре тот же журнал устами профессора Колумбийского университета Адама Туза дал еще более резкую оценку. На вопрос о том, как реакция Европы на энергетический кризис сочетается с её целями по климату и сможет ли она воспользоваться ею для продвижения климатической повестки, А. Туз ответил: «Надо сказать без обиняков: это катастрофа, других слов нет... Хочу отметить, что кризис в Европе не просто экономический, а еще и социальный. Мы ведь ещё не упомянули такой термин как «топливная» или «энергетическая бедность», хотя именно её мы сейчас и видим»<sup>101</sup>.

### Парадокс

Как повлияла эта ситуация на целеполагание в Евросоюзе? Изменились ли цели, произошла ли адаптация к новым реалиям в области средств их достижения? Все заявления европейских элит свидетельствуют, что не изменилось ничего. Крен в сторону «грязного» ископаемого топлива объявлен вынужденной мерой, а цели и стратегии ЕС — безошибочными. Замыкая порочный круг, приведший Европу к энергетическому коллапсу, Брюссель и Страсбург не нашли варианта лучше, чем снова обратиться к той же линии на ВИЭ.

14 сентября 2022 г. председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен назвала единственной задачей в области энергетики «дальнейшие инвестиции в возобновляемые источники энергии и водород в частности». В качестве одного из источников финансирования новых солнечных и ветровых генераторов был упомянут фонд NextGenerationEU, изначально созданный для восстановления экономики стран ЕС от последствий пандемии COVID-19. Но теперь фонду нашлась задача поважнее: «финансирование новых ветряных турбин и солнечных парков»<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Abadi C. Europe's Energy Crisis Could Last for Years. Foreign Policy Oct. 10, 2022 <https://foreignpolicy.com/2022/10/10/europe-energy-crisis-russia-ukraine-war-ones-and-tooze/> (дата обращения: 12.10.2022)

<sup>102</sup> European Commission. State of the Union, 14 September 2022. [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index\\_en](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_en) (дата обращения: 05.10.2022)

Общий объём инвестиций ЕС в «зелёную энергетику» определён в размере 300 млрд евро, что, по мнению фон дер Ляйен, оправдано, поскольку «возобновляемые источники дешёвы, они внутри страны, они делают нас независимыми»<sup>103</sup>. Однако, анализ реальной экономики ВИЭ убеждает в обратном: в Европе энергетика на возобновляемых источниках пока не может работать без субсидий и резервных мощностей на ископаемом топливе. Эти субсидии и затраты на резервные мощности уже сыграли важнейшую роль в разгоне цен на электроэнергию в европейских странах в последнее десятилетие.

По этому поводу очень показательное мнение уполномоченного по вопросам энергетической безопасности МИД Чехии Вацлава Бартушки: «В Чехии бум фотовольтаики начался после 2010 года. Он обходится нам ежегодно в 45 миллиардов крон, а поскольку дотации рассчитаны на 20 лет, еще несколько лет мы будем платить такие же суммы. Получается, что в течение 20 лет мы платим триллион крон за единицы процентов производства электроэнергии в год. Из-за этого возобновляемые источники в нашей стране пользуются очень дурной славой. Так, во время реформы рынка 15 лет назад они получили абсолютный приоритет в доступе к сетям. Это означает, что если светит солнце или дует ветер, ветряные и солнечные электростанции обладают абсолютным приоритетом. В соответствии с их работой и выработкой остальные источники ограничиваются или даже останавливаются. Честно говоря, это ерунда, но такова основа трансформации всего рынка»<sup>104</sup>.

Помимо игнорирования реальности и нежелания отказаться от деструктивных для энергетической стабильности целей, 14 сентября Европарламент принял новую цель по увеличению доли ВИЭ в общем энергобалансе ЕС: к 2030 году она должна

---

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Černohlávek L. Zima bude jako ropný šok. Uhelní prázdniny nevylučují, říká zmocněnec. iDNES.cz 9. října 2022 [https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/vaclav-bartuska-mzv-energetika-zima-krize-plyn-energie-rusko-uhelne-prazdniny.A220929\\_112235\\_ekonomika\\_mejt?zdroj=LN\\_banner](https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/vaclav-bartuska-mzv-energetika-zima-krize-plyn-energie-rusko-uhelne-prazdniny.A220929_112235_ekonomika_mejt?zdroj=LN_banner) (дата обращения: 07.10.2022)

вырасти до 45 с нынешних 22%<sup>105</sup>. В электрогенерации, по оценкам, эта доля должна будет вырасти до 63%, причем наивысший показатель – 80% – планируется для Германии<sup>106</sup>.

Что означает доля ВИЭ в 63%, если даже при 38% Европа получила разбалансировку в энергоснабжении, представить нетрудно. Но для европейской «зелёной» мысли и это – не предел. В Европарламенте на дебатах по данному вопросу представители «зелёных» и левых предлагали повысить планку ещё больше: вместо 45 до 55-56% долю ВИЭ в общем энергобалансе к 2030 г. и до 100% к 2040 году.

В свете выбираемого в сложившейся ситуации курса стоит отметить и такой экономический рычаг ЕС, как цена на углерод. Основным инструментом здесь выступает Система торговли выбросами в ЕС (ETS), предусматривающая финансовую нагрузку на компании реального сектора, которым вменяется покупка разрешений на выбросы ETS (EU Allowance-EUA). Не вдаваясь в детали вопроса, заслуживающего отдельного исследования, стоит отметить, что позитивный эффект данной системы для сокращения выбросов парниковых газов далеко не всеми исследователями считается очевидным, в отличие от негативного влияния на конкурентоспособность европейской продукции. В качестве примера можно привести черную металлургию, в полной мере ощутившую на себе влияние «зелёной политики» ЕС: за 10 лет из чистого экспортёра продукции этой отрасли ЕС превратился в чистого импортёра.

Учитывая уже известные последствия климато-энергетической политики, ЕС мог бы критически переосмыслить свои приоритеты и привести их в соответствие с ситуацией. Но Евросоюз, наоборот, не только не отказывается от своих подхо-

---

<sup>105</sup> Messad P. European Parliament backs 45% renewable energy goal for 2030. EURACTIV France. 14.09. 2022 г. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/european-parliament-to-adopt-a-45-renewable-energy-goal-for-2030/> (дата обращения: 10.10.2022)

<sup>106</sup> Czyżak P. Shocked into action Ember's European target tracker. 1 June 2022 <https://ember-climate.org/insights/research/eu-slashes-fossil-fuels/> (дата обращения: 09.10.2022)

дов, но и претендует на право навязывать их другим странам. Пример – объявленная в рамках «Европейского зелёного курса» инициатива, т.н. пограничный корректирующий углеродный механизм (carbon border adjustment mechanism, СВАМ). Этот механизм призван компенсировать конкурентные потери европейской промышленности от «зелёной политики» ЕС; предлагается обложить пограничным углеродным налогом ограниченный набор товаров: цемент, азотные удобрения и сырьё для них, чугун, сталь, алюминий и продукцию из них, а также электроэнергию.

Инициатива ЕС по введению СВАМ вызвала резкую критику со стороны ведущих торговых партнёров: Китая, Индии, Бразилии, Турции, Японии, ряда стран Азии и Африки. Последние определили инициативу ЕС как форму экологического колониализма. Негативно (еще при Трампе) к инициативе отнеслись и в США, и смена на администрацию Байдена не привела к улучшению отношения к ней. При такой реакции и с учётом кризисной ситуации в ЕС логика подсказывает необходимость как минимум сбавить напор при продвижении этого механизма. Но ЕС поступает иначе, он повышает ставки: при последнем голосовании проекта по СВАМ в Европарламенте 22 июня 2022 г. депутаты добавили к списку облагаемых товаров ещё и пластики.

Трудно сказать, что в большей мере определяет парадоксальную тактику ЕС: вера в неотразимость климатической риторики, привычка к самопровозглашённой роли мирового климатического лидера, давление индоктринированных климатической повесткой избирателей или просто правовой нигилизм, основанный на воображаемом чувстве собственного превосходства. О последнем, кстати, довольно жёстко отозвался Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозеп Боррель. На встрече с дипломатическим корпусом ЕС 12 октября 2022 г. он без церемоний обвинил дипломатов: «Мы пытаемся экспортировать нашу модель, но мы не слишком задумываемся о том, как другие воспримут её. [Вы говорите]: “Вот наша модель, она лучшая, поэтому вы должны ей следо-

вать”. Но по причинам культурного, исторического и экономического характера это больше не работает»<sup>107</sup>.

### Вместо заключения

Не уточняется, что именно подразумевал под «экспортом модели» глава внешней политики ЕС. Но если учесть, что именно климатическая повестка позволяет Евросоюзу претендовать на сколь-нибудь значимые глобальные роли, можно предположить, что речь шла и о ней в её европейской версии. И признание того, что «это больше не работает», может свидетельствовать о том, что как минимум на уровне внешнеполитического блока ЕС процесс осознания новой реальности пошёл. По крайней мере, такая оптимистическая трактовка имеет право на существование.

Пока данное высказывание Ж. Борреля — единственное свидетельство того, что попытка некоего переосмысления своего курса и своего места в мире в условиях коренных глобальных перемен в Евросоюзе ведётся. Но, как известно, «одна ласточка не делает весны»: на общем фоне бравурных речей других лидеров ЕС о том, что энергетический кризис только ускоряет «зелёный переход», эти слова могут оказаться гласом вопиющего в пустыне.

Ужесточение целей по внедрению ВИЭ и сотни миллиардов евро, ассигнуемых на трек, уже приведший Европу к масштабным энергетическим кризисам, характеризуют, на наш взгляд, реальный курс ЕС более убедительно, чем единственное высказывание одного из руководителей Еврокомиссии. Это даёт основание для вывода о том, что в основе энергетических кризисов в ЕС — коренной порок системы, строившейся в последние годы не на здравом расчёте потребностей в надёжном энергоснабжении, а на климатической идеологии и политических амбициях ЕС, увидевшего себя в роли глобального климатического ли-

---

<sup>107</sup> Waterfield B. You're stupid, lazy and arrogant, EU chief tells his diplomats. The Times, October 12, 2022

<https://www.thetimes.co.uk/article/youre-stupid-lazy-and-arrogant-eu-chief-tells-his-diplomats-z0x7s8r7z> (дата обращения: 14.10.2022)

дера. Сделав энергетiku стран ЕС заложницей этих амбиций и идеологических построений, лидеры Евросоюза по сути заглушили контур обратной связи, который после кризисов 2020 и 2021 гг. должен был дать сигнал о коррекции курса.

Возврат к реальности, вызванный коллапсом цен в 2022 году, даётся ЕС нелегко, поскольку у власти люди, пришедшие к ней на лозунгах климатической повестки и не имеющие серьёзной свободы маневра. На каждую их попытку перейти к реалистическим антикризисным мерам следует оглушительная реакция множества возникших за последние десятилетия «зелёных» движений, организаций и групп влияния. Страх остаться без поддержки своих избирателей, которых столько лет призывали верить в климатическую повестку, сковывает пришедших к власти «зелёных» и тормозит принятие даже очевидных антикризисных мер. При этом попытки пересмотреть курс однозначно могут рассматриваться этими партиями как политическое самоубийство. Подобная конфигурация политических сил — это фактически замкнутый контур, выход из которого проблематичен без отказа от основ текущей энергетической и климатической политики Евросоюза. В силу малой надежды на последний с большей вероятностью можно прогнозировать, что нынешний курс руководства ЕС приведёт регион из состояния энергетических кризисов в состояние энергетического тупика.



## РАЗВИТИЕ «СИНЕЙ» ЭКОНОМИКИ\* ЕС В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

*Марина Львовна Колесникова*

*научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований  
Института Европы РАН*

*В записке рассматриваются перспективы развития «синей» экономики Европейского союза в условиях кризиса 2022 года. Данное направление остаётся важным элементом морской политики ЕС, который намерен решить все поставленные задачи в этой сфере, в первую очередь в рамках Зелёной сделки. В условиях геополитической и энергетической нестабильности планируется ускорить переход к «зелёным» технологиям в морской сфере, в том числе задействовав механизмы «синей» экономики. Этот фактор становится дополнительным стимулом для развития устойчивой «синей» экономики.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.08

Новые геополитические реалии не стали для Европейского союза поводом для отказа от планов в отношении «синей» экономики. После 24 февраля 2022 г. ЕС на некоторое время снизил активность в этой сфере, однако к концу марта её прежние объёмы были восстановлены. Дальнейшие действия показывают, что задачи по реализации своей «синей» повестки остаются для ЕС актуальными и в новых условиях.

### Докризисный 2021 год

С 2012 г. ЕС последовательно наращивал усилия, направленные на развитие «синей» экономики. Особым образом в этом отношении выделяется 2021 год: 12 февраля на базе Исполнительного агентства по инновациям и сетям было создано Европейское исполнительное агентство по климату, инфраструктуре и окружающей среде, которому отводится значимая роль в реализации Зелёной сделки. Суммарный бюджет агентства на период до 2027 года составляет 52 млрд евро<sup>108</sup>. Под его управление перешёл «портфель» финан-

\* На данный момент экспертным сообществом принято решение об употреблении кавычек при написании словосочетания «синяя» экономика (русск.) как переводного термина blue economy (англ.).

<sup>108</sup> Commission Implementing Decision (EU) 2021/173 of 12 Febru-

совых программ, связанных с климатом и окружающей средой, многие из них нацелены на продвижение «синей» экономики.

К подобным финансовым инструментам относится прежде всего Европейский Фонд морского хозяйства, рыболовства и аквакультуры, который был реформирован 7 июля 2021 г. с плановым сроком работы до 31.12.2027<sup>109</sup>. Он стал преемником Европейского морского и рыбохозяйственного фонда (2014 г.). Кроме того, 17 мая 2021 г. Европейская комиссия представила программу действий по реформатированию «синей» экономики ЕС в устойчивую «синюю» экономику, а также по её интеграции с Зелёной сделкой<sup>110</sup>.

В июле 2021 г. Европейская комиссия опубликовала пакет законодательных инициатив «Fit for 55»<sup>111</sup>, направленных на достижение климатических целей ЕС. Выполнение этих документов предусматривает внесение изменений в схему торговли выбросами (углерода) ЕС и учёт выбросов морского транспорта, продвижение экологически чистых видов морского топлива в рамках проекта FuelEU Maritime, другие меры. Действия в морском секторе связаны с «синей» экономикой, которая призвана обеспечить устойчивое управление морепользованием, развитие морской возобновляемой энергетики, декарбонизацию морско-

---

ary 2021. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2021.050.01.0009.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A050%3ATO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.050.01.0009.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A050%3ATO)[https://cinea.ec.europa.eu/index\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/index_en) (Accessed October 7, 2022).

<sup>109</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. 13.07.2021. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2021.247.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.247.01.0001.01.ENG) (Accessed October 3, 2022).

<sup>110</sup> Колесникова М. Л. Экологические амбиции Европейского союза: «синяя» экономика. Аналитические записки Института Европы РАН. 2021. № 251. С. 11.

<sup>111</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality. COM (2021) 550 final. 14.07.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> (Accessed October 5, 2022)

го транспорта и экологизацию портовой деятельности.

В сентябре 2021 г. запущена инициатива «Миссии ЕС» Девятой рамочной программы «Горизонт Европа» (2021-2027 гг.): реализуются пять научно-исследовательских программ, одной из которых стала миссия «Восстановим наш океан и воды к 2030 году»<sup>112</sup>. Ее предназначение — достижение «количественных» целей ЕС по защите и восстановлению экосистем и биоразнообразия, нулевому загрязнению, декарбонизации и сокращению выбросов парниковых газов для обеспечения климатической нейтральности «океанов, морей и вод ЕС».

В рамках тематической морской миссии ЕС планирует решить три стратегические задачи, в том числе «сделать устойчивую «синюю» экономику углеродно-нейтральной и круговой». Таким образом, осуществляется интеграция трех смежных концепций: устойчивого развития, циклической экономики и «синей» экономики. Программа должна способствовать созданию цифровой системы знаний об океане и воде, что подразумевает разработку цифрового двойника Мирового океана (для интеграции инициативы «Земля назначения» с программой «Цифровая Европа») и расширение *инфраструктуры Европейской сети морских наблюдений и передачи данных*<sup>113</sup>. Введение в обиход нового понятия «цифровой «синий» переход» (digital blue transition) актуализирует цифровую повестку ЕС в отношении морского сектора.

Задачи миссии коррелируют с задачами Зелёной сделки, а масштаб мероприятий определяется необходимостью восстановления хорошего состояния *гидросферы планеты* как «единой

---

<sup>112</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on European Missions. COM (2021) 609. 29.09.2021. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research\\_and\\_innovation/funding/documents/ec\\_com\\_heu\\_randi\\_missions\\_29092021.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/ec_com_heu_randi_missions_29092021.pdf) (Accessed October 5, 2022).

<sup>113</sup> Европейская сеть морских наблюдений и передачи данных (EMODet, European Marine Observation and Data Network) — сеть организаций, совместно осуществляющих наблюдение за морской средой, обработку и предоставление полученных данных и информационных продуктов // URL: <https://emodnet.ec.europa.eu/en>

взаимосвязанной системы океана, морей, прибрежных и внутренних вод, которая охватывает около 75% поверхности Земли»<sup>114</sup>. В подобном подходе проявляется амбициозный характер миссионерской инициативы ЕС, что может свидетельствовать о выросших «ролевых аппетитах» его морской повестки.

Таким образом, 2021 год можно условно считать поворотным моментом для «синей» экономики. Принятые в указанном году решения ведут к качественным изменениям в данной сфере, включая институциональные (сосредоточение управления в целях достижения тематической согласованности, пусть и в рамках климатической повестки, обеспечение синергии различных программ), и концептуальные (формирование устойчивой «синей» экономики). При этом отмечается расширение масштабов применения практик ЕС, в ходе которого все чаще декларируются намерения выйти на глобальный «простор».

## **2022 год: корректировка «синей» повестки?**

2022 год стал годом серьёзных вызовов для Европейского союза<sup>115</sup>. Основным дестабилизирующим фактором объявлены действия России на Украине<sup>116</sup>. ЕС указывает на их негативное влияние на морскую деятельность, прежде всего «из-за значительных сбоев в цепочках поставок и рекордно высоких цен на энергоносители». В результате усугубляются другие нерешённые проблемы, включая последствия брекзита и пандемии COVID-19, а «в более широком плане» — изменений климата и

---

<sup>114</sup> European Missions. Restore our Ocean and Waters by 2030. 2021. Implementation Plan. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research\\_and\\_innovation/funding/documents/ocean\\_and\\_waters\\_implementation\\_plan\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/ocean_and_waters_implementation_plan_for_publication.pdf) (Accessed October 4, 2022).

<sup>115</sup> Европейский Союз: факты и комментарии. Институт Европы. 2022. № 109. URL: [http://aervis.ru/upload/ckeditor/files/%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80109%20\(1\)\\_merged.pdf](http://aervis.ru/upload/ckeditor/files/%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80109%20(1)_merged.pdf) (дата обращения: 6.10.2022).

<sup>116</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Conference on the Future of Europe. Putting vision into concrete action. COM (2022) 404. 17.6.2022. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_1.pdf) (Accessed October 7, 2022).

деградации окружающей среды<sup>117</sup>.

Все эти чрезвычайные в понимании ЕС обстоятельства становятся основанием для ускоренного перехода к «зелёным» технологиям и природосберегающим нормам. В частности, чтобы ускорить отказ от российских энергоресурсов, ЕС планирует наращивать объёмы «зелёной» энергетики, включая прибрежную ветроэнергетику. Поэтому, хотя «синей» экономике уже отведена важная роль в Зелёной сделке<sup>118</sup>, в новых условиях она получает дополнительный стимул для развития.

В рамках изучения ситуации и прогнозирования возможных действий ЕС особую актуальность приобретает оценка изменений, принимаемых для корректировки целеполагания концептуальных документов в данной сфере.

18 мая 2022 г. издан ежегодный, пятый по счёту, доклад Европейской комиссии по «синей» экономике, содержание которого подчеркивает неизменность курса на её реализацию. Публикация состоялась в рамках проведения Европейского морского дня (19-20 мая 2022 г., Италия), главной темой его мероприятий стала «Устойчивая «синяя» экономика для зелёного восстановления»<sup>119</sup>.

Как следует из доклада, ЕС намерен выполнять свои докризисные решения, в частности, связанные с реализацией морской миссии. Её финансирование в рамках программы Horizon Europe должно охватить исследования, нацеленные на практическое выполнение задач Зелёной сделки «по обезуглероживанию, сохранению биоразнообразия и загрязнению окружающей среды»<sup>120</sup>. Одновременно фиксируется усиление внимания ЕС к

---

<sup>117</sup> The EU blue economy report 2022. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ebb4561-db10-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en> (Accessed October 7, 2022).

<sup>118</sup> Колесникова М.Л. «Зелёное восстановление» ЕС: морские компоненты. В книге: Европейская аналитика 2020. Москва - Санкт-Петербург, 2021. С. 48-55.

<sup>119</sup> European Maritime Day. 19-20.05.2022. URL: [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/index\\_en](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/index_en) (Accessed October 5, 2022).

<sup>120</sup> Management plan 2022. Directorate General for Maritime Affairs and Fisheries. 7 March 2022. P. 3. URL: [https://ec.europa.eu/info/system/files/mare\\_mp\\_2022\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/mare_mp_2022_en.pdf) (Accessed October 6, 2022).

морским вопросам.

Таким образом, «синяя» экономика по-прежнему остаётся для ЕС удобным инструментом решения актуальных внутренних задач, а также продвижения своих установок в глобальном масштабе с постепенным определением международных правил экономической деятельности в Мировом океане.

Поскольку «синюю» экономику следует рассматривать в целом в качестве значимого элемента концепции устойчивого развития, внимание ЕС к данной сфере вполне укладывается в логику перехода к её практической реализации. Можно предположить, что в текущих условиях основным фактором, который будет определять содержание первоочередных мероприятий её строительства, будет ресурсный вопрос.

Прогнозируется, что ЕС будет продолжать стимулировать переход к устойчивому развитию, исходя прежде всего из текущих задач оптимизации использования внутренних ресурсов, а также формирования международных правил добычи и распределения мировых ресурсов. В связи с этим особое внимание следует обратить на вероятность перехода ЕС к реализации нового тренда ресурсного регулирования, который предполагает разделение прав экономических субъектов на доступ к добыче природных ресурсов и на доступ к их распределению.

Эти шаги также могут обосновываться необходимостью снижения, а в дальнейшем и отказа от использования российских ресурсов, прежде всего для обеспечения энергетической и продовольственной безопасности. В любом случае, объективно сложившаяся в настоящее время тенденция к ограничению потребления и поиску вариантов диверсификации источников ресурсов, в том числе в рамках морехозяйственной деятельности, соответствует основным докризисным установкам устойчивого развития.

### **Инструменты: морское пространственное планирование**

Одним из наиболее востребованных инструментов «синей» экономики и комплексной морской политики ЕС (2007 г.) остаётся морское пространственное планирование. В 2022 г. Евро-

пейский союз продолжал наращивать свою активность на этом направлении: 3 мая Европейская комиссия опубликовала отчёт о выполнении Директивы 2014 г.<sup>121</sup>, которая устанавливала требования к внедрению данного механизма в прибрежных странах ЕС и сроки их исполнения. В нём отмечено, что поставленные в 2014 г. задачи выполнены: положения Директивы гармонизированы с законодательством государств ЕС, назначены национальные органы, ответственные за её выполнение, разработаны необходимые планы.

Кроме того, подведены итоги выполнения других обязательств, в том числе связанных с налаживанием трансграничного сотрудничества между различными государствами-членами ЕС, а также странами, не входящими в Евросоюз. Европейская комиссия отметила, что на протяжении срока действия Директивы поддерживала её реализацию. К числу мер непосредственной поддержки отнесены такие шаги, как организация работы межгосударственной экспертной группы, обеспечение информационно-аналитического сопровождения реализации Директивы и создание тематической интернет-платформы (European Maritime Spatial Planning Platform). Важным аспектом обеспечения данной работы стало финансирование многочисленных региональных и трансграничных проектов «во всех морских бассейнах ЕС»<sup>122</sup>.

Евросоюз считает, что роль морского пространственного планирования в обеспечении устойчивого развития морской деятельности будет становиться всё более значимой, особенно в условиях расширения спроса на морские пространства<sup>123</sup>. Его значение как инструмента Зелёной сделки также будет расти. В соответствии с планами ЕС морское пространственное планирование должно обеспечить: 1) устойчивое развитие морской

---

<sup>121</sup> Publication of the European Commission's report on the implementation of the Maritime Spatial Planning Directive. 4 May, 2022. URL: <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/events/publication-european-commissions-report-implementation-maritime-spatial-planning> (Accessed October 8, 2022).

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

возобновляемой энергетики в ЕС<sup>124</sup>, в частности, развертывание морских ветропарков в условиях многоцелевого использования морских акваторий; 2) достижение целей по декарбонизации и защите биоразнообразия<sup>125</sup>; 3) расширение масштабов использования морского транспорта, в частности, наращивание перевозок на короткие расстояния, как это предусмотрено стратегией Европейской комиссии по устойчивой и умной мобильности (2020 г.)<sup>126</sup>.

## Выводы

«Синяя» экономика остаётся важным элементом морской политики ЕС. Оценка ситуации показывает, что задачи управления морехозяйственной деятельностью выходят за рамки ограничений, сложившихся в условиях текущего кризиса, и остаются актуальными для Европейского союза.

ЕС продолжит развивать «синюю» экономику. Постепенный отказ от российских энергоносителей предполагает сокращение их потребления. Судя по действиям ЕС, подобная тактика призвана стимулировать деятельность в сфере устойчивого развития, что, в свою очередь, может придать новый импульс устойчивой «синей» экономике.

Анализ содержания концепции «синей» экономики позволя-

---

<sup>124</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future. COM (2020) 741 final. 19.11.2020. Стр. 9. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/offshore\\_renewable\\_energy\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/offshore_renewable_energy_strategy.pdf) (Accessed October 7, 2022).

<sup>125</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU biodiversity Strategy for 2030. COM (2020) 380. 20.5.2020. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_en.pdf) (Accessed October 7, 2022).

<sup>126</sup> Commission Communication Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future. COM (2020) 789 final. 9.12.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52020DC0789> (Accessed October 7, 2022).



ет сделать вывод о принадлежности данного направления деятельности к управленческой сфере, что обуславливает его меньшую зависимость от политических факторов.

Тем не менее, реализация политики «синей» экономики может при определённых условиях стать механизмом, обеспечивающим глобальное перераспределение доступа к морским ресурсам, в том числе путём закрепления, признанного международным сообществом особого порядка доступа к ним. Важная роль при этом отводится её отдельным инструментам, в частности, морскому пространственному планированию.

Искусственное ограничение морской активности РФ как в экономическом, так и в пространственном измерениях может предоставить инициаторам международных норм в сфере «синей» экономики существенные конкурентные преимущества, а также ускорить процессы перераспределения морских ресурсов без участия нашей страны.

Одновременно следует принимать во внимание, что развитие инструментов «синей» экономики позволит ЕС использовать их в дальнейшем для обеспечения своей военной безопасности, а также в иных целях, достижение которых, вероятнее всего, будет обусловлено односторонними приоритетами без учёта интересов прочих субъектов международных отношений.

Таким образом, успешная реализация политики «синей» экономики становится для ЕС ещё одним шагом на пути к лидерству в управлении ресурсами Мирового океана. Это подтверждается практическими шагами Европейского союза, направленными прежде всего на последовательное укрепление своих позиций в сфере управления Мировым океаном под предлогом обеспечения защиты морских ресурсов и наличия значительного собственного опыта, накопленного в этой области.

В частности, ЕС постепенно расширяет практику реализации пилотных проектов в рамках своих исключительных экономических зон и отдельных морских бассейнов, демонстрирует стремление к участию во всех значимых инициативах по управлению Мировым океаном, расширению масштабов влияния и

выходу за границы собственной юрисдикции.

Очевидна нацеленность ЕС на дальнейшее системное совершенствование управления пространственным, финансовым, экологическим, ресурсным, научно-исследовательским и другими элементами «синей» экономики, результаты которого могут обеспечить ему лидирующие позиции в использовании Мирового океана.

Исходя из этого, актуальной задачей текущего этапа становится совершенствование межведомственного взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и научного сообщества, осуществляемого под руководством Правительства РФ в целях мониторинга и объективной оценки условий морехозяйственной деятельности, изучения международного опыта, а также разработки и реализации решений, обеспечивающих интересы России в Мировом океане.

## **АКТУАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ ВЕДУЩИХ ЕВРОПЕЙСКИХ КОМПАНИЙ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ**

***Александр Владимирович Котов***

*кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра германских исследований Института Европы РАН*

*После начала специальной военной операции России на территории Украины крупнейшие европейские компании стали определяться с дальнейшей стратегией присутствия на российском рынке. Автор выявляет и анализирует основные из них.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.09

Деятельность крупных европейских компаний в РФ, даже в несанкционных секторах, в настоящее время находится под сильнейшим репутационным давлением, сформированным СМИ и партнёрами в их странах<sup>127</sup>. Большая часть компаний уже заявила об уходе с российского рынка или радикально сократила сферу деятельности, оставляя возможности для избирательного сотрудничества по ранее заключённым контрактам.

Часто используется смешанная модель присутствия, когда изначально европейские игроки заявляют о своём уходе с территории РФ, а потом переформулируют это в приостановку работы или поставок, объясняя всё разрывом логистических цепочек, изменением курсов валют, сложностями с оплатой товаров для поставок из-за санкций против российских финансово-кредитных организаций. Всего с марта 2022 г. свою деятельность в России приостановили около 3 тыс. иностранных компаний<sup>128</sup>. Однако громкие заявления об уходе всё чаще сопровождаются продумыванием политик, которые бы позволили сохранить не

---

<sup>127</sup> Громыко А. А., Айвазян А. С., Алексеенкова Е. С. [и др.] // Этап специальной военной операции на Украине. Анатомия антироссийской политики в Европе / – Москва : Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2022. – 194 с. DOI 10.15211/report42022\_390.

<sup>128</sup> Путь простоя: 3 тыс. зарубежных брендов поставили на паузу бизнес в РФ. – URL: <https://iz.ru/1388344/evgeniia-pertceva/prostoia-put-3-tys-zarubezhnykh-brendov-postavili-na-pauzu-biznes-v-rf> (дата обращения: 09.10.2022).

только «лицо» перед мировым сообществом, но и привычные направления сбыта.

### **Особенности принятия решений европейскими фирмами в свете санкционной политики**

Практически одновременно с валом антироссийских ограничительных мер, введенных после начала специальной военной операции на Украине, европейские компании в РФ оказались перед выбором: полностью уйти из страны, учитывая мнение правительств и СМИ своих стран, или найти наиболее приемлемый способ остаться на российском рынке, иногда даже путем передачи активов местному менеджменту со сменой названия, а также с надеждой когда-то вернуться вновь под собственным брендом.

Масса заявлений европейских компаний, среди которых особенно выделялись немецкие, весной 2022 г. создала условия для волны апокалиптических прогнозов о крахе российской экономики. На середину октября 2022 г. можно констатировать, что весенние прогнозы о быстром падении российской экономики не оправдались. А европейские компании на протяжении года корректировали свои первоначальные планы. Теперь наиболее вероятным прогнозом их присутствия на российском рынке выглядит поступательный рост в тех секторах, которые не попали под санкции. Значительная часть компаний заняла выжидательную позицию, найдя тот или иной промежуточный вариант. Отдельной линией поведения стало продолжение работы на территории России без формирования публичной позиции по уходу или сохранению статус-кво.

Учитывая затяжной характер противостояния, который породил украинский кризис, ситуация с крупным европейским бизнесом рискует растянуться на годы. Их присутствие на российском рынке будет зависеть от возможностей усилить связи с местными поставщиками, расширить «узкие места», связанные с производственными проблемами из-за контрмер РФ. Остающиеся в России крупные объединения европейского бизнеса

(головная Ассоциация, внешнеторговые палаты Германии, Италии, Франции) не пытаются активно влиять на ускорение дипломатического подхода к урегулированию украинского кризиса. Хотя раньше ФРГ искала способы вовлечения Москвы через включение её в более широкие вопросы безопасности<sup>129</sup>, продвижение демократии и попытки конструирования новой «восточной политики»<sup>130</sup> и прагматичного преодоления последствий для экономики ЕС<sup>131-132</sup>.

Из-за санкций решение компаний о присутствии на российском рынке чётко вписывается в общезападную реакцию. Согласно данным Yale Researches, на середину октября около 1000 крупных международных компаний ушли из РФ, а порядка 240 остались<sup>133</sup>. Этот список постоянно оперативно обновляется сотрудниками Йельской школы менеджмента<sup>134</sup>. Данное учебное заведение стало аккумулятором всей информации о решениях зарубежных компаний в России с последующей организацией давления на них в национальных СМИ. Попадание в указанный список компаний, продолжающих законную деятельность в РФ в условиях расширяющихся ограничительных мер, моментально грозит им клеймом сотрудничества с «агрессором». Поэтому абсолютное большинство тех, кто продолжает деятельность на

---

<sup>129</sup> Siddi M. (2016) German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A New Ostpolitik? *Europe-Asia Studies*. No68(4), pp. 665-667. DOI10.1080/09668136.2016.1173879.

<sup>130</sup> Doctorow G.(2016) Novaja vostochnaja politika Germanii [Germany's new Ostpolitik]. *Sravnitel'naya Politika*. No7(1), pp.116-121. (in Russian).

<sup>131</sup> Kholodilin K. A., Netsunajev A. (2018) Crimea and punishment: the impact of sanctions on Russian economy and economies of the euro area. *Baltic Journal of Economics*. Vol. 19(1), pp. 39-51. URL: DOI 10.1080/1406099X.2018.1547566.

<sup>132</sup> Gruschl J., Teti F. (2021) The Impact of Russia Sanctions on Companies. *Ifo Schnelldienst*. No 74(1).P.43-48.

<sup>133</sup> Уходят не все. Крупнейшие мировые сети, которые остаются в России.-URL: <https://www.malls.ru/rus/news/krupneyshie-mirovye-seti-kotorye-ostayutsya-v-rossii.shtml> (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>134</sup> Over 1000 Companies Have Withdrawn from Russia—But Some Remain. URL: <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain> (дата обращения: 09.10.2022).

российских рынках, предпочитают это не афишировать<sup>135</sup>.

В то же время данный список в условиях отсутствия точной информации о намерениях большинства зарубежных компаний служит практически единственным источником, по которому можно судить о масштабах разрушения хозяйственной кооперации и о европейских экспортёрах и импортёрах товаров и услуг, ещё ведущих бизнес в России.

Нами анализируются решения порядка 500 крупнейших европейских компаний в разрезе 9 ключевых стран — торговых партнеров России (ведущие страны ЕС вместе с Великобританией и Швейцарией). Для исследования также важен отраслевой разрез (промышленность, услуги, инфраструктурные отрасли — связь, энергетика и др.), показывающий, из каких именно секторов происходил отток концернов. По характеру заявлений выбранные решения сейчас можно классифицировать по трём базовым вариантам: уход, сжатие активности (различные режимы), стабилизация (продолжение работы в несанкционных, по крайней мере пока, рамках). Последняя группа испытывает всё возрастающее давление, в том числе и со стороны делового сообщества европейских стран.

## **1. Стабилизация — продолжение работы в несанкционных рамках**

Около 70 европейских компаний не стали заявлять об уходе из России. Они испытывают колоссальный политический пресинг со стороны СМИ их стран, но продолжают свою деятельность в РФ и поддерживают своих сотрудников. В отраслевом плане эти компании в основном относятся к потребительскому сектору (в совокупности по всем группам товаров — 37 единиц) и промышленности (10) (Табл. 1).

---

<sup>135</sup> Белов В.Б. Новое правительство ФРГ и германо-российские отношения. Фактор Украины. Часть 2 // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №2. С. 100-116. DOI: 10.15211/vestnikieran22022100116

Таблица 1. Страновая и отраслевая структура ключевых европейских компаний, продолжающих деятельность в России.

сектор / страна	Германия	Франция	Италия	Великобритания	Нидерланды	Польша	Швеция	Финляндия	Швейцария	Всего
Потребительские товары вторичной необходимости	3	15	6	-	2	1	-	-	-	27
Промышленность	9	3	2	1	-	1	-	-	3	19
Потребительские товары первой необходимости	2	4	3	-	1	-	-	-	-	10
Материалы	2	-	1	-	-	1	-	-	-	4
Здравоохранение	4	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Информационные технологии	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Энергетика	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Финансы	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Связь и коммуникации	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
НКО	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Другое	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Всего	22	26	13	1	4	3	0	0	3	72

Источник: здесь и далее агрегированные данные приводятся по *Over 1000 Companies Have Withdrawn from Russia—But Some Remain* URL: <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain> (дата обращения: 09.10.2022).

В страновом разрезе преобладают компании Германии (Rabe Moden, Globus, Fresenius, Siemens Healthineers), Франции (Lacoste, Leroy Merlin и др.), Италии (Ariston Group, Giorgio Armani, Cremonini Group и др.). В группе этих предприятий лидерство принадлежит компаниям Пятой республики, крупный бизнес которой занял довольно прагматичную позицию по сохранению экспортного потенциала на фоне выборов президента Республики в апреле. Французские предприятия испытывают

серьезную конкуренцию на разных мировых рынках: от вооружения до машиностроения. Поэтому исход из РФ дополнительно ухудшил бы их положение. Правительство Франции не требовало ухода компаний из РФ, а они решили проявить «сознательную» ответственность по отношению к сотрудникам<sup>136</sup>.

В группе заявивших о полной работе на российском рынке есть также ряд крупных компаний немецкого потребительского и строительного сектора, использующих преимущественно российское сырьё и товары<sup>137</sup>. Решение остаться приняли две крупные немецкие торговые сети (Metro и Globus), которым РФ обеспечивала до сих пор почти 10 и 15% глобального оборота соответственно. Первая заявила, что «Metro Россия» будет и дальше обслуживать предприятия малого и среднего бизнеса из области общественного питания и розничной торговли. На предприятиях концерна в РФ работает свыше 10000 сотрудников. Офис Globus опроверг сообщения о том, что планирует уйти с российского рынка<sup>138</sup>. Его ключевые акционеры, фонд Meridian и холдинг Weisheim, поддерживают решение правления продолжать работу в РФ<sup>139</sup>.

## 2. Заморозка новых инвестиций

Компании, приостанавливающие реализацию новых проектов, на протяжении первой половины года не сообщали о масштабном сокращении работников. Отсутствовали сведения о

---

<sup>136</sup> Раскрыта причина отказа французов покидать рынок России.- URL: [https://finance.rambler.ru/business/48303912/?utm\\_content=finance\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://finance.rambler.ru/business/48303912/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink) [https://finance.rambler.ru/business/48303912-raskryta-prichina-otkaza-frantsuzov-pokidat-rynok-rossii/?utm\\_content=finance\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://finance.rambler.ru/business/48303912-raskryta-prichina-otkaza-frantsuzov-pokidat-rynok-rossii/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink) (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>137</sup> Котов А. В. Актуальные вызовы для немецкого бизнеса на российском рынке // Современная Европа. – 2022. – № 3(110). – С. 104-116. – DOI 10.31857/S0201708322030081.

<sup>138</sup> «Ашан» и Globus заявили, что не планируют уходить с российского рынка. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5251119> (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>139</sup> Из-за денег или ради россиян? Какие фирмы из ФРГ продолжают бизнес в РФ.- URL: <https://www.facenews.ua/news/2022/522028/> (дата обращения: 09.10.2022).



массовых увольнений по собственному желанию. Эти корпорации продолжают исполнять обязательства по выплате полной заработной платы (либо по сохранению 2/3 в случае временного прекращения деятельности). Данную группу представляют 59 компаний в основном в сфере потребительских товаров первой необходимости и промышленности. На третьем месте компании из сферы здравоохранения, на которую не распространяется санкционный режим (Табл. 2).

Таблица 2. Страновая и отраслевая структура ключевых европейских компаний, заморозивших новые инвестиционные проекты.

сектор / страна	Германия	Франция	Италия	Великобритания	Нидерланды	Польша	Швеция	Финляндия	Швейцария	Всего
Потребительские товары первой необходимости	6	2	2	1	-	1	-	-	1	13
Промышленность	4	2	2	-	3	-	-	1	-	12
Здравоохранение	3	3	1	2	-	1	-	-	1	11
Потребительские товары вторичной необходимости	1	2	2	1	1	-	-	-	-	7
Материалы	3	1	-	-	-	-	-	1	1	6
Финансы	-	-	1	2	2	-	-	-	-	5
Энергетика	1	1	-	1	-	-	-	-	-	3
Другое	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Всего	19	12	8	7	6	2	-	2	3	59

В страновом разрезе лидерство в этой категории переходит от Франции к Германии: TOM Tailor, DMK Group, Ritter Sport, Wintershall Dea, AG Bayer, Dr. Theiss, Merck, Siemens Energy AG, HeidelbergCement, Knauf и др. Химико-фармацевтический концерн Bayer в специальном заявлении напомнил, что снабжает Россию лекарствами для лечения онкологических и сердечно-сосудистых заболеваний, фармацевтической продукцией для поддержания здоровья беременных женщин и детей, а также семенами для вы-

ращивания продуктов питания. В то же время компания объявила, что приостанавливает в РФ и Беларуси все «несущественные виды бизнеса»: новые инвестиционные проекты, маркетинговые мероприятия и размещение любой рекламы<sup>140</sup>. Руководство немецкого производителя шоколада Ritter Sport в конце марта сообщило о решении продолжить поставки своей продукции на рынок РФ, доля которого в её обороте составляет 10%<sup>141</sup>.

Один из лидеров рынка строительных материалов Knauf также не намерен прекращать свою работу на российском рынке: «Мы остаёмся до тех пор, пока политическая и коммерческая ситуация позволит нам это делать. Мы однозначно несём ответственность за более чем 4000 сотрудников и их семей, а также за клиентов и поставщиков, со многими из которых у нас были отличные и давние отношения на протяжении многих лет», – заверили в компании. С 1993 г. производитель вложил в экономику РФ более 1,65 млрд евро. На начало 2022 г. в группу компаний входили 20 заводов, 6 сбытовых организаций, 6 собственных учебных центров и 29 ресурсных центров в системе среднего профобразования в составе корпоративной академии<sup>142</sup>.

По другим странам следует упомянуть компании Danone, Yves Rocher (Франция); Intercontinental Hotels, Unilever, AstraZeneca (Великобритания); Aalberts, Airbus (Нидерланды), Polpharma (Польша); Glenkore, Alcon (Швейцария).

### **3. Поддержание текущих контактов при одновременном сокращении других важных бизнес-контактов**

Некоторые компании отказываются от получения части финансовой выгоды от деятельности своих подразделений в РФ,

---

<sup>140</sup> Bayer приостанавливает рекламу и инвестиции в России и Белоруссии. – URL: <https://ria.ru/20220314/bayer-1778078942.html>? (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>141</sup> Nicht nur Ritter Sport: Warum auch andere deutsche Unternehmen in Russland weiterGeschäfte machen. – URL: <https://www.rnd.de/wirtschaft/ritter-sport-henkel-fresenius-warum-deutsche-firmen-in-russland-weiter-geschaefte-machen-E47Z2XM-3MJF77FLRCCT7OQTO3I.html> (accessed: 17.10.2022).

<sup>142</sup> Кнауф продолжит работать в России. URL: <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/134596/> (дата обращения: 09.10.2022).

но при этом их операционные, коммерческие подразделения на территории РФ продолжают работать в штатном режиме (Табл.3).

Таблица 3. Страновая и отраслевая структура ключевых европейских компаний, частично сокративших прежние бизнес-контакты.

сектор / страна	Германия	Франция	Италия	Великобритания	Нидерланды	Польша	Швеция	Финляндия	Швейцария	Всего
Промышленность	6	3	1	1	-	-	1	1	2	15
Потребительские товары вторичной необходимости	4	-	4	-	1	1	-	1	-	11
Финансы	1	1	-	1	1	-	1	1	2	8
Материалы	3	-	-	-	3	-	-	1	-	7
Энергетика	2	1	1	-	1	2	-	-	-	7
Информационные технологии	2	-	-	1	2	-	-	-	-	5
Потребительские товары первой необходимости	2	-	1	-	-	-	-	-	-	3
Здравоохранение	2	-	-	-	-	-	-	1	-	3
Связь и коммуникации	-	-	-	-	1	-	1	-	-	2
Всего	22	5	7	3	9	3	3	5	4	61

Этот вариант – абсолютно срединный между самыми крайними и подразумевает активную проработку вариантов ухода с рынка. Одновременно локальные команды разрабатывают планы оптимизации структуры корпоративной сети, программы сохранения основных операций и рабочих мест.

В этой группе, в отличие от двух предыдущих, лидирует промышленность. Она представлена такими предприятиями, как: Bosch (Германия); Bureau Veritas (Франция); Kuehne+Nagel (Швейцария); по одной компании – из Италии (Iveco), Великобритании (Fieldfisher), Швеции (Tetra Pak), Финляндии (Aspo). Немецкие компании составляют устойчивое ядро данной группы (22 из 61). Стратегия их действий наглядна на примере концерна Bosch, в котором осторожно заявляли, что изучают введённые санкции, включая меры против отдельных лиц. Клиенты ком-

пании предупреждены о возможных задержках поставок из-за границы. Перебои уже ощущаются в сегменте автозапчастей. Эксперты Bosch находятся в тесном контакте с российскими партнёрами, но как международная компания со штаб-квартирой в ФРГ обязаны исполнять требования европейского законодательства<sup>143</sup>. Компания вынуждена была остановить завод в Санкт-Петербурге из-за запрета ЕС на ввоз компонентов. Bosch — главный подрядчик микроэлектроники у «АвтоВАЗа», который отправит сотрудников в отпуск из-за проблем с поставками<sup>144</sup>.

Вариант продажи активов крупным отечественным компаниям европейские игроки рассматривают в крайнем случае, так как эти сделки в настоящее время убыточны для продавцов. О реальном возврате инвестиций речь категорически не идёт. В некоторых случаях бизнес продаётся за условные 1 евро или доллар. Например, так сделала немецкая OBI GmbH<sup>145</sup>. Финский Valio продал бизнес производителю колбас «Велком»<sup>146</sup>. Ещё одной крупной сделкой стало намерение продать «Монди Сыктывкарский ЛПК». Его у австрийской группы Mondi может купить за 1,5 млрд евро компания Augment Investments Limited, которая принадлежит совладельцу «Фармстандарта»<sup>147</sup> (в середине октября на сайте группы российский актив по-прежнему фигурировал<sup>148</sup>). О передаче российских

---

<sup>143</sup> Какие немецкие компании остаются в России?—URL: <https://aussiedlerbote.de/2022/03/kakie-nemeckie-kompanii-ostayutsya-v-rossii/>. (дата обращения 09.10.2022).

<sup>144</sup> Список компаний, которые уходят и остаются в России. — URL: <https://rozetked.me/cancellations/>.(дата обращения 09.10.2022).

<sup>145</sup> OBI закрыла сделку по продаже российского бизнеса за 1 евро. — URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/07/30/933793-obi-zakri-la-sdelku-prodazhe?ysclid=I9bus3sqke418187804> (дата обращения 17.10.2022).

<sup>146</sup> Valio продала бизнес в России группе «Велком». — URL: <https://ria.ru/20220426/valio-1785449204.html?ysclid=I9butz5ul260096586>. (дата обращения 17.10.2022).

<sup>147</sup> Инвестиционная компания Харитонина купит завод по производству бумаги и упаковки. — URL: <https://pharmvestnik.ru/content/news/Investicionnaya-kompaniya-Haritonina-kupit-zavod-po-proizvodstvu-bumagi-i-upakovki.html> (дата обращения 17.10.2022).

<sup>148</sup> Кому перешёл иностранный бизнес по производству бумаги известного

активов местным топ-менеджерам сообщили производители строительных материалов Roca Group, электротехники Electrolux, упаковки Tetra Pak, лифтов KONE, автомобильных шин Michelin, электротехнического оборудования Schneider Electric и другие. Финский концерн Nokian Tyres тоже начал искать претендентов на свой завод в Ленинградской области<sup>149</sup>.

#### **4. Временное сокращение большинства операций с возможностью возвращения в Россию**

С начала санкционного периода ряд компаний начал искать возможности для потенциального возврата обратно после нормализации ситуации. Головные офисы приостанавливали публикацию вакансий на профильных сайтах, производили итоговые расчёты практически со всеми российскими сотрудниками, анонсировали остановку производства и продаж. Это стало одним из самых серьёзных потрясений для рынка труда, звучали предложения о национализации бизнес-структур, из которых уходит иностранный капитал. Такое решение смогло бы сохранить не только рабочие места, но и в сочетании с другими мерами господдержки серьёзно стимулировать процессы импортозамещения. По мнению экспертов, в разных отраслях ситуация будет различна. Есть направления, где может быть достаточно высокая конкуренция: текстильная, пищевая промышленность, косметика и бытовая химия. Здесь за рынок будут бороться и российские производители<sup>150</sup>. В данной группе из 153 предприятий наряду с промышленной составляющей сильно представлен финансовый блок европейских компаний (17) (Табл.4).

---

бренда? – URL: <https://iarex.ru/articles/87278.html>. (дата обращения 17.10.2022).

<sup>149</sup> Новый владелец завода красок Jotun в Ленобласти переименовал его в «Литум». – URL: [https://www.dp.ru/a/2022/08/30/Novij\\_vladelec\\_zavoda\\_kra](https://www.dp.ru/a/2022/08/30/Novij_vladelec_zavoda_kra). (дата обращения 17.10.2022).

<sup>150</sup> Перекроют рынок. Кто нацелился на место западных компаний в России <https://1prime.ru/exclusive/20220312/836342146.html> (дата обращения: 09.10.2022).

Таблица 4. Страновая и отраслевая структура ключевых европейских компаний, сокративших практически все бизнес-операции в России.

сектор / страна	Германия	Франция	Италия	Великобритания	Нидерланды	Польша	Швеция	Финляндия	Швейцария	Всего
Промышленность	9	5	1	9	6	5	9	3	1	48
Потребительские товары вторичной необходимости	16	7	7	-	2	2	3	2	1	40
Финансы	4	4	-	5	3	1	-	-	-	17
Потребительские товары первой необходимости	3	1	-	4	1	2	-	2	-	13
Информационные технологии	3	3	-	4	1	-	1	-	-	12
Материалы	1	-	-	-	-	3	1	1	-	6
Здравоохранение	1	-	-	1	-	1	-	-	-	3
Связь и коммуникации	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2
Другое	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
НКО	2	-	1	6	-	-	-	-	1	10
Всего	39	21	9	30	13	15	15	8	3	153

Данная стратегия – одна из основных для европейского бизнеса в целом, она в два раза превосходит тех, кто сохранил бизнес практически в полном объеме (72), и примерно в три раза тех, кто лишь среагировал на санкции заморозкой новых капиталовложений (59). В страновом разрезе наиболее резкую позицию с предпринятыми действиями обозначили предпринимательские группы Германии, Великобритании, отчасти Франции, Польши, Швеции и Нидерландов. Среди компаний, представляющих данную группу, одни из самых известных и значительных по товарообороту и значимости для российских смежников. Из германских компаний – это Adidas, Audi, BMW, Daimler Truck, Hugo Boss, Kärcher, Mercedes-Benz, HARIBO, Commerzbank, Viessmann, Leica Camera AG и др.

BMW Group приостановила поставки на российский рынок и

локальное производство автомобилей<sup>151</sup>. Volkswagen, один из якорных резидентов калужского автомобилестроительного кластера, также приостановил свой бизнес. Остановка производства концерна также произойдёт в Нижнем Новгороде на площадке группы ГАЗ<sup>152</sup>. Audi как часть группы VW в связи со сложной ситуацией «по всем индикаторам» остановила отгрузки автомобилей в адрес российских дилерских предприятий с 24 февраля<sup>153</sup>. Daimler Truck разорвал сотрудничество с КамАЗом, отказавшись производить грузовики и поставлять комплектующие для компании, с которой работали вместе 12 лет. Автоконцерн Mercedes-Benz, дочерним предприятием которого является Daimler Truck, изучает возможность продажи своей 15% доли в российской компании<sup>154</sup>.

Что касается других секторов, можно привести пример французского производителя Alstom, который разорвал сотрудничество с Новочеркасским вагоностроительным заводом. С 2009 года «Альстом» и «Трансмашхолдинг» являлись партнёрами. Французы приобрели блокирующий пакет отечественного холдинга в размере 25%+1 акция. На данный момент Alstom владеет 20% акций «Трансмашхолдинга», но о возможной продаже не заявляет<sup>155</sup>.

## **5. Полное прекращение обязательств на российском рынке и уход из страны**

Действия таких компаний не повлекли массовой безработицы, но создавали её волны в разных корпоративных сегментах

---

<sup>151</sup> BMW уходит из России. URL: <https://www.vedomosti.ru/auto/articles/2022/03/01/911583-bmw-uhodit-iz-rossii> (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>152</sup> VW-Konzern stellt Russland-Geschäft ein. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/vw-russland-101.html> (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>153</sup> Импортёры начали отказываться от поставок машин в Россию. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/02/24/910843-importeri-otkazivatsya-mashin> (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>154</sup> Daimler Truck приостановил работу с КамАЗом. URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/28/02/2022/621c99b59a79475a82032b79](https://www.rbc.ru/technology_and_media/28/02/2022/621c99b59a79475a82032b79) (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>155</sup> Французы бегут из-под Москвы вслед за немцами. URL: <https://vgudok.com/lenta/francuzy-begut-iz-pod-moskvy-vsled-za-nemcami-zheleznodorozhnye-giganty-alstom-i-talgo> (дата обращения: 09.10.2022).

в короткие промежутки времени. Уход европейских предприятий открыл российским фирмам стимул для открытия новых бизнесов. Европейские компании прогнозировали замещение своих ниш не только российскими бизнес-структурами, но и компаниями из Индии, Китая, если не напрямую, то косвенно. В частности, уже предрекается резкий рост продаж китайских автомобилей, которые заменят европейские бренды.

Таким образом, европейские корпорации реализовали свою стратегию ухода с рынка, провоцируя создание предпринимательских связей новыми игроками. Наиболее ярким представителем данной группы стали компании Великобритании (Dentsu International, Triumph Motorcycles, Jamie Oliver, Morrisons, Walker's Shortbread, Eversheds Sutherland, Lloyd's Register, Morgan Advanced Materials, Norton Rose Fulbright, Adenza, Vodafone и др.), а в отраслевом разрезе четверть компаний пришла на промышленность (Табл.5).

Таблица 5. Страновая и отраслевая структура ключевых европейских компаний, полностью прекративших деятельность в России.

сектор / страна	Германия	Франция	Италия	Великобритания	Нидерланды	Польша	Швеция	Финляндия	Швейцария	Всего
Промышленность	6	2	-	16	3	3	2	2	1	35
Потребительские товары первой необходимости	5	-	-	12	1	2	-	1	-	21
Потребительские товары вторичной необходимости	5	2	-	2	-	4	2	2	-	17
Финансы	1	1	-	3	4	2	1	-	1	13
Связь и коммуникации	1	2	-	3	1	1	-	-	-	8
Материалы	3	-	-	1	-	1	-	1	-	6
Энергетика	-	-	1	2	-	2	-	-	-	5
Другое	-	1	-	2	-	1	-	1	-	5
НКО	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Информационные технологии	3	2	-	2	1	1	-	1	-	10
Всего	24	10	1	44	10	17	5	8	2	121



Уход этой части европейского бизнеса с российского рынка отличается от периода сокращения предпринимательского ландшафта с 2014 года. Речь идёт не о приспособлении к санкциям, а о принципиальном сохранении сколь-нибудь значимого характера торгово-экономических связей России и Европы. Остающиеся на рынке фирмы ставят продолжение своего присутствия в прямую зависимость от скорости завершения специальной военной операции на Украине. Можно сказать, что уход европейских компаний с российского рынка заявил об их политической активности и «моральном несогласии» с действиями России. Но возникают многочисленные вопросы к такой «ситуативной морали» в отношении Китая, где многочисленно отмечаемые ЕС нарушения прав человека не мешают европейцам поддерживать отношения практически со всеми ключевыми компаниями Поднебесной.

В экономической истории с нынешней волной вывода европейских инвестиций из инвестиций отдаленно сопоставима только ситуация в ЮАР, когда западные компании протестовали против режима апартеида. Но тогда за несколько десятилетий ЮАР покинуло всего 200 западных компаний, а Россию в считанные месяцы покинули тысячи. Важное отличие в мотивации и причине этих действий. Бойкот ЮАР шел снизу вверх через инициативы гражданского общества, студенческих манифестаций. Сейчас 3000 зарубежных компаний понадобилось всего полгода, чтобы объявить экономический бойкот РФ, потому что уход из России осуществлялся централизованно сверху вниз, и был организован руководителями компаний, а не возник под давлением потребителей<sup>156</sup>.

Для многих европейских компаний, которым пришлось уйти с российского рынка, негативные финансовые последствия сохраняются и, возможно, сохранятся надолго. Владельцы зарубежного бизнеса потеряли в общей сложности свыше 59 млрд долларов от операций в России. Компании постоянно фиксируют расходы от обесценения активов. Списания затронули широкий спектр

---

<sup>156</sup> Почему крупные корпорации ушли из России <https://inosmi.ru/20220610/korporatsii-254507060.html> (дата обращения 09.10.2022).

отраслей: от банков до производителей, ритейлеров и транспортных компаний. Например, французский энергетический гигант TotalEnergies SE сообщил о списаниях в размере 4,1 млрд долларов в апреле из-за падения стоимости резервов природного газа на фоне западных санкций в отношении России<sup>157</sup>.

Наибольшие потери ожидаемо понесли компании топливно-энергетического сектора (только ВР после разрыва с «Роснефтью» списала убытки на 25,5 млрд долл.). Британско-нидерландская Shell объявила о намерении выйти из проекта «Сахалин – 2», а французская TotalEnergies решила передать свою долю (20%) в проекте по разработке Харьягинского месторождения «Зарубежнефти»<sup>158</sup>.

Ещё одно объяснение ухода многих компаний из России заключается в том, что они сделали это не из-за политического давления, а из-за ситуации в бизнесе. Например, немецкая компания OBI была убыточной в течение 5 лет. Возможно, она давно думала об уходе с российского рынка, и сейчас можно сделать это, объяснив совершенно иными причинами. А «Леруа Мерлен» как прибыльная компания о возможном уходе даже не заявляла<sup>159</sup>.

## **Перспективы европейского бизнеса в России**

По данным Ассоциации европейского бизнеса, 70% европейских инвесторов планировали сокращать вложения в развитие бизнеса в России в этом году. Около половины уже приостановили новые инвестиции. В опросе приняли участие 107 компаний-членов АЕБ из ФРГ, Франции, Швеции, Великобритании, Нидерландов, Финляндии, Швейцарии, Италии, и др.

---

<sup>157</sup> Иностранцы компании в России понесли чудовищные убытки из-за санкций. – URL: <https://tj.sputniknews.ru/20220610/inostrannye-kompanii-russia-ubytki-sanktsii-1049111854.html> (дата обращения 09.10.2022).

<sup>158</sup> Wintershall Dea решила остаться в России. – URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/07/26/933206-wintershall-dea-ostatsya> (дата обращения 09.10.2022).

<sup>159</sup> Бизнес прощается и не уходит. Как западные компании пытаются остаться в РФ [https://aif.ru/money/economy/biznes\\_proshchaetsya\\_i\\_ne\\_uhodit\\_kak\\_zapadnye\\_kompanii\\_pyatayutsya\\_ostatsya\\_v\\_rf](https://aif.ru/money/economy/biznes_proshchaetsya_i_ne_uhodit_kak_zapadnye_kompanii_pyatayutsya_ostatsya_v_rf) (дата обращения 09.10.2022).

(всего в ассоциацию входит более 500 иностранных компаний, работающих в РФ).

Если в краткосрочной перспективе (1-2 года) снижения экономической активности в РФ ожидают 80% опрошенных инвесторов, то долгосрочные экономические перспективы (6-10 лет) продолжают оцениваться компаниями достаточно высоко (60% ждут роста экономики, 26% — стагнации и 11% — снижения). Это свидетельствует о том, что бизнес по-прежнему верит в возможность преодоления геополитического напряжения<sup>160</sup>.

По прогнозам Минэкономразвития России, потребительский спрос прошёл пик спада во 2 квартале и начал восстанавливаться. Одновременно прогнозируются низкие уровни безработицы на горизонте до 2025 года. К концу 2022 года следует ожидать восстановления в основном потребительского импорта, а с 2023 года есть предпосылки для роста уже промежуточного спроса — на сырьевые ресурсы и услуги, и инвестиционного — оборудования для инвестиционных проектов. Ситуация развивается лучше ожиданий, поэтому с высокой долей вероятности спад в 2022 г. окажется меньше мартовских оценок. Прогноз Минэкономразвития по снижению ВВП РФ в 2022 г. в базовом варианте теперь составляет 4,2 вместо 7,8%, указанных в оценках, сделанных в мае<sup>161</sup>.

Для возвращения европейских компаний потребуется создание новой базы для сотрудничества. Иначе вся инфраструктура российско-европейских экономических связей может стать похожей на «старые рельсы, которые давно уже не используются». Уверенности европейскому бизнесу не добавляют и создаваемые сейчас механизмы, включая введение внешнего управления иностранными активами. Речь идёт о рисках необоснованных решений и о конфликте интересов при передаче активов буду-

---

<sup>160</sup> Ассоциация европейского бизнеса впервые публично оценила перспективы в России. — URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/06/10/925993-publichno-otsenila-perspektivi-rossii> (дата обращения: 09.10.2022).

<sup>161</sup> Минэкономразвития улучшило прогноз снижения ВВП РФ в 2022 г. до 4,2% с 7,8%. — URL: <https://www.interfax.ru/business/856952> (дата обращения: 09.10.2022).

щим владельцам от внешних управляющих, а также о необходимости более прозрачных механизмов возврата активов прежним владельцам<sup>162</sup>.

## **Выводы**

В текущих условиях диалог с европейским бизнесом может возобновляться на отдельных изолированных площадках. Из отраслевых направлений это могут быть наиболее интересующие европейских партнеров темы энергетики, информационных и промышленных технологий, здравоохранения.

Решающий фактор – ход специальной военной операции на территории Украины. Небольшое окно возможностей сохраняется для компаний, в той или иной степени принявших решение остаться на российском рынке и использовать ограничительные меры, введенные Правительством РФ, как новую стартовую площадку во взаимодействии со своими регуляторами, требующими исполнения санкций и прекращения работы в России. Европейский бизнес будет искать те или иные формы для сохранения своего фактического присутствия, с одной стороны, осуждая Россию за начало спецоперации, а с другой – предпочитая говорить общими фразами о недопустимости насилия или продолжении работы по гуманитарным причинам.

---

<sup>162</sup> От двух до пяти. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5396192>. (дата обращения: 17.10.2022).

# Антиинфляционная политика Банка России

*Анатолий Иванович Бажан*

*доктор экономических наук, главный научный сотрудник Отдела экономических исследований Института Европы РАН*

*В статье рассматриваются причины роста цен в РФ в последние годы и суть антиинфляционной политики Банка России. Автор убеждён, что главными причинами современной инфляции в нашей стране служат немонетарные факторы, а потому борьба с ней за счёт традиционного инструмента монетарного регулирования — повышения ключевой процентной ставки Центрального банка — малоэффективна. Более того, высокие процентные ставки играют негативную роль, ограничивая возможности банковской системы участвовать в финансировании экономического развития страны. Для устранения данного ограничения автор предлагает использовать более низкие ставки, особенно при рефинансировании Банком России коммерческих банков, кредитующих промышленные предприятия, развитие которых предусмотрено правительственными программами.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.10

В настоящее время в большинстве стран мира инфляция выступает весьма значительным негативным экономическим и социально-политическим фактором, против которого направлено острейшее мер экономической политики. Для России инфляция также — предмет озабоченности Правительства и Центрального банка. Её уровень в годовом исчислении на 10 октября 2022 г., по данным Минэкономразвития, составил 13,4%. Ответственность за результаты антиинфляционной политики в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом о Центральном банке возложена на Банк России, хотя в ряде случаев он не обладает необходимыми инструментами для элиминирования масштабного роста цен, а его попытки сделать это зачастую неудачны и тормозят экономическое развитие страны.

## **Как бороться с инфляцией?**

Для эффективной борьбы с инфляцией, то есть выработки адекватной государственной антиинфляционной политики, важно проводить различие между её источниками. Надо помнить,

что меры по подавлению инфляции, если они сводятся только к сжатию денежной массы со стороны центрального банка, как советуют сторонники количественной теории, могут привести к замедлению экономического роста, ибо способны сократить денежный спрос на производимую продукцию.

Сжатие денежной массы может принести пользу экономике только, если действительно имеется избыток денег в обращении. В этих условиях центральный банк воздействует на инфляцию, используя монетарные методы, повышая ставки рефинансирования и депозитов, которые он открывает для кредитных организаций на своих счетах, проводя операции на открытом рынке по продаже ценных бумаг. При этом регулятору следует быть осторожным: меры по сокращению денежного обращения должны быть дозированными, чтобы не допустить чрезмерного изъятия денег и не нанести вред экономическому развитию страны.

Иначе следует действовать, если инфляция вызвана монополистическим ценообразованием. Центральные банки не способны подавить вызванную им инфляционную волну инструментами денежно-кредитной политики: их попытки сжать денежную массу приведут лишь к замедлению экономического роста. Но правительственные структуры способны это сделать за счёт соответствующих административных средств антимонопольного регулирования.

Наиболее трудная задача — подавить инфляцию, обусловленную ростом импортных цен. В принципе, в какой-то степени это возможно за счёт использования административных запретов, а также тарифных и нетарифных мер для стимулирования импорта более дешёвых аналогов или замещения ввоза дорогих товаров поставками национальных производителей. Реализация такого варианта, с одной стороны, когда проводится политика замещения импорта, требует много времени, а с другой, может противоречить некоторым положениям международных соглашений в рамках ВТО. Однако, как показывает опыт России, он вполне возможен в условиях применения против страны санкций и нарушений принципов внешней торговли государствами Запада. В этих условиях страна просто вынуждена принимать

меры для защиты национальных экономических интересов, даже если такие меры и не соответствуют стандартам ВТО.

### **Особенности подхода Банка России**

Крупный недостаток антиинфляционной политики Банка России состоит в том, что он не принимает в расчёт то, как эта политика влияет на рост национальной экономики. Данная особенность подхода ЦБ давно служит причиной жёсткой критики со стороны значительной части российских экономистов и СМИ. Но у банка есть формальное оправдание: в Конституции РФ и Федеральном законе о Центральном Банке указано, что главная цель Банка России – обеспечить устойчивость рубля, то есть не допускать быстрого обесценения и значительных колебаний его курса.

Другой недостаток в том, что в основе антиинфляционной стратегии ЦБ лежит исключительно количественная теория денег. Всякую инфляцию, независимо от её реальных источников, он старается погасить средствами сжатия денежной массы. Игнорируется то, что инфляция может быть связана с монополизмом в промышленности и торговле, влияние которого на цены не может быть элиминировано за счёт сужения денежной массы. Как известно, большую роль в нашей экономике играют естественные монополии и крупные предприятия, а также торговые сети, способные диктовать свои условия и воздействовать на рыночные цены в своих интересах. Есть основания полагать, что указанные структуры пользуются моментом и на фоне общемирового ускорения инфляции стремятся максимально нарастить доход за счёт ценовых манипуляций, бороться с которыми не может ЦБ, но могут государственные антимонопольные структуры.

В качестве главного средства ужесточения монетарной политики Банк России использует ключевую ставку рефинансирования, которую он неизменно повышает при ускорении роста цен, что ограничивает объёмы кредитования национального хозяйства банковской системой. Цель – увеличить стоимость денег, сократить на них спрос, затормозить насыщение экономики платёжными средствами. Этот способ Банк России ис-

пользовал с 1990-х годов. Аналогичную политику он проводит и в два последних года. В частности, в 2021 г. с января по ноябрь инфляция в годовом выражении возросла с 5,2 до 8,4%. Не отставала от неё и ставка рефинансирования: с февраля по декабрь её увеличили с 4,2 до 8,5%<sup>163</sup>.

Концепцию ЦБ по сжатию денежной массы можно свести к нескольким позициям. Во-первых, его представители считают, что повлиял ковидный экономический кризис, нарушивший производственные цепочки, снабжение производителей сырьём и материалами, а торговые сети готовыми товарами, и вызвавший нехватку рабочих рук, комплектующих и деталей. В результате возник избыток денег в обращении на фоне сокращения производства и поставок, который и породил рост цен<sup>164</sup>. Данное объяснение, однако, не очень убедительно, ибо, по заверениям российских исполнительных властей и самого ЦБ, наша экономика полностью восстановилась уже в 2021 г., когда объём производства превзошёл предкризисный 2019 г. Это не могло бы произойти, если бы не были реанимированы каналы снабжения и обеспеченность производства рабочей силой.

Некоторый избыток денежной массы действительно имел место. Но он был, по нашему мнению, обусловлен в основном не нарушением снабжения и кооперационных связей, а неизрасходованными в 2020 г. доходами, которые были заморожены из-за снижения потребительской активности населения во время эпидемии. В 2021 г. этот денежный навес стал быстро таять, что усилило денежный спрос и породило взлёт цен. Но данный фактор имел временный характер, а его вряд ли надо было купировать ростом ключевой ставки.

Впрочем, Банк России указывает и на две другие причины российской инфляции. Во-первых, рост цен за границей удорожает себестоимость производств в некоторых российских отраслях (ис-

---

<sup>163</sup> Ключевая ставка Банка России. Банк России. URL: [https://cbr.ru/hd\\_base/KeyRate/](https://cbr.ru/hd_base/KeyRate/) (дата обращения: 23.12.2021)

<sup>164</sup> Заявление председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной по итогам заседания Совета директоров Банка России 22 октября 2021 года. URL: <https://cbr.ru/eng/press/event/?id=12361> (дата обращения: 15.11.2022)



пользующих импортные комплектующие и оборудование), а также стоимость продовольствия на внутреннем рынке. Во-вторых, нарастание инфляционных ожиданий увеличивает спрос на товары и услуги, а, следовательно, и цены. Оба эти фактора играют определённую роль в развитии инфляционных процессов, но, как нам представляется, они не могут быть достаточным основанием для ужесточения монетарной антиинфляционной политики. Дело в том, что рост импортных цен – это внешний фактор, который не может быть эффективно подавлен мерами по сокращению денежной массы. Нужна государственная политика замещения импорта: переориентация последнего на поставки из стран с более низкими ценами, чем, скажем, в Европе или США. Меры ЦБ снижают инфляцию лишь в плане ограничения инфляционных ожиданий покупателей, поскольку сокращают их возможности приобретать кредиты для увеличения товарных запасов.

Итак, можно сказать, что до 2021 г. повышенная ставка рефинансирования играла весьма незначительную роль в сдерживании инфляции в нашей стране, поскольку не была способна подавить её наиболее значимые причины. В то же время высокая ставка препятствовала экономическому росту. В частности, ставка 8,5%, увеличенная на маржу кредитных организаций, задавала цену банковских кредитов на уровне существенно выше 10%, а нередко превышала 20%, что делало такие кредиты неподъёмными для инвестиций в обрабатывающую промышленность, где рентабельность к себестоимости в среднем составляла менее 12%<sup>165</sup>.

### **Инфляционная ситуация в 2022 году**

Стратегия ЦБ вроде бы стала меняться в 2022 г. Специальная военная операция на Украине превратилась в войну Запада против нашей страны, что требует от России мобилизации людских, материальных и финансовых, в том числе кредитных, ресурсов для укрепления безопасности страны и наращивания военно-промышленного потенциала. Казалось бы, Банк России начал смягчать подходы к антиинфляционному монетарному

<sup>165</sup> Промышленное производство в России. 2021. Росстат. М., 2021. С. 17.

регулированию. В одном из его заявлений о ключевой процентной ставке промелькнули даже слова о том, что она должна учитывать, помимо роста цен, необходимость структурной перестройки национальной экономики. Впервые за много лет процентная ставка ЦБ в 2022 г. оказывается меньше, чем рост потребительских цен в расчёте на год (см. табл. 1).

Таблица 1. Ключевая ставка ЦБ РФ и прирост потребительских цен в РФ в 2022 г. (в %) <sup>166</sup>

Дата заседания	Ключевая ставка	Годовой прирост потребительских цен
16.09.2022	7,5	13,7 – сентябрь
22.07.2022	8,0	15,1 – июль
10.06.2022	9,5	15,9 – июнь
26.05.2022	11,0	17,1 – май
29.04.2022	14,0	17,8 – апрель
08.04.2022	17,0	17,8 – апрель
28.02.2022	20,0	16,7 – март
11.02.2022	9,50	9,2 – февраль

Как показывают данные таблицы 1, начиная с апреля, ставка рефинансирования снижалась более быстрыми темпами по сравнению с сокращением инфляции в годовом исчислении и в сентябре стала почти в 2 раза ниже процента прироста цен. Но даже в этом случае, на наш взгляд, ЦБ принципиально не изменил свой подход к антиинфляционной политике: рост цен всё также остаётся для банка главным критерием для определения значений главного инструмента сжатия денежной массы (см. табл. 2).

Таблица 2. Ежемесячный прирост потребительских цен в 2022 г. (в %) <sup>167</sup>

сентябрь	август	июль	Июнь	Май	апрель	март	февраль	январь
0,1	-0,5	-0,4	-0,4	0,1	1,6	7,6	1,2	1,0

<sup>166</sup> Таблица составлена на основе данных Банка России (<https://cbr.ru/statistics/ddkp/infl/>) и Статбюро (<https://www.statbureau.org/ru/russia/inflation>) (дата обращения: 15.11.2022)

<sup>167</sup> Индексы потребительских цен на товары и услуги по РФ в 1991-2022 гг. Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/price> (дата обращения: 15.11.2022)

Как видно из таблицы 2, инфляция в 2022 г. начала возрастать с февраля и достигла пика в марте. Это было связано с введением западных санкций и прекращением поставок, прежде всего оборудования для промышленности, бытовой техники и автомобилей из Европы и США. Возник временный ажиотажный спрос и высокие инфляционные ожидания потребителей и производителей, подогревавшийся монополистическим фактором. С другой стороны, санкции усилили уже начавшийся к тому времени энергетический кризис, поскольку Запад резко сократил закупки энергоносителей у РФ, что привело к росту мировых цен, повлиявших и на внутреннюю ценовую динамику в нашей стране.

Если мартовский инфляционный показатель превратить в годовой, то получится гигантская величина индекса роста цен. Однако затем инфляционная волна начала спадать: с мая по сентябрь инфляция была близка к нулевым значениям, а внутри периода наблюдалась небольшая дефляция. В этом и состояла причина реакции ЦБ: ключевая ставка была сокращена на основе принятой им методологии таргетирования инфляции и стала ниже прироста цен за истёкший к этому времени годовой период.

Возникают два вопроса. Во-первых, почему инфляция исчезла после мая? Во-вторых, почему ЦБ несмотря на её отсутствие, хотя и понизил ключевую ставку с 11,0 до 7,5% , но оставил её величину значительной? Ведь можно было сократить ставку до 1-2%. Это соответствовало бы правилу таргетирования инфляции и в то же время способствовало бы расширению внутреннего производства, испытывающего санкционное давление.

По поводу первого вопроса, Банк России<sup>168</sup> указал на три фактора, которые, по его мнению, сыграли главную роль в падении прироста цен. Во-первых, рост курса рубля понизил рублёвую стоимость импортных товаров; повышение курса, в свою

---

<sup>168</sup> Заявление Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной по итогам заседания Совета директоров Банка России 28 октября 2022 года. URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=14272> (дата обращения: 15.11.2022)

очередь, было вызвано санкционным сокращением импорта в то время, как стоимость экспорта оставалась значительной благодаря росту цен на нефть и газ. Во-вторых, повлияла склонность населения минимизировать расход запаса денег в связи с возросшей дороговизной непродовольственных продуктов: автомобили, электроника, бытовая техника. То есть покупкам населения наступил предел: спрос стал недостаточен из-за скачка цен на мировом рынке. В-третьих, сказался рост поставок российских сельхозпродуктов на внутренний рынок, не только по причине сезонного характера производства в этом секторе, но и в связи с санкциями, препятствующими экспорту продовольствия в другие страны.

Ключевая ставка остаётся на достаточно высоком уровне, потому что, по мнению ЦБ, все перечисленные причины снижения инфляции имеют временный характер. Их значение будет постепенно уменьшаться, следовательно, нет необходимости дальше сокращать ключевую ставку. По прогнозам ЦБ, исчерпание влияния данных факторов будет сопровождаться повышением денежных доходов, более активной реализацией накоплений населения, нарастанием денежного спроса и инфляционных ожиданий. Тут следует указать на определённое противоречие в логике ЦБ, который не исключает, что в первом полугодии 2023 г. годовая инфляция в РФ будет незначительной и, возможно, окажется ниже целевых 4%<sup>169</sup>.

Примечательно и объяснение Банка России по поводу падения показателей роста цен. Оно фактически признаёт, что его политика сжатия денежной массы в современных условиях не влияет на инфляционную волну. И действительно, рост курса рубля обусловлен внешними факторами: санкциями, скачком мировых цен на энергоносители, сокращением расходов на импорт, его реструктуризацией в пользу более дешёвых товаров из Юго-Восточной Азии, а также реализацией программы импортозамещения. Влияние на эти процессы антиинфляционной политики, если оно имеет место, сугубо негативно, поскольку

<sup>169</sup> Там же.

повышенная ключевая ставка и, как следствие, высокая стоимость банковских кредитов тормозит рестройку отечественного хозяйства применительно к внешним обстоятельствам.

Падение прироста цен на непродовольственные товары тоже никак не связано с политикой ЦБ. Всё дело во внешнем шоке, вызванном политикой западных стран: он заставил потребителей ограничить спрос на резко подорожавшие товары и хранить сбережения до лучших времён.

Не причастна антиинфляционная политика ЦБ и к снижению цен на сельхозпродукцию, поскольку и сезонный фактор, и определённая переориентация производства на российский рынок из-за экономической блокады Запада находятся вне сферы контроля регулятора.

Несмотря на то, что политика Банка России по сжатию ликвидности мало способствовала снижению инфляции, она всё же имела некий положительный эффект в первые три месяца после начала специальной военной операции: эта политика помогла уберечь банковскую систему от краха. В условиях быстрого подъёма цен росла вероятность массового изъятия банковских вкладов для их превращения в товары, что грозило банкротством большинству российских банков. Установление ставки в тот период на уровне 20%, а затем в апреле на уровне 17% позволило коммерческим банкам применить повышенные ставки по депозитам и не допустить разорительной утечки ликвидности. Банковская система устояла перед напором неблагоприятных политических событий. Но после того как угроза этого миновала, сохранение ставки на уровне 7,5% означает создание неблагоприятных условий для развития национального хозяйства.

### **Необходима коррекция политики ЦБ РФ**

Из сказанного выше следует вывод о необходимости существенной трансформации антиинфляционной и денежно-кредитной политики Банка России. По нашему мнению, ЦБ следует перестать заниматься таргетированием инфляции, то есть

устанавливать ключевую процентную ставку в зависимости от предполагаемого роста цен, потому что в РФ данный рост во многом связан с монополистическими тенденциями и внешними факторами, которые находятся вне контроля денежных властей. Необходимо устанавливать такие ставки, которые бы обеспечивали постепенное повышение монетизации российской экономики. Этот показатель целесообразно довести до 100% ВВП (в настоящее время около 50%), то есть до уровня стран с переходной экономикой, показывающих высокие темпы экономического роста в том числе за счёт дешёвого кредитования. Это позволит насыщать денежный спрос возрастающей массой товаров тем самым не допускать высоких значений инфляции.

Данное предложение общего порядка следует дополнить рядом положений, которые бы учитывали текущую международную обстановку. Поскольку сейчас наша страна постепенно втягивается в войну с Западом, обладающим превосходящим военным, людским и промышленным потенциалом, необходимо сконцентрировать все имеющиеся средства на решении проблем замещения импорта, подъёма национальной промышленности, особенно в сфере производства вооружений и связанных с ним предприятий.

В решении этой жизненно важной задачи большую роль может сыграть денежно-кредитная политика Банка России. Её целью должно стать не просто насыщение экономики деньгами, а обеспечение льготным кредитованием отраслей и предприятий, имеющих первостепенное значение для обеспечения безопасности и суверенитета страны. Конкретно можно предложить следующую схему действий ЦБ. Помимо традиционных операций по поддержке банковской системы, он должен заниматься рефинансированием на льготных условиях тех коммерческих банков, которые кредитуют инвестиционные проекты, предусмотренные правительственными программами развития национальной экономики.

ЦБ способен также обеспечить мобилизацию денежных вкладов в коммерческих банках для их использования в каче-

стве долгосрочных инвестиций. Вклады в большинстве своём краткосрочны, что не позволяет коммерческим банкам самостоятельно использовать их в качестве источника для долгосрочных вложений в производство. ЦБ мог бы наладить систему рефинансирования коммерческих банков, которая бы покрывала возможный дефицит ликвидности, порождённый длительными сроками возврата инвестиций и необходимостью возмещать вкладчикам стоимость их депозитов в краткосрочном порядке. Подобная система успешно функционировала во Франции после Второй мировой войны для создания долгосрочных источников восстановления национальной экономики. Нет никаких причин считать, что и в современных российских условиях она не даст позитивный результат.

В исключительных случаях Банк России сам (без посредничества коммерческих банков) может быть привлечён к непосредственному инвестированию средств в реализацию наиболее важных национальных программ.

Активизации участия ЦБ в финансировании экономического развития способствовали бы соответствующие изменения в российском законодательстве, которое сейчас предоставляет банку независимый статус и определяет его основную функцию исключительно как поддержание устойчивости национальной валюты<sup>170</sup>. На наш взгляд, следует изъять положение о независимости Банка России и передать его в ведение Правительства РФ, а также дополнить компетенции банка по проведению денежно-кредитной политики выполнением задач по финансированию экономического развития страны, предусмотренных правительственными программами. В соответствии с этим в 75 статье п.2 Конституции РФ положение о том, что «Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти» целесообразно, по нашему мнению, изменить на положение следующего содержания: «Разработка и проведение денежно-кредитной политики —

<sup>170</sup> См.: Конституция РФ с изменениями 2022 г. Статья 75, п.2.

основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет под руководством Правительства РФ, в целях поддержания устойчивости российского рубля и решения других задач экономического развития страны».

Следует учесть, что внесение поправок в Конституцию требует много времени. Нет и полной уверенности в том, что корректировка основного закона в части статуса Банка России вообще будет произведена, поскольку мнение о независимости ЦБ и его главной функции — обеспечении устойчивости рубля — стало широко распространённым и, можно сказать, традиционным. В то же время с учётом неотложных требований текущей ситуации власти страны могли бы найти иные механизмы корректировки денежно-кредитной политики Банка России еще до того, как под это будет подведена соответствующая юридическая база.



# ЕС В УСЛОВИЯХ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОГО КРИЗИСА

## ПОСЛЕДСТВИЯ «УКРАИНСКОЙ ЕВРОПЕРСПЕКТИВЫ» С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ВЛИЯНИЯ НА ДЕМОГРАФИЧЕСКУЮ И МИГРАЦИОННУЮ ДИНАМИКУ В ЕС

*Ольга Юрьевна Потемкина*

*доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель  
Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН*

*Статья посвящена последствиям притока в страны Европейского союза беженцев из Украины. Исследуются правовые основания регулирования миграции, меры обустройства и распределения «временно защищенных», проблемы, которые приходится решать государствам-членам, в частности, сложная процедура получения средств из фондов ЕС на нужды региональных и муниципальных властей, занимающихся приёмом беженцев. Автор приходит к выводу, что Евросоюзу удалось наладить легальные каналы миграции, но проблема солидарности стран ЕС не уходит из политической повестки дня.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.11

По статистике УВКБ ООН, к середине октября 2022 г. границы Евросоюза пересекли 14,031 миллионов человек из Украины, включая иностранцев, стремящихся вернуться домой. Агентство береговой и сухопутной охраны (Фронтекс) информирует об 11 миллионах, при этом уточняя, что значительная часть прибывших впоследствии вернулась домой. Следует учитывать, что данные о въезде в страны, граничащие с Украиной (Венгрия, Польша, Словакия), отражают только пересечения границы, включая и повторные. Таким образом, в Польшу прибыло 6,8 млн человек (выехалов обратном направлении 4,8 млн), в Румынию — 1,324 млн. (выехало 1,031 млн), в Венгрию — 1,5 млн<sup>171</sup>, в Словакию

---

<sup>171</sup> УВКБ ООН не предоставляет данных о выехавших из Венгрии на

— 852 тыс. (выехало 590 тыс.). Всего, по данным УВКБ ООН, за полгода в обратном направлении — из стран ЕС на Украину — пересекли границу 6,7 млн человек. Пользуясь правом безвизового въезда в шенгенскую зону на 90 дней, граждане Украины имеют возможность временно возвращаться на родину, а затем снова въезжать на территорию ЕС. Поэтому Комиссия вынуждена была в мае 2022 г. признать, что не имеет чёткого представления о количестве беженцев из Украины, находящихся в настоящее время в ЕС. Многие из приехавших в приграничные страны, двинулись вглубь Евросоюза, что впоследствии продемонстрировали данные о получении статуса «временной защиты». Прибывшие поначалу не демонстрировали большого стремления к регистрации и получению статуса «временной защиты» из опасения, что не смогут повторно въехать в ЕС, если вернуться на Украину. К октябрю ситуация несколько прояснилась: официально зарегистрированы в странах ЕС получившие статус «временной защиты» 4,35 млн человек<sup>172</sup>, больше всего в Польше (1,4 млн), Германии (709 тыс.), Чешской республике (439 тыс.), Италии (158 тыс.), Испании (145 тыс.)<sup>173</sup>

Существует чёткая корреляция между размером украинской диаспоры в той или иной стране и количеством вновь прибывающих, поэтому присутствие крупных украинских общин в государстве-члене может быть достоверным показателем того, где украинцы будут искать убежища. В 2020 году в странах ЕС проживали легально более 1,3 млн украинцев. За последнее десятилетие Польша и Италия выдали им наибольшее количество видов на жительство. Пять государств-членов — Польша, Италия, Чехия, Германия и Испания — вместе принимают более

---

Украину на октябрь 2022 г.

<sup>172</sup> UNHCR. Ukraine refugee situation 11.10.2022. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения: 15.10.2022). Frontex news. 13.10.2022. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-september-vlglp1C> (дата обращения: 15.10.2022)

<sup>173</sup> Refugees from Ukraine registered for temporary protection or similar schemes. Council of the EU. 29.09.2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/> (дата обращения: 15.10.2022)

80% граждан Украины, проживающих в ЕС<sup>174</sup>.

Неравномерное распределение украинских беженцев вызывает серьёзную обеспокоенность принимающих стран. В июне мэр Праги объявил о закрытии крупного регионального центра приёма в столице, поскольку город перегружен. Пришлось прибегнуть к строительству палаточных городков, где беженцы живут в плохих условиях. Мэр города потребовал от правительства разработать систему переселения беженцев в менее перегруженные регионы. Чехия первой из стран ЕС запросила помощи в приеме украинских беженцев у Агентства ЕС по предоставлению убежища, полномочия и бюджет которого были увеличены с января 2022 года.

### **Директива о временной защите**

Масштабный миграционный приток в ЕС дал основание Совету ЕС по запросу Комиссии 3 марта принять Решение об активации Директивы о временной защите, которая вступила в силу после опубликования в Официальном журнале ЕС 4 марта 2022 года.

Директива от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц была разработана в ЕС в условиях массового приезда беженцев из бывшей Югославии в Германию в 1999 г., но никогда ранее не применялась. Статус временной защиты предоставляется претенденту незамедлительно на шесть месяцев с возможностью продления несколько раз в течение трех лет в исключительных случаях, когда «существует риск того, что система предоставления убежища государств-членов не справится с наплывом без последствий, которые препятствуют её надлежащему функционированию»<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> European Commission. Forced displacement from Ukraine: the role of the diaspora. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения: 31.05.2022)

<sup>175</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiv-

Получившим «временную защиту» предоставляется социально-финансовая помощь, вид на жительство, они могут свободно передвигаться в пределах Шенгенской зоны, наделяются правом работать, возможностью пройти профессиональную подготовку, воспользоваться медицинским обслуживанием, а дети получают доступ к системе образования в государствах-членах. Данный статус позволяет его обладателю находиться в Евросоюзе в течение всего периода действия директивы и подать заявление об убежище.

Вопреки предложению Комиссии о введении трехлетнего периода «временной защиты», Совет одобрил продление статуса до двух лет, сначала на полгода, а в октябре 2022 г. в ожидании новой волны беженцев — до марта 2024 года.

### **Практические меры по имплементации директивы**

На саммите в марте 2022 г. главы государств и правительств вынуждены были признать, что новый кризис «представляет собой серьёзную проблему для инфраструктуры и общественных услуг» государств-членов, особенно граничащих с Украиной, поэтому попросили Комиссию поработать над «дополнительными предложениями» для усиления их финансовой поддержки. Памятуя уроки предыдущего миграционного кризиса, государства-члены начали согласовывать приём и транспортировку прибывших. Комиссия выступает координатором этого процесса на основе «Платформы солидарности», а также осуществляет меры для упорядочения регистрации в национальных базах данных. В рамках «Платформы солидарности» разрабатываются стандартные операционные процедуры (СОП) для идентификации получивших временную защиту, распределения и доставки их в государства-члены.

В «Плане действий из 10 пунктов», в который вошли предложения по координации действий государств-членов, и «Оперативном руководстве по выполнению Директивы о временной

---

ing such persons and bearing the consequences thereof. Official Journal, L 212, 7.8.2001, p. 12–23

защите уделено много внимания противодействию торговле людьми. Комиссия и Совет опасаются, что преступные группы могут воспользоваться уязвимостью прибывших женщин и детей для сексуальной или трудовой эксплуатации. Государствам-членам настоятельно рекомендовалось принять надлежащие превентивные меры: в пунктах пересечения границы и местах размещения предоставить информацию о рисках торговли людьми на языке, понятном людям, покидающим Украину; для несовершеннолетних детей без сопровождения взрослых сделать это в удобной и соответствующей возрасту форме. К теме торговли людьми неоднократно обращалась председательствующая в Совете ЕС Франция, предупреждая и о других угрозах, которые несёт ЕС большой миграционный приток: проникновении преступников и террористов, которые могут использовать поддельные удостоверения личности, незаконном обороте оружия, ввозе украденных автомобилей и запчастей, росте наркотрафика.

Проблемой для школьного и университетского образования становится языковой барьер. Для его преодоления ЕС предоставляет образовательные онлайн-ресурсы на украинском языке через Портал школьного образования ЕС. Но коммуникация между учениками и учителями всё же затруднена. Согласно исследованию, проведённому Университетом Коменского (Братислава) среди более чем 6 тыс. словацких учителей, они приветствовали бы языковую поддержку в образовании, но не видят при этом заинтересованности со стороны украинских студентов к изучению словацкого языка<sup>176</sup>. В Германии уроки украинского языка доступны только в 1% школ, которые приняли украинских беженцев, в то время как только 7-9% используют украиноязычный персонал в качестве устных переводчиков или учителей<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> European Commission. Slovakia: Challenges in the education of refugee children from Ukraine Flag of Slovakia. 21.06.2022.[https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/slovakia-challenges-education-refugee-children-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/slovakia-challenges-education-refugee-children-ukraine_en) (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>177</sup> Robert Bosch Stiftung. German School Barometer Special. <https://www.bosch-stiftung.de/en/every-second-teacher-has-refugee-children-ukraine-school> (дата обращения: 14.10.2022)

Министры здравоохранения ЕС прилагают усилия для нейтрализации ещё одной потенциальной угрозы — распространения серьёзных заболеваний и эпидемий. Совместно с Комиссией Совет согласовал меры по обеспечению доступа временно защищённых к медицинскому обслуживанию. Для снижения давления на системы здравоохранения государств-членов, граничащих с Украиной, были подготовлены 10 тыс. мест в больницах по всему Евросоюзу для пациентов, нуждающихся в срочной госпитализации. Отдельная статья расходов — вакцинация от коронавируса и других серьёзных заболеваний: туберкулеза, кори, полиомиелита, брюшного тифа и дифтерии. Через Европейский механизм гражданской защиты вакцины направляются в Чехию, Словакию и Молдавию.

В то же время в организации приема украинских мигрантов Комиссия преследует не только гуманитарные цели. В ЕС чрезвычайно актуальна проблема старения и сокращения трудоспособного населения. Ощущается нехватка квалифицированных специалистов, необходимых для осуществления «зелёного перехода», курса на цифровизацию экономики, глобального лидерства в области здравоохранения.

В апреле Комиссия опубликовала рекомендации государствам-членам о признании в кратчайшие сроки профессиональной квалификации и дипломов о высшем образовании «временно защищённых» граждан Украины, невзирая на то, что они не могут предъявить подтверждающих документов. В рамках представленного пакета мер по усовершенствованию легальной миграции в ЕС были специально прописаны предложения по обеспечению доступа к рынку труда для 2,5 млн украинцев трудоспособного возраста, прибывших в ЕС. «Демографический спад, энергетический переход, восстановление после пандемии — все эти параметры говорят в пользу новых предложений по усовершенствованию легальной трудовой миграции», — пояснил вице-председатель Комиссии Маргаритис Шинас<sup>178</sup>.

Масштабный приток беженцев, среди которых много специ-

---

<sup>178</sup> Europe Daily Bulletin No. 12940 28 April 2022

алистов в различных областях, помогает государствам-членам решить проблему нехватки квалифицированной рабочей силы и предоставляет возможность протестировать новый инструмент ЕС, разработанный для привлечения легальных мигрантов – «Пул талантов» (кадровый резерв). Предполагается запустить пилотный проект – онлайн-платформу, которая позволит квалифицированным специалистам из Украины, получившим временную защиту, заявить о своём желании найти работу, опыте и квалификации, а европейским работодателям – заключать контракты с сотрудниками из предварительно отобранных кандидатов. Сформировав кадровый резерв из специалистов, Комиссия надеется получить возможность предварительно проверить квалификацию, навыки и знание языков кандидатами, сопоставить их пожелания с требованиями европейских работодателей и создать, таким образом, централизованную систему привлечения легальных мигрантов из числа «временно защищённых» украинцев. Проект разрабатывается в сотрудничестве с государствами-членами, в консультации с работодателями, социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами.

Многообещающая инициатива пока находится в начальной стадии. Комиссия лишь предложила государствам-членам подумать о возможности открыть новые программы в секторах, где сегодня ощущается недостаток рабочей силы, например, в здравоохранении, а также подумать о будущем, в частности, о развитии инновационных стартапов.

## **Финансирование**

Осознавая, что государства-члены нуждаются в финансовой поддержке для решения как неотложных, так и долгосрочных задач по приёму и обустройству получивших временную защиту, Совет в апреле 2022 г. принял поправки к действующему законодательству, что позволило государствам-членам перенаправлять на помощь беженцам из Украины средства, оставшиеся не истраченными по программам на 2014-2020 гг. из Фондов сплочения и внутренних дел. Был также выделен транш из Фонда сплочения по программе «Помощь в восстановлении и сплочении террито-

рий Европы» (REACT-EU) на 2022 г. в размере до 17 млрд евро, изначально предназначенный для ликвидации последствий пандемии, но перенаправленный на поддержку государств-членов, особенно тех, которые находятся ближе всего к границе ЕС с Украиной. Первые 3,4 млрд евро решено было передать национальным правительствам незамедлительно, в дополнение к средствам из Фонда убежища, миграции и интеграции (420 млн евро) и программы «Реализация политики сплочения для оказания помощи беженцам на территории Европы» (CARE)<sup>179</sup>.

Проблема в том, что средства из европейских фондов направляются местным органам власти и ассоциациям, которые организуют приём, но часто не доходят или идут очень долго из-за сложной бюрократической процедуры: сначала Комиссия объявляет тендер, потом выбирает победителей, всё это происходит очень медленно. В результате, местные власти вынуждены опираться на собственные бюджеты, которых явно не хватает на жильё, школы, социальные выплаты.

В июле 2022 г. Министерстве регионального развития, которое координирует фонды ЕС в Словакии, объявило об имеющихся в его распоряжении в общей сложности более 0,5 млрд евро для приёма беженцев. При этом местные власти не получили никаких денег из фондов ЕС и продолжают финансировать свою деятельность за счёт собственных бюджетов и ресурсов различных некоммерческих организаций<sup>180</sup>.

## Выводы

Миграционный приток из Украины несёт Евросоюзу как определённые выгоды, так и серьёзные проблемы. Пока рано го-

---

<sup>179</sup> Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 223/2014 as regards Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-12-2022-INIT/en/pdf> (дата обращения: 25.05.2022)

<sup>180</sup> Koren M. Slovakia's local authorities yet to use EU money for Ukrainian refugees. Euractiv 13.07.2022 [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/slovakia-local-authorities-yet-to-use-eu-money-for-ukrainian-refugees/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/slovakia-local-authorities-yet-to-use-eu-money-for-ukrainian-refugees/) (дата обращения: 25.06.2022)



ворить о миграционном кризисе, так как ЕСи государства-члены справляются с ситуацией. Но он может набрать обороты по мере ощутимого недостатка средств и инфраструктуры для приёма мигрантов, ищущих убежище и временно защищённых, роста преступности и активизации сетей торговли людьми. Солидарность государств-членов по приёму ищущих убежище и временно защищённых остаётся под вопросом.

Сближение Украины с ЕС приведёт к тому, что получившие «временную защиту» захотят закрепиться в государствах-членах, особенно в тех, где сильны позиции украинской диаспоры. В то же время в действующем Соглашении об ассоциации (СА) Украины и ЕС подчёркивается, что «существующие возможности доступа к занятости для украинских работников, предоставляемые государствами-членами в рамках двусторонних соглашений, должны быть сохранены и, по возможности, улучшены» (ст.18). Кроме того, «обращение в отношении работников, которые являются украинскими гражданами и работают на законных основаниях на территории государства-члена, должно быть свободно от всякой дискриминации по признаку национальности в части условий труда, вознаграждения или увольнения, по сравнению с гражданами этого государства-члена» (ст.17). Однако в разделе о мобильности трудоспособного населения неоднократно повторяется оговорка «принимая во внимание ситуацию на рынке труда в государствах-членах». Статус кандидата на вступление в ЕС, по сравнению с положениями СА, не меняет ситуации с трудоустройством украинцев.

Комиссия стремится использовать миграционный приток из Украины для заполнения бреши в рынке труда, ощущающего нехватку квалифицированных специалистов, за что подвергается критике депутатов Европарламента, считающих неправильным извлекать выгоду из приёма беженцев. Применение новых инструментов усовершенствования легальной трудовой миграции зависит от государств-членов, которые в прошлом не демонстрировали энтузиазма в выполнении программ партнёрств с третьими странами по привлечению трудовых мигрантов.

Кроме того, Комиссия подчеркивает, что пилотный проект — цифровая платформа для трудоустройства украинских специалистов — носит временный характер, как и статус временной защиты. Для обладателей низкой квалификации ЕС не предлагает специальных возможностей трудоустройства.

Организация приёма украинских беженцев показывает, что вполне реально создать легальные каналы приезда мигрантов, даже в чрезвычайных ситуациях, чего Евросоюзу не удавалось сделать в прошлом. Но при этом многие европейские политики поспешили приветствовать тех, кого они называют «настоящими беженцами». Получается, что «ненастоящие» — это сирийцы, афганцы, иракцы и другие люди со всего мира, которых стало принято называть «инструментом гибридных угроз». Об опасности пренебрежения угрозой нелегальной миграции заявил канцлер Австрии Карл Нехаммер в своем выступлении на съезде европейской народной партии (ЕНП) 1 июня. Дискриминация мигрантов, которая вызывает протесты политиков и общественности, может стать фактором дестабилизации европейского общества.

## **ВВЕДЕНИЕ ЕВРОСОЮЗОМ ЗАПРЕТА НА ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО С РОССИЕЙ**

***Наталья Борисовна Кондратьева***

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

*4 марта 2022 года Европейская комиссия заявила о наложении санкций на трансграничное сотрудничество с Россией и Белоруссией. В работе показано, что санкционная мера затронула в первую очередь не Россию, а бенефициаров в государствах-членах ЕС. Дана оценка действия Европейской комиссии как одной из сторон Соглашений приграничных регионов. Отмечается, что ведущийся в ЕС поиск путей переориентации финансов на решение насущных проблем, связанных с притоком беженцев из Украины, приведёт к отказу от выдвинутых ранее самой Комиссией приоритетов устойчивого развития в политике соседства.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.12

4 марта 2022 года Европейская комиссия (ЕК) остановила трансграничное сотрудничество с Россией, а также Белоруссией<sup>181</sup>. ЕК специально указала, что немедленно прекращает платежи через Европейский инструмент соседства (ЕИС, ENI) – финансовый механизм реализации внешней политики ЕС по отношению к его соседям на Востоке и Юге. Остановка платежей затронула все без исключения программы, в которых участвовала Россия, в том числе те, что были запланированы еще в 2014-2020 гг. (в рамках предыдущего программного периода ENI CBC 2014-2020) и должны были завершиться в 2023 году, а также новые программы трансграничного сотрудничества на следующий период (Interreg NEXT 2021-2027).

Заявление ЕК было сразу же размещено на официальных сайтах программ трансграничного сотрудничества<sup>182</sup>. Ведущим бене-

---

<sup>181</sup> Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus European Commission – Press release. Brussels, 4 March 2022 URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1526](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1526) (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>182</sup> Например: Commission suspends cross-border cooperation and trans-

фициарам из государств-членов рекомендовано: не производить платежи партнёрам из РФ, приостановить все совместные мероприятия с бенефициарами из России, приостановить все рекламные мероприятия и конкурсы проектов; в случае возникновения каких-либо дополнительных вопросов, обращаться в Объединенный технический секретариат. Однако, поскольку ни Россия, ни её регионы не являются бенефициарами ЕИС с момента его создания в 2004 г., Еврокомиссия наложила санкции именно на возможность получения прибыли бенефициарами ЕС, которая могла быть получена при осуществлении деятельности в России (а также Белоруссии). Соответственно, вслед за запретом на участие российских партнёров и территорий остановились и сами программы. Ущерб от решения ЕК, нанесённый приграничным регионам, состоит в сужении пространства возможностей для их экономического роста и разрастании проблем для социума и природы, которые ранее решались с помощью приграничного сотрудничества.

## Факты

ЕИС и соответствующая политика соседства охватывают 16 стран: ЕИС-Восток – Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина; ЕИС-Юг – Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестина, Сирия (приостановлено), Тунис. Россия же сразу оформила особый статус, подчеркнув неприемлемость для себя соседских отношений в режиме «донор-получатель» и предложив в качестве основы принцип равноправного совместного финансирования программ. При ратификации соответствующих соглашений было чётко сформулировано, что федеральный бюджет России помогает развиваться регионам РФ, бюджет ЕС – регионам стран ЕС.

В цитируемом заявлении ЕК от 4 марта упомянуты девять программ. В семи из них участвует Россия.

---

national cooperation with Russia and Belarus. 7.03.2022. Estonia-Russia CBC Programme URL: <https://www.estoniarussia.eu/commission-suspends-cross-border-cooperation-and-transnational-cooperation-with-russia-and-belarus/> (дата обращения: 14.10.2022)

1. «Коларктик» (Россия, Финляндия, Швеция, Норвегия). От РФ в программе участвуют Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ, Республика Коми.

2. «Карелия» (Россия, Финляндия). От РФ – Республика Карелия.

3. «Россия – Юго-восточная Финляндия». От РФ – Ленинградская область и Санкт-Петербург.

4. «Россия – Эстония». От РФ – Ленинградская область и Псковская области, Санкт-Петербург.

5. «Россия – Латвия». От РФ – Псковская область и Санкт-Петербург.

6. «Россия – Польша». От РФ – Калининградская область.

7. «Россия – Литва». От РФ – Калининградская область.

С 2014 года Россия также участвует в многосторонней программе «Интеррег. Регион Балтийского моря» (*Interreg* – финансовый инструмент поддержки трансграничного сотрудничества государств-членов ЕС, финансируемый из бюджета ЕС).

Разработка указанных программ проводилась в 2014-2020 гг. Все соглашения с Россией были ратифицированы относительно недавно, в 2018 г. Поэтому реализация программ, проходит с некоторым опозданием (это абсолютно нормальная практика), сдвигая рамки обозначенного периода вперед. Соответственно, их действие должно было завершиться в конце 2023 г.

Одновременно, начиная с 2021 г., шла работа по формированию содержательной части трансграничного сотрудничества РФ и ЕС на следующий период, до 2027 г. Проводились обычные процедуры, обеспечивающие развитие программной деятельности, в том числе конкурсные отборы. Конкретные проекты должны были быть утверждены Еврокомиссией к концу 2022 года. Помимо семи программ трансграничного сотрудничества и многосторонней программы для региона Балтийского моря, Россия прорабатывала своё участие в многосторонней программе для бассейна Черного моря, а также в программе для региона северной периферии и Арктики.

В заявлении ЕК об остановке сотрудничества содержатся следующие данные: общий объём финансирования из ЕС программ с участием РФ (завершающихся в 2023 году) составляет 178 млн евро (с Беларусью – 257 млн евро). При этом не сказано ничего о взносе России в свои семь программ. Из комментария официального представителя МИД РФ в связи с заявлением ЕК, помимо прочего, следует, что Россия перечислила бюджеты программ 90 млн. евро, что составляет 100% обязательств со стороны РФ<sup>183</sup>.

Известно, что Соглашения о трансграничном сотрудничестве предусматривают возможность софинансирования программ со стороны Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Основанием для этого было членство России в ЕБРР с 1992 года и доля РФ в Банке, которая составляет 4,1%. В 2014 г., после введения против РФ санкций со стороны Евросоюза и США, программы трансграничного сотрудничества не были включены в санкционный список ЕС. Однако при этом инвестирование российских проектов со стороны ЕБРР всё же не осуществлялось. ЕБРР выступал лишь финансовым агентом программ.

Накануне выхода заявления об остановке платежей по программам трансграничного сотрудничества 1 марта 2022 г. на официальном сайте ЕБРР появилась информация, что Совет директоров ЕБРР большинством голосов уже проголосовал за приостановку доступа России и Беларуси к финансированию и технической поддержке со стороны ЕБРР на неопределённый срок. Далее Совет управляющих проголосовал по этой резолюции в соответствии со статьей 8.3 Устава ЕБРР, которая предусматривает приостановление доступа члена к ресурсам Банка в «исключительных обстоятельствах»<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Комментарий официального представителя МИД России в связи с приостановкой Европейской комиссией российского участия в программах приграничного и трансграничного сотрудничества между Россией и государствами-членами Евросоюза. Москва, МИД РФ. 05.03.2022 17:20 URL: [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1803130/](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1803130/) (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>184</sup> EBRD moves forward with action against Russia and Belarus. 01 March 2022 URL: <https://www.ebrd.com/news/2022/ebrd-moves-forward-with-action->

О программах с участием Беларуси («Беларусь – Латвия – Литва» и «Беларусь – Польша – Украина») известно следующее. Еще в конце 2020 г. Литва инициировала пересмотр статуса первой программы, после чего её работа в нормальном режиме уже не велась. А в январе 2022 г. вторая программа «исключила» Беларусь из своих рядов и пытается работать в меньшем составе<sup>185</sup>. Отметим, что в Соглашениях о сотрудничестве с участием России выход одной из сторон при одновременном сохранении соглашения не предусмотрен и, судя по тексту, означает прекращение сотрудничества.

### **Права и обязанности**

Европейская комиссия выступает одной из сторон Соглашений (другие стороны – участвующие государства, в том числе Россия), а также наблюдает и контролирует выполнение обязательств. ЕК обосновала свою санкционную меру, сославшись на статью о финансировании и реализации каждой из программ: одна из сторон может приостановить действие Соглашения при нарушении другой стороной международного права в части соблюдения прав человека, принципов демократии и верховенства закона. Однако данная статья конкретизирует, что при уведомлении о приостановлении действия Соглашения указываются последствия такого приостановления для текущих договоров о закупках и грант-контрактов, а также для договоров, которые должны быть заключены. Сайт ЕК не содержит на этот счёт никакой информации.

Следующий подпункт упомянутой статьи Соглашений гласит, что сторона, софинансирующая программу, может частично или

---

against-russia-and-belarus.html (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>185</sup> Информация о статусе реализации программы. Программа трансграничного сотрудничества Латвия-Литва-Беларусь. 7 мая 2021. URL: <https://www.eni-cbc.eu/llb/ru/novosti/informacija-o-statuse-realizacii-programmy/87/5419> ; Пока без Беларуси: программа трансграничного сотрудничества Польша-Беларусь-Украина переходит на двусторонний формат. EU Neighbours East/ 13 января 2022. URL: <https://euneighbourseast.eu/ru/news-and-stories/latest-news/poka-bez-belarusi-programma-transgranichnogo-sotrudnichestva-polsha-belarus-ukraina-perehodit-na-dvustoronnij-format/> (дата обращения: 14.10.2022)

полностью приостановить свои платежи «в надлежащем образом обоснованных случаях после предоставления Управляющему органу возможности высказать свое мнение по соответствующему вопросу». Опять же, на сайте ЕК не упоминается, что проводились предварительные консультации по этому вопросу с другими сторонами, в том числе с государствами-членами ЕС и их регионами (бенефициарами программы). Предположительно, они поставлены перед фактом о принятом главным донором решении. При этом об основном принципе региональной политики ЕС – партнёрских отношениях – забыто. Таким образом, ЕК вышла за пределы правового поля, нарушив положения Соглашений.

Отдельная статья Соглашений гласит, что, если обстоятельства, приведшие к приостановке действия Соглашения, не были устранены в течение 180 дней, каждая из Сторон вправе прекратить действие Соглашения, уведомив об этом другую Сторону за 30 дней. При этом важно, что в таком уведомлении указываются последствия прекращения Соглашения для текущих и будущих договоров о закупках и грант-контрактов. Независимо от проблем, возникших в отношениях между государствами-участниками, до момента досрочного прекращения программы должны быть проведены консультации с Совместным мониторинговым комитетом. Также сказано, что за возмещение финансового взноса РФ отвечает управляющий орган. Этот же орган отвечает за компенсацию взноса Комиссии по соответствующему законодательству ЕС. Открытые источники ЕС не дают на этот счёт никаких комментариев.

## Политика

Представляется, что ЕК взяла на себя роль разрушителя Соглашений совершенно осознанно. Её цели становятся понятны из заявления Элизы Феррейры, члена Комиссии, отвечающей за вопросы проведения региональной политики ЕС. Назвав специальную военную операцию России «военной агрессией, которая является вопиющим нарушением Устава ООН, международного права и порядка, основанного на правилах», она уточнила, что «приостановка всех трансграничных и транснациональных программ и



платежей в Россию и Беларусь и, в то же время, усиление поддержки Украины является конкретным выражением европейской солидарности и политики сплочения с украинским народом»<sup>186</sup>.

В мартовском заявлении было озвучено намерение Комиссии в срочном порядке изучить правовые и оперативные возможности для перенаправления финансов в пользу Украины (кстати сказать, её территории задействованы в программах трансграничного сотрудничества с Польшей, Венгрией, Румынией, Словакией, а также в многосторонних программах, охватывающих бассейны Черного моря и Дуная).

Страны-бенефициары программ трансграничного сотрудничества, затронутые решением ЕК: Польша, страны Балтии, Венгрия, Румыния, Словакия. ЕК призвала их переориентировать деньги, предназначенные для программ, на решение неотложных проблем, связанных с притоком украинских беженцев.

Из перечисленных стран постепенно стали делать невольных доноров гуманитарной помощи Украине. Это следует из заявлений ЕК от 8 и 23 марта, в которых предложена возможность переориентации расходных статей бюджета ЕС на решение украинской проблемы по желанию бенефициаров, а также из июльских решений. Перспективы финансовой помощи ЕС затронутым регионам

В контексте возрастающих расходов, связанных с прибытием значительного числа беженцев с территории Украины, 8 марта ЕК предложила усовершенствовать меры финансовой поддержки регионов ЕС. В пресс-релизе по этому поводу сказано, что регионы ЕС, принимающие и размещающие украинских беженцев, могут рассчитывать на гранты из бюджета ЕС<sup>187</sup>.

В частности, названа расходная статья *REACT-EU (Recovery*

---

<sup>186</sup> Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus European Commission – Press release. Brussels, 4 March 2022 URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1526](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1526) (дата обращения: 14.10.2022)

<sup>187</sup> Ukraine: Cohesion funding to support people fleeing Russia's invasion of Ukraine Brussels, 8 March 2022. European Commission - Press release. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1607](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1607) (дата обращения: 14.10.2022)

*Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), которая впервые появилась в бюджете ЕС в 2021 году. В числе других источников финансирования упомянуты традиционные инструменты – Фонд убежища, миграции и интеграции, Европейский фонд регионального развития и Европейский социальный фонд. ЕК особо указала, что намерена открыть доступ к любым имеющимся в бюджете инвестициям для решения украинской проблемы и упростить отчётность по связанным с проблемой расходам.

Ассигнования по бюджетной статье *REACT-EU* в 2022 году составляют 10 млрд евро: одна часть выделяется на условиях предоплаты, другая – в конце для компенсации понесенных регионами расходов в пределах утвержденных программ. Заметим, что гранты уже были предварительно распределены. Таким образом, регионам-получателям лишь предложены суммы, которые и так им предназначались. Новых ресурсов ЕС не предоставил. Единственное, что Еврокомиссия предлагает увеличить, это сумму, которую она предоставит на условиях предоплаты. 23 марта ЕК объявила, что сумму предварительного финансирования можно было бы увеличить на 3,4 млрд евро, чтобы обеспечить получателей необходимой ликвидностью<sup>188</sup>. Для всех государств-членов ЕК предлагает увеличить предварительное финансирование с 11 до 15% по сравнению с траншем *REACT-EU* 2021 года. Для Венгрии, Польши, Румынии и Словакии, граничащих с Украиной, а также Австрии, Болгарии, Чехии и Эстонии, в которые прибыло наибольшее количество украинских беженцев (относительно численности населения страны, то есть более 1%), предложено увеличить предоплату кардинально: до 45%.

В 2021 г., когда *REACT-EU* была создана в рамках бюджета ЕС, предполагалось, что гранты будут направлены на поддержку восстановления догоняющих регионов от пандемии, «зелёную» и «цифровую» трансформацию их экономики и преодоление отставания от регионов, чей уровень социально-экономического

<sup>188</sup> Ukraine: €3.4 billion REACT-EU pre-financing to Member States welcoming refugees fleeing Ukraine Brussels, 23 March 2022. European Commission - Press release. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1961](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1961) (дата обращения: 14.10.2022)

развития близок или превышает средний по ЕС показатель. Теперь, согласно идее ЕК, эти деньги могут быть запрошены организациями, которые занимаются проблемами беженцев. Виды разрешённой помощи: содействие в поиске работы и устройстве в образовательные учреждения, оказание консультаций, психологической, продовольственной и материальной помощи, предоставление временного жилья. Примечательно и то, что принимающим государствам-членам предложено использовать гранты для разработки проектов долгосрочной интеграции украинцев с привлечением организаций в таких сферах, как строительство жилья, образование, занятость, здравоохранение. Наконец, региональным властям предоставлена возможность самим распоряжаться, на какие цели они потратят дополнительный приток ликвидности, на реализацию двойного перехода или на приём украинских беженцев. Все это недвусмысленно указано в информационной ленте ЕК<sup>189</sup>.

Серьёзный сбой в программах трансграничного сотрудничества, вызванный решением ЕК остановить финансовые потоки, подпитывающие связи с территориями России, был устранён следующим образом. 22 июля ЕК предложила регионам новые условия, которые назвала гибким подходом для частичного восстановления работы программ. Объявлено, что бюджет ЕС берет на себя 100% финансирования одобренных проектов приграничного сотрудничества на границе Польши с Украиной (не касающихся России), которые направлены на поддержку школ, больниц, социальных учреждений и учреждений экстренной помощи. Такие же права получили проекты на границе между Украиной и Молдавией, связанные с решением миграционных проблем. Проекты же с участием регионов России и Белоруссии, реализация которых была сорвана Еврокомиссией, теперь могут быть возобновлены, но только на стороне государств-членов ЕС (речь идет о тринадцати трансграничных и двух транснациональных программах сотрудничества между девятью госу-

<sup>189</sup> News on Regional and urban policy [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/)

дарствами-членами, Украиной и Молдавией, с одной стороны, и Россией и Белоруссией, с другой)<sup>190</sup>.

Предлагаемые Еврокомиссией поправки в регламенты работы фондов легко проходят процедуру одобрения в Парламенте и Совете ЕС.

### **Из истории финансирования трансграничного сотрудничества**

Миссия Интеррег с момента создания этого финансового инструмента ЕС в 1990-е годы носит выраженный геополитический характер. Отдалённые регионы, определённо, нуждаются в финансовых трансфертах. Однако, по правилам, действующим до сих пор, помощь стараются обусловить какой-то проектной деятельностью. Отсюда берётся идея поощрять установление партнёрских отношений между региональными или местными органами власти в сферах повседневной жизни людей. Наиболее ценными для реализации панъевропейских амбиций ЕК до недавнего времени считались проекты в странах, вышедших из социалистического лагеря. Интеррег отводилась определённая роль в расширении зоны влияния ЕС. Для Интеррег всегда были характерны более щедрые выплаты по проектам, направленным на решение геополитических задач европейской интеграции, чем на проекты хозяйственной направленности. Однако на территории РФ в силу её особого статуса (равноправного партнёра) проекты, предусматривавшие развёртывание дебатов о роли ЕС как цивилизационного ориентира и полюса силы, продвижение европейских ценностей и подходов в зону соседства, не были результативны.

### **Выводы**

В условиях специальной военной операции РФ на территории Украины, последствия проведения которой всё отчетливее

---

<sup>190</sup> Ukraine: Commission proposes flexibilities allowing to continue European neighbourhood cross border and Interreg transnational cooperation programmes. 22.07.2022. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2022/07/22-07-2022-ukraine-commission-proposes-flexibilities-allowing-to-continue-european-neighbourhood-cross-border-and-interreg-transnational-cooperation-programmes](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/07/22-07-2022-ukraine-commission-proposes-flexibilities-allowing-to-continue-european-neighbourhood-cross-border-and-interreg-transnational-cooperation-programmes) (дата обращения: 14.10.2022)

сказываются на других европейских странах, решение ЕК остановить повседневные трансграничные контакты с РФ в сферах торговли, образования, науки, культуры, охраны окружающей среды, то есть разрыв каналов для продвижения российских подходов, следует рассматривать как осознанный способ повышения устойчивости ЕС.

Остановка Еврокомиссией программ трансграничного сотрудничества фактически означает введение санкции против своих же государств-членов и их территорий, граничащих с Россией.

Партнёры теряют возможность завершить конкретные инвестиционные проекты (социальные, культурные, рекреационные, природоохранные, энергосберегающие), утверждённые рамками программ.

Внедрение в бюджет ЕС различных элементов «гибкости» может обернуться его разбалансировкой, превратить некоторых получателей помощи в фактических доноров, дезориентировать государства, подорвать их уверенность в том, что программная деятельность и расходы будут компенсированы.

Ответственные органы ЕС получают возможность сосредоточиться на гуманитарных проблемах в зоне соседства. При этом они перечеркивают широкую повестку устойчивого развития, которую сами же и продвигали: зелёный и цифровой переход, гендерное равенство и т.д. Выгодоприобретателями, вероятнее всего, станут организации, осуществляющие распределение гуманитарной помощи и расселение беженцев.

Рассмотренная санкционная мера не может нанести прямой финансовый ущерб российским территориям, граничащим с ЕС, поскольку Еврокомиссия не была донором финансовой помощи России. Тем не менее, последствия запрета на возможность сотрудничать с трансграничными территориями ЕС будут распространяться по обе стороны от общей границы. Они усилят ущерб, который уже нанесён в период пандемии *COVID-19* регионам, лишённым возможности обоюдовыгодно пользоваться ресурсами друг друга и создавать синергию из своего соседского положения.

# ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЕВРОПЕ

## ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КРИЗИС В БРИТАНИИ. ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСЕРВАТИВНОЙ ПАРТИИ

*Елена Владимировна Ананьева*

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

*С ноября 2021 года представители высших эшелонов Консервативной партии Великобритании оказались замешаны в череде скандалов. Рейтинги тори и главы Кабинета стали снижаться, а парламентская фракция ставила под сомнение как авторитет, так и способность своего лидера управлять государством. Вотум доверия в июне не стал индульгенцией для Б. Джонсона, лишь отсрочив неизбежную отставку. Выборы нового лидера проходили в острейшей борьбе, демонстрируя разногласия в партии. Краткое пребывание Л. Трасс в должности премьер-министра подтвердило наличие раскола у консерваторов и продолжение правительственного кризиса. Пытаясь его купировать, руководство тори фактически «короновало» Р. Сунака. Его первые шаги на посту премьер-министра гарантируют сохранение прежних приоритетов внешней политики Соединенного Королевства и дальнейшее обострение в отношениях с РФ и КНР. Новое правительство не сможет добиться существенного снижения инфляции и повысить уровень жизни британцев к парламентским выборам 2024 г. Встаёт вопрос, сможет ли Консервативная партия остаться действенным актором на политической арене страны.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.13

### Причины отставки Б. Джонсона

Консервативная партия правит в Британии с 2010 года. За это время четыре премьер-министра вынуждены были сложить полномочия в середине срока правления. Если Д. Кэмерон и Тереза Мэй лишились поста вследствие политических разногласий, то Джонсона однопартийцы вынудили объявить об отставке по причине его личной непорядочности. Стиль и методы правления Джонсона стали вызывать неприятие парламентской

фракции тори с осени 2021 г., когда разразился скандал с депутатом-тори О. Патерсоном из-за нарушения правил лоббистской деятельности. Джонсон пытался защитить его несправедливыми методами – разогнать парламентскую Комиссию по этике (возглавлял лейборист) и заменить её состав под председательством консерватора. Такой подход вызвал возмущение во фракции самой правящей партии, но скандал не привлёк большого общественного внимания. Тем не менее, консерваторы потерпели поражение на дополнительных выборах в округе, который представлял О. Патерсон. Далее последовали ещё два скандала с депутатами-тори на сексуальной почве. В трех избирательных округах состоялись дополнительные выборы, которые кандидаты от Консервативной партии проиграли.

Конечно, гораздо больший резонанс в стране получил скандал с вечеринками в период локдауна. Впервые в истории королевства действующий глава Кабинета был признан виновным в совершении административного правонарушения. Однако политические круги были обеспокоены тем, что премьер-министр «ввёл парламент в заблуждение»<sup>191</sup>. Ведь в декабре 2021 г. Джонсон утверждал, что ни вечеринок, ни нарушения антиковидных правил не было. Уже с декабря 2021 г. ему грозили отложенные последствия в виде отставки<sup>192</sup>. Парламентской фракции предстояло решить, смещать ли лидера в середине срока правления, что было чревато досрочными выборами с неопределённым результатом (в опросах общественного мнения тори отставали от лейбористов уже с лета 2021 г.). Поскольку Б. Джонсон своими действиями продолжал дискредитировать партию, депутаты-тори опасались тяжёлого поражения и на очередных выборах 2024 г. Таким образом, речь шла не о «если» (вероятности), а о «когда»

---

<sup>191</sup> Расследование парламентского Комитета по привилегиям продолжается. Если будет установлено, что Б. Джонсон «ввёл в заблуждение» парламент, то его могут лишить депутатского мандата.

<sup>192</sup> Ананьева Е. Устойчивы ли позиции Бориса Джонсона? Аналитическая записка Институт Европы РАН (Выпуск IV) №35, 2021 (№265) DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43520214955>. URL: <http://www.zapiski-ieran.ru/images/analitika/2021/an265.pdf>. 23.12.2022.

(сроках) смещения премьера, как было с Т. Блэром и Т. Мэй.

6 июня в парламентской фракции состоялся вотум доверия лидеру консерваторов, который он выиграл пусть и со слабым результатом (41% голосов не в его пользу). Казалось бы, Джонсон укрепил свои позиции, ведь следующее подобное голосование возможно было только через год.

Однако менее чем через месяц отставку главы Кабинета спровоцировал скандал с К. Пинчером, которого еще в 2019 г. Джонсон назначил заместителем «главного партийного кнута», дисциплинарного органа фракции, призванного обеспечивать голосование депутатов-тори согласно политике руководства партии. Глава консерваторов неоднократно вынуждал однопартийцев растрачивать свой политический капитал, выступая в СМИ в его защиту, но выяснилось, что он лгал соратникам, утверждая, что не ведал о неблагоприятном поведении своего назначенца. По замечанию Николы Стерджен, Первого министра Шотландии, консерваторы терпели, пока глава правительства лгал парламенту и обществу, но возмутились, когда выяснилось, что он лгал лично им. После выхода из правительства министра финансов Р. Сунака и министра здравоохранения С. Джавида последовали обвальные отставки министров и других государственных чиновников. Их количество было беспрецедентным: около 60 человек за 48 часов. Прошения об отставке содержали лейтмотив: утрата доверия к премьер-министру. Члены кабинета настояли на том, чтобы он сложил полномочия — ситуация далеко не рядовая.

Главными ошибками Джонсона были постоянная ложь и методы руководства: авторитарные и нечестные. Он дискредитировал не только себя, но и Консервативную партию. Раздражение накопилось столь сильное, что в партии не хотели, чтобы он оставался даже и.о. премьера до избрания нового лидера тори. Поступило предложение временно назначить «технического премьера». В парламентской фракции в итоге всё же отказались от идеи немедленной замены, но процедуру избрания лидера ускорили.



## Ход выборов лидера Консервативной партии

Б. Джонсон, объявляя 7 июля о предстоящей отставке, указывал на «нашу блистательную дарвиновскую систему» и был прав, намекая на жесткую внутривнутрипартийную борьбу за пост лидера тори. Она началась еще до его официального заявления. Некоторые претенденты зарегистрировали сайты своих выборных кампаний за несколько месяцев до этого (Р. Сунак еще в декабре 2021 г.).

В Консервативной партии регулярно составляют рейтинги её видных деятелей. Незадолго до объявления об отставке премьер-министра фаворитом был министр обороны Бен Уоллес, потеснивший министра иностранных дел Лиз Трасс и к тому времени уже бывшего министра финансов Р. Сунака<sup>193</sup>. В начале июля рейтинг Уоллеса составлял 85,6%, а Джонсона — минус 21% (разница между позитивным и негативным рейтингом). Ближайшими соперниками Уоллеса тогда были Н. Захави (55,6%) и Лиз Трасс (49,4%).

Однако политические предпочтения парламентской фракции, рядовых членов партии тори и избирателей могут не совпадать. На день отставки Джонсона наименьшей непопулярностью в обществе обладал Б. Уоллес (минус 4%), за ним следовал С. Джавид (минус 15%), Н. Захави (минус 17%), Лиз Трасс (минус 27%)<sup>194</sup>. Отметим, что рейтинг Сунака резко возрос с его

---

<sup>193</sup> ConservativeHome Members' Panel Archives | Conservative Home. URL: <https://conservativehome.com/tag/conservativehome-members-panel/>; Our Cabinet League Table: Johnson and Sunak in negative ratings as all Cabinet members' scores fall (except Wallace's) | Conservative Home. URL: <https://conservativehome.com/2022/07/04/cabinet-league-table-johnson-and-sunak-in-negative-ratings-as-all-cabinet-members-scores-fall-except-wallaces/>; Ben Wallace clear favourite for next Conservative leader among party members | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/07/07/ben-wallace-clear-favourite-next-conservative-lead> (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>194</sup> Internal\_Favourability\_220707.xls. URL: <https://docs.cdn.yougov.com/3vi4vmzdk5/YouGov%20Results%20-%20Senior%20Politician%20Favourability.pdf>; As he resigns, Boris Johnson's favourability drops to lowest ever score of -53 | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/07/07/he-resigns-boris-johnsons-favourability-drops-low> (дата обращения: 20.07.2022).

уходом в отставку до минус 17% (с минус 44% в апреле в связи со штрафом за вечеринки в период локдауна и другими просчётами). Однако Бен Уоллес не стал выставлять свою кандидатуру.

Многие претенденты на пост лидера (11 человек) были малоизвестны в партии и стране. Кандидаты стали разъяснять свои позиции, прежде всего по экономической политике и брекзиту. Последнее важно, поскольку брекзитеры опасались, что к власти может прийти явный или неявный сторонник возвращения Британии в ЕС. По данному вопросу страна по-прежнему расколота, и уже большинство считало, что брекзит «идёт плохо» (54%), тем более в исполнении правительства (62%)<sup>195</sup>.

К 15 июля осталось пять кандидатов: Р. Сунак, П. Мордонт, Л. Трасс, К. Бейднок и Т. Тугендхат. Однако телевизионные дебаты внесли изменения в расстановку сил. По опросам<sup>196</sup>, в полемике одержал победу Т. Тугендхат, «ястреб» и председатель влиятельного парламентского комитета по международным отношениям (36%). Р. Сунак набрал 25%, П. Мордонт и К. Бейднок по 12%, а хуже всех выступила Л. Трасс (6%).

В предпочтениях парламентской фракции Т. Тугендхат занимал последнее место, Р. Сунак — первое. В телевизионных дебатах бледно показала себя П. Мордонт (замминистра международной торговли, краткий период была министром обороны в кабинете Т. Мэй). Между тем, именно ей отдавали предпочтение рядовые члены партии и многие в парламентской фракции, считая, что во главе с ней Консервативная партия сможет одержать победу над лейбористами на следующих всеобщих выборах. Примечательно, что третьи теледебаты не состоялись — Р. Сунак и Л. Трасс от-

---

<sup>195</sup> Daily Question | 28/06/2022 | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/survey-results/daily/2022/06/28/8746b/2>; How the government is handling the issue of Brexit in the UK. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/how-the-government-is-handling-the-issue-of-brexit-in-the-uk> (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>196</sup> Tory leadership debate: Candidates exchange blows as race to be next PM heats up | Politics | News | Express.co.uk. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1641357/Tory-leadership-debate-Candidates-prime-minister-channel-4-rishi-sunak-penny-mordaunt> (дата обращения: 20.07.2022).

казались в них участвовать. В парламентской фракции опасались, что полемика между ними на вторых дебатах, ставшая «грязной перепалкой», нанесет ущерб имиджу партии, обнажив глубокие разногласия и раскол. Результаты П. Мордонт и Л. Трасс показали, что недостаточно обладать компетентностью и идейной чистотой: в век СМИ необходимо иметь медийно-коммуникативные способности, если отсутствует харизма.

Перед последним раундом голосования в парламентской фракции Л. Трасс, пытаясь обойти П. Мордонт и получить голоса сторонников Т. Тугендхата, выдвинула обещания по вопросам обороны и безопасности: повысить расходы на оборону до 3% до конца десятилетия ввиду «растущей угрозы» со стороны России и Китая, увеличить численность личного состава ВС, развивать технологии в военных целях<sup>197</sup>.

В глазах британцев все кандидаты оставались в отрицательной зоне<sup>198</sup>, но голосовать предстояло членам партии тори. Опросы показывали волатильность их предпочтений. На 17 июля Кеми Бейднок (министр по делам равенства) вышла вперед — 31%, Трасс — 20%, Мордонт — 18%, Сунак — 17%, Тугендхат — 10%, ни один — 3,5%<sup>199</sup>. Непродолжительное пребывание на постах

---

<sup>197</sup> Truss targets Mordaunt with pledge to raise UK defence spending | Conservative leadership | The Guardian. URL:<https://www.theguardian.com/politics/2022/jul/19/tory-leadership-truss-mordaunt-uk-defence-spending-pledge>. 19.07.2022 (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>198</sup> Mordaunt up, Sunak down, and Truss static in public net favourability ratings | YouGov. URL:<https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/07/14/mordaunt-sunak-down-and-truss-static-public-net-fa> (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>199</sup> The complete run-offs from our Next Tory Leader survey. Badenoch first, Truss second, Sunak third, Mordaunt fourth, Tugendhat fifth. | Conservative Home. URL: <https://conservativehome.com/2022/07/17/the-complete-run-offs-from-our-next-tory-leader-survey-badenoch-first-truss-second-sunak-third-mordaunt-fourth-tugendhat-fifth/> (дата обращения: 20.07.2022).; Our Next Tory Leader survey. Badenoch opens up a double-digit lead. Truss, Mordaunt and Sunak are bunched together second, third and fourth. | Conservative Home. URL:<https://conservativehome.com/2022/07/16/our-next-tory-leader-badenoch-opens-up-a-double-digit-lead-truss-mordaunt-and-sunak-are-bunched-together-second-third-and-fourth/> (дата обращения: 20.07.2022).

среднего звена в правительстве (оборотная сторона — отсутствие надлежащего опыта госуправления) и эффект «нового лица» привлекали симпатии к К. Бейднок. Результаты голосования в парламентской фракции во многом диктовались предпочтениями соперничающих групп, породив максимы «любой, кроме Сунака» и «любой, кроме Трасс», чтобы попытаться исключить соперника из финальной двойки.

21 июля определились две кандидатуры, которые парламентская фракция предложила для голосования рядовым членам партии — Р. Сунак и Л. Трасс.

Оба кандидата сосредоточили внимание на внутренних проблемах Британии, прежде всего налогообложения, учитывая недовольство населения снижением уровня жизни и высокой инфляцией. Р. Сунак считал первоочередной мерой контроль над инфляцией. Немедленное облегчение фискального бремени он полагал мерой безответственной, что не устраивало правое крыло партии. Лиз Трасс, напротив, готова была снизить налоги «с первого дня премьерства».

Что касается внешней политики, то оба кандидата — атлантисты и евроскептики. Оба занимали жёсткие позиции по отношению к ЕС, поскольку в Консервативной партии доминируют брекзитёры. Оба обещали пересмотреть 2400 законов, оставшихся в национальном законодательстве со времён членства Британии в Евросоюзе. Л. Трасс в 2016 г. выступала за членство Британии в ЕС. Однако она заручилась поддержкой лояльных Джонсону ярых брекзитёров в Кабинете министров, заявляя о решимости Британии в одностороннем порядке изменить действие Протокола по Северной Ирландии.

И Трасс и Сунак пытались обеспечить себе победу за счёт ужесточения своих позиций по Китаю и России.

Одна из целей брекзитёров заключалась в том, чтобы налагать санкции на РФ без согласования с Брюсселем, то есть исключить их смягчение. Резкая риторика и жёсткие позиции Л. Трасс по отношению к России широко известны. Санкционная политика Британии с началом СВО РФ на Украине стала

наиболее жёсткой<sup>200</sup>. В мае Трасс заявила, что «Большая семёрка» должна стать «экономической НАТО», чтобы оградить своих членов от экономического наступления Китая.

Что касается Р. Сунака, то в качестве канцлера казначейства в марте 2022 г., приветствуя намерения *BP*, *Shell*, *Aviva*, *M&G* и *Vanguard*, он призвал и другие британские компании уйти из РФ, чтобы нанести ей «максимальный экономический урон». Он заявил о цели «экономически изолировать Россию» и о государственной поддержке фирм, которые прекратят деятельность в РФ<sup>201</sup>. Экономические и финансовые санкции против России включали заморозку российских активов, повышение тарифов и иные меры. Сунак признавал, что санкции против РФ не станут для британцев «бесплатными», но отказался увеличить расходы на оборону, и без того самые высокие с окончания холодной войны<sup>202</sup>. Министр финансов возражал Б. Джонсону, который поддерживал намерение ЕС в пятом пакете антироссийских санкций ввести немедленный отказ от российского газа, поскольку подобный отказ приближал бы рецессию в европейских странах, и косвенно мера обошлась бы экономике самой Британии в 75 млрд ф.ст., а рецессия в Британии началась бы уже в 2022 г.<sup>203</sup> Сунак в предвыборной кампании ужесточил по-

<sup>200</sup>Ананьева Е.В., Годованюк К.А., Охошин О.В. Глава IV. Британия. В кн: Этап специальной военной операции на Украине. Анатомия антироссийской политики в Европе [монография] / [А.А. Громыко (рук.), А.С. Айвазян и др.] – М.: Ин-т Европы РАН, 2022. С. 126-136с. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/report42022-390>.

<sup>201</sup> Chancellor calls on firms to stop investing in Russia - GOV.UK URL: <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-calls-on-firms-to-stop-investing-in-russia> 13.03.2022 (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>202</sup> Ukraine war: Rishi Sunak says Russian sanctions ‘not cost free’ for Britons and warns of ‘difficult times ahead’ | Politics News | Sky News. URL:<https://news.sky.com/story/ukraine-war-rishi-sunak-says-russian-sanctions-not-cost-free-for-britons-and-warns-of-difficult-times-ahead-12571392>. 20.03.2022. (дата обращения: 20.07.2022). Spring Statement 2022 speech - GOV.UK URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/spring-statement-2022-speech>. 23.03.2022. (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>203</sup> Sunak fury as EU’s next Russia sanctions threaten UK recession with J75bn black hole | Science | News | Express.co.uk. URL: <https://www.express.co.uk/news/>

зиции по Китаю, назвав его долгосрочной угрозой Британии и миру. Он намеревался закрыть 30 Институтов Конфуция в стране, пересмотреть соглашения о научном сотрудничестве с КНР, повысить кибербезопасность и укрепить контрразведку в противодействии промышленному шпионажу Пекина.

Соперники пытались выиграть друг у друга, радикально обостряя позиции. В стратегию национальной безопасности страны, принятую в 2021 г., предполагалось внести поправки: Трасс в случае победы обещала повысить расходы на оборону, а Сунак – объявить вместо России главной угрозой Китай.

На фоне дискредитировавшего себя Джонсона рядовые тори на первый план выдвигали личные качества лидера: честность и порядочность (52%), идеологию консерватизма – экономический либерализм (низкие налоги, малое государство), а также контроль над иммиграцией, приверженность традиционным консервативным ценностям (32%). Даже завершение брекзита отошло на задний план (19%)<sup>204</sup>.

Трасс значительно опережала Сунака среди рядовых тори (49:31) при 20% неопределившихся или абсентеистов, причем по всем личностным параметрам<sup>205</sup>.

Что касается британской общественности, то через неделю после объявления об отставке премьер-министра рейтинги Консервативной партии обрушились (29%), Лейбористской партии взлетели (40%), а либерал-демократов повысились (15%)<sup>206</sup>. Опросы также показывали: британцы не верили, что консерва-

---

science/1583810/sunak-eu-russia-sanctions-recession-putin-energy-crisis-gas-oil. 21.03.2022. (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>204</sup> A leader with integrity and a return to conventional conservatism top Tory members' wish list | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/07/19/leader-integrity-and-return-conventional-conservat>. 19.07.2022 (дата обращения: 20.07.2022).

<sup>205</sup> Liz Truss leads Rishi Sunak by 62% to 38% among Tory members | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/07/21/liz-truss-holds-24-point-lead-over-rishi-sunak-amo> (дата обращения 22.07.2022).

<sup>206</sup> Voting Intention: Con 29%, Lab 40% (13-14 July) | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/07/15/voting-intention-con-29-lab-40-13-14-july>. 15.07.2022 (дата обращения: 20.07.2022).

торы или лейбористы смогут справиться со снижением уровня жизни. Действительно, международная аудиторско-консалтинговая компания *PWC* в апрельском обзоре пришла к выводу, что «война на Украине замедлит экономический рост в Британии и других развитых экономиках» из-за повышения цен на сырьевые товары. Соединённое Королевство испытает тройские риски (повышение цен и нарушение поставок, риск распространения финансово-экономического кризиса, снижение торговли и инвестиций). Уменьшится потребление домашних хозяйств при падении реальных располагаемых доходов населения, а прогноз роста экономики был пересмотрен в сторону понижения с 4,5 до 2,8–3,8%. Прогноз по инфляции составлял 11% к IV кварталу 2022 г. при повышении потолка цен на энергию до 75%<sup>207</sup>.

5 сентября было объявлено имя нового лидера партии тори – Лиз Трасс.

Назначенный ею на пост министра финансов К. Квартенг объявил в мини-бюджете о снижении подоходного и корпоративного налогов, помощи домохозяйствам для оплаты электричества на 18 месяцев и других мерах. Однако их финансирование предполагалось за счёт роста государственного долга, который уже приближается к 100% ВВП. Правительство не провело предварительные консультации ни с Банком Англии, ни с независимым органом – Управлением бюджетной ответственности (*Office of Budget Responsibility*). Рынки отреагировали незамедлительно: курс фунта снизился, Банк Англии поднял учетную ставку, обслуживание государственного долга (выплата по процентам) возросло (а это – рост государственных расходов). Возникли опасения, что и пенсионные фонды пострадают.

Даже президент США Дж. Байден назвал политику Трасс «ошибкой», а некоторые обозреватели – «либертарианским джихадизмом». И премьер-министру пришлось отступить: сделать разворот на 180 градусов, вопреки собственным утверждениям, что она готова принимать трудные решения и от своего

---

<sup>207</sup> PWC. UK Economic Outlook April 2022. URL: <https://www.pwc.co.uk/economic-services/ukeo/ukeo-april-2022.pdf> (дата обращения: 20.07.2022).

курса не отступит (как в свое время М. Тэтчер).

Однако возмущение в партии и обществе нарастало, поэтому Трасс вынуждена была уволить Квартенга, причем в грубой форме, и назначить министром финансов Дж. Ханта. Новый министр финансов (уже четвертый за 4 месяца) объявил о сворачивании мер, предложенных К. Квартенгом. Рынки отреагировали стабилизацией и успокоились. Тем не менее, была испорчена репутация партии как компетентной в вопросах экономики, в отличие от утвердившегося стереотипа Лейбористской партии, которая повышает налоги и растрчивает государственный бюджет (tax-and-spend party).

Политическая дискредитация тори лишь набирала обороты. 12 октября рейтинг Трасс составлял всего 13%. Авторитет премьер-министра был поставлен под вопрос, а проблема политической стабильности возникла вновь.

Кульминацией стали методы руководства Трасс. Она приравнивала голосование по частному вопросу к вотуму доверия правительству, и партийные организаторы применили беспрецедентные методы, открыто оказывая давление на депутатов в парламенте. Правительство выиграло голосование, но скандал получился настолько громким, что спикер Палаты общин вынужден был начать расследование инцидента.

На следующий день председатель Комитета 1922 года и председатель Консервативной партии посетили Даунинг-стрит 10. Трасс объявила об уходе в отставку. Таким образом, уже третий премьер-министр из Консервативной партии заявил о сложении полномочий, хотя обладал иммунитетом от вотума доверия. Так, Тереза Мэй выиграла вотум доверия в декабре 2018 г, но объявила об уходе через полгода. Борис Джонсон выиграл вотум доверия в июне 2022 г., но подал в отставку уже через месяц. Трасс продержалась всего 44 дня!

Лейбористы подсчитали убытки страны от правления Л. Трасс, сравнив данные прогнозов Казначейства за август и октябрь: каждый день её премьерства обходился стране в 1,6 млрд ф.ст. 73 млрд ф.ст. — это цена несостоявшегося экономического



роста<sup>208</sup>. Изначально предполагалось, что экономический рост слегка снизится в 2022 г., но возрастет на 0,5% в 2023 г. Но октябрьские прогнозы уже предрекали снижение на 0,5% в последнем квартале года и на 0,3% в 2023 г. Весьма вероятно, что Британия в следующие два года покажет самый низкий экономический рост среди всех стран «Большой семёрки».

### **Приход Р. Сунака к власти и первые шаги**

При отставке Джонсона руководство партии изменило правила избрания лидера, чтобы сократить пребывание Джонсона в статусе исполняющего обязанности. Кандидату нужно было заручиться подписями уже не восьми, а 20 депутатов-однопартийцев, и в первом туре получить не менее 30 голосов парламентской фракции. Суть – снизить количество претендентов и сократить сроки выборов. Ведь на суд рядовых членов партии депутаты выставляют две кандидатуры.

В партии предлагали несколько способов отстранения Л. Трасс: лишить рядовых членов партии права голоса (ведь их голосами Трасс выиграла, а осторожный экономист Р. Сунак проиграл); создать команду из политических тяжеловесов Консервативной партии для «коллективного руководства» страной или созвать Национальную Ассамблею – съезд местных отделений партии тори. В итоге применили всё же обычную процедуру, ужесточив правила: 100 подписей депутатов, первые два раунда голосования для отсева кандидатов – в тот же день. Таким образом, если изначально сменить Джонсона желали 10 претендентов, то в последнем случае могли выставить свои кандидатуры лишь 3 человека (депутатов-тори в Палате общин насчитывается 357 человек).

Б. Джонсон, смешно прервав отпуск, пытался договориться с П. Мордонт и Р. Сунаком о поддержке, но они отказали ему.

---

<sup>208</sup> Sunak vows to steer the nation back to prosperity but warns of difficult times ahead. 29.10.2022. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1689510/rishi-sunak-jeremy-hunt-vow-nation-prosperity-economy-recovery> (дата обращения 08.11.2022).

В результате П. Мордонт не набрала подписи. Джонсон, заявив о том, что набрал подписи, всё же не стал выдвигать свою кандидатуру. Он мотивировал своё решение тем, что «время ещё не пришло»: он мог бы выиграть голосами членов партии и повести консерваторов к победе на следующих парламентских выборах, но раскол в парламентской фракции не позволил бы управлять. Таким образом, Р. Сунак, набрав 200 подписей, без борьбы получил пост лидера партии и, соответственно, премьер-министра, что в Британии назвали «коронацией». Напомним, что в 2007 г. лидером лейбористов в отсутствие конкурентов стал Г. Браун, а в 2016 г. лидером консерваторов — Тереза Мэй. По традиции, «коронованные» премьер-министры спустя некоторое время назначают всеобщие выборы, чтобы получить мандат избирателей страны. Однако ни Г. Браун, ни Т. Мэй не решились это сделать. Р. Сунак, учитывая провальные рейтинги консерваторов, также не пойдет на них.

Р. Сунак стал пятым премьер-министром Соединенного Королевства за 6 лет и третьим за год; самым молодым главой правительства Британии (42 года), первым этническим азиатом и индустом. Он был избран в парламент всего 7 лет назад, в должности министра финансов пробыл всего 2 года, и его считают неопытным политиком.

Журнал *The Economist* отмечал, что Р. Сунак никогда бы не стал премьер-министром за столь малый срок депутатской деятельности, если бы не жёсткий отбор кадров по идейному признаку, который расчистил дорогу брекзитёрам: «Крупные партии — большие шатры, которые могут вмещать и цирк» (*Big tents are also for circuses*)<sup>209</sup>. Действительно, благодаря харизме и популизму Джонсону удалось объединить различные социальные силы и группы, создать коалицию из избирателей-брекзитёров — зажиточного юга и депрессивного севера — и добиться доминирования сторонников выхода из ЕС. Однако удержать

---

<sup>209</sup> Rishi Sunak's promise of stability is a low bar for Britain. URL: <https://www.economist.com/leaders/2022/10/26/rishi-sunaks-promise-of-stability-is-a-low-bar-for-britain> (дата обращения 08.11.2022)

разнородные течения в одной партии практически невозможно, о чём и свидетельствуют распри в партии.

На фоне Л. Трасс Р. Сунак выглядит спасителем нации, но за ним тянется участие в вечеринке в период локдауна (штраф за административное правонарушение). Именно с его добровольного ухода с поста канцлера казначейства тогда начался обвальное исход министров из правительства, за что многие считают его предателем. Сунаку вменяют в вину «отрыв от народа»: самый богатый член парламента, он не знает, как заправить машину на бензоколонке или пользоваться банковской картой. Еще во время обучения в американском университете он получил вид на жительство (грин-карт) в США. Став министром в 2019 г., он обязан был отказаться от вида на жительство, но сделал это лишь перед визитом в США в 2021 г. Его супруга, дочь индийского миллиардера, обладает крупным состоянием и числится налоговым резидентом Индии. Учитывая должность её мужа-министра, тем более министра финансов, было бы политически корректно платить налоги в Британии. Но это решение было принято ей только после шума в прессе. Обвиняли Сунака и в связях с Россией: у тестя было представительство его компании Infosys в Москве, которое владелец закрыл после публикаций в медиа.

Пытаясь добиться единства партии, новый премьер-министр назначил в правительство представителей разных её течений, но в большинстве своём — это прежние лица из Кабинета Т. Мэй. Правое крыло и сторонники Джонсона уже недовольны и собираются направлять письма в Комитет 1922 г. о вотуме доверия Сунаку. Иными словами, консерваторы не могут создать даже видимость единства. Новый премьер-министр ещё в ходе предвыборной кампании, в которой проиграла Трасс, заявлял о своей экономической программе. Основная цель — сократить дефицит государственного бюджета на 50 млрд ф.ст. Отсюда вытекают и задачи: снизить инфляцию (уже двузначную), для чего налоги будут повышены — и подоходные и корпоративные; расходы на социальную сферу снижены (образование, здравоохра-

нение — зарплаты сотрудников и материальная часть); помощь домохозяйствам по оплате электроэнергии сократится по срокам; социальные пособия пострадают в реальном выражении. По всей видимости, могут быть повышены пенсии, поскольку пенсионеры — значительный электорат консерваторов.

Станет ли Сунак по настоянию министра обороны Б. Уоллеса и председателя парламентского комитета по обороне Т. Эллвуда воплощать план Трасс по повышению расходов на оборону до 3% ВВП к 2030 г., и откажется ли Сунак от дорогостоящей программы фрекинга, будет известно 17 ноября, когда правительство представит парламенту проект бюджета. Он явно будет означать возвращение консерваторов к режиму «жёсткой экономии», который проводил Кабинет Д. Кэмерона после финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. К тому же Банк Англии собирается повысить ставку, что вызовет серьёзные последствия для тех, кто имеет ипотеку или арендует жильё, пострадают и пенсионные фонды. Безработица повысится, бизнес придёт в упадок. Следовательно, коалиция избирателей, которую создал Б. Джонсон, распадётся.

Сунак поддерживает план по сокращению иммиграции сотен тысяч до десятков тысяч и депортацию их в Руанду для оформления прошений об убежище (в 2022 г. из Франции на лодках переплыли Ла-Манш 38 тыс нелегальных иммигрантов). Договор о торговле с Индией касается и облегчения въезда для индийцев, против чего выступает министр внутренних дел Суэлла Браверман (этнически индийского происхождения), которая особо подчеркнула, что именно индийцев много среди просрочивших визу.

Что касается ЕС, то Сунак выступал за выход Британии из ЕС и даже брекзит «без сделки», хотя ныне стремится наладить «конструктивные» отношения с Брюсселем. Брексит по-прежнему будет довлеть при нерешённости проблемы с Протоколом по Северной Ирландии. Сунак намерен и отменить законодательство ЕС (2400 документов), пока ещё инкорпорированное в право Британии — мера, которую *The Economist* считает непродуманной.

Характерно, что Сунак свой первый телефонный разговор провел с президентом Украины В. Зеленским, обещая поддержку. Президенту США Дж. Байдену он позвонил во вторую очередь. В премьерство Трасс отношения с Россией еще больше обострились (26 сентября произошел взрыв на газопроводах «Северного потока»). 29 октября уже в премьерство Сунака в Минобороны России сообщили о том, что специалисты ВМС Великобритании, готовившие атаку ВСУ на Севастополь, причастны и к подрыву газопроводов «Северный поток – 1» и «Северный поток – 2»<sup>210</sup>. Министерство обороны Британии поспешило опровергнуть свою причастность к этим инцидентам. Однако МО РФ не стало бы выпускать свое заявление, руководствуясь лишь принципом «highly likely». В МИД России уже прорабатывают ответные практические меры<sup>211</sup>.

31 октября посольство РФ в Лондоне сообщило, что Великобритания, депозитарий Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия (КБТО), поддерживает попытки Вашингтона и Киева заблокировать принятие в Совете Безопасности ООН решения о запуске механизма международного расследования в связи с военно-биологической деятельностью США на территории Украины.

Снова приходится констатировать, что отношения с Британией лишь обостряются.

---

<sup>210</sup> Журналист В. Корнилов обратил внимание на доклад 2017 г. об уязвимости королевства в случае диверсий против трансатлантических кабелей тогда еще малоизвестного начинающего политика Риши Сунака. Соответственно, новый премьер должен осознавать, чем могут обернуться для его острова случайные «аварии» вроде той, что случилась на «Северных потоках». См. Корнилов В. Британия создает casus belli. 31.10.2022. URL: <https://ria.ru/20221031/britaniya-1827925806.html>. Sunak R. Policy Exchange - Undersea Cables: Indispensable, insecure. URL: <https://policyexchange.org.uk/publication/undersea-cables-indispensable-insecure/> (дата обращения 08.11.2022)

<sup>211</sup> Комментарий официального представителя МИД России М.В. Захаровой в связи с причастностью Британии к террористической атаке на Севастополь. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/themes/id/1835792/](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/themes/id/1835792/) (дата обращения 01.11.2022)

## Перспективы Консервативной партии

Риши Сунаку удалось повысить свой личный рейтинг, но популярность партии остаётся крайне низкой<sup>212</sup>. Аналитики предупреждают, что Лейбористская партия выиграет всеобщие выборы (см. прогнозы агентства Electoral Calculus на основании сводного опроса<sup>213</sup>). По всей видимости, популярность тори не повысится, когда правительство перейдёт к мерам жёсткой экономики, возвращаясь к курсу, характерному для посткризисного периода 2007-2009 гг.

Лидеру лейбористов К. Стармеру не требуется обладать харизмой Т. Блэра, эпатажностью Б. Джонсона или решительностью М. Тэтчер, а программе партии — безусловной привлекательностью для избирателей. Правило электорального успеха гласит: именно правительство проигрывает выборы, а не оппозиция их выигрывает. Условия заключаются в наличии лидера, способного стать общенациональной фигурой; единстве партии; приемлемой программе для страны. Ни одним из этих условий Консервативная партия не обладает и не успеет исправить ни свою репутацию, ни положение в стране.

Часть консерваторов, впрочем, полагает, что партии необходимо пребывание в оппозиции, чтобы перегруппироваться, укрепить свои ряды и улучшить политический имидж. Однако аналитики уже задаются вопросом: «Что придёт на смену консерватизму?». Американский журнал *Foreign Affairs* не питает иллюзий относительно будущего тори<sup>214</sup>: «Консервативная пар-

---

<sup>212</sup> Now that Sunak is PM, how do he and Starmer compare in the eyes of the public? | YouGov. URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/11/03/now-sunak-pm-how-do-he-and-starmer-compare-eyes-pu>. 03.11.2022; Voting Intention: Con 24%, Lab 50% (1-2 Nov 2022) | YouGov. . URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2022/11/04/voting-intention-con-24-labour-50>. 04.11.2022 (дата обращения 08.11.2022).

<sup>213</sup> General Election Prediction. URL: [https://www.electoralcalculus.co.uk/prediction\\_main.html](https://www.electoralcalculus.co.uk/prediction_main.html) (дата обращения 08.11.2022).

<sup>214</sup> Can Sunak Save Britain? Political Chaos and the Long Shadow of Brexit. 26.10.2022. URL: [https://www.foreignaffairs.com/united-kingdom/can-sunak-save-britain?utm\\_medium=newsletters&utm\\_source=fatoday&utm\\_campaign=-](https://www.foreignaffairs.com/united-kingdom/can-sunak-save-britain?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=-)

тия... может не просто проиграть выборы, а расколоться так, что не будет подлежать восстановлению», а отсутствие стабильности в руководстве Британии пошатнуло ее репутацию в мире.

По резкой оценке известного британского социального философа Дж. Грея<sup>215</sup>, правительство Сунака вряд ли продержится в течение двух лет (до выборов): историческая роль консерваторов в британской политике завершена («...корчи при выборах лидера стали конвульсиями мертвого тела»). Однако и лейбористам, считает Дж. Грей, не придется провести у руля страны полный срок: они привержены фискальной ортодоксии, глубоко неприемлемой для избирателей и дестабилизирующей саму партию. Как доказали консерваторы, огромное большинство в Палате общин не предотвращает хаос в правительстве. «При множжащихся кризисах оглушительная победа лейбористов сменится параличом и бессилием. Британия дрейфует в состоянии хронической чрезвычайщины», — заключает Дж. Грей.

## Выводы

Проведённый анализ позволяет сделать ряд выводов, часть из которых подтверждают сформулированные ранее положения<sup>216</sup>:

- череда политических скандалов, затронув репутацию премьер-министров, поставила под вопрос их способность управлять государством; кризис в политической партии может не приводить к немедленной отставке премьер-министра, но иметь для него отложенные последствия;

---

Can%20Sunak%20Save%20Britain?&utm\_content=20221027&utm\_term=FA%20Today%20-%20112017 (дата обращения 08.11.2022)

<sup>215</sup> Gray J. The fall of Liz Truss will not bring calm but rather a new period of conflict - New Statesman. 26.10.2022. URL: <https://www.newstatesman.com/politics/uk-politics/2022/10/the-fall-of-liz-truss-will-not-bring-calm-but-rather-a-new-period-of-conflict> (дата обращения 08.11.2022)

<sup>216</sup> Ананьева Е. Устойчивы ли позиции Бориса Джонсона? Аналитические записки Институт Европы РАН (Выпуск IV) №35, 2021 (№265) DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43520214955>. <http://www.zapiski-ieran.ru/images/anali-tika/2021/an265.pdf>. 23.12.2022.

- решение о смене лидера зависит от оценки парламентской фракцией общего соотношения политических сил в стране и настроений в обществе с прицелом на предстоящие всеобщие выборы;
- основными кандидатами на пост лидера партии и премьер-министра изначально были министр иностранных дел Л. Трасс и министр финансов Р. Сунак;
- борьба претендентов обнажила глубокие расхождения между различными течениями в стане консерваторов, а партия не преодолеет раскол;
- сокращения социальных расходов и заморозка зарплат вызовут дальнейшее снижение жизненного уровня работников государственного сектора и населения в целом, забастовки продолжатся;
- правительство Сунака объективно не справится с экономическим кризисом — основной проблемой рядовых граждан и бизнеса, косвенно подстёгнутой поддержкой антироссийских санкций правительством Джонсона и Трасс;
- выборы выигрывает не оппозиция — именно правительство их проигрывает; соответственно, негативное отношение избирателей к правящей партии склоняет избирателей к оппозиции;
- Лейбористская партия одержит победу на следующих парламентских выборах;
- внешнеполитический курс Британии в целом останется прежним; сохранятся: союз с США, активность в НАТО, противоречивые отношения с ЕС, поддержка киевского режима;
- если раньше можно было говорить о взлётах и падениях в российско-британских отношениях, то с 2014 года они шли по нисходящей; при новом премьер-министре возможно смещение акцентов, но не общей направленности внешней политики страны.



## ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В ИТАЛИИ: ПОБЕДА ПРАВЫХ

**Елена Сергеевна Алексеенкова**

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

*Состоявшие 25 сентября 2022 г. досрочные парламентские выборы в Италии привели к ожидаемой победе коалиции правоцентристов в составе четырёх партий: «Братья Италии», «Лига», «Вперёд, Италия!» и «Мы — умеренные». Результаты выборов стали отражением ключевых тенденций трансформации итальянского общества, наблюдаемых в последние годы: 1) усталость избирателей от «технических правительств» и постоянного состояния «чрезвычайности», которая установилась со времён глобального экономического кризиса, усугублённого пандемией Covid-19 и последствиями российско-украинского конфликта; 2) запрос на ответственной легитимное лидерство, персонализация власти и ключевых политических институтов — партий, правительства и президентства; 3) стремление минимизировать негативное влияние на страну международной геополитической и геоэкономической конъюнктуры, которая на протяжении многих лет заставляла итальянское общество чувствовать себя «проигравшим от глобализации», а сегодня снова может встать на пути экономического восстановления.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.14

Прошедшие 25 сентября 2022 года досрочные парламентские выборы в Италии, как и ожидалось, привели к победе коалицию правых, которой удалось получить большинство в парламенте и сформировать правительство. Прежде всего победила лидер «Братьев Италии» Джорджа Мелони — первая женщина, вступившая в должность премьер-министра Итальянской Республики. В ходе предвыборной кампании журналисты многих итальянских и европейских СМИ припоминали ей взгляды, которых она придерживалась в середине 1990-х гг., включая оценку Муссолини как лучшего политика Италии, её первые шаги в политике в составе Национального альянса — последователей Итальянского социального движения<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> В преддверии выборов многие СМИ использовали ролик 1996 г. (<https://www.youtube.com/watch?v=ХuoXг-zjqas>), где 19-летняя Дж. Мелони говорит о

По итогам выборов коалиция правых набрала 44%, из них «Братья Италии» более 26%; «Лига» опустилась до 9%, а «Вперед, Италия!» — до 8%. Коалиция левоцентристов получила 27%: из них Демократическая партия — 20%, Альянс зелёных и левых преодолел порог в 3% в отличие от «+ Европа» и партии «Гражданское дело» Луиджи Ди Майо (последняя не набрала даже 1%). «Движение 5 звезд» (Д5З) снова на подъеме с 15,5%. Партии «Действие» и «Живая Италия», составляющие так называемый «третий полюс» — примерно 8%. «Цель — остановить правых — не была достигнута», — прокомментировал итоги выборов Карло Календа<sup>218</sup>. По словам Марин Ле Пен, «итальянский народ избрал суверенное правительство».

Италия, очевидно, поворачивает вправо, вызывая тем самым много опасений в европейских столицах и Брюсселе о том, продолжит ли страна курс на поддержку европейского единства против России или же начнёт сближение с Венгрией и солидаризируется с В. Орбаном в отношении РФ.

Для итальянцев, голосовавших за правых, приоритетом, на наш взгляд, были внутренние экономические вопросы. Решить их призваны обещанные меры поддержки семьи и предприятий, налоговая реформа и «Национальный план восстановления и устойчивости» («Piano nazionale di ripresa e resilienza», PNRR). Многочисленные заверения «Братьев Италии» и их партнёров по коалиции о том, что они не собираются подрывать европейскую солидарность и готовы действовать жёстко в отношении Москвы, позволили им заполучить часть электората, которая поддерживала внешнеполитические шаги правительства М.

---

том, что в Италии не было политика, лучше Муссолини, поскольку он действовал в интересах Италии. Впоследствии, однако, сама Мелони неоднократно заявляла о том, что «фашизм — это абсолютное зло» (см, например: [https://www.ilfattoquotidiano.it/live-post/2022/09/20/elezioni-meloni-spero-vinca-il-centrodestra-guidato-da-fdi-e-che-qualcosa-di-simile-succeda-in-spagna/6809988/?page\\_with=14898#live-post-update-14898](https://www.ilfattoquotidiano.it/live-post/2022/09/20/elezioni-meloni-spero-vinca-il-centrodestra-guidato-da-fdi-e-che-qualcosa-di-simile-succeda-in-spagna/6809988/?page_with=14898#live-post-update-14898)) (дата обращения: 26.09.2022)

<sup>218</sup> Elezioni 2022, i risultati delle politiche: Meloni porta il centrodestra al governo. Le Pen: «Eletto governo sovranista». +Europa rischia, и sotto il 3%. Letta parlerà alle 11.30 URL: [https://www.repubblica.it/politica/2022/09/26/diretta/elezioni\\_politiche\\_2022\\_risultati\\_ultime\\_news\\_oggi-367310110/](https://www.repubblica.it/politica/2022/09/26/diretta/elezioni_politiche_2022_risultati_ultime_news_oggi-367310110/) (дата обращения: 26.09.2022)

Драги. Анализ партийных программы предвыборных обещаний правых показывает, что удачное сочетание популистских экономических мер (во многом левой направленности), ценностей консерватизма и внешнеполитической умеренности (в частности, отказ от антиевропейской риторики) помогли им нарастить уровень поддержки по сравнению с 2018 года.

### **«Решающие выборы» – конец эпохи технических правительств**

Программные положения<sup>219</sup> и предвыборная риторика правоцентристов, в частности, «Братьев Италии», придали выборам 2022 г. характер переломного этапа, который должен ознаменовать конец эпохи технических правительств, длившейся в Италии более 10 лет – фактически со времён последнего кабинета С. Берлускони. Ожидаемая победа должна, по их мнению, позволить, наконец, сформировать «политическое правительство»<sup>220</sup>, которое будет опираться на легитимность всенародного голосования. Правые получили тот долгожданный политический мандат, который им не удалось заполучить в 2018 г., когда их коалиция набрала 37% голосов<sup>221</sup>. После реформы 2021 г. по сокращению числа парламентариев им хватило набранных голосов для получения большинства и в нижней палате, и в сенате. По существующей внутри коалиции договорённости, кан-

---

<sup>219</sup> Il programma elettorale Fratelli d'Italia 2022. URL: <https://www.programmafidi2022.it/> (дата обращения: 22.09.2022).

<sup>220</sup> Giorgia Meloni ad “Avvenire”: «Non faremo governi arcobaleno, la priorit  del paese e la natalit ». URL: <https://www.fratelli-italia.it/2022/09/12/giorgia-meloni-ad-avvenire-non-faremo-governi-arcobaleno-la-priorita-del-paese-e-la-natalita/> (дата обращения: 19.09.2022).

<sup>221</sup> Если до 2017 г. избирательное законодательство (т.н. «порчеллум», а затем «италикум») предусматривало «премию большинства» для коалиции, набравшей больше всего голосов, то в «розателлум», по которому впервые проводились выборы в 2018 г., такого бонуса уже нет. Теперь партии получают количество мандатов, соответствующее проценту набранных голосов. Именно поэтому в 2018 г. правым пришлось искать себе партнёров по коалиции, результатом чего стало «правительство перемен», сформированное с «Движением 5 звёзд» (Д5З). Оно просуществовало всего 14 месяцев в силу серьёзных разногласий между идеологически далёкими друг от друга «Лигой» и Д5З.

дидата в премьеры выдвигала партия, набравшая наибольшее число голосов: в данном случае не было никаких сомнений, что пост займет Джорджа Мелони.

Последовавшие за развалом в августе 2019 г. жёлто-зелёной коалиции два правительства — «Конте-бис» и М. Драги<sup>222</sup> — были результатом не всенародного голосования, а формировались в результате межпартийных договорённостей и решений президента страны. Итогом становились порой удивительные для итальянцев комбинации, как, например, коалиция между Д53 и Демпартией, которую они всегда считали своим главным оппонентом и даже «врагом итальянского народа» за навязывание мер жёсткой экономии. Вместе с тем на долю этих правительств выпали серьёзные испытания — сначала шок пандемии Covid-19, а затем экономические последствия российско-украинского конфликта. Принимаемые ими решения носили характер «чрезвычайных мер»<sup>223</sup>, многие из которых подвергались критике правых: например, введение Green Pass и обязательной вакцинации.

Ключевые меры экономического восстановления, предложенные правительством М. Драги, в состав которого входили также правые — представители «Лиги» и «Вперёд, Италия!» (в оппозиции оставались лишь «Братья Италии»), были в основном поддержаны правоцентристами. Однако «Братья Италия» и их партнёры по коалиции считают, что темпы их реализации и конкретные приоритеты должны быть пересмотрены в процессе переговоров в Брюсселе. «Национальный план восстановления и устойчивости» (PNRR) — это «великая возможность для модернизации страны, которая должна быть использована в пол-

---

<sup>222</sup> Второе правительство Джузеппе Конте — «Конте-бис» было сформировано 5 сентября 2019 г. после политического кризиса, спровоцированного выходом «Лиги» из правящей коалиции. Правительство М. Драги приступило к работе 13 февраля 2021 г. и стало результатом правительственного кризиса, вызванного выходом партии «Италия вива» из правящей коалиции.

<sup>223</sup> Алексеенкова Е.С. Практики «чрезвычайной власти»: политические последствия COVID-19 в Италии // Современная Европа. - №4. — 2020. — С. 50-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420205060>

ной мере»<sup>224</sup>. Однако, план, утверждённый в начале 2021 г., не учитывает, по мнению правых, кардинально изменившейся ситуации в экономике и энергетике страны в 2022 г., после начала военных действий на Украине.

Стоит отметить, что среди их предложений — дополнительные меры поддержки семьи, средних и малых предприятий, которые выходят за пределы PNRR. И тем не менее по многим пунктам экономической программы правые намерены придерживаться «повестки Драги»: реализация энергетического перехода, инфраструктурных проектов, проектов в сфере мобильности, устойчивого развития, защиты окружающей среды, развития юга Италии и др. В этом контексте они всё чаще используют понятие «ответственность», демонстрируя избирателям, что новое правоцентристское правительство не станет рвать с наследием Драги и со «всеобщим благом», что было сделано. Такой тактический ход позволил правым заполучить голоса тех избирателей, которые не хотели вновь видеть у руля власти Демпартию, но поддерживали начинания М. Драги.

В целом в программных документах и предвыборных обещаниях правоцентристов центральная роль отводится приоритету национальных интересов над наднациональными и апелляция к народу как к высшему субъекту власти, наделяющему легитимностью те или иные политические силы. Первое за длительный срок «политическое правительство» обещает чётко следовать «воле народа» и оказывать всестороннюю поддержку семье, мелкому и среднему бизнесу, уязвимым категориям населения, заменить доход от гражданства адресной поддержкой нуждающихся, повысить пенсии и продолжить налоговую реформу на основе принципа плоского налогообложения. В этом смысле правые остаются популистами — с той лишь разницей, что по сравнению с 2018 г. роль главного «врага» итальянского народа, в их глазах, перешла от евробюрократии к левоцентристам, в частности, к Демпартии, с которой ассоциируются «технические правительства» со всеми их непопулярными экономическими мерами.

<sup>224</sup> Il programma elettorale Fratelli d'Italia...

## **Институциональные реформы: «президентализм» + «региональная автономия»**

Одним из ключевых столпов программы правоцентристов стала институциональная реформа. Запрос общества на более стабильную политическую систему, без ежегодных политических кризисов, стремление обрести более ответственное политическое лидерство и общий тренд на персонализацию власти<sup>225</sup>, закрепившийся во время пандемии и реализации программ экономического восстановления, стали важными факторами итальянской политики. Уровень доверия к политико-административным институтам в Италии не превышает 20-30% уже не первое десятилетие. В ответ на этот запрос правые предлагают трансформацию политической системы в сторону президентализма: введение всеобщих прямых выборов президента и избираемость премьер-министра. По мнению Дж. Мелони, отсутствие политической стабильности — главный источник экономических проблем страны<sup>226</sup>. Программа «Лиги»<sup>227</sup> предлагает наиболее развернутую аргументацию в пользу указанных перемен. В частности, в ней развивается популистский тезис об утрате влияния народа на принимаемые решения, которые часто становятся итогом сговора партий или политической конъюнктуры.

Результатом такой ситуации и стала полная утрата доверия ключевыми политическими институтами. Прямые выборы президента должны повысить его ответственность за принимаемые решения и способствовать росту доверия. В качестве успешно работающей модели М. Сальвини предлагает использовать опыт выборных глав регионов и коммун Италии. Всенародно избранный президент должен сплотить нацию, внутри которой по-прежнему много расколов. Вертикализацию власти с помощью президентализма предлагается уравновесить реализацией региональной дифференцированной автономии — горизонталь-

<sup>225</sup> Алексеенкова Е.С. Там же...

<sup>226</sup> Il programma elettorale Fratelli d'Italia...

<sup>227</sup> Programma di governo. Lega. URL: [https://static.legaonline.it/files/Programma\\_Lega\\_2022.pdf](https://static.legaonline.it/files/Programma_Lega_2022.pdf) (дата обращения: 20.09.2022).

ной субсидиарностью. Региональная автономия, введённая в 1970-х гг. и продолженная в рамках конституционной реформы 2001 г., по-прежнему не реализована в полной мере. С 2001 по 2017 гг. в ряде регионов страны прошли референдумы о предоставлении большей автономии (Ломбардия, Венето), однако данный процесс так и остался незавершённым. Программа «Лиги» предполагает «федерорегионализм», основанный на идее полной реализации дифференцированной автономии регионов. Идея большей самостоятельности по-прежнему импонирует тем регионам Италии (в основном северным), которые считают, что могут быть более успешными при максимизации субсидиарности и минимизации вмешательства центра. Успех некоторых регионов в борьбе с пандемией еще больше укрепил их в этом убеждении.

### **Международная повестка: «Италия — в полной мере часть Европы и НАТО»**

Международная компонента дискурса правых претерпела, пожалуй, наиболее кардинальную трансформацию по сравнению с выборами 2018 г. Общая программа<sup>228</sup> правоцентристов начинается словами: «Италия — в полной мере часть Европы, Атлантического альянса и Запада. Больше Италии в Европе, больше Европы в мире». Интересно, что внешнеполитическая повестка вынесена в первый пункт общей программы, чего не наблюдается в программах самих партий и что для Италии традиционно не характерно. Очевидно, данный шаг был нацелен на то, чтобы заверить европейских и заокеанских партнеров Италии в том, что при правоцентристах Рим не изменит евроатлантический курс. Учитывая настрой и риторику этих партий перед национальными выборами 2018 г. и выборами в Европарламент 2019 г., у Брюсселя и Вашингтона были все основания беспокоиться о том, как поведёт себя Италия в 2022 году.

Специальная военная операция России на Украине стала фак-

---

<sup>228</sup> Per l'Italia. Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra. URL: [http://www.forzaitalia.it/speciali/PER\\_L\\_ITALIA\\_Accordo\\_quadro\\_di\\_programma\\_per\\_un\\_Governo\\_di\\_centrodestra.pdf](http://www.forzaitalia.it/speciali/PER_L_ITALIA_Accordo_quadro_di_programma_per_un_Governo_di_centrodestra.pdf) (дата обращения: 22.09.2022).

тором, радикально изменившим позицию не только официального Рима, но и правых популистов в отношении Москвы и западных партнёров. Действия Москвы были восприняты как агрессия и нарушение международного права, а единение с Западом и ЕС стало ответной реакцией, оставившей в прошлом противостояние с Брюсселем и евробюрократией все предыдущие годы. Накануне выборов 2022 г. правоцентристы сделали всё, чтобы убедить международных партнёров в своей лояльности. 22 сентября Дж. Мелони заявила о «поддержке Украины без всяких колебаний и раздумий». Также из её уст прозвучало: «Мы считаем, что национальный интерес Италии сегодня состоит в том, чтобы не казаться слабым звеном Запада и полностью уважать наши международные союзы»<sup>229</sup>. Таким образом, если в 2018 г. национальным интересом, обозначенным в программах «Лиги» и «Братьев Италии», был «пересмотр всех трактатов ЕС», то сегодня он трансформировался в задачу «не казаться слабым звеном Запада».

Из последних партийных документов правых была полностью удалена совранистская риторика<sup>230</sup>. Даже партийный логотип «Братьев Италии» претерпел изменения: если в 2018 г. символика партии включала подпись «совранисты и консерваторы», то в 2022 г. она заменена на «патриоты и консерваторы». При этом слово «патриотизм» вообще отсутствовало в программах партии в преддверии национальных и европейских выборов 2018 и 2019 гг. В 2018 г. в тексте программы речь шла о «защите национального суверенитета от европейских технократов»; в 2019 г. говорилось, что «мы хотим перейти от нынешнего Европейского союза к Европейской Конфедерации свободных суверенных национальных государств», что Конституция и законодательство Италии должны иметь приоритет над нормами ЕС. В отличие от этого, в 2022 г. предлагается всего лишь «перезапуск системы европейской интеграции в пользу Европы оте-

<sup>229</sup> Meloni: “Siamo al fianco degli alleati, niente crepe nell’Occidente”. Agi.it, 22.09.2022. URL: <https://www.agi.it/politica/news/2022-09-22/ucraina-meloni-a-fianco-alleati-no-italia-anello-debole-18174942/> (дата обращения: 22.09.2022).

<sup>230</sup> От *sovranita*, *sovranisti* – ит., суверенитет, сторонники защиты национального суверенитета.



честв, основанной на интересах народов и способной справиться с современными вызовами». Италии вновь предложено стать «протагонистом в Европе и мире» (эта идея не раз звучала в середине 1990-х гг.). Но показательно, что данное предложение заняло последний, 25-й пункт программы «Братьев Италии».

В предвыборной программе «Лиги» также не осталось и следа от положений 2018 г. о том, что ЕС — это бюрократическая структура, лишённая легитимности, и Италия намерена оставаться в ЕС лишь при условии пересмотра всех базовых договоров Союза. В целом, в программе «Лиги» Италия предстаёт страной-медиатором, организатором переговоров между враждующими сторонами, стремится стать мостом между НАТО, ЕС и третьими странами. Сферой стратегических национальных интересов «Братья Италии» объявляют Средиземноморье, где Италия рассчитывает стать «газовым хабом», а также перекрёстком на пути доставки ключевых ресурсов из регионов Ближнего Востока и Северной Африки в Европу. В области обороны предлагается увеличение военных расходов, укрепление сотрудничества ЕС и НАТО и превращение Союза в «европейскую опору» альянса (что не раз декларировалось и в программных документах, и в интервью Дж. Мелони).

Вопрос снятия европейских санкций с России, который часто поднимал М. Сальвини после 2014 г. и во время участия в первом кабинете Дж. Конте, также фактически исчез из внутривластного дискурса Италии. Сомнения в эффективности санкционного режима, которые высказывал Сальвини<sup>231</sup>, не трансформировались в предложения о его ослаблении. Теперь логика лидера «Лиги» следующая: есть страны, в наибольшей мере пострадавшие от санкционного режима, как, например, Италия, которая сильно зависит от цен на энергоносители (95% газа в стране импортируется; 40% до февраля 2022 г. импортировалось из РФ). В отношении таких стран должны быть пред-

<sup>231</sup> Cernobbio, scontro Meloni-Salvini su sanzioni alla Russia. Applausi al filo-Draghi Calenda. Il Sole 24 Ore. 04.09.2022. URL: [https://www.ilsole24ore.com/art/cernobbio-applausi-filo-draghi-calenda-scontro-meloni-salvini-sanzioni-russia-AEKqoixB?refresh\\_ce=1#U401648432822GEI](https://www.ilsole24ore.com/art/cernobbio-applausi-filo-draghi-calenda-scontro-meloni-salvini-sanzioni-russia-AEKqoixB?refresh_ce=1#U401648432822GEI) (дата обращения: 26.09.2022).

приняты со стороны ЕС меры компенсационного характера, подобные тем, что последовали после пандемии Covid-19. Таким образом, ставится вопрос не об отмене санкций, а о компенсации вреда от них для итальянских семей и производителей. У правоцентристской коалиции единая позиция в отношении поддержки антироссийских санкций, опирающаяся на широкий общественный консенсус.

В отношении снижения зависимости от российского газа правоцентристы полностью солидаризируются с мерами, принятыми правительством М. Драги: максимальная диверсификация поставок, экономия, установление потолка цен на газ на уровне ЕС, «отвязывание» цен на электроэнергию от цен на газ, покупка дополнительных плавучих регазификаторов, развитие ВИЭ, повышение уровня добычи внутри страны.

Даже в вопросах иммиграции правые демонстрируют большую готовность сотрудничать с ЕС. Хотя Сальвини настаивает на ужесточении контроля за суднами правозащитных организаций, перевозящих мигрантов, и требует восстановить «декреты безопасности», принятые во время его пребывания на посту главы МВД, тем не менее, общая программа правоцентристов и «Братьев Италии» делает упор на сотрудничество с ЕС. Речь идет об охране общих границ, организации первичных центров приёма на африканском побережье — в странах исхода, содействии развитию стран Африки и созданию системы квотированного распределения беженцев в ЕС. Если в программных документах правых в 2018 г. упор делался на культурно-этнические и религиозные факторы иммиграции, много внимания уделялось исламу, то в 2022 г. акцент смещается на фактор легальности въезда, подчёркивается необходимость организации «зелёных коридоров» для временных мигрантов в сельскохозяйственный сектор.

Существенной претензией правоцентристов к ЕС осталось только требование пересмотреть «Пакт стабильности и роста», а вина за маргинализацию Италии в Европе и Средиземноморье возложена на стоявших у власти в последние годы левоцентристов, а не на Брюссель.

## Выводы

В предвыборной борьбе 2022 г. правоцентристам удалось существенно упрочить свои электоральные позиции за счёт снижения уровня радикальности и евроскептицизма их политического курса. Они всё чаще заменяют термин «суверенитет» на «национальные интересы», возлагают вину за экономические и политические сложности Италии на левоцентристов, а не на Брюссель, больше не призывают к пересмотру европейских трактатов. Правоцентристы даже умили свой пыл в отношении мигрантов. Одновременно они сохраняют последовательность в продвижении экономических мер по поддержке семьи и предприятий, выступают за протекционистские меры в пользу товаров «made in Italy», поддерживают традиционные ценности. В сумме эти подходы позволили правым достичь беспрецедентного уровня электоральной поддержки, несмотря на жёсткую критику со стороны левоцентристов<sup>232</sup>, пытающихся изобразить их наследниками фашизма и сторонниками России и В. Орбана. Ни открытая поддержка Берлином Э. Летты<sup>233</sup>, ни большая популярность М. Драги, который открыто выступил<sup>234</sup> на стороне левых, не смогли предотвратить победу правых.

Италия правее. За этим стоят трудности экономического восстановления, надвигающийся кризис в сфере энергетики, растущий общественный запрос на политическую стабильность, легитимность и ответственность, запрос на восстановление доверия к ключевым политико-административным институтам страны.

---

<sup>232</sup> Per il Pd l'atlantismo di Meloni "и tardivo" e i suoi alleati "sbagliati". Agi.it. 13.09.2022. URL: <https://www.agi.it/politica/news/2022-09-13/elezioni-pd-meloni-atlantismo-alleati-politica-estera-18059917/> (дата обращения: 13.09.2022).

<sup>233</sup> Elezioni politiche 2022, le news del 19 settembre...La Repubblica, 19.09.2022. URL: [https://www.repubblica.it/politica/2022/09/19/diretta/elezioni\\_politiche\\_2022\\_ultime\\_notizie\\_oggi-366291750/#366345351](https://www.repubblica.it/politica/2022/09/19/diretta/elezioni_politiche_2022_ultime_notizie_oggi-366291750/#366345351) (дата обращения: 19.09.2022).

<sup>234</sup> Draghi: "Da Russia opera sistematica di corruzione, qualcuno parla con Mosca e poi vuole togliere sanzioni". E dice no a un secondo mandato. La Repubblica, 16.09.2022. URL: [https://www.repubblica.it/politica/2022/09/16/news/draghi\\_no\\_governo\\_bis\\_sanzioni\\_salvini\\_meloni\\_putin-365992217/?ref=RHTP-BH-1366010260-P1-S2-T1&ref=nl-rep-f-anr](https://www.repubblica.it/politica/2022/09/16/news/draghi_no_governo_bis_sanzioni_salvini_meloni_putin-365992217/?ref=RHTP-BH-1366010260-P1-S2-T1&ref=nl-rep-f-anr) (дата обращения: 20.09.2022).

## НОВЫЙ КАБИНЕТ МИНИСТРОВ В СЕРБИИ

*Екатерина Геннадьевна Энтина*

*доктор политических наук, руководитель Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН, профессор НИУ ВШЭ*

*3 апреля 2022 г. в Сербии прошли всеобщие выборы. Кабинет министров был сформирован только семь месяцев спустя – 23 октября. Вокруг его согласования складывалась интрига, будет ли Сербия придерживаться позиции по невведению санкций в отношении России и в дальнейшем. Кроме того, сербский президент А. Вучич неоднократно высказывался о том, что процесс формирования кабинета шёл под беспрецедентным давлением Запада.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.15

Всеобщие выборы в Сербии прошли достаточно давно – 3 апреля 2022 г. Однако состав кабинета министров президент Сербии Александр Вучич огласил только 23 октября, за несколько дней до истечения срока его формирования по конституционным правилам. Одновременно с оглашением нового состава кабинета сербский президент озвучил, что следующие парламентские выборы пройдут весной 2024 года (вероятно, одновременно с местными, чтобы усилить позиции Сербской прогрессивной партии именно на местных выборах). Таким образом, мандат текущему кабинету даётся на срок менее двух лет.

В этой связи возникает ряд вопросов. С чем связано столь длительное формирование кабинета? Как распределены ключевые посты и что будет представлять собой новый управленческий баланс? Какие возможности и вызовы существуют для России с учётом того, что Сербия и Босния, и Герцеговина по-прежнему остаются единственными европейскими государствами, стратегически связанными с ЕС, но не присоединившимися к анти-российским санкциям.

### **Длительный процесс формирования кабинета**

Почти семь месяцев шли переговоры вокруг того, кто займет ключевые посты в новом правительстве. Такая задержка

объяснялась комплексом причин: международной обстановкой и необходимостью для сербского руководства сохранить сбалансированное с точки зрения международно-политических взглядов правительство; постоянным давлением со стороны «коллективного Запада» по вопросу о необходимости скорейшего урегулирования статуса Косова и Метохии в форме взаимного признания Белграда и Приштины; но в наибольшей степени — ситуацией внутри Сербской прогрессивной партии (СПП), которая еще в 2020 г. насчитывала свыше 750 тыс. членов (из чуть более 7 млн населения Сербии), что предсказуемо повлияло на формирование внутри неё разных групп интересов.

Прежняя структура правительства в значительной степени отражала внешнеполитическую линию А. Вучича на баланс между условным Западом и Востоком. Необходимо отметить, что «Восток» в понимании Белграда — это не только Россия, но и взаимодействие с Китаем, Турцией, монархиями Залива. При этом на дискурсивном уровне данный баланс, конечно же, формировался за счёт пророссийской и проевропейской риторики. На полюсах этого риторического баланса находились глава МВД Александр Вулин, известный своей пророссийской и одновременно антиевропейской позицией, и Зорана Михайлович, министр ресурсов и энергетики, апологет противоположного мнения. Оба в действительности не оказывали серьёзного влияния на трансформацию внешней политики Сербии, будучи выразителями крайних общественных настроений и абсорбентами периодически возникающего недовольства тех или иных групп населения. В какой-то степени они артикулировали и тот посыл, который сам А. Вучич хотел донести Брюсселю и Москве. В новом кабинете министров данный инструмент в такой степени задействоваться не будет.

Затягивание формирования нового кабинета было объяснимо и с позиций усиливающегося давления Брюсселя и Вашингтона на Белград по вопросу о необходимости скорейшего взаимного признания с Приштиной. За исключением эпизода 2011 г., когда экс-канцлер ФРГ А. Меркель заявила в Белграде о том, что

единственным итогом переговоров Белграда и Приштины должно стать взаимное признание, ЕС прежде никогда официально не говорил о единственном и безальтернативном результате данного процесса, облекая свои пожелания в более дипломатичные формулировки. С начала российской СВО на Украине западный дискурс по данному вопросу приобрёл черты ультиматума. Поэтому А. Вучич максимально долго выжидал, по какому сценарию пойдет развитие событий вокруг Украины. Осознание того, что Россия уходит в относительно затяжной конфликт в северном Причерноморье, влияет на способность Белграда и далее отстаивать свою позицию по краю Косово и Метохия дипломатическими методами. Вероятно, этим определяется то, что в новом кабинете немного сильных политиков (за исключением мастодонта сербской политической сцены И. Дачича и перешедшего на небольшой сегмент внутренних задач Н. Селаковича), и его можно охарактеризовать как «техническое правительство», проверенное на лояльность важнейших фигур А. Вучичу.

Существенным фактором в длительном процессе согласования кабинета министров были внутренние противоречия в Сербской прогрессивной партии. Она сформировалась в результате раскола в 2008 г. Сербской радикальной партии как более центристская и идеологически широкая конструкция. Продемонстрировав за 12 лет колоссальный успех у избирателей, она многократно выросла. В 2020 г. в её рядах было более 750 тысяч человек (фактически каждый десятый житель Сербии). Укрепление партии привело к тому, что она заняла весь политический спектр, за исключением самых краёв. В таких условиях идейный раскол, как и столкновение интересов и борьба за властный ресурс, было делом времени. Это, в свою очередь, регулярно ставит на повестку вопрос о её внутренней трансформации и одновременно нежелательности серьёзных перемен в условиях нынешнего международного кризиса и экономических вызовов.

Из текущего раунда сербское политическое руководство вышло, удержави перегруппировав основные ресурсы. А. Вучич существенно ослабил самое прозападное, а точнее проамери-

канское крыло в партии в лице З. Михайлович и Н. Стефановича, сохранив основное влияние за формально прозападными, но в реальности ориентированными на максимизацию экономических выгод от международного положения Сербии А. Брнабич, С. Малого и Г. Весича. В какой-то степени А. Вучич пошёл на усиление М. Вучевича, который стал и вице-премьером, и министром обороны, но на данный момент не имеет серьёзного политического веса. Насколько стабильной окажется данная комбинация, покажет время. Принципиальное влияние на внутреннюю преемственность как в позитивном, так и в негативном смысле окажет развитие российской СВО на Украине.

### **Структура нового кабинета**

В преддверии объявления состава нового кабинета Скупщина Республики Сербии 22 октября проголосовала за внесение изменений в Закон о министерствах, в результате чего в предложенном правительстве появились четыре новых министерства: министерство государственных инвестиций, министерство по науке, технологическому развитию и инновациям, министерство туризма, министерство информирования телекоммуникаций<sup>235</sup>. Два года назад в рамках процесса сближения с ЕС также были созданы три новых министерства: министерство прав человека, прав меньшинств, равенства полов и общественного диалога, министерство заботы о семье и демографии, министерство по развитию села<sup>236</sup>. В результате на сегодняшний день в Сербии существуют 25 министерств.

Правительство снова возглавит премьер Ана Брнабич. Кресла вице-премьеров займут Милош Вучевич (министр обороны) и Синиша Мали (министр финансов), первого вице-преьера — Ивица Дачич (министр иностранных дел).

---

<sup>235</sup> Усвојене измене и допуне Закона о министарствима. <https://www.srbija.gov.rs/vest/658414/usvojene-izmene-i-dopune-zakona-o-ministarstvima.php> (дата обращения: 24.10.2022)

<sup>236</sup> Премьер Сербии представила состав нового правительства. 25.10.2020. <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9811299> (дата обращения: 24.10.2022)

Министерский мандат без смены ведомства, помимо Синиши Мали, сохранили: министр охраны окружающей среды Ирена Вуйович, министр образования Бранко Ружич, министр юстиции Майя Попович, министр культуры Майя Гойкович и министр по развитию села Милан Кркобабич. Томислав Момирович, успешно проявивший себя на посту главы министерства строительства, транспорта и инфраструктуры, станет министром торговли. Глава МИД Никола Селакович перейдет в министерство труда, по делам ветеранов и социальным вопросам. Прежняя глава этого ведомства Дария Кисич-Тепавчевич станет министром по делам защиты семьи<sup>237</sup>. Вероятно, для Н. Селаковича, ранее занимавшего посты главы администрации президента, министра юстиции и министра иностранных дел, данное назначение стало результатом внутрипартийных разменов и необходимости дать ключевой пост И. Дачичу, шедшему на выборы вместе с А. Вучичем под лозунгом «Дачич – премьер», и, как и прежние должности, является переходным в его политической карьере.

Из тех, кто ранее уже был министром, в кабинет вернулись лидер Социалистической партии Сербии Ивица Дачич (два последних года был спикером парламента) и глава Агентства безопасности и информирования Братислав Гашич. Они заняли посты глав МИД и МВД соответственно.

Впервые стали министрами двенадцать человек: Милош Вучевич (министр обороны), Раде Баста (министр экономики), Горан Весич (министр строительства, транспорта и инфраструктуры), Елена Танаскович (министр сельского хозяйства, лесных и водных ресурсов), Дубравка Негре (министр горнодобывающей промышленности и энергетики), Александр Мартинович (министр государственного и местного самоуправления), Томислав Жигманов (министр по правам человека, меньшинств и общественному диалогу), Таня Мишчевич (министр по делам евро-

---

<sup>237</sup> «Без Михайлович и с Дачичем»: Кто вошел в новый состав правительства Сербии. <https://balkanist.ru/kto-voshel-v-novyj-sostav-pravitelstva-serbiji/> (дата обращения: 24.10.2022)



интеграции), Елена Бегович (министр науки, технологического развития и инноваций), Даница Груйичич (министр здравоохранения), Хусейн Мемич (министр туризма). Пост министра по делам молодёжи и спорта займёт президент Волейбольного союза Сербии Зоран Гайич.

Таким образом, в процессе формирования нового кабинета министров Сербия продемонстрировала прогресс по всем основным стандартам развития системы государственного управления, которые диктует Европейский союз: гендерное равенство, представленность этнических меньшинств, закрепление приоритетных направлений развития за выделенными ведомствами.

Оценка параметров состава нового кабинета министров в свете российско-сербских отношений

Состав нового кабинета министров не сулит резких подвижек как по внутреннему, так и по внешнеполитическому курсу, хотя в целом является более прозападным, чем ожидало сербское население. В нём сохраняется баланс с точки зрения ресурса личного влияния А. Вучича на важнейшие для интересов сербского государства решения.

Определённую озабоченность вызывает назначение на пост министра экономики Раде Баства, известного своими антироссийскими и проамериканскими взглядами, с одновременным получением позиции министра горнодобывающей промышленности энергетики Дубравкой Негре. До назначения в правительство с декабря 2021 г. она была членом совета директоров Коммерческого банка Сербии, но большую часть профессиональной карьеры построила как глава регионального представительства Европейского инвестиционного банка. В том числе Д. Негре занималась реализацией энергетических проектов в Нидерландах и строительством ветропарков в Великобритании. В самом начале восхождения по ступенькам лестницы, приведшей её во власть, работала на канале CNN как репортёр, освещая события в Афганистане. Само по себе это не означает, что, как и предшественница, Д. Негре займёт антироссийскую позицию. Однако вряд ли она окажется сторонницей преимущественной

опоры Сербии на российские энергоресурсы.

Вторая узловая связка — «министр финансов — министр торговли» — представлена Синишей Мали и Томиславом Момировичем. Эта пара — результат внутрипартийного компромисса, она ориентирована, в первую очередь, на решение проблем Сербии с внешним кредитованием и усиливающимися в свете геополитической ситуации противоречий с соседними странами. Вероятно, перед министрами поставлена задача не допустить субрегиональной «блокады» Сербии, о которой в последнее время часто говорит А. Вучич.

Наконец, традиционный внешнеполитический баланс А. Вучича остается пока не до конца сформированным. На пост министра европейской интеграции назначена Таня Мишчевич, которая на протяжении всей карьеры активно продвигает идею вступления Сербии в ЕС (защищала на эту тему докторскую диссертацию, отвечала за переговоры с Брюсселем в 2005–2008 гг.), и является желательным для Брюсселя политиком. Фигура Ивицы Дачича на позиции министра иностранных дел отвечает ожиданиям России. Связку между экономическими задачами, внешнеполитической линией и обеспечением безопасности важнейших инвестиций будет обеспечивать министерство государственных инвестиций.

Остается неизвестной судьба наиболее пророссийского министра прошлого созыва — Александра Вулина. По информации большинства СМИ, он рассматривается на пост главы сербской Службы безопасности. Такое назначение сделало бы его ключевым игроком в силовых структурах. Если это произойдет, то в системе политического руководства Сербии сохранится баланс между ставкой экономического блока на развитие отношений с Западом и требованиями обеспечения интересов национальной безопасности за счёт поддержания высокого уровня отношений с Москвой. Против такого сценария напористо выступают американцы, в том числе Посол США в Сербии К. Хилл.

## **Выводы**

Новые назначения в экономическом блоке свидетельствуют о том, что Сербия будет по-прежнему, но более активно, двигаться в сторону диверсификации энергетики и снижения токсичности от экономического взаимодействия с Москвой. В этом контексте важно, чтобы Россия правильно воспользовалась сложившейся релокацией крупных отечественных ИТ-компаний в Сербию, создавшей новые основополагающие форматы технологического взаимодействия двух стран. Необходимо включить в орбиту межправительственного сотрудничества не только ключевые экономические и внешнеполитические блоки, но и другие ведомства — по государственным инвестициям, по науке, технологическому развитию и инновациям. В политическом отношении Сербия продолжит придерживаться прежней международной позиции. Её успех в этом направлении не в последнюю очередь будет зависеть от того, какой компромисс будет достигнут по назначениям в силовом блоке.

## **ВСЕОБЩИЕ ВЫБОРЫ В БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЕ**

*Денис Павлович Ерёмин*

*специалист Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований  
Института Европы РАН*

*2 октября 2022 г. в Боснии и Герцеговине прошли всеобщие выборы: как парламентские, так и в органы исполнительной власти всех уровней, включая коллективный Президиум страны. Выборы в Боснии — событие регионального значения, так как Босния и Герцеговина остаётся зоной замороженного конфликта. Итоги выборов подтвердили, что этноконфессиональный фактор до сих пор во многом определяет электоральные процессы. В этих условиях коллективный Запад, не сумевший с помощью Администрации Высокого представителя осуществить централизацию государства с целью его дальнейшего включения в евроатлантические структуры, меняет подход к боснийской проблематике. Показательны уступки хорватской общине и избирательная кампания на пост президента Республики Сербской, сопровождавшаяся всплеском протестной активности.*

DOI 10.15211/978-5-98163-197-9.16

В Боснии и Герцеговине (БиГ) 2 октября 2022 г. состоялись всеобщие выборы. БиГ имеет сложную административную структуру. Она состоит из трёх конституционных народов (сербы, хорваты и бошняки), которые делегируют своих представителей в Президиум БиГ; двух энтитетов (автономий) — Республики Сербской и Федерации Боснии и Герцеговины, а также автономного округа Брчко, имеющего особый статус. На местном уровне БиГ поделена на кантоны. Искключительные полномочия в стране имеет Аппарат Высокого представителя (АВП). Высокий представитель — это международный чиновник, назначаемый Советом Безопасности ООН. Последний Высокий представитель — Кристиан Шмидт — прибывший в БиГ в августе 2021 г., не был утвержден СБ ООН из-за позиции РФ, считающей, что его присутствие наносит больше вреда, чем пользы налаживанию межэтнического диалога.

Граждане выбрали членов Президиума (по одному от каждого конституционного народа), 57 делегатов в Парламентскую ассамблею БиГ — общегосударственный парламент, состоящий

из двух палат: Палаты народов (15 делегатов) и Палаты Представителей (42 делегата, 28 из них избираются в Федерации Боснии и Герцеговины). На уровне энтитетов в Федерации выбирают 156 делегатов в Парламент Федерации Боснии и Герцеговины (98 – в Палату Представителей и 58 – в Палату народов), а также делегатов в кантональные парламенты. По результатам выборов формируются правительства всех уровней, всего их 14: общегосударственное, 2 энтитетских, 10 кантональных и правительство округа Брчко. В стране с населением 3,5 млн человек (по данным переписи 2013 г.<sup>238</sup>) 136 министров<sup>239</sup>. Явка на выборах в 2022 г. составила 35%, это немногим меньше, чем в 2018 году<sup>240</sup>.

Политическая борьба в БиГ на общегосударственном уровне имеет ярко выраженный этнический характер. Три конституционных народа фактически выбирают не должностных лиц, а представителей своих общин для наделения их властными полномочиями, чтобы те защищали интересы общины, а не обеспечивали функционирование государства. При этом ситуация на локальном уровне (в автономиях) в значительной степени меняется и включает типичные для мононациональных образований инструменты борьбы за электорат.

## **Результаты выборов Выборы в президиум**

Одним из центральных событий избирательной кампании в 2022 г. стали выборы членов коллективного Президиума. За место представителя от боснийских мусульман боролись Бакир Изетбегович (Партия демократического действия – ПДД), Денис Бечирович (Социал-демократическая партия – СДП) и Мирсад Хаджикадич (Платформа для прогресса). Основным

<sup>238</sup> Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine: Demografija, Tematski bilten 02/2019. (2020). Sarajevo. URL: [https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2020/DEM\\_00\\_2019\\_TV\\_0\\_BS.pdf](https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2020/DEM_00_2019_TV_0_BS.pdf) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>239</sup> Izbori u Bosni i Hercegovini: Sve što treba da znate. 30.09.2022. URL: <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-63075514> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>240</sup> Bosanci i Hercegovci biraju novu vlast. 02.10.2022. URL: <https://www.dw.com/bs/bosanci-i-hercegovci-biraju-novu-vlast/a-63313659> (дата обращения: 24.10.2022).

фаворитом считался Б. Изетбегович, сын А. Изетбеговича. Как и отец, он отстаивает идею преобразования БиГ в унитарное исламское государство. Он набрал 37,25% голосов и уступил кандидату от «умеренной» «проевропейской» оппозиции: Денис Бечирович набрал 57,37%<sup>241</sup>. Успех Д. Бечировича, школьного учителя из Тузлы, объясняется его «умеренностью» и «близостью» к электорату. Кроме того, Б. Изетбегович в своей риторике активно использовал тему потенциального конфликта в Боснии на этноконфессиональной почве<sup>242</sup>, что в условиях реальных боевых действий в Европе могло оттолкнуть часть электората: значительная часть населения помнит события гражданского конфликта 1990-х годов.

На пост члена Президиума от хорватов претендовали Желько Комшич (Демократический фронт) и Боряна Кришто (Хорватское демократическое содружество – ХДС БиГ). Ж. Комшич набрал 55,8% голосов<sup>243</sup>: ранее он избирался членом Президиума в 2006, 2010 и 2018 гг. Однако функционеры одной из ведущих политических сил боснийских хорватов – ХДС БиГ – не признавали Ж. Комшича легитимным членом Президиума, подчёркивая, что на процесс выбора влияют своими голосами избиратели боснийской общины<sup>244</sup>. Победа Ж. Комшича позволяла общине мусульман иметь численное преимущество в Президиу-

---

<sup>241</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Predsjedništvo BiH. Federacija Bosne i Hercegovine. BOЉNJAČKI ČLAN PREDSDJEDNIŠTVA. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/1/1/0/0/701](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/1/1/0/0/701) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>242</sup> BAKIR IZETBEGOVIĆ IMITIRA SVOG BABU: Profesor Darko Tanasković o ratnom zanosu u Sarajevu. 30.10.2021. URL: <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1050017/darko-tanaskovic-bakir-izetbegovic> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>243</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Predsjedništvo BiH. Federacija Bosne i Hercegovine. HRVATSKI ČLAN PREDSDJEDNIŠTVA. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/1/1/0/0/702](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/1/1/0/0/702) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>244</sup> Izbori u Bosni i Hercegovini: Ko su kandidati i šta bi glasanje moglo da donese. 27.09.2022. URL: <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-63046681> (дата обращения: 24.10.2022).

ме, фиксировать на общегосударственном уровне якобы единую позицию хорватской и бошняцкой общин и при решении болезненных вопросов представлять сербов как «неконструктивную» «дестабилизирующую» силу.

За место представителя сербского народа в коллективном Президиуме боролось пять кандидатов: Борислав Биелич (Партия «Жизнь»), Мирко Шарович (Сербская демократическая партия), Желька Цвиянович (Союз независимых социал-демократов – СНСД), Ненад Нешич (Демократический народный союз) и Воин Миятович (Объединенные для свободной Боснии и Герцеговины). Основными претендентами были Ж. Цвиянович и М. Шарович. Первая победила, набрав 51,65% голосов против 35,45% у М. Шаровича<sup>245</sup>. Если М. Шарович представлял «умеренные» силы, то Ж. Цвиянович – силы национально ориентированные. Её избрание в Президиум означает продолжение «жесткой» линии М. Додика на общегосударственном уровне.

### **Выборы в Палату представителей**

На выборах в Палату представителей ведущие позиции как в Федерации Боснии и Герцеговины (ФБиГ), так и в Республике Сербской (РС) заняли этнонациональные партии. В Федерации большинство голосов получили ПДД (25,17%), а также блок хорватских партий, объединившихся вокруг ХДС БиГ (14,2%). Хороших результатов добились Социал-демократическая партия БиГ (13,39%) и «гражданская» партия «Желько Комшич – за гражданское государство» (10,52%). Оставшиеся голоса поделили 24 партии/коалиции<sup>246</sup>.

В РС большинство голосов получила СНСД (41,15%). Значительную часть голосов также получили Сербская демократи-

---

<sup>245</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Predsjedništvo BiH. Republika Srpska. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/1/2/0/0/703](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/1/2/0/0/703) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>246</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Parlamentarna skupština BiH. Federacija Bosne i Hercegovine. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/2/1/0/0/0/0](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/2/1/0/0/0/0) (дата обращения: 24.10.2022).

ческая партия (18,08%) и Партия демократического прогресса (11,76%). Оставшиеся голоса поделили 19 партий<sup>247</sup>.

Выборы в Скупщину РС имели следующие результаты: СНСД (34,63%), СДП (14,95%), Партия демократического прогресса (10,3%)<sup>248</sup>.

На парламентских выборах ФБиГ значительной была электоральная поддержка национально-ориентированных партий: ПДД (24,4%) и блок партий, объединившихся вокруг ХДС БиГ (13,38%). Социал-демократическая партия опередила блок хорватских партий (13,46%). Уверенно выступила партия «Желько Комшич – за гражданское государство» (11,04%). Оставшиеся голоса поделили 22 партии/коалиции<sup>249</sup>.

Отдельного упоминания заслуживают итоги кантональных выборов в ФБиГ<sup>250</sup>. Они отражают устойчивую тенденцию: основные национально ориентированные партии сохраняют лидерство, но значительная часть голосов распределяется между оппозиционными партиями, в том числе гражданскими, что говорит о разочаровании части электората мерами, которые предпринимали национальные партии в прошлые годы. Тем не менее, этнонациональная мобилизация остаётся решающим фактором, определяющим электоральный процесс.

## Выборы президента Республики Сербской

В предвыборной гонке на пост президента Республики Сербской был зарегистрирован 31 кандидат. Фаворитом считался М.

<sup>247</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Parlamentarna skupština BiH. Republika Srpska. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/2/2/0/0/0/0](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/2/2/0/0/0/0) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>248</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Narodna skupština RS. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/6/0/0/0/0/0](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/6/0/0/0/0/0) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>249</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Parlament FBiH. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/4/0/0/0/0/0](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/4/0/0/0/0/0) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>250</sup> Opći izbori 2022. godine - Utvrđeni rezultati. Skupštine kantona u FBiH. 22.10.2022. URL: [https://www.izbori.ba/Rezultati\\_izbora/?resId=32&langId=1#/7/0/0/0/0/0](https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=1#/7/0/0/0/0/0) (дата обращения: 24.10.2022).



Додик — ветеран политической сцены БиГ. По предварительным данным, он одерживал победу с 48,8% голосов, однако ему смогла навязать борьбу Елена Тривич, кандидат от оппозиционной Партии демократического прогресса, получившая 42,69%<sup>251</sup>. М. Додик, как и в прежние годы, позиционировал себя как защитника интересов сербского народа, а Е. Тривич, подчеркивала необходимость евроинтеграции Боснии, активно используя «антикоррупционную» риторику. М. Додик смог одержать победу в президентской гонке, но его лидерство оказалось не таким уверенным, как ожидалось: Е. Тривич с финансовой поддержкой США<sup>252</sup> добилась серьёзного успеха, который позволил говорить об «украденной победе» после объявления предварительных результатов выборов<sup>253</sup>.

### Общие итоги избирательной кампании

22 октября 2022 г. были объявлены окончательные результаты всеобщих выборов в Боснии и Герцеговине<sup>254</sup>, кроме итогов президентской гонки в Республике Сербской. Сенсацией выборов в Президиум БиГ стал проигрыш Б. Изетбеговича. Наиболее уверенной на выборах Президиума стала победа Ж. Цвиянович. Это говорит о запросе на сменяемость власти<sup>255</sup>, однако

---

<sup>251</sup> Preliminarni rezultati CIK: Dodiku najviše glasova za predsednika Srpske. 03.10.2022. URL: <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/preliminarni-rezultati-cik-dodiku-najvise-glasova-za-predsednika-srpske/3b8brdf> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>252</sup> Bosnia's RS entity PM: Memo saying US financed opposition candidate is genuine. 20.09.2022. URL: <https://ba.n1info.com/english/news/bosnias-rs-entity-pm-memo-saying-us-financed-opposition-candidate-is-genuine/> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>253</sup> PDP: Izbori su pokradeni, Jelena Trivić je pobedila Dodika. 03.10.2022. URL: <https://rs.n1info.com/region/pdp-izbori-su-pokradeni-jelena-trivic-je-pobedila-dodika/> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>254</sup> Centralna izborna komisija BiH utvrdila rezultate Općih izbora 2022. godine. 22.10.2022. URL: <https://www.izbori.ba/?Lang=3&CategoryID=64&Id=4340> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>255</sup> Олег Бондаренко: Украина заняла все внимание Запада — Балканы получили передышку. 07.10.2022. URL: <https://balkanist.ru/oleg-bondarenko>

ситуация неоднозначна: выборы в целом показали, что данный запрос актуален, прежде всего, для мусульманской общины, а для сербской и хорватской общин важна, скорее, не сменяемость элит, а их последовательность в защите национальных интересов

В Республике Сербской избирательная кампания закончилась позже из-за пересчёта голосов. Под предлогом «украденной победы» Е. Тривич и оппозиции удалось организовать акции протеста и добиться пересчёта голосов, посредством которого пытались осуществить ревизию итогов выборов. ЦИК БиГ пошёл на встречу требованиям оппозиции: пересчёт был осуществлён в Сараево<sup>256</sup>. Это решение было принято до объявления окончательных результатов, что незаконно, и М. Додик заявил о подготовке судебного иска<sup>257</sup>. Протесты оппозиции и заявление председателя ЦИК<sup>258</sup> о возможном аннулировании итогов выборов вызвали ответную реакцию: на улицы вышли сторонники М. Додика. В итоге, после пересчёта голосов, ЦИК БиГ всё-таки объявил, что президентом РС избран М. Додик<sup>259</sup>.

Всеобщие выборы в БиГ всегда актуализировали хорватомусульманские противоречия по вопросу изменения избирательного законодательства. Проблема в том, что хорватскую сторону в начале 2000-х годов лишили права парламентского

---

ko-ukraina-zanyala-vse-vnimanie-zapada-balkany-poluchili-peredyshku/ (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>256</sup> Izbori u Bosni i Hercegovini: Počelo ponovno brojanje glasova za predsednika Republike Srpske. 13.10.2022. URL: <https://www.danas.rs/bbc-news-serbian/izbori-u-bosni-i-hercegovini-pocelo-ponovno-brojanje-glasova-za-predsednika-republike-srpske/> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>257</sup> Ballot Recount Ordered in Republika Srpska Presidential Election. 10.10.2022. URL: <https://balkaninsight.com/2022/10/10/ballot-recount-ordered-in-republika-srpska-presidential-election/> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>258</sup> Predsednik CIK BiH: Razmotrićemo mogućnost poníštenja izbora u RS. 18.10.2022. URL: <https://www.danas.rs/svet/region/predsednik-cik-bih-razmotricemo-mogucnost-ponistenja-izbora-u-rs/> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>259</sup> ЦИК БиГ подтвердил победу Милорада Додика на выборах президента Республики Сербской. 27.10.2022. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/16173893> (дата обращения: 27.10.2022).

«вето». Палата народов Федерации Боснии и Герцеговины была поставлена под контроль общины боснийских мусульман, которые получили возможность самостоятельно формировать правительство Федерации, избирать президента и вице-президентов<sup>260</sup>. Суть переговоров заключалась в стремлении хорватской стороны пересмотреть внесённые ранее поправки, носившие откровенно дискриминационный характер по отношению к хорватской общине. Накануне выборов международные посредники безуспешно пытались привести хорватскую и бошняцкую стороны к консенсусу<sup>261</sup>, а хорваты всерьёз рассматривали вариант бойкота<sup>262</sup>. Интрига была в том, состоится ли изменение избирательного законодательства, что категорически не устраивало боснийских хорватов, а если нет, сорвут ли выборы хорватские партии, в частности, ХДС БиГ<sup>263</sup>.

В этой связи необходимо обратить внимание на ряд ключевых деталей. Еще в конце 2016 - начале 2017 гг. через Конституционный суд<sup>264</sup> Б. Любичу, председателю главного комитета Хорватского народного Сабора, на законодательном уровне удалось нивелировать эффект от поправок комиссии ОБСЕ в избирательное законодательство от 2002 г. Незадолго до выборов в АВП рассматривали вариант одностороннего изменения избирательного законодательства, так как привести бошняцкую

---

<sup>260</sup> См. подробнее: Ерёмин Д. П. Хорватский вопрос и эволюция политической системы Боснии и Герцеговины в период стабилизации (1995–2004 гг.) // Славянский альманах. 2021. No 1–2. С. 174–206.

<sup>261</sup> Pregovori o izbornoj reformi u BiH završeni bez dogovora, Izetbegović: 'Jako smo blizu'. 30.01.2022. URL: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/pregovori-o-izbornoj-reformi-u-bih-završeni-bez-dogovora-izetbegovic-jako-smo-blizu-15151658> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>262</sup> Propali još jedni pregovori lidera o izmjenama Izbornog zakona BiH. 10.02.2022. URL: <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Propali-jos-jedni-pregovori-lidera-o-izmjenama-Izbornog-zakona-BiH/704106> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>263</sup> Kome će se bojkot izbora u BiH obiti o glavu? 21.03.2022. URL: <https://www.dw.com/hr/kome-%C4%87e-se-bojkot-izbora-u-bih-obiti-o-glavu/a-61201585> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>264</sup> Službeni glasnik BiH, broj 1/17. URL: <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/Q911Row3NuU> (дата обращения: 24.10.2022).

и хорватскую стороны к соглашению о его реформировании не удалось. Из-за активного сопротивления мусульманской стороны, поддержавшей<sup>265</sup> (и, возможно, инспирировавшей) массовые протесты, реформа избирательного законодательства была отложена<sup>266</sup>. Вероятно, Высокий представитель К. Шмидт решил не усугублять ситуацию незадолго до выборов. Но уже в ходе избирательной кампании он внёс поправки в законодательство в одностороннем порядке<sup>267</sup>: «конституционный народ» не сможет отправлять своих представителей от кантона в Палату народов ФБиГ, если численность данного народа в кантоне составляет менее 3%<sup>268</sup>. Если обратиться к географии расселения народов БиГ и результатам кантональных выборов, то становится очевидно, что исключается возможность, при которой боснийская община могла бы влиять на представительство хорватской общины в Палате народов ФБиГ.

Свое решение К. Шмидт объяснил необходимостью решить проблему функционирования Федерации, так как хорватская сторона ранее осуществляла обструкцию органов исполнительной власти мусульmano-хорватского энтитета. Таким образом, фактически Высокий представитель выполнил требования хорватской стороны.

---

<sup>265</sup> Thousands in Bosnia protest possible changes to election law. 26.07.2022. URL: <https://www.aa.com.tr/en/world/thousands-in-bosnia-protest-possible-changes-to-election-law/2645796> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>266</sup> High Representative Gives Bosnia Leaders Ultimatum to Change Election Law. 27.07.2022. URL: <https://balkaninsight.com/2022/07/27/high-representative-gives-bosnia-leaders-ultimatum-to-change-election-law/> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>267</sup> Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina. 02.10.2022. URL: <http://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-8/> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>268</sup> International community risks fulfilling Russias agenda in Bosnia. 05.08.2022. URL: <https://balkaninsight.com/2022/08/05/international-community-risks-fulfilling-russias-agenda-in-bosnia/> (дата обращения: 24.10.2022).

## Заключение

Избирательная кампания в БиГ показала, что национальный вопрос остаётся определяющим фактором электоральных процессов в стране. Поправки избирательного законодательства, внесённые АВП, означают серьёзный сдвиг «международного сообщества» в подходе к проблемам Боснии и Герцеговины. По всей видимости, было принято решение играть в долгую: поэтому был сделан «шаг назад», чтобы потом сделать «два шага» вперёд. В присутствии на Балканах и, в частности в БиГ, коллективный Запад вложил много сил и средств. Балканы — замыкающее звено в системе безопасности ЕС и направление системной конфронтации с Россией<sup>269</sup>. Завершение евроатлантической интеграции региона невозможно без включения в этот процесс Боснии и Герцеговины.

Сейчас коллективный Запад опирается на «мягкую силу» как в формировании лояльных элит, так и в подготовке народов БиГ к идее построения единой (унитарной) «гражданской БиГ» в долгосрочной перспективе. АВП как «жёсткий» инструмент остается лишь вспомогательным средством для экстренного решения проблем. В пользу данного варианта говорит продолжающаяся поддержка умеренных политических сил: в этом плане показательны итоги выборов в РС с серьёзным разрывом в электоральной поддержке Е. Тривич (42,69%) и ПДП (10,3%). Представляется, что уступки хорватской стороне нацелены на то, чтобы позднее привлечь её для давления на РС («геноцидное образование», чьё функционирование — основное препятствие для централизации БиГ) и её текущее руководство («русских прокси»).

---

<sup>269</sup> Энтина Е.Г. Евро-атлантическая интеграция республик бывшей Югославии и российский фактор // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 1. С. 193.

*Научное издание*

## ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2022

Под общ. ред. К. Н. Гусева

Корректор М. А. Иванова  
Оригинал-макет Л. Е. Голод  
Дизайн обложки А. К. Иванова

Подписано в печать 07.12.2022. Формат 70x100 1/16  
Бумага офсетная. Печать офсетная  
Усл.-печ. л. 13,375. Заказ № 9043  
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>

Отпечатано в типографии издательства «АртПринт»  
г. Воронеж  
Тел. (950) 765-69-59.