



INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

EUROPEAN ANALYTICS 2018



Moscow St Petersburg
IE RAS Nestor-Historia
2018

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
Институт Европы Российской академии наук

ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2018



Москва Санкт-Петербург
ИЕ РАН Нестор-История
2018

УДК 327(4)(082)

ББК 63.3(4)64-6я43+66.4(4)я43

Е24

Отв. ред. сборника

К. Н. Гусев

Редакционная коллегия:

Ал. А. Громыко (председатель), А. И. Бажан, В. Б. Белов,
О. В. Буторина, К. Н. Гусев, О. Ю. Потёмкина, В. П. Фёдоров

Е24 **Европейская аналитика 2018** = European analytics 2018 / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук; отв. ред. К. Н. Гусев. — М. : ИЕ РАН; СПб. : Нестор-История, 2018. — 168 с. — Парал. тит. л. англ.

ISBN 978-5-98163-116-0 (ИЕ РАН)

ISBN 978-5-4469-1482-1 («Нестор-История»)

Институт Европы РАН предлагает вниманию читателей второй выпуск ежегодного издания «Европейская аналитика». В него входят материалы, которые содержат экспертный взгляд специалистов ИЕ РАН на узловые проблемы современной европейской политики, безопасности, партийно-политических систем, на место Старого Света в международной системе отношений, на крупные сдвиги в развитии ведущих стран и регионов Большой Европы.

The Institute of Europe (Russian Academy of Sciences) presents the second issue of its annual edition “European analytics”. It contains materials of IE RAS researches, dedicated to acute issues of contemporary European politics, security, party-political systems, the role of the Old Continent in international relations, to the long-term shifts in the development of Europe’s countries and regions.

Дизайн обложки

А. К. Иванова

ISBN 978-5-4469-1482-1



© Федеральное государственное бюджетное учреждение
науки Институт Европы Российской академии наук, 2018
© Издательство «Нестор-История», оформление. 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

International aspects

- Alexey Gromyko*. Political Landscape of Europe. The Spectre of Geopolitical Solitude . . . 9
Yuri Rubinski. Quand la Russie revait d'Europe 17

Россия и Европа

- Д. Р. Полльева*. Санкции, пошлины, контрмеры... Что дальше? 29
В. Б. Белов. Российско-германские отношения в условиях конфронтации
России с коллективным Западом 36
Д. А. Данилов. ЕС—Россия: возможности и препятствия сотрудничества в сфере
безопасности. 46
Н. Б. Кондратьева. ЕАЭС 2018 глазами экспертов 56

Европейский союз

- О. Ю. Потёмкина*. Жаркое миграционное лето Европейского союза 71
Л. О. Бабынина. Новые проекты продвинутого сотрудничества:
сценарий № 3 становится реальностью? 79
И. Н. Щербак. О новых подходах ЕС в сфере чрезвычайной помощи
в кризисных регионах мира в партнёрстве с международными
организациями 87
В. Я. Швейцер. Австрия—Евросоюз: председательство с венским акцентом. 94

Великобритания

- Е. В. Ананьева*. Должна ли Британия оставаться «перворазрядной державой»? 103
К. А. Годованюк. «Дело Скрипалей» как инструмент британской политики 119
О. В. Охошин. Брекзит может снова «остановиться»
на североирландской границе 127

Глобальная политика

- В. П. Журавель*. Председательство стран в Арктическом совете — важный
фактор улучшения его работы и повышения престижа в мире 135
А. И. Шумили. США—Европа: противостояние вокруг Ирана нарастает 142

Дискуссия

- В. П. Фёдоров*. Украина — новая опасность в Европе 155
В. И. Мироненко. Заметки с 15-й встречи
«Ялтинской европейской стратегии» 159

CONTENTS

International aspects

- Alexey Gromyko*. Political Landscape of Europe. The Spectre of Geopolitical Solitude . . . 9
Yuri Rubinski. Quand la Russie revait d'Europe 17

Russia and Europe

- Johan Pollyeva*. Sanctions, customs duties, counter-measures... What's next? 29
Vladislav Belov. Russian-German relations amidst the confrontation of Russia with
the collective West 36
Dmitry Danilov. EU–Russia: possibilities and obstacles for cooperation in security 46
Nataliya Kondratieva. EAEU 2018 viewed by experts 56

European Union

- Olga Potemkina*. The hot migration summer of the EU 71
Lyudmila Babynina. The new projects of advanced cooperation:
scenario N 3 is becoming the reality? 79
Igor Scherbak. On the new EU strategy in the sphere of emergency assistance
to the crises regions in cooperation with international organizations 87
Vladimir Schveytzer. Austria–EU: chairmanship with the Viennese accent 94

Great Britain

- Elena Ananieva*. Should the UK remain to be the “tier-1 power”? 103
Kira Godovanyuk. “The Scripal case” as an instrument of of British politics 119
Oleg Okhoshin. Brexit may stop at the Northern Ireland border again 127

Global politics

- Valery Zhuravel*. Chairmanship in the Arctic Council as an important factor
of improving its efficiency and prestige in the world 135
Alexander Shumilin. USA–Europe: the confrontation around Iran is rising 142

Polemics

- Valentin Fedorov*. Ukraine is a new threat in Europe 155
Victor Mironenko. Notes from the 15th meeting of Yalta European strategy 159

INTERNATIONAL ASPECTS

POLITICAL LANDSCAPE OF EUROPE.

THE SPECTRE OF GEOPOLITICAL SOLITUDE

Alexey Gromyko

Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Europe (RAS)

In recent months the events confirm the trend of the West undergoing political fragmentation accompanied by increasing contradictions between the US and its allies as well as among different groups of European countries. The White House has shifted to the principle of transactional relations with its partners. The results of the G7 summit in Canada have become one more evidence of this novelty. The approaches to relations with Russia have become a factor in the West's transformation. Another one is the evolution of New Populism. Considering the changes taking place in the world and increasing uncertainties, the importance of Russia's efforts to consolidate a number of Eurasian integration projects is growing.

Perceptions of the main challenges to the stability of the conventional state of the world are changing as rapidly as the events themselves. The political establishment in the United States still sets the tone in shaping these perceptions in the West, although the uniformity of the Euro-Atlantic region is withering away. An obvious example is the G7 summit in Quebec in June, which ended in fiasco with Donald Trump withdrawing his signature from the final communiqué. The refusal was accompanied by harsh criticism of Justin Trudeau, the Prime Minister of Canada, whom Trump accused of lying and undermining the agreements¹ reached in La Malbaie.

Deconstruction of the Liberal West

The liberal part of the European political establishment continues to nourish hope that the current US behavior is temporary phenomenon, not a long-term trend. The increasing contradictions between the two shores of

¹ D. Trump reacted to the statements of J. Trudeau made at a press conference after Trump's departure about the injustice of the US tariffs on steel and aluminum.

the Atlantic are most painful for orthodox Atlantists, most vocal in the Baltic states, Poland, Romania, Sweden. As Britain withdraws from the EU, a number of European countries aspire for more United States in the Old continent. However their desire is checked by a person who is supposed to symbolize the US — Donald Trump. So some of the America's European acolytes are ready to bow their heads in acceptance even of this twist of history. Others view the neoliberal opposition to Trump as their mirror and wait for their return.

For European pragmatists represented by such countries as Germany and France, Spain and Belgium, the contradictions, accumulating with Washington, serve as a signal for more independent stance and for the transformation of the EU into an autonomous player on the international scene. Berlin and Paris, supported by Rome, are pursuing a proactive policy of developing the military-political instruments of the EU and strengthening the capacity of the national military-industrial complexes.

The other category of EU member states — Italy, Hungary, Greece, Slovakia, partly Bulgaria and the Czech Republic — countries with strong populist movements and Eurosceptic sentiments, are gaining more influence. The prime minister of Hungary Viktor Orbán, assuming the post for the fourth time last May, addressed the Parliament stating that the era of liberal democracy had come to an end and called for replacing it with 21st century Christian democracy². The confrontation with ideological rivals plays into his hands. The decision of the Central European University, sponsored by George Soros, to relocate from Budapest to Vienna became a symbol of this. If previously Orbán was routinely portrayed by the liberal press as a political renegade and an outcast, now the flow of events in Europe shows that his personality, like many others, testifies to profound changes in the European thinking and reflects large-scale socio-economic changes. As a result, the established party political systems experienced a profound change.

In discourse on the liberal international order and New Populism, Britain is a special case. Its home-grown Euroscepticism has gone much further than in Hungary, Greece or Italy. It not only brought Eurosceptics to power, but also caused a political earthquake in the form of Brexit. However, the

² The era of liberal democracy has come to an end — the Hungarian Prime Minister // ITAR-TASS. 2018. May 10.

country's political elite, in spite of all its connivance to populism and strategic miscalculation, continues to portray itself as a genuine pillar of the liberal international order. To make these mutually exclusive attitudes compatible — the exit from the EU and leading positions in the Euro-Atlantic region, the British authorities have been engaged in incredible adventurism, including the Skripal case. Despite all the differences, the nature of populism in Britain is largely the same as in the US, Italy, France or Germany — the protracted stagnation in the middle-class income and the increase of social inequality. For example, according to the British Trade Union Congress, after the 2008–2009 world economic crisis the average real wages of British workers remain lower than 10 years ago, and will not return to the pre-crisis level until 2025³.

The Advent of New Populism

New Populism has ceased to be a marginal phenomenon and has turned into a mainstream one. Euroscepticism, one of its currents, which until recently was an abusive term, now is an official policy of forces at the helm of power. The new prime minister of Italy Giuseppe Conte is at the head of the first Italian entirely populist government, formed by representatives of the Five Star Movement and the League. This government is unique in bringing together left and right populism, the genesis of which is very different, but the approaches to solving a number of transnational problems are similar. The concept of empire⁴ was once rehabilitated in the Western historical and political literature to the extent of the rhetoric of “benevolent empire”, especially in the US. At present the notion of “populism” is being rehabilitated as well. This is exactly what G. Conte stated in the Senate of the Italian Parliament on 5 June, indicating that the new government has nothing against being called populist in case it means respecting the views of the citizens.

Indeed, populism in the traditional meaning is the preserve of small parties and, consequently, of small groups of population. However, almost 50 %

³ In London, several tens of thousands of people showed up at the rally in support of the workers' rights // ITAR-TASS. 2018. May 12.

⁴ *Ferguson N.* Empire: How Britain Made the Modern World. London: Penguin, 2003.

of the citizens, who came to the polling stations at the election on 4 March, voted for the “Five Stars” and the League, which converted to a substantial majority of mandates in the parliament. In Italy and in a growing number of other European states New Populism becomes the pool of opinions expressed by the majority or a significant part of the population. As a result the former mainstream parties trade places with their opponents, thus becoming populist themselves and yielding mainstream ground to the new opinion formers.

Populism in the traditional meaning is a negative phenomenon, mapping the way for demagogues. On the contrary, many movements of New Populism contribute more to apprehension and resolution of modern crisis than the conventional ruling parties. For example, the emphasis on pragmatism in solving the problems of uncontrolled migration or improving relations with Russia appears to be more responsible and promising for stabilizing the situation in Europe, than the position of traditional centrist forces on these issues. Therefore, the arguments of those who accuse Russia of sympathizing with mainstream currents of New Populism allegedly with the aim to split up the EU, are not convincing. In fact, the reverse is true: Russia is at loggerheads with the British conservatives, who are main contributors to undermining European integration.

New Populism is often compared to and associated with the interwar years populism in the 20th century, which made it easier for the World War II to happen. Of course, there are ultra-right parties in Europe, and some of them embrace neo-Nazi ideology. But they do not fall under the category of New Populism. Moreover, they continue to maintain their marginal character. The political heights are contended by those, for whom national identity, not nationalism is a means to overhaul the European project, to solve, not to aggravate the problems of democratic deficit, social inequalities, national and supranational bureaucracies, feebleness of the EU foreign policy. Majority of those, who represent New Populism, oppose the use of military force abroad, “humanitarian” and regime change interventions, while defenders of the “liberal international order” usually initiate or participate in application of hard power, from sanctions of different kinds to military force. The policies of conventional ruling parties, not those of the new populists, failed to prevent the migration crisis and in the same cases have made it worse. As a result we have the rise of xenophobic and racist attitudes in Europe.

Populism is a neutral phenomenon in a sense that the public frustration can be channeled in different directions. Populism itself is neither negative, nor positive; it is a resource that may be used to implement either progressive or destructive political projects. The populism of British Eurosceptics has dilapidated consequences, either visible or hidden, both for the European integration project, and for the international standing of Britain. At the same time, the populism of the “Five Stars”, The League or Viktor Orban is also a reaction to various dysfunctions, both at the national and the EU levels, but it does not go as far as the British Eurosceptics. The dissatisfaction of the voters, whose aspirations are the prerequisite for the electoral success, can ultimately benefit the EU, forcing the conventional political parties either to adapt and metamorphose or to give way to new political forces.

The success or failure in this self-transformation or self-annihilation of political establishments will be determined by two more issues. Firstly, they will be judged by the ability to implement the EU Global Strategy, in particular, the thesis of strategic autonomy. The second issue is normalization of relations with Russia and the revival of the concept of strategic partnership between the West and the East of Europe from the Atlantic to the Pacific Ocean.

There is one more group of countries — Finland, Sweden, Austria and Switzerland, which adhere to different variations of neutrality. They have played an important role in the modern history of Europe as elements of checks and balances, which support peace in this versatile region. They have made a significant contribution to the de-escalation of various conflicts. The special role of neutrality was demonstrated during the visit of Vladimir Putin to Vienna in June, where the two countries signed an unprecedented agreement on the Russian gas supplies up to 2040. The federal chancellor Sebastian Kurz and Austrian president Alexander Van der Bellen made statements, which in effect run counter to the official policy of Washington and some of its allies towards Russia. However, Helsinki, and especially Stockholm have become a weak link in European neutrality. The sustained efforts of the USA to draw Finland and Sweden into NATO, if not de jure, then de facto, are by no means accidental. The next step in this direction was the signing on 8 May in Washington of a trilateral declaration on expanding military cooperation between the United States, Sweden and Finland. Prior to this, in 2016, both North European

countries had already concluded similar bilateral agreements with the United States.

The Euro-Atlantic solidarity is cracking at the seams. That makes the member states of the EU and its supranational structures review their strategic priorities. One of them was expressed in a statement in favor of normalizing relations with Russia, made by Jean-Claude Juncker, the President of the European Commission, at the conference “Re-energizing Europe — Now!” on 31 May. The conference was a concluding event of a major project, involving a number of leading European think tanks⁵. Growing geopolitical solitude of the EU is pushing the national capitals and Brussels towards revival of the imperative of the pan-European security and common economic and humanitarian space from Lisbon to Vladivostok.

Transactional Relations

The dreams of the orthodox Atlantists of preserving the “liberal international order” led by the United States of the pre-Trump period are becoming ever more intangible. It is difficult to give more convincing evidence of its malaise than the recognition of Donald Tusk, President of the European Council, who calls himself “an incurable pro-American European fanatically devoted to the idea of trans-Atlantic cooperation”⁶. On the eve of the G7 summit in Canada, he was deliberating whether the new policy of the White House was merely seasonal or a symptom of the break-up of the Western political community⁷. Shortly before the EU–Western Balkans summit in May, Tusk said that the EU should be grateful to president Trump, “because thanks to him we have got rid of all illusions”⁸. And, it should be kept in mind that Tusk is a Pole. “Euronews”, the leading news channel of the EU, echoing such sentiments, called the Canadian

⁵ [Http: www.newpactforeurope.eu](http://www.newpactforeurope.eu) (date of access 15.09.2018).

⁶ The European Council is the highest political body of the European Union; consists of heads of state and government of the EU member states.

⁷ *Tusk D.* Despite Trump, the West Must Stay United // New York Times. 2018. 6 June.

⁸ Pulse of the Planet. Europe. The EU should be prepared for the negative consequences of the US withdrawal from the Iran nuclear deal, — Tusk // ITAR-TASS. 2018. May 16.

G7 summit a symbol of the Western world split⁹. A new term, “G6 plus one”, was coined, reflecting the further erosion of the club’s influence following the reduction of its membership after suspension of Russia’s membership.

The relationship between the US and its allies in Europe increasingly resembles the transactional type of interaction, a notion from the world of finance that means a concrete one-time deal. Until recently it was broadly used in the West to characterize the relations with Russia since 2014. In other words, it is a targeted cooperation on agreements, which the West is interested to strike with Russia, for example, the settlement of the Syrian and Ukrainian crises, the salvation of the Iran nuclear deal, some elements of the fight against international terrorism. This type of relationship was officially embodied in the “five guiding principles for EU–Russia relations”, adopted by the Council of the EU in March 2016. These days, the cooperation between the leaders of the Western world with its other representatives is becoming transactional as well.

Trump’s way of thinking represents a strategy of a business manager, who primarily is interested in profitability of the enterprise. To be more precise, that is a type of profitability associated with the principles of shareholder economy (the interests of a narrow group of people focused on short-term benefits) in contrast with stakeholder economy. The shareholders for Trump are his electorate and the interests of Trump’s opponents and other members of the Western community become irrelevant. Trump offers a type of a business model, which envisages taking into account as much interests of the US allies as is acceptable for the America’s national interests, interpreted through a prism of Trump’s election promises. And most of them are interpreted in a narrow economy-centered context.

Conclusion

The political landscape of Europe is undergoing a profound change. The drama of Brexit, the US withdrawal from the Paris climate accord and the Iran nuclear deal, the fiasco of the G7 summit in Quebec, the intensifying

⁹ URL: <http://ru.euronews.com/2018/06/11/g7-end-multilateralism> (date of access 15.09.2018).

trade war between the US and the EU, new populist governments, this time in Italy, the Catalan and Scottish separatisms, the EU internal quarrels on migration, the solidifying success of “Nord Stream 2” are symptoms of deep shifts in international relations. In general, the ongoing events confirm the emergence of the polycentric model of global governance. They also point to growing awareness in the EU of the need of strategic autonomy. The Russian foreign policy acquires more space for maneuvering in different geopolitical directions.

QUAND LA RUSSIE REVAIT D'EUROPE¹

Yuri Rubinski

Directeur du Centre d'études françaises à l'Institut de l'Europe,
Académie des sciences de Russie

Le dernier dirigeant soviétique, Mikhaïl Gorbatchev, rêvait de faire du Vieux continent la pierre de touche d'un nouvel ordre international. Repoussé aux marges de l'Europe après l'avoir tant désirée, la Russie assume désormais sa "solitude géopolitique" et se voit comme un des centres actifs d'un monde multipolaire.

Le mirage de la "Maison commune"

L'état des relations entre la Russie et l'Europe se fait parfois sentir à quelques sensations déplaisantes, comme un fourmillement dans les jambes, à force de patienter dans une antichambre du Conseil de la Fédération de Russie. Le sénateur Alekseï Pouchkov se méfie de la presse occidentale. "S'il s'agit de sélectionner une ou deux citations, vous n'avez que quinze minutes", prévient-il en nous ouvrant son bureau, et dans un français impeccable. Connu pour animer depuis vingt ans l'émission politique *Post-scriptum* diffusée sur la chaîne de télévision moscovite TV-Centre, cet ancien président de la Commission des affaires étrangères de la Douma (chambre basse) se laissera interroger une heure et demie.

Depuis l'époque où il écrivait les discours du dernier secrétaire général du parti communiste soviétique Mikhaïl Gorbatchev, enfermé cinq jours avant chaque voyage à l'étranger dans une datcha avec une dizaine d'autres plumes, de l'eau a coulé sous les ponts. Il juge rétrospectivement que son ancien mentor, "qui n'était que spécialiste des questions agricoles au sein du

¹ Когда Россия мечтала о Европе. Интервью корреспондента ежемесячной газеты «Монд дипломатик» (Франция) Э. Ришар с руководителем Центра французских исследований ИЕ РАН Ю. Рубинским и членом Совета Федерации А. Пушковым // *Monde diplomatique*. 2018. N 774, Sept.

parti avant d'arriver au pouvoir, a fait preuve de naïveté". M. Pouchkov est considéré comme un des plus ardents défenseurs de la politique extérieure du président russe et figure, depuis la crise ukrainienne de 2014, sur la liste des personnalités interdites d'entrée sur les territoires américain, canadien et britannique.

De M. Gorbatchev à M. Poutine, sa trajectoire résume celle de la Russie. Le dernier secrétaire général du parti communiste soviétique espérait voir son pays faire son retour au sein de la grande famille des nations européennes. Il s'inscrit ainsi dans les pas des courants occidentalistes qui cherchent à arrimer depuis le 18^{ème} siècle la Russie à l'Europe, à l'inverse des slavophiles prônant une voie spécifique pour leur pays². À la fin des années 1980, ce tropisme vers l'Ouest devait revêtir une portée plus générale: l'avènement d'un ordre international débarrassé des logiques de blocs. Difficile de comprendre le comportement actuel de la Russie, sans revenir sur l'échec de ce rêve européen et sur les conclusions qu'elle en a tirées.

L'histoire commence avec l'arrivée à la tête de l'Union soviétique en 1985 de Mikhaïl Gorbatchev. Lors de son premier déplacement à l'étranger, à Paris, il lance sa formule de "*maison commune européenne*" à destination des dirigeants ouest européens. Le choix de la capitale française n'est pas un hasard. Le président Charles de Gaulle avait défendu l'idée d'une Europe "*de l'Atlantique à l'Oural*": une Europe des nations, indépendantes de toute tutelle, dans laquelle la Russie aurait renoncé au communisme, que le général prenait pour une lubie passagère. A l'époque, Moscou n'avait guère pris au sérieux la proposition du général: l'Union soviétique tenait fermement au maintien de la division de l'Europe, à commencer par l'Allemagne, la matérialisation de sa présence au cœur du vieux continent.

Le slogan de la maison commune européenne n'est pas non pas dénué de motivation tactique. Il vise à favoriser un certain découplage entre Washington et ses alliés du Vieux continent, pour pousser les États-Unis à négocier. Vu de Moscou, la fin de la course aux armements prend un caractère d'urgence, en raison du coût insoutenable des dépenses militaires. La parité stratégique, garante de la coexistence pacifique, demeure un point d'équilibre précaire. À deux reprises, le monde vient de friser l'anéantissement: en septembre 1983, Stanislav Petrov, un officier de la force antiaérienne

² *Rey M.-P.* La Russie face à l'Europe: d'Ivan le Terrible à Vladimir Poutine. Paris: Flammarion, 2016.

basée près de Moscou déjoue une fausse alerte nucléaire, puis en novembre 1983 les Soviétiques s'affolent devant l'exercice Able Archer de l'Otan pensant qu'il camoufle une vraie attaque. “*Les scientifiques venaient d'inventer le concept terrifiant d'hiver nucléaire*, se remémore M. Pouchkov. *Je faisais partie de ceux qui voulaient en finir avec la guerre froide*”. Lors d'une première rencontre pourtant difficile à Genève en novembre 1985, le président américain Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev tombent d'accord pour faire le constat qu'une guerre nucléaire ne peut être gagnée et ne doit jamais avoir lieu. En octobre 1986 à Reykjavik, le secrétaire général du parti communiste d'Union soviétique fait une proposition très audacieuse: supprimer 50 % des arsenaux nucléaires dans les cinq années à venir et leur liquidation complète dans les cinq années suivantes. Le président américain Reagan acquiesce, mais s'obstine à obtenir le champ libre pour son Initiative de défense stratégique (IDS), qui est vue par les Soviétiques comme la recherche d'une supériorité militaire³ — et qui ne verra jamais le jour... Pour surmonter le gouffre de défiance, M. Gorbatchev fait des concessions unilatérales. Le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire du 8 décembre 1987, permet ainsi l'élimination de 1836 missiles soviétiques, deux fois plus que la contrepartie américaine.

Au cours de l'année 1988, sous la pression des difficultés internes au bloc socialiste, la “maison commune européenne” prend une consistance stratégique. L'économie soviétique traverse une zone de turbulences, que M. Gorbatchev ne pense pouvoir surmonter qu'en introduisant une dose supplémentaire de propriété privée et de marché dans le système de planification soviétique. En Europe de l'Est, les revendications démocratiques confortent le dirigeant soviétique dans sa conviction: l'ouverture politique va dans le sens de l'histoire, vouloir la contenir serait s'opposer à un courant trop puissant. La confrontation idéologique remisee, l'objectif n'est plus de coopérer de bloc à bloc, mais de les fondre dans une Europe élargie sur la base de valeurs communes: liberté, droits de l'homme, démocratie et souveraineté. La diplomatie soviétique prend alors des accents gaullistes: c'est un “*retour vers l'Europe <...>, civilisation à la périphérie de laquelle nous sommes longtemps restés*” selon les mots du diplomate Vladimir Loukine⁴.

³ *Serina G. Reagan Gorbatchev — Reykjavik, 1986: le sommet de tous les espoirs.* Paris: l'Archipel, 2016.

⁴ Cité par *Rey M.-P. Gorbatchev et la maison commune européenne // Revue russe.* 2012. N 38.

“Le système était à bout de souffle et il fallait se débarrasser, sans aucun doute, du communisme” convient aujourd’hui Alexandre Samarine, premier conseiller à l’ambassade de Russie à Paris, qui rappelle que son pays, membre de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis 1998, est désormais *“capitaliste”* et *“opposé au protectionnisme”*. *“Tout le monde sentait que nous étions dans une impasse, abonde un diplomate à la retraite souhaitant garder l’anonymat. Mais, s’empresse-t-il d’ajouter, personne ne pensait qu’il fallait faire des concessions unilatérales”*.

Marqué par la répression du Printemps de Prague en 1968, M. Gorbatchev considère dès son arrivée au pouvoir comme caduque la *“doctrine Brejnev”* sur la souveraineté limitée des *“pays frères”*. En encourageant les réformateurs et en refusant toute intervention par la force, il a enclenché une dynamique qui finit par lui échapper. À ses concessions, les Occidentaux répondent par des promesses (lire ci-contre), la question allemande illustrant le marché de dupes qui s’engage. *“Ce fut une erreur de Gorbatchev. En politique, tout doit être écrit, même si une garantie sur papier est aussi souvent violée”*, confiait en juillet 2015 M. Poutine au réalisateur américain Oliver Stone⁵.

Après la chute du mur de Berlin, M. Gorbatchev soutient l’idée d’une Allemagne neutre (ou adhérant aux deux alliances militaires conjointement), insérée dans une structure de sécurité paneuropéenne qui prendrait pour base la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) créée en 1975 par l’Acte final d’Helsinki. Point d’orgue de la détente est-ouest, avant le regain de tension lié à l’intervention soviétique en Afghanistan en 1979, cette déclaration commune signée par trente-cinq États résultait d’un marchandage entre les deux camps. Les pays occidentaux validaient le principe, défendu depuis des années par Moscou, de l’intangibilité des frontières, reconnaissant ainsi la division de l’Allemagne et les acquis soviétiques en Europe centrale et orientale. En échange, le camp socialiste s’engageait à respecter les droits de l’homme et des libertés fondamentales *“y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction”*. Seul organe permanent où siégeaient ensemble les États-Unis, le Canada, l’Union soviétique et la plupart des pays européens de l’Est et de l’Ouest, la CSCE constituait aux yeux de Moscou la première pierre d’un rapprochement des deux Europe.

⁵ Conversations avec Poutine. Paris: Albin Michel, 2017.

Au cours de l'année 1990, Gorbatchev n'est pas seul à défendre l'option paneuropéenne. Les nouveaux dirigeants est européens, souvent d'anciens dissidents marqués par leur engagement pacifiste, ne souhaitent pas basculer immédiatement dans le camp occidental. Leur préférence va d'abord à la formation d'une région neutre et démilitarisée, formant un pont entre les deux rives de l'Europe. Au lendemain de son élection à la présidence de la Tchécoslovaquie, Vaclav Havel choque les Américains, en demandant la dissolution des deux alliances et le départ de toutes les troupes étrangères d'Europe centrale. Le chancelier allemand Helmut Kohl s'irrite des déclarations du premier ministre est-allemand Lothar de Maizière favorable à la neutralisation de l'Allemagne. En avril 1990, le président polonais Jaruzelski, dirigeant du premier pays à avoir ouvert les élections à des candidats non communistes, accepte la proposition de M. Gorbatchev de renforcer provisoirement les troupes du Pacte de Varsovie en Allemagne de l'Est, le temps de mettre en place une structure de sécurité paneuropéenne. Il propose même d'y joindre des forces polonaises. Ce n'est qu'en février 1991 que Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie abandonnent cette option en formant le groupe de Visegrad: craignant un retour de bâton conservateur à Moscou, ils y affirment leur volonté commune de s'abriter sous le parapluie américain.

Du côté ouest européen, les dirigeants partagent le souci de poser les bases d'une nouvelle Grande Europe plus autonome de Washington, même s'ils restent attachés au maintien de l'OTAN en Europe. Le président français François Mitterrand souhaite insérer l'Allemagne réunifiée dans un système de sécurité européen élargi, ménageant une place pour la Russie. *“L'Europe ne sera plus celle que nous connaissons depuis un demi-siècle. Hier, dépendante des deux superpuissances, elle va, comme on rentre chez soi, rentrer dans son histoire et sa géographie. <...>, déclare-t-il lors de ses vœux traditionnels du 31 décembre 1989. À partir des accords d'Helsinki, je compte voir naître dans les années 1990 une Confédération européenne au vrai sens du terme qui associera tous les États de notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité”*. Cherchant à éviter l'isolement de l'URSS, M. Mitterrand dessine une architecture paneuropéenne en cercles concentriques: les douze membres d'alors de la Communauté économique européenne (CEE) devaient former un “noyau actif”, à l'intérieur d'une structure de coopération paneuropéenne élargie comprenant les anciens pays communistes. La première ministre britannique

Margaret Thatcher cherche à envelopper cette puissance allemande en voie d'être restaurée dans un cadre européen. Elle mandate en février 1990 son ministère des affaires étrangères, Douglas Hurd, pour pousser dans les négociations l'option d'une "*association européenne élargie <...> accueillant les pays est-européens et, à terme, l'Union soviétique*"⁶, avant de préciser que cette politique conduira à renforcer la CSCE.

Les premières déceptions

M. Gorbatchev n'a pas su tirer profit de cette convergence fugace avec des dirigeants ouest européens, favorables eux aussi à une réunification allemande au rythme maîtrisé, accompagnée d'une montée en puissance de la CSCE. Fort de la victoire de l'Union chrétienne-démocrate (CDU) aux premières élections libres en République démocratique d'Allemagne (RDA) en mars 1990, le chancelier Kohl prône une solution rapide: l'absorption pure et simple de la RDA par la République fédérale d'Allemagne (RFA). Le temps joue en faveur de M. Kohl et du président américain Georges Bush, son principal allié. L'Union soviétique a besoin d'argent; Washington, qui ne peut décemment financer son adversaire, enjoint Bonn à se montrer généreux. Les 13,5 milliards de marks promis l'Allemagne, au titre de contribution au rapatriement des troupes soviétiques, rendent l'URSS plus conciliante.

Avec le traité Start de 1990, les Occidentaux ont obtenu une réduction drastique des arsenaux nucléaires, les "démocraties populaires" sont tombées les unes après les autres, mais lorsque Gorbatchev réclame une aide économique lors du sommet du G7 à Londres en juillet 1991, les Américains disent qu'ils ne sont pas prêts à faire des investissements "non rentables". L'effondrement de l'Union soviétique en décembre 1991 tient lieu de coup de grâce au projet paneuropéen. Dans les années qui suivent, Washington estime que la disparition du pays à qui avaient été faites des promesses orales les libère de leur engagement. C'est donc le modèle préfiguré par la réunification allemande qui s'impose au reste de l'Europe, à savoir l'absorption de l'Est par l'Ouest: l'Alliance atlantique intègre par vagues successives les

⁶ Cité par Sarotte M.-E., 1989. *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*. Princeton—Oxford: Princeton University Press, 2009.

anciennes démocraties populaires, plus les ex-républiques soviétiques baltes (voir la carte ci-contre). L'Union européenne en fait autant.

En 1993, M. Mitterrand s'offusque de l'adhésion des pays de l'Est à l'OTAN, une alliance qu'il voulait voir devenir plus politique, moins militaire. Aux États-Unis aussi, quelques voix s'élèvent très tôt pour alerter des dangers d'une telle dynamique. Elle risque de produire chez la Russie la réaction nationaliste qu'elle est censée prévenir. Même le père de la doctrine de l'endiguement de l'expansionnisme soviétique en 1946, George F. Kennan, dénonce dès 1997 l'élargissement de l'OTAN comme *“la plus fatale erreur de politique américaine depuis la guerre”*. *“Cette décision de l'Occident, prévient l'ancien diplomate, va porter préjudice au développement de la démocratie russe, en rétablissant l'atmosphère de la Guerre froide <...>. Les Russes n'auront d'autre choix que d'interpréter l'expansion de l'Otan comme une action militaire. Ils iront chercher ailleurs des garanties pour leur sécurité et leur avenir”*. Critique de l'hubris américaine, M. Jack Matlock, l'ambassadeur des États-Unis en Union soviétique entre 1987 et 1991, note que *“trop d'hommes politiques américains voient la fin de la guerre froide comme s'il s'agissait d'une quasi-victoire militaire. <...> La question n'aurait pas dû être — élargir et non l'OTAN — mais plutôt d'explorer comment les États-Unis pouvaient garantir aux pays d'Europe centrale que leur indépendance serait préservée et, en même temps, créer en Europe un système de sécurité qui aurait confié la responsabilité de l'avenir du continent aux Européens eux-mêmes”*⁷.

Dans les années 1990, affaiblie par le chaos économique et social, la Russie n'a guère les moyens de défendre ses intérêts géopolitiques. Mais la timidité de sa réaction tient aussi à sa volonté de préserver son statut de grande puissance en tant que partenaire privilégié des Américains. Or, sur ce point, les Occidentaux ont laissé à la Russie quelques raisons d'espérer. Moscou a récupéré son arsenal nucléaire dispersé dans les anciennes républiques soviétiques avec la bénédiction de Washington; elle conserve son siège au conseil de sécurité des Nations; elle se voit offrir de siéger dans le club des grandes puissances capitalistes, le G7. *“Il régnait à l'époque une atmosphère d'euphorie, se rappelle l'ancien vice-ministre des affaires étrangères (1986–1990) Anatoli Adamichine, nous pensions être dans “le même*

⁷ *Matlock J.* Superpower illusions: how myths and false ideologies led America astray — and how to return to reality. New Haven: Yale University Press, 2010.

bateau que l'Occident"⁸. Les dirigeants russes ne présentent pas tout de suite l'élargissement comme une menace militaire. Ils s'inquiètent plutôt de leur isolement, qu'ils s'efforcent de prévenir en avançant une série de propositions⁹. Boris Eltsine formule dès décembre 1991 le souhait que son pays rejoigne l'organisation "à long terme". Son ministre des affaires étrangères russe Andreï Kozyrev évoque la possibilité de subordonner l'Alliance aux décisions à la CSCE (en passe de devenir l'OSCE).

L'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie en 1999, hors de tout mandat des Nations unies, fait prendre à la Russie la mesure de sa relégation stratégique. L'Alliance atlantique, dont elle est exclue, lui apparaît alors comme le bras armé d'un camp vainqueur, tellement assuré de sa force qu'il entend l'imposer, y compris en dehors de sa zone. "*Le bombardement de Belgrade par l'OTAN [en 1999] a suscité une très grave déception pour ceux qui, comme moi, croyaient dans le projet de la maison commune européenne*", nous confie Youri Roubinski, premier conseiller politique à l'Ambassade de Russie à Paris entre 1987 et 1997. "*L'élan vers l'Europe impulsé par Gorbatchev a cependant continué d'exercer sa force d'inertie positive de nombreuses années*".

Il est généralement admis que l'arrivée d'un ancien agent des services secrets russes à la tête de l'État russe en 2000 marque une rupture par rapport aux années Eltsine, présentées comme plus ouvertes sur l'Occident et plus démocratiques. C'est oublier que le premier mandat de M. Poutine commence sur une initiative très europhile. En 2001, depuis la tribune du Bundestag, il appelle l'Europe à "*unir ses capacités au potentiel humain, territorial, naturel, économique, culturel et militaire de la Russie*". La même année, après les attentats du 11 septembre, la Russie propose une coalition contre le terrorisme, inspirée de celle qui a vaincu les nazis durant la seconde guerre mondiale. Mais en décembre de la même année, les États-Unis de nouveau en quête de supériorité militaire annoncent qu'ils sortent du traité sur les missiles antimissiles (ABM) signé par Brejnev et Nixon en 1972.

En février 2007 à Munich, M. Poutine fustige l'unilatéralisme américain: "*On veut nous infliger de nouvelles lignes de démarcation et de nouveaux murs*". En 2008, il lance ses troupes pour bloquer l'offensive du président géorgien contre l'Ossétie du Sud et contrecarrer indirectement une

⁸ Lenta.ru. 2018. 15 mai. URL: www.lenta.ru (date of access 15.09.2018)

⁹ Marten K. Reconsidering NATO expansion: a counterfactual analysis of Russia and the West in the 1990s // European Journal of International Security. 2017. Vol. 3, part 2.

extension de l'Otan dans le Caucase. Mais il ne renonce pas au dialogue et propose même en novembre 2009 un traité de sécurité en Europe. La proposition est ignorée.

Rejetée aux marges de l'Europe, la Russie poursuit, de son côté, son projet d'intégration économique régionale avec d'anciennes républiques soviétiques centre-asiatiques et caucasiennes (Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan puis Arménie) et la Biélorussie. Mais là encore, Moscou ne cherche pas à tourner le dos à l'Europe, son premier partenaire commercial et principale destination de ses exportations de gaz. Grâce à ce projet, la Russie pense au contraire pouvoir négocier en meilleure posture un partenariat avec l'UE... à condition d'intégrer l'Ukraine, pièce maîtresse de son édifice. Moscou accuse aujourd'hui l'Union européenne de l'avoir exclu des discussions portant sur l'accord d'association avec l'Ukraine, qui a mis le feu aux poudres en 2013–2014. Alors qu'à Moscou, on estime qu'en vertu des liens historiques et économiques avec Kiev, Bruxelles aurait dû associer Moscou aux discussions, règne en Europe la conviction diamétralement opposée. *“L'idée même de sphère d'influence pour la Russie est considérée comme illégitime, analyse le politiste britannique Richard Sakwa, alors que le champ de ses intérêts légitimes [de la Russie] et comment Moscou a le droit de les exprimer reste flou”*¹⁰.

Les chances pour l'avenir

“La ligne paneuropéenne s'est brisée sur la Crimée”, reconnaît M. Roubinski. Moscou n'a guère d'illusion sur la possibilité de relancer une relation privilégiée avec l'Europe, la Russie juge celle-ci alignée sur la politique hostile des États-Unis. Si elle devait l'être, ce serait à une condition: se voir reconnu un statut d'égal. *“Ce qu'on a offert à la Russie n'est pas le Grand Occident (Greater West), mais l'adhésion à l'Occident dans son acception historique, et à une position subalterne”*, résume Sakwa. C'est précisément ce que Moscou ne souhaite plus: *“Nous ne supplierons personne [de lever les sanctions économiques qui frappe la Russie depuis 2014]”* a prévenu le ministre russe des affaires étrangères, M. Lavrov, lors d'une conférence de presse

¹⁰ Sakwa R. *Russia against the Rest. The Post-Cold War Crisis of World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

commune avec son homologue belge, le 13 février dernier. Ce partenariat, s'il devait être relancé, s'inscrirait désormais dans une vision qui n'a plus rien à voir avec la vision gorbatchévienne d'un retour à l'Europe. "*Le monde a changé. L'époque des blocs et des alliances fermées est finie*", s'agace presque M. Fiodor Loukianov, rédacteur en chef de la revue *Russia in Global affairs*, lorsqu'on l'interroge sur l'avenir de l'idée paneuropéenne.

"*Quand les Européens reviendront à la raison, nous sommes toujours prêts à construire cette Grande Europe*, ajoute M. Samarine. *Nous visons l'intégration des intégrations c'est-à-dire un rapprochement et une harmonisation de l'Union européenne et de l'Union eurasiatique*".

La Russie voit désormais l'Europe comme un partenaire important, mais plus comme un destin historique. Tout en affirmant que la culture russe constitue une "*branche de la civilisation européenne*", M. Lavrov affirme qu'il est "*impossible de développer des relations entre la Russie et avec l'Union européenne comme au temps de la guerre froide, lorsqu'ils étaient au centre des affaires mondiales. Nous devons prendre acte des puissants processus en cours en Asie pacifique, au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique latine*"¹¹. Moscou prétend pouvoir incarner un des pôles actifs d'un monde multipolaire. La crise de la zone euro puis le Brexit ont fait perdre à l'Union européenne son attractivité aux yeux des Russes, qui se réjouissent des menaces de découplage entre l'Europe et les États-Unis portés par Donald Trump. "*Personne ne veut rejoindre un bateau qui coule*" nous assure, dans son bureau parisien, M. Gilles Rémy, directeur d'une société de conseil et d'accompagnement pour investisseurs français en ex-URSS. "*Les Russes sont passés de la fascination à la compassion*", poursuit cet observateur chevronné des élites soviétiques puis russes. À entendre M. Vladislav Sourkov, proche conseiller de M. Poutine, l'annexion de la Crimée aurait représenté "*l'achèvement du voyage épique de la Russie vers l'Ouest, le terme de ses nombreuses tentatives infructueuses d'être incorporée dans la civilisation occidentale, de s'apparenter avec la "bonne famille" des peuples européens*". Désormais, Moscou assume sa "*solitude géopolitique*".

¹¹ La politique étrangère russe dans une perspective historique (en russe, traduit en anglais) // *Russia in Global Affairs*. 2016. N2.

РОССИЯ И ЕВРОПА

САНКЦИИ, ПОШЛИНЫ, КОНТРАМЕРЫ... ЧТО ДАЛЬШЕ?

Джахан Реджеповна Поллыева

кандидат юридических наук, докторант ИЕ РАН,
вице-президент Объединённой судостроительной корпорации

Санкционная политика Запада, главная цель которой — получение односторонних выгод, меняет векторы, расширяет географию распространения и приобретает новые формы. Борьба за исключительное место в экономике даётся всё трудней. Переместившись на время в сферу таможенных тарифов, она частично достигла своих целей. В статье рассматриваются следующие вопросы: прекратилась ли торговая война; почему «война пошлин» — одно из следствий политики санкций; во что она может перейти и как связана с нынешним состоянием евроатлантических отношений и интересами военно-промышленных лобби?

Чем дольше продолжается санкционная сага, тем чётче просматриваются контуры торговой и в целом экономической войны. Её не сдерживают ни крепкие союзнические отношения, ни тесное партнёрство в НАТО, ни даже совместное применение рестрикций против третьих стран. Всё отступает перед желанием получить видимые преимущества перед конкурентом. И если год назад в США приняли закон, позволяющий в том числе использовать санкции против европейских компаний, участвующих в строительстве экспортных трубопроводов России, то в июне 2018 года государства — члены Евросоюза (впервые за долгое время) были поставлены перед угрозой платить взвинченную пошлину за экспорт в Америку стали и алюминия.

Сегодня «торговый конфликт» (как осторожно назвала его в начале июля канцлер ФРГ А. Меркель) как будто улажен. Но окончательные договорённости по итогам переговоров Д. Трампа и председателя Еврокомиссии Ж.-К. Юнкера ещё в процессе оформления. Среди пунктов, уже объявленных достигнутыми, обращают на себя внимание два — взаимное желание работать в направлении «нулевых» пошлин и «нулевых» барьеров, а также заняться реформой

ВТО — эвфемизм, означающий стремление США занять более жёсткую позицию по отношению к Китаю. Снятия барьеров в торговле с ЕС Соединённые Штаты добивались, ещё продвигая Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнёрство (ТТИП), но оно провалилось из-за диктата самого же Вашингтона. Получение односторонних выгод и там было его главной целью. Не случайно по итогам встречи в США находившийся в Испании президент Франции Э. Макрон заявил, что он не сторонник новых переговоров по трафарету ТТИП, в том числе потому, что бизнес-переговоры не должны «строиться на угрозах»¹.

Между тем, торговые войны никогда не обходились без угроз. На этот раз Евросоюзу угрожали многим, включая поднятие пошлин на импорт автомобилей и введение санкций (так называемых «вторичных») против европейских компаний, работающих с Ираном. Ответом на последнее стало майское заявление Ж.-К. Юнкера о запуске применения так называемого «блокирующего закона» 1996 года, запрещающего исполнять санкции США². Несмотря на это 1 июня 2018 года Америка ввела пошлины на сталь и алюминий из ЕС, вследствие чего отношения между сторонами резко обострились. Уже 22 июня Брюссель установил пошлину в размере 25 % на ввоз товаров из США. Их суммарная стоимость (2,8 млрд евро) была значительно ниже стоимости облагаемых пошлинами стали и алюминия из Европы. Но в Еврокомиссии обещали дальнейшую «ребалансировку двусторонней торговли», т. е. расширение контрмер³.

Среди стран, пострадавших от тарифной политики США, оказались Канада и Мексика, которые, как и ЕС, долго находились в привилегированном положении. Разрешить спор должна ВТО, куда поступили обращения от «потерпевших» стран. Но остался ли у неё запас прочности в качестве непредвзятого мирового арбитра в таких спорах? Этот вопрос, хотя и по противоположным причинам, задают сейчас себе обе стороны.

¹ EURACTIV. 2018. July 27.

² Financial Times. 2018. May 18.

³ EU adopts rebalancing measures in reaction to US steel and aluminum tariffs // EC Press release. 2018. June 20.

В стремительной «войне пошлин» был ещё один знаковый момент. То, что яблоком раздора оказались алюминий и сталь, не случайно. Они используются в том числе на оборонных предприятиях и могут считаться стратегическими. Но когда их поставляют не свои, а зарубежные заводы, цена на конечную продукцию вырастает. При этом поставщик развивает производство и остаётся в финансовом выигрыше. Отметим, что в отличие от конца XIX в., когда из-за низкой цены на сталь Америка была её главным экспортёром, сегодня, как отмечают аналитики, она зависит от поставок из ЕС и в прошлом году оказалась в числе крупнейших импортёров. Однако законодательство США позволяет вводить ограничения на импорт, если он угрожает их безопасности⁴.

Не исключено, что Д. Трамп руководствовался не только коммерческими интересами, но и нежеланием зависеть от поставок из стран-конкурентов на оружейных рынках. Известно, что ЕС (по его мнению, сильно задолжавший НАТО) занимается укреплением собственной обороноспособности. Подписание в 2017 году PESCO (оборонного пакта ЕС), теоретически способного привести к выходу ряда стран ЕС из НАТО, может поставить США перед угрозой дальнейшего ограничения их влияния в мире. Возрастут и риски потерять значительную долю доходов от продажи вооружений. Но сможет ли хозяин Белого дома их таким образом предотвратить? Ведь решать протекционистские задачи ему придётся уже не в рамках евроатлантических структур, а в прямом диалоге со странами Европы⁵. Видимо, введя пошлины на алюминий и сталь, Трамп поработал не только в интересах НАТО, но и прицельно ударил по Германии, сыгравшей ключевую роль в создании PESCO.

Насколько тема пошлин чувствительна для Евросоюза, было понятно ещё в марте, при запуске этого процесса американским президентом. К концу апреля обмен угрозами на время сменился переговорами. Два последовавших друг за другом визита лидеров ЕС за океан — Э. Макрона и А. Меркель — были совершены не только ради обсуждения ситуации в Сирии и спасения ядерного

⁴ США закрываются от импорта стали и алюминия // Коммерсант.ru. 2017. 9 марта.

⁵ Рубинский Ю. И. Трансатлантический диалог в поисках новых ориентиров // ИЕ РАН. Аналитическая записка № 22. 2018.

соглашения с Ираном. Судя по всему, значимой оказалась и тема ввозных пошлин. Однако видимых результатов визиты не принесли. Не помогла и отсрочка даты введения пошлин ещё на месяц. Обращает на себя внимание и то, что позиции Меркель продолжают слабеть. По опросам общественного мнения, её поддерживает только половина немцев.

Успела измениться ситуация и в самих США. В ряде промышленных секторов увеличилась стоимость конечной продукции, при производстве которой используются ввозимые из-за рубежа сталь и алюминий. Так, почти одновременно с переговорами Трампа и Юнкера стало известно, что поднять цену были вынуждены производители баночной Кока-Колы. В американских СМИ этот продукт окрестили «последней жертвой» пошлин, поднятых администрацией Трампа⁶.

Торговая война ещё не закончена, развязка впереди, но круг недовольных Америкой вырос. Уже не только Россия, но и лидеры ЕС и граничащие с США страны открыто осудили их действия в мировой торговле, назвав пошлины незаконными мерами по защите рынка и инструментами недобросовестной конкуренции. Добавим, что эти события происходили на фоне заметного желания Евросоюза освободиться от опеки из-за океана, где продолжается прокурорское расследование против Трампа.

Сегодня ситуация отличается от начала 2000-х годов, когда президент Джордж Буш-младший повысил тарифы на импорт стали. Эту тему он, как и Трамп, поднимал ещё в ходе предвыборной кампании. Но последующее разбирательство в ВТО закончилось тем, что Вашингтон был вынужден отменить пошлины, включая введённые против ЕС⁷. Тогда торговая война длилась меньше двух лет. Но сколько она продлилась бы теперь? И выиграли бы от этого Соединённые Штаты, если в прошлый раз проиграли? Ведь в Европе контрмеры приветствовали, несмотря на то что ещё недавно клеймили протекционизм. А в порыве полемики называли пошлины санкциями, хотя в юридическом смысле это разные вещи. Правда, конечная цель у них

⁶ Coke is raising soda prices because of aluminum tariffs // CNN. 2018. July 26.

⁷ Как США вводили пошлины на импорт стали и алюминия // Досье ТАСС. 2018. 22 марта.

одна — ослабление конкурента. И если небезопасно подвергнуть союзников санкциям (пусть и «вторичным»), сгодятся тарифы, дающие как минимум выигрыш во времени.

Особенность рестрикций начала XXI века состоит в том, что их применение носит, по сути, волюнтаристский характер. И в этом — главное удобство современных санкций. Как показала практика, их можно вводить и продлевать, обходясь одной демагогией там, где раньше требовались убедительные доказательства. В международном праве на этот счёт остаётся много неясностей и «белых пятен». Но с ещё большей лёгкостью можно вводить торговые ограничения, где пошлины — отнюдь не единственное орудие в борьбе за исключительное положение на мировых рынках. И тогда любые политические доводы становятся вторичными по отношению к финансовой выгоде.

Новая волна санкционной политики стала следствием не только украинского кризиса, но и провала ТТИП. Эти переговоры между Вашингтоном и Брюсселем шли за плотно закрытыми дверями три года. Но стремление США навязать Старому свету свои правила и стандарты натолкнулось на протесты и жёсткую позицию лидеров ЕС. Теперь же ситуация усугубляется постоянными требованиями Трампа увеличивать взносы европейцев в бюджет НАТО. Если раньше он говорил об отчислениях в размере 2% от национальных бюджетов, то в апреле на совместной пресс-конференции с Меркель в Вашингтоне настаивал на дальнейшем увеличении расходов на оборону, а на последнем саммите Альянса в Брюсселе установил новую планку в 4%. Причина — не только финансовая ситуация в НАТО, но и газовые соглашения ЕС с нашей страной, поскольку подход к санкциям против РФ у ЕС и США расходится. И если Трамп вновь поднял тему поставок американского СПГ в Европу на встрече с Юнкером, а закон СААТSA к союзникам не был применён, значит, санкции — оружие обоюдоострое.

Обслуживая чужие интересы, рестрикции Запада могут бумерангом ударить по их инициаторам. Санкции «научились» менять направление и расширять географию своего распространения. Одновременно с этим они оказались доступны практически всем игрокам. А контрсанкции, как и контрмеры, стали ожидаемой реакцией. Так есть ли у этого предел? И есть ли арбитры, готовые ко всему обилию

ситуаций, связанных с использованием тех и других в период торговой войны?

Фактически не подчиняясь международной судебной системе и ООН, западные санкции почти утратили легитимность, но в то же время проложили дорогу новым, ещё более произвольным методам борьбы с конкурентами. Взвинчивание пошлин — лишь один из таких примеров. Поскольку «дурной пример заразителен», линейка способов получать односторонние выгоды может расширяться бесконечно. Однако в какой-то момент станет ясно, что ответные меры себя исчерпали, и придётся остановиться. История XX века учит, что обмен протекционистскими ударами может приводить мир к катастрофам.

Курс США на жёсткий протекционизм, замешанный на популизме, перестал быть уникальным явлением. Теперь в западном мире он повсеместен. Его популярность очевидна и по результатам последних выборов в европейских странах, особенно в Италии, во главе которой встали силы, настроенные решительно. Это убедительно продемонстрировала драматичная история с судном «Аквариус», перевозившим более 600 мигрантов из Ливии. Их не пустили в страну, в которой уже не надеются ни на Евросоюз, ни на международные структуры, включая ООН. А ведь за несколько дней до этого СБ ООН включил шестерых главарей нелегальной сети, занимающейся перевозками людей в водах Ливии, в международный санкционный список⁸.

Прошедший в Брюсселе 14–15 июня саммит ЕС, в повестке дня которого миграция занимала приоритетное место, также не привёл к чётким результатам. Ясно, что эта проблема ещё долго будет вызывать разногласия в ЕС. По прогнозам экспертов *Financial Times*, население Африки будет расти в два раза быстрее, чем население Европы, и беженцы продолжают искать способы проникнуть на европейский континент. Похожие проблемы ждут и Америку — даже в Силиконовой долине родившиеся за пределами США составляют больше половины всех технических работников⁹.

⁸ BBC News. 2018. June 7.

⁹ Financial Times Special Report. 2017.

Заключение

Похоже, круг замкнулся. Цикл борьбы за новые сферы влияния, начавшийся в конце 1980-х — начале 1990-х годов, подходит к концу. Политические правила прежней эпохи отходят на второй план, а пропагандистские войны не дают ответа на вопросы, куда идти дальше и что делать. Значит ли это, что момент истины уже близок? Есть ли надежда, что западные страны начнут уважать международное право, а ООН вернёт себе былой авторитет? При этом торговые войны перешли в открытую фазу. И если президент США пишет в своём твиттере: «Торговые войны — это хорошо, и их легко выиграть», вряд ли они будут скоро остановлены. А значит, пострадают кошельки миллионов граждан, и так отощавшие от финансового кризиса и гибридных войн, выгодных лишь тем, кто ищет лёгких путей обогащения.

РОССИЙСКО-ГЕРМАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В УСЛОВИЯХ КОНФРОНТАЦИИ РОССИИ С КОЛЛЕКТИВНЫМ ЗАПАДОМ

Владислав Борисович Белов

кандидат экономических наук, заместитель директора ИЕ РАН по научной работе, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований

С формированием весной 2018 года в Германии нового коалиционного правительства во главе с А. Меркель и переизбранием В. В. Путина на пост президента РФ у российско-германского сотрудничества обозначились благоприятные перспективы для поступательного развития. На фоне существенного ухудшения отношений России с коллективным Западом, в первую очередь с США и Великобританией, оба лидера продолжили конструктивный диалог. Значительно возросла угроза применения американских экстерриториальных санкций к немецким компаниям. В этих условиях российско-германские отношения могут внести важный вклад в восстановление отношений Москвы с Брюсселем и выработку совместных шагов, учитывающих неадекватное поведение американской администрации.

14 марта 2018 года по представлению федерального президента Ф.-В. Штайнмайера Бундестаг избрал А. Меркель главой правительства ФРГ, которое она сформировала в соответствии с партийными договорённостями. 7 мая в должность президента вступил В. В. Путин. Среди внешнеполитических приоритетов лидеров — сотрудничество между РФ и ФРГ. Их личное взаимодействие и рабочий диалог во многом определяют его дальнейшее развитие.

С начала весны 2018 года резко ухудшились отношения между Россией и Западом, обусловленные так называемым «делом Скрипалей», бомбардировкой Сирии в связи с мнимой химической атакой и усилением санкционного давления со стороны США на российскую политическую и экономическую верхушку. Жёсткие секторальные санкции Министерства финансов США от 6 апреля 2018 года в отношении ряда российских гражданских и юридических лиц ещё больше обострили ситуацию. Впервые они напрямую затронули интересы компаний из третьих стран, в первую очередь европейских. Опасения немецкого бизнеса в связи с принятием 2 августа 2017 года Закона

США СААТSA подтвердились — его субъекты оказались в зоне рисков применения к ним ограничительных мер Америки в связи с их сотрудничеством с Россией. Российско-германская хозяйственно-политическая кооперация неожиданно стала составной частью германо-американского дискурса.

Взаимодействие с Россией — коалиционные аспекты

Принципы отношений нового правительства Германии с РФ изложены в пункте 4 раздела XII коалиционного договора, согласованного ХДС/ХСС и СДПГ в начале февраля 2018 года¹. Партнёры по коалиции подчёркивают заинтересованность в хороших отношениях с нашей страной и в тесном взаимодействии для обеспечения мира и урегулирования важнейших международных вызовов. Особо подчёркивается наличие большого потенциала сотрудничества в торгово-экономической области и существенный интерес к кооперации в гражданско-общественной сфере. Наряду с упоминанием необходимости выполнения Минских соглашений указывается и возможность смягчения санкций Евросоюза по мере их реализации. Важным и неожиданным представляется положение об общем экономическом пространстве от Лиссабона до Владивостока.

У партий коалиции различный подход к России: у блока ХДС/ХСС он более жёсткий в сравнении с социал-демократами, в целом сохраняющими верность принципам остполитик. Тем не менее, в коалиционном знаменателе — стремление к последовательному улучшению отношений с важнейшим политическим и экономическим игроком на постсоветском пространстве евразийского континента, сокращению конфронтационного потенциала и усилению взаимодействия по всем важнейшим направлениям.

У представителей оппозиционных партий в Бундестаге также существуют различия в подходах к РФ. Традиционно наиболее жёсткую позицию занимают «зелёные», делающие упор на демократические

¹ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD // Berlin, 7. 2018. Februar. S. 149–150.

ценности и права человека и призывающие сохранить санкционный режим. Либералы занимают относительно сдержанную позицию. Придерживаясь ценностного подхода, они выступают за постепенное смягчение санкций по мере выполнения Минских соглашений. Во многом пророссийски настроены представители партий «Левая» и «Альтернатива для Германии». Последняя призывает признать Крым частью Российской Федерации. Депутат Робби Шлунд от «АдГ» (у этой партии — крупнейшая оппозиционная фракция) возглавил рабочую группу по отношениям между Бундестагом и Государственной думой («Группа дружбы»). Данный факт ставит под вопрос эффективность её функционирования со стороны нижней палаты немецкого парламента — большинство членов Бундестага не хотят сотрудничать с российскими коллегами под руководством «Альтернативы». Возможно, поэтому прорабатывается инициатива создания большой межпарламентской комиссии с участием руководства Госдумы и Бундестага.

Отметим, что из Бундестага и активной политической жизни ушёл ряд корифеев, определявших в последние годы содержание российско-германского диалога на разных уровнях. В политику пришло молодое поколение, не пропитанное духом Московского договора и разрядки времён Вилли Брандта. Существенно вырос прагматизм. Примером является назначение на пост уполномоченного федерального правительства по отношениям с Россией, странами Восточного партнёрства и Средней Азии Дирка Визе — молодого социал-демократа (34 года), для которого восточный вектор ауссенполитик выглядит как чистый лист бумаги. Кстати, само понятие и содержание новой восточной политики пока не нашло отражения в официальных документах.

Политические вопросы сотрудничества

Во время рабочей встречи в Сочи 18 мая 2018 года А. Меркель и В. В. Путин охарактеризовали взаимные отношения как хорошие, положительно оценили перспективы их развития во всех сферах и подтвердили готовность к продолжению конструктивного рабочего диалога. Это произошло на фоне отрицательной оценки многими

отечественными и немецкими экспертами состояния двустороннего сотрудничества, которые как накануне встречи, так и после неё сошлись в уровне негативности характеристик — от «глубокого кризиса» до «полного взаимного непонимания и недоверия»².

Понятно, что немецкий политический истеблишмент не признаёт Крым в качестве субъекта РФ, считает его переход в другую государственную юрисдикцию аннексией и грубым нарушением норм международного права, осуждает участие России в поддержке непризнанных республик Донбасса. Во многом с этим связана жёсткая позиция А. Меркель в отношении сохранения санкций и невозможности возврата России в клуб ведущих мировых держав. Также понятно, что у РФ и ФРГ всегда было своё отношение к большинству вопросов международной безопасности, особенно к причинам возникновения конфликтов и путям их разрешения. Но всегда присутствовало стремление к взаимному обсуждению и пониманию позиций друг друга.

В Сочи это проявилось в оценке сирийского, иранского и украинского кризисов³. При ряде принципиальных различий были найдены точки соприкосновения, которые послужили для продолжения диалога на политическом и экспертном уровне. Среди прочего, речь

² См., напр.: *Кортунов А.* Советы постороннего: несколько пожеланий Федеральному канцлеру. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sovety-postoronnego-neskolko-pozhelaniy-federalnomu-kantsleru/> (дата обращения 17.06.2018); *Майстер Ш.* Поиск новой основы российско-германских отношений. 2018. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/poisk-novoy-osnovy-rossiysko-germanskikh-otnosheniy/?sphrase_id=13814762 (дата обращения 17.06.2018); *Стратиевский Д.* Германо-российские отношения — конец Остполитик? URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/germano-rossiyskie-otnosheniya-konets-ostpolitik/?sphrase_id=13814762 (дата обращения 17.06.2018); *Тренин Д.* Россия и Германия: от отчуждения к новому соседству. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rossiya-i-germaniya-ot-otchuzhdeniya-k-novomu-sosedstvu/> (дата обращения 17.06.2018); *Fix L.* Deutsche Russlandpolitik muss international Verantwortung übernehmen. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/deutsche-russlandpolitik-muss-international-verantwortung-uebernehmen-15582078.html> (дата обращения 17.05.2018).

³ Важной частью подготовки встречи в Сочи стали переговоры в середине мая 2018 года между руководителями внешнеполитических ведомств России и Германии С. В. Лавровым и Х. Маасом, в рамках которых удалось найти взаимопонимание по основным международным вопросам.

шла о безальтернативности реализации Минских соглашений, заинтересованности обеих стран в работе в рамках «нормандского формата» и Контактной группы, а также готовность продвигать идею специальной мониторинговой миссии ООН. В конце июля 2018 года неожиданно для экспертного сообщества в Берлине прошла встреча А. Меркель, Х. Мааса, С. В. Лаврова и начальника Генерального штаба РФ В. Герасимова, в центре которой оказались вопросы ситуации на Украине и в Сирии. Обсуждение, ради которого федеральный канцлер прервала свой отпуск, прошло в закрытом режиме. Неожиданностью стала и рабочая встреча В. В. Путина и А. Меркель 18 августа в Мезеберге, итоги которой не были представлены общественности. Известно только, что основными темами обсуждения оставались украинский и сирийский (особенно вопросы его гуманитарной составляющей) конфликты, а также вопросы энергетической безопасности.

Рабочий диалог по этим вопросам на уровне министров иностранных дел РФ и ФРГ продолжился 14 сентября 2018 года в Берлине. С. В. Лавров среди прочего отметил, что различия в подходах к проблемам не исключают интенсивных отношений.

Экономическая кооперация

Непосредственно со сферой политики связана экономика — в 2017 году был достигнут явный прогресс: почти на 20 % вырос российско-германский внешнеторговый оборот, увеличились взаимные капиталовложения в форме прямых инвестиций⁴. Рост взаимных поставок продолжился в 2018 году.

В экономической сфере приоритет объективно принадлежит энергетике. Здесь у обеих сторон есть профессиональное понимание основ энергетической безопасности России, Германии и Евросоюза, а также стремление исключить из неё политические факторы. Руководство ФРГ с весны 2018 года проявляет себя явным лоббистом Украины. Оно неоднократно обращалось к России с просьбой наряду

⁴ *Белов В. Б.* Хозяйственно-политические успехи немецкого бизнеса в России // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 2. С. 92–100.

с будущими поставками газа через «Северный поток — 2» сохранить транзит через украинскую газопроводную систему. В. В. Путин, вполне корректно и положительно отреагировав в Сочи на просьбу А. Меркель, подчеркнул, что в этом вопросе решающей должна быть экономическая обоснованность транзитных поставок газа. Это положение он ещё раз озвучил в августе в Мезеберге.

Оба лидера едины в негативной оценке последствий возможных экстерриториальных американских санкций⁵. Одновременно они считают, что на сегодняшний день у Германии, ЕС и России нет адекватных ответов на них. Накануне сочинских переговоров председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер в Софии заявил о задействовании с 18 мая 2018 года так называемого Блокирующего регламента ЕС от 1996 года, призванного нейтрализовать экстерриториальные эффекты ограничительных мер США. В обновлённом виде он был введён 7 августа 2018 года. Немецкий бизнес занял выжидательную позицию. Его дальнейшее взаимодействие с российскими компаниями, попавшими под ограничительные меры американской администрации, во многом будет зависеть от позиции федерального правительства.

Россия подготовила свой Закон о противодействии, вступивший в силу 5 июня 2018 года. Его проект вызывал серьёзные опасения и отечественного, и европейского бизнеса. По запросу немецких компаний федеральный канцлер в Сочи обратилась к президенту РФ с просьбой учесть риски возможных негативных последствий для российско-германской хозяйственной кооперации. В. В. Путин пообещал, что Закон не затронет интересы компаний из РФ и ЕС.

Накануне сочинского саммита министр экономики и энергетики ФРГ П. Альтмайер в Москве обсудил блок хозяйственно-политических вопросов со своими российскими коллегами. 14–15 мая он провёл встречи с двумя ведущими российскими министрами экономического блока (Д. В. Мантуровым, А. В. Новаком), сохранившими свои посты в новом правительстве РФ, и Д. А. Медведевым. Наряду с энергетикой (П. Альтмайер занялся «челночной газовой дипломатией»,

⁵ А. Меркель во время короткой встречи с Д. Трампом 27 апреля 2018 года по просьбе своего предпринимательского сообщества обсудила возможности введения исключений для нового санкционного режима, но не встретила понимания у американского президента.

прилетев в Москву из Киева и улетев туда же), обсуждались и другие вопросы. Немецкий министр обратил внимание на то, что есть много сфер, не затронутых взаимными санкционными режимами ЕС и РФ, в которых можно более активно развивать двустороннюю кооперацию, в том числе вовлекая в них малые и средние предприятия.

В конце июня 2018 года в Москве прошло очередное заседание Российско-Германской стратегической рабочей группы по сотрудничеству в области экономики и финансов (СРГ), возобновившей работу (в условиях взаимных санкционных режимов ЕС и РФ) в начале лета 2016 года. Среди прочего, участники обсудили запуск стратегической инициативы «Партнёрство для эффективности». Она направлена на содействие росту производительности труда на российских предприятиях с учётом опыта немецких компаний и специализированных центров ФРГ.

Хорошие перспективы имеет сотрудничество в области цифровизации экономики — как на уровне правительственных структур, так и на уровне отдельных компаний⁶. Во время Петербургского международного экономического форума участники Германо-Российской инициативы по цифровизации экономики (основана в феврале 2018 года) уточнили основные направления кооперации в области цифровой трансформации, в первую очередь в сфере промышленности.

Германское бизнес-сообщество в России поддерживает совместную закупочную инициативу корпорации МСП, Российского экспортного центра и «Деловой России», направленную на идентификацию и классификацию российских поставщиков для нужд иностранных компаний, заинтересованных в локализации своего производства в РФ. В этом же контексте оно реализует проект “VETnet” по дуальному профессиональному образованию квалифицированной рабочей силы, а также поддерживает проекты по повышению энергоэффективности и согласованию стандартов технического регулирования. Эти аспекты важны для углубления промышленной кооперации и локализации немецких высокотехнологичных производств в российских регионах.

Немецкие и российские компании в целом приспособились к взаимным экономическим ограничительным мерам ЕС и РФ. 2017

⁶ Белов В. Б. Цифровая повестка российско-германской хозяйственной кооперации // Современная Европа. 2018. № 2 (81), март–апрель. С. 120–128.

и 2018 годы показывают, что бизнес способен к дальнейшему восстановлению и развитию кооперационных связей во всех народнохозяйственных сферах.

Россия и Германия активно продолжают взаимную научно-техническую кооперацию — в ней участвуют как академические и отраслевые научные учреждения, так и высшие учебные заведения. Успешно идёт студенческий обмен и культурно-гуманитарное сотрудничество. 14 сентября 2018 года в Берлине в присутствии глав внешнеполитических ведомств были подведены итоги взаимного Года регионально-муниципальных партнёрств. Осенью 2018 года начнётся перекрёстный Год научно-образовательных партнёрств. В 2019 году пройдёт большая культурная программа «Русские сезоны».

Европейский контекст отношений

Обсуждение вопросов политического и экономического взаимодействия России и Евросоюза продолжилось в конце мая 2018 года, во время встречи В. В. Путина и Э. Макрона на Петербургском международном экономическом форуме, а также в начале июня, в ходе визита российского президента в Австрию и его переговоров с федеральным президентом ван дер Белленом и канцлером С. Курцем⁷. И немецкий, и французский, и австрийские лидеры послали однозначные сигналы своим европейским коллегам о том, что пришло время:

- возобновления и расширения диалога с Россией во всех сферах, в том числе в сфере безопасности;
- более активного вовлечения в обсуждение политических и экономических вопросов не только глав государств и правительств, но и ведущих функционеров институтов Евросоюза;
- противодействия антироссийскому европейскому лобби, во многом ориентирующемуся на деструктивную политику США, соответственно, активного поиска путей обхода американских экстерриториальных санкций;
- поиска знаменателя общих хозяйственно-политических интересов, в том числе понимания того, что проект «Северного потока — 2»

⁷ Краткая встреча В. В. Путина и С. Курца также состоялась 18 августа 2018 года.

усиливает энергетическую безопасность Европы и стран Евросоюза, соответственно, необходимости нейтрализации возможных американских санкций в отношении европейских компаний, участвующих в его реализации.

В этом контексте одним из важных вопросов в будущей повестке хозяйственно-политических переговоров должно стать обсуждение вклада ФРГ и РФ в давно предложенный С. В. Лавровым взаимный аудит отношений между РФ и ЕС, а также в начало диалога между руководящими органами ЕС и ЕАЭС.

Выводы

По состоянию на осень 2018 года у российско-германского сотрудничества сохранялись хорошие шансы для продолжения поступательного развития. Это касается всех сфер — политической, экономической, гуманитарной.

Россия и Германия, несмотря на известные расхождения, готовы к конструктивному обсуждению на двустороннем уровне всех основных мировых проблем и существующих международных конфликтов, в том числе и на постсоветском пространстве. Понятно, что оно будет вестись в контексте трансатлантических и европейских интересов ФРГ и евразийского вектора внешней политики РФ. Кремлю предстоит сложные переговоры о необходимости смещения приоритетов с развития отношений на двустороннем уровне, на котором настаивает ЕС («ЕС — постсоветские государства»), к отношениям между Евросоюзом и Евразийском экономическим союзом. Они могли бы идти параллельно с обсуждением возможностей постепенного восстановления институционального сотрудничества Москвы с Брюсселем. Здесь стоит учитывать возможности существенно укрепившегося германо-французского тандема.

Сближения позиций можно ожидать в сфере противодействия неадекватному поведению американской администрации во главе с президентом Д. Трампом.

Камнем преткновения останутся вопросы, связанные с Крымом и ситуацией на Юго-Востоке Украины. Сохранится жёсткая позиция Германии в отношении санкционного режима Евросоюза

и, соответственно, Минских соглашений. Шансов на смягчение санкций по причине деструктивной позиции Украины очень мало.

Несмотря на очевидные риски возможных экстерриториальных санкций США, продолжится рост взаимных инвестиций и товарооборота. Для дальнейшего повышения их эффективности имеет смысл активизировать работу Российско-Германской бизнес-платформы, созданной в конце 2015 года Восточным комитетом немецкой экономики, Российско-Германской внешнеторговой палатой, «Деловой Россией» и РСПП. Хорошие перспективы существуют в сфере цифровизации, в том числе в рамках немецкой стратегии «Индустрия 4.0». Взаимное экономическое сотрудничество способно внести важный вклад в выполнение майских указов президента РФ. Ведущее место в этом должен занять малый и средний бизнес наших стран.

Надо более активно использовать существующие двусторонние дискуссионные площадки, на которых можно обсуждать перспективы противодействия санкциям США и возможностей качественного и количественного углубления двустороннего сотрудничества. Немецкая сторона готова увеличить финансирование существующих форумов. Думаю, что и Россия могла бы сделать такой же шаг. Потенциал таких площадок уникален. Такого нет в отношениях с другими странами.

Необходимо подумать о более активном использовании «мягкой силы» и её разнообразных институтов для продвижения лучших практик взаимного сотрудничества. Имеет смысл обратить внимание на деятельность различных некоммерческих организаций, например общества «Россия—Германия».

С учётом хорошего состояния взаимодействия в научно-технической и гуманитарных сферах имеет смысл возобновить обсуждение возможного смягчения визового режима ЕС и РФ для учёных, студентов, школьников и представителей сферы культуры.

ЕС—Россия: возможности и препятствия сотрудничества в сфере безопасности

Дмитрий Александрович Данилов

кандидат экономических наук, зав. Отделом европейской безопасности
ИЕ РАН

В статье анализируются современные политические отношения России и ЕС и возможности сотрудничества в сфере безопасности. Хотя ЕС в своей Глобальной стратегии видит в России стратегический вызов, Россия в обновлённой Концепции внешней политики рассматривает Евросоюз как «важного партнёра». Такое различное взаимное восприятие подчеркивает, что отношения Россия—ЕС в сфере безопасности испытывают дефицит перспективного стратегического видения и продолжают развиваться реактивно, хотя и в парадигме взаимного сдерживания. Формула Евросоюза «избирательное сотрудничество + конструктивный диалог» не работает, поскольку стороны не могут определить желательные ориентиры и институциональные рамки отношений. Нарастающая неопределённость увеличивает риски консолидации конфронтационных отношений в Европе и между Россией и ЕС. Несмотря на стремление Евросоюза к стратегической автономии и эффективной ОПБО, его увеличивающаяся зависимость от американских гарантий и стратегических целей США размывает потенциал сотрудничества России и ЕС в сфере безопасности. Но, с другой стороны, это является ещё одним серьёзным аргументом для восстановления системного и структурированного политического диалога между Россией и ЕС. В статье сделан вывод о том, что обе стороны должны рассматривать это как непереносимое условие сотрудничества, особенно в сфере безопасности, которое, в свою очередь, не должно потерять общеевропейскую (евразийскую) перспективу.

Аксиоматичная формула отношений Россия—ЕС «мы обречены на сотрудничество», которая базировалась на солидном массиве торгово-экономических связей, существенных взаимных интересах и близости позиций по многим ключевым темам международных отношений и кризисного урегулирования, не выдержала испытания украинским кризисом 2014 года. Концепция построения Общих пространств «от Лиссабона до Владивостока» во всех сферах — экономике,

безопасности, образовании, науке и культуре — провалилась, как и «почти завершённое» новое базисное соглашение между Россией и ЕС. Европейский союз столкнулся с серьёзными преградами своей «мягкой» экспансии, которая соприкоснулась с пространством российских особых интересов. Проект общеевропейской конвергенции после «холодной войны», несмотря на импульсы первой половины 2000-х годов, провалился.

Россия для Евросоюза из стратегического партнёра превратилась в стратегический вызов и главную угрозу европейской безопасности. Системный политический диалог и сотрудничество на основе отраслевых диалогов были демонтированы, и на смену им пришла санкционная философия и практика отношений.

Внешнеполитические концепции: отсутствие стратегического видения

После последнего саммита Россия–ЕС в январе 2014 года, прошедшего в урезанном формате, отношения сторон всё ещё продолжают оставаться неопределёнными. Стратегическое видение отношений отсутствует, практическое взаимодействие строится в ограничительных санкционных рамках и в геополитической парадигме взаимного сдерживания. Приспособительные реакции к изменившимся реалиям и динамично меняющейся международной обстановке превалируют над стратегическим мышлением и перспективой.

Глобальная стратегия ЕС (ГС/ЕС) отражает нынешнее видение России в качестве «ревизионистской державы», но не является стратегией в отношении РФ. Пять руководящих принципов Ф. Могерини¹ являются, скорее, попыткой найти внутренний политический и институциональный баланс в Евросоюзе, нежели концептуальными рамками развития отношений. Брюссель готов рассматривать возможности пересмотра характера и содержания отношений только на условиях выполнения Минских соглашений через призму преимущественно ответственности России в урегулировании украинского

¹ Outcome of the Council Meeting. 3457th Council meeting. Foreign Affairs. Brussels, 14 March 2016. P. 4.

конфликта. Москва не считает себя стороной конфликта и поэтому не может согласиться ни с европейским подходом к его урегулированию, ни с «рамочными условиями» ЕС по отношению с РФ.

Российская Концепция внешней политики, утверждённая президентом В. В. Путиным 30 ноября 2016 года, рассматривает «системные проблемы в Евро-Атлантическом регионе» и глубокий кризис российско-западных отношений в контексте «осуществляемой Организацией Североатлантического договора (НАТО) и Европейским союзом (ЕС) геополитической экспансии» и их «нежелания приступить к реализации политических заявлений о формировании общеевропейской системы безопасности и сотрудничества»². Москва, несмотря на кардинальный пересмотр Евросоюзом своей линии в отношении России, отвечает ему асимметрично, продолжая называть ЕС «важным торгово-экономическим и внешнеполитическим партнёром»³. Однако и в России нет ясного видения, каким образом можно строить отношения с «важным партнёром» — Евросоюзом, члены которого объединились вокруг сдерживания России, противостояния ее «агрессивным действиям» и «возрастающей военной наступательности»⁴.

Европейским ответом на попытки России постепенно стабилизировать отношения стало признание того, что без Москвы невозможно решать важнейшие международные проблемы, включая кризисное урегулирование, а значит, нужны каналы для диалога (дипломатии). Но и в этом случае Москва уже рассматривается не как сложный партнёр, а как неизбежный сосед (от которого невозможно улететь на другую планету), и это явно снижает профиль заинтересованного «содержательного диалога» и потенциал сотрудничества. Но, по крайней мере, не закрывает перспективу и, напротив, оставляет

² Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 года). П. 61 // Сайт МИД РФ. 2016. 01.12. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения 15.09.2018).

³ Концепция внешней политики Российской Федерации. П. 63.

⁴ Facing Russia's strategic challenge: Security developments from the Baltic to the Black Sea // Directorate-General for External Policies. Policy Department. November 2017 — PE 603.853. P. 4. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603853/EXPO_STU\(2017\)603853_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603853/EXPO_STU(2017)603853_EN.pdf) (дата обращения 15.09.2018).

окна возможностей открытыми. Как постулирует ГС/ЕС, «ЕС и Россия взаимозависимы. Поэтому мы будем привлекать Россию к обсуждению разногласий и к сотрудничеству в случае совпадения наших интересов»⁵.

Такие окна возможностей, наряду с объективной заинтересованностью ЕС и большинства его стран-участниц нормализовать и стабилизировать взаимное сотрудничество, позволяют рассматривать позитивную перспективу отношений. По существу, стратегический выбор сводится к двум сценариям — эскалация конфронтации или восстановление всестороннего сотрудничества. И в данном случае речь не идёт о «назначении» виновных в нынешнем кризисе, речь идёт о том, чтобы национальные и коллективные стратегии были ориентированы на сохранение и продвижение глобальной цели единой Европы. Мы уже сделали значительный крен в сторону взаимного сдерживания, продолжаем вкладывать значительные политические и материальные ресурсы в «управление гневом», но поддержание относительной стабильности в условиях сдерживания должно быть вписано в стратегическую перспективу восстановления общеевропейского партнёрства. Другими словами, даже если у России и ЕС теперь нет возможности вернуться в русло общих пространств, необходимо декларировать и следовать стратегическому видению единой Европы как неизменной объединяющей цели. В практическом плане это должно способствовать восстановлению системного политического диалога на всех международных площадках и уровнях: Россия—ЕС, Совет Россия—НАТО, ОБСЕ.

Проблемы восстановления диалога: взгляд с российской стороны

Восстановление системного диалога Россия—Запад должно стать приоритетной политической задачей. Обе стороны согласны с тем, что “business as usual” в современных условиях невозможен. Вместе с тем даже управление отношениями взаимного сдерживания требует

⁵ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. June 2016. P. 33. (http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (дата обращения 15.07.2018)).

налаживания прерванных коммуникаций. Дефицит диалога может провоцировать мультипликацию взаимных рисков и угроз, включая военно-политические, и консолидацию конфронтационных тенденций. Евросоюз заморозил системный политический диалог с Россией, активность Совета Россия–НАТО сведена к минимальному уровню поддержания политических контактов, ОБСЕ деградирует как общеевропейская площадка, как и Совет Европы, и становится заложницей российско-западных противоречий и разногласий, превращаясь в арену политической борьбы.

В то же время, несмотря на декларируемое евроатлантическое единство, отсутствует концептуальное политическое единство в том, что касается отношений с Россией. Одни и те же государства Евро-Атлантики блокируют политический диалог с Москвой в рамках Евросоюза, но предлагают развивать основанное на принципах избирательное сотрудничество; однако, напротив, в рамках НАТО они поддерживают двуединый подход — сдерживание + политический диалог, но отказываются от практического сотрудничества. Это, в свою очередь, усиливает стратегические дисбалансы национальных внешних политик, особенно в сфере безопасности. Несбалансированные национальные политики безопасности и обороны затрудняют развитие межгосударственного диалога стран ЕС/НАТО с РФ. Нарастающие вызовы обеспечения трансатлантических балансов, существенные разногласия в европейско-американских отношениях и внутри ЕС и НАТО осложняют нахождение единых подходов в отношениях с Россией. В этой связи Москва, с одной стороны, и Евро-Атлантическое сообщество, с другой, сталкиваются с проблемой стратегических коммуникаций Россия–Запад и развития политического диалога.

С российской точки зрения важно устранить институциональную Евро-Атлантическую асимметрию: разблокировать практическое взаимодействие в СРН и за счёт этого наполнить реальным содержанием политический диалог Россия–НАТО; по линии Россия–ЕС найти возможности обеспечения перспективной повестки сотрудничества (даже если в избирательном формате) путем восстановления политического диалога. Однако до сих пор такая концепция сбалансированного отношения Евро-Атлантики к России не рассматривается на Западе в качестве стержневой линии практической политики.

Евросоюз и НАТО объединились вокруг поиска консолидированных ответов на «российский вызов» и формирования совместных механизмов партнёрства, и российская повестка рассматривается в этих рамках в парадигме сдерживания.

Однако для Москвы в отношениях с ЕС важно не упустить обще-европейскую перспективу и направить диалог именно в это русло. В условиях, когда конъюнктура взаимного сдерживания ограничивает возможности двусторонних отношений, Россия апеллирует к «гармонизации и сопряжению процессов европейской и евразийской интеграции, что позволит не допустить появления разделительных линий на европейском континенте»⁶. Это создаёт одновременно и препятствия, и перспективы.

Перспективы связаны с формированием стратегического видения и практического сотрудничества в рамках общего Евро-Азиатского пространства, с включением в контекст будущего взаимодействия ЕС и России их широких интересов в Азии и в отношениях с региональными державами и, что особенно важно, с Китаем. Разработка Стратегии ЕС по Центральной Азии увеличивает заинтересованность Евросоюза согласовывать свою активность с Россией, и Средняя Азия включена Брюсселем в контекст избирательного партнёрства с Россией.

Препятствия связаны со сложностью сопряжения интересов России и ЕС на постсоветском пространстве, и особенно в Центральной Азии, где позиции Евросоюза относительно слабы. Москва не склонна рассматривать Центральную Азию как пространство договорённостей с Евросоюзом в контексте «избирательного партнёрства» в интересах ЕС. С другой стороны, и ЕАЭС находится в стадии становления, и это ограничивает его потенциальное взаимодействие с ЕС. К тому же сотрудничество двух интеграционных союзов в любом случае не может вырваться за рамки российско-европейских противоречий. А отсутствие в ЕАЭС повестки безопасности и обороны по определению не даёт возможности России и ЕС ориентироваться на развитие этого канала политических отношений.

Конечно, различия интересов и стратегическая конкуренция по-прежнему будут довлеть над отношениями Россия–ЕС на этом

⁶ Концепция внешней политики Российской Федерации. П. 63.

пространстве. Однако стороны должны учитывать как общие цели, которые их объединяют, так и возможности — канализировать двусторонние отношения в рамки потенциального сотрудничества интеграционных объединений ЕС и ЕАЭС. Но диалог Россия—ЕС по сотрудничеству на постсоветском пространстве и в Центральной Азии не может развиваться как «избирательный», он может состояться лишь в общем контексте развития российско-европейских отношений.

Аналогично, диалог и взаимодействие между Россией и ЕС на пространстве СНГ, включая так называемые замороженные конфликты, неизбежно будут рассматриваться обеими сторонами в парадигме взаимного сдерживания и конфликта интересов на постсоветском пространстве. Это, в свою очередь, затрудняет или даже препятствует прогрессу в урегулировании конфликтов в рамках переговорных форматов с участием России и ЕС (5+2, Минская группа ОБСЕ, Нормандский формат и т. д.).

Изменяющийся облик и оборонные амбиции Евросоюза

Не только Россия для ЕС после 2014 года видится по-другому, но и Евросоюз для России.

Евросоюз перестал восприниматься Москвой как доминанта её «европейского выбора», утверждённого Путиным на рубеже 2000-х годов. Ещё до украинского кризиса Москва делала акцент на том, что Россия — неотъемлемая часть Европы, что Евросоюз не может монополизировать европейскую перспективу, в том числе и в отношении общих демократических ценностей. Нормативная экспансия Евросоюза наталкивалась на российскую стену — Москва настаивала на взаимной гармонизации в рамках общих пространств. Политика Восточного партнёрства ЕС воспринималась как наступление Евросоюза на постсоветское пространство — без учёта интересов России и вне общеевропейской перспективы.

Отказ Евросоюза в 2014 году от постоянного системного сотрудничества с Москвой спровоцировал существенное обезвоживание поля двустороннего диалога по вопросам глобальной повестки и проблемам европейской безопасности. Стороны не склонны

драматизировать ситуацию и подчёркивают, что диалог продолжается. Наряду со встречами на полях международных мероприятий Ф. Могерини посетила Москву в апреле 2017 года. Однако до сих пор это так и не стало «первым шагом» для восстановления двусторонних политических коммуникаций. Дефицит системного политического диалога существенно сужает возможности сотрудничества в сфере безопасности. Со стороны Москвы это воспринимается как существенное препятствие для двусторонних отношений и как проблема партнёрской способности Европейского союза. Объективно ЕС вообще не может претендовать на роль глобального игрока, не установив рамки стратегических отношений с ключевыми центрами силы, особенно с Россией. Другими словами, Брюссель должен найти возможности нормализации коммуникаций и политического диалога с Москвой, если он действительно нацелен на увеличение своего влияния и вклада в решение проблем международной и европейской безопасности.

Глобальная стратегия ЕС рассматривает США в качестве ключевого партнёра в широкой повестке безопасности: «ЕС будет укреплять сотрудничество с США и Канадой по вопросам урегулирования кризисных ситуаций, противодействия терроризму, кибербезопасности, миграции, энергетики и борьбы с изменением климата»⁷. Декларации о партнёрстве ЕС–НАТО, подписанные в рамках Варшавского и Брюссельского саммитов НАТО в 2016 и 2018 годах, ориентируют ОПБО на стратегические цели и решения, принятые в НАТО. Активность ЕС в сфере безопасности и обороны теперь прочно увязывается со стратегическими ориентирами и оперативной деятельностью НАТО, которая нацелена на сдерживание России и комплексное противодействие «российским» угрозам и вызовам, включая гибридные и киберугрозы, в том числе с возможностью применения статьи 5 Вашингтонского договора о коллективной обороне. Принятый в ЕС план по военной мобильности (в Североморско-Балтийском коридоре) свидетельствует о консолидации действий ЕС в рамках стратегии сдерживания России. Комиссар ЕС по транспорту В. Булц, представляя совместное Сообщение Еврокомиссии и Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности «Улучшение

⁷ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe.

военной мобильности в ЕС», особо подчеркнула, что союзники, особенно американцы, стремятся к транспортировке войск и материалов, которые будут облегчены в рамках ЕС⁸.

Для России это означает изменение облика Евросоюза и его «оборонного измерения», формирование которого, в том числе в рамках PESCO, может укрепить в ЕС долгосрочную линию на сдерживание России и, следовательно, ещё более осложнить сотрудничество в сфере безопасности и выход из политического кризиса в Европе. С другой стороны, такой атлантический дрейф ЕС не только не укрепляет перспективы европейской политической автономии, но и, наоборот, связывает ее со стратегией и доктриной безопасности США, не говоря уже о деструктивном воздействии политического маневрирования Трампа и его послания союзникам — “America first” («Америка прежде всего»). Более того, российская карта продолжает постоянно разыгрываться в трансатлантической партии (солидарное сдерживание, санкции, «Северный поток — 2», Хельсинкский саммит Трамп—Путин и т. д.). Поэтому заявка Евросоюза на стратегическую автономию представляется скорее ослаблением возможностей самостоятельной ОПБО, изменением её профиля в направлении консолидированного западного сдерживания России и, следовательно, ещё большей зависимостью от стратегических установок США.

Выводы

«Окна возможностей» сотрудничества России и ЕС, и не только в сфере международной безопасности, не могут открыться без нормализации российско-американских отношений, а перспективы этого минимальны. Даже там, где позиции ЕС объективно близки российским, но не совпадают с американскими, как, например, по Иранскому досье, европейцы ограничены как в возможностях стабилизирующего влияния на американскую политику, так и в объединении усилий с Москвой. Влияние европейцев на ключевые темы обеспечения стратегического баланса Россия—Запад в конфронтационных условиях и при администрации Д. Трампа критически снизилось,

⁸ Bulletin Quotidien Europe. 2018. N 11991. 29.03.

тогда как возможные односторонние действия Вашингтона, особенно отказ от ДРСМД, угрожают стать новым ударом и по европейской системе безопасности, и по европейской оборонной и политической автономии, и по российско-европейским отношениям.

В этой связи России и ЕС необходимо предпринять усилия по активизации сотрудничества по повестке международной и европейской безопасности, включая урегулирование украинского кризиса, противодействие общим вызовам и угрозам стратегического характера, прежде всего в сферах борьбы с международным терроризмом, контроля над вооружениями, незаконной миграции. Важнейшим условием для этого является восстановление институциональных площадок диалога и сотрудничества, включая системный политический диалог Россия–ЕС и ориентированную на результат работу Совета Россия–НАТО.

ЕАЭС 2018 ГЛАЗАМИ ЭКСПЕРТОВ

Наталья Борисовна Кондратьева

кандидат экономических наук, ученый секретарь, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции

2018 — год председательства России в ЕАЭС. Приоритеты председательства в значительной степени продиктованы глобальными вызовами, а также ходом общественной дискуссии вокруг евразийского интеграционного проекта. Главный итог работы: расширение интеграционной повестки и повышение внимания внешнего мира к сотрудничеству с ЕАЭС. Что сегодня есть в активе объединения и каким оно видится сообществу экспертов?

Необходимо развивать наднациональное регулирование... и новые востребованные инициативы и проекты... Ключевое значение для обеспечения дальнейшего развития Союза имеет, с точки зрения России, налаживание тесного сотрудничества с иностранными партнёрами¹.

Главной заботой России на посту председателя ЕАЭС стала активизация обсуждения ключевого для нее интеграционного проекта. Как результат, развернувшаяся в стране и за её пределами научная и общественная дискуссия подаёт необходимый импульс к конструированию отношений стран и региональных объединений с ЕАЭС, а также играет всё более заметную роль в совершенствовании евразийской интеграционной модели (модели ЕАЭС). Этот результат в значительной степени обязан усилиям Евразийской экономической комиссии, которая последние годы взаимодействовала с известными мозговыми центрами, всячески поощряла обсуждение интеграционной проблематики, текущих событий и долгосрочных целей ЕАЭС.

¹ О приоритетах российского председательства в ЕАЭС в 2018 году см. http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/o-prioritetah-rossijskogo-predsedatel-stva-v-eaes-v-2018-g (дата обращения 15.09.2018).

По данным баз цитирования, на сегодняшний день до 40 % работ по проблемам развития Евразийского экономического союза написаны на английском языке (часть из них принадлежит перу российских, казахстанских, белорусских, украинских исследователей), что обеспечивает достаточный уровень осведомлённости мирового сообщества о происходящих в союзе процессах. Внешние эксперты пытаются предсказать траекторию развития ЕАЭС и понять мотивы поведения его элит; научное сообщество России и других государств-членов нацелено на повышение эффективности работы союза и его институтов.

Вспомним. В начале десятилетия исследователи из стран, ныне составляющих ядро ЕАЭС, заговорили о способности региональной интеграции противостоять неблагоприятной экономической конъюнктуре. Они подвергли критике устоявшиеся представления европейских экспертов о том, что низкая степень регионализации торговли и наличие одного сильного государства-доминанта являются противопоказанием для интеграции². ЕАЭС решено было строить на других основаниях, вместе с тем не отрицая трудностей этого строительства. В фундамент союза легла идея о том, что региональная интеграция обладает особым скрепляющим потенциалом и может быть частью антикризисной стратегии постсоветских стран³.

Далее. За год до вступления в силу Договора о ЕАЭС эксперты уже называют Евразийский экономический союз реальностью, на основе которой Запад и Восток должны выстраивать отношения с Россией

² *Blockmans S., Kostanyan H., Vorobiov I.* Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity // CEPS Special Report. 2012. № 75. <https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Special%20Report%20No%2075%20-%20Towards%20a%20Eurasian%20Economic%20Union.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

³ *Libman A., Vinokurov E.* Holding-Together Regionalism: Twenty Years of Post-Soviet Integration // Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2012. С. 11–37; *Глазьев С. Ю., Чуш-кин В. И., Ткачук С. П.* Европейский союз и Евразийское экономическое сообщество: сходство и различие процессов интеграционного строительства. М.: Викор Медиа, 2013; *Libman A., Vinokurov E.* Do Economic Crises Impede or Advance Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space? // *Post-Communist Economies*. 2014. № 26 (3). Р. 341–358; *Винокуров Е. Ю.* Мегасделка на фоне кризиса. Почему интеграцию Евросоюза и Евразийского экономического союза надо обсуждать уже сейчас // *Россия в глобальной политике*. 2014. № 5. <http://www.globalaffairs.ru/number/Megasdelka-na-fonekrizisa-17113> (дата обращения 15.09.2018).

и другими государствами ЕАЭС⁴. Даже пресловутая «аннексия Крыма», разрушившая представления Запада о России, мотивах и границах её поведения, тем не менее, не мешает аналитикам искать разумное объяснение экспансии России или её геополитического ревизионизма, воплощённого в развороте от ЕС к ЕАЭС, который стал ключевым для нее интеграционным проектом, и к сопряжению с интеграционными инициативами на Востоке.

Этот разворот всё чаще трактуется как неизбежный и объясняется целым рядом причин. Во-первых, учитывается несоблюдение самим Европейским союзом «естественной» красной линии в виде предложений Украине и другим традиционным партнёрам России соглашения об ассоциации. Во-вторых, накопленный Россией потенциал, обусловивший эту экспансию, и растущий потенциал Азии. В-третьих, необходимость сохранения традиционного для России рынка сбыта, сбалансированного развития территории и экономики. В 2016 году эксперты прогнозировали, хотя и болезненное, достижение точки невозврата к прошлым экономическим отношениям и политическим альянсам России⁵. В 2018 году РФ вполне логично использовала возможности председательства в ЕАЭС для дальнейшего продвижения своих интересов, повестки дня и взгляда на глобальное будущее.

Более тесное сотрудничество с Востоком и Западом

Всё большее внимание российского экспертного сообщества приковывает санкционный режим, который хоть и увеличил потенциал импортозамещения, но уменьшил другие ожидаемые выгоды от интеграции, а также привёл к некоторому разладу в ЕАЭС, так как ни Беларусь, ни Казахстан не поддержали российские контрсанкции⁶.

⁴ *Liik K.* Russia's "pivot" to Eurasia. London: European Council on Foreign Relations. 2014. https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR103_RUSSIA_COLLECTION_290514_AW.pdf (дата обращения 15.09.2018).

⁵ *Malle S.* Economic sovereignty. An agenda for Militant Russia // *Russian Journal of Economics*. 2016. N 2. P. 111–128. <https://doi.org/10.1016/j.ruje.2016.06.001> (дата обращения 15.09.2018).

⁶ *Ковалев М. М., Иришев Б. К.* Будущее ЕАЭС: сложный поиск равновесия и роста // *Вестник ассоциации белорусских банков*. 2014. № 31–32. С. 746–747.

Партнёры России по союзу признают важность её стратегического положения между Европой и Азией, но замечают, что эта связующая роль в данный момент ощутимо ослабла, что ослабило и потенциал партнёров России по ЕАЭС. Так, следствием введения в 2014 году Россией одностороннего запрета на импорт продовольствия из Евросоюза стало снижение экспортных и транзитных возможностей Беларуси. В Казахстане также хотели бы большего учёта интересов этой страны при принятии решений о транзитных транспортных коридорах (которые пока проходят главным образом по территории России) и тарифах. Таким образом, партнёры ожидают от России действий по укреплению союзнических отношений, а именно более существенного упора на открытость ЕАЭС. Отсюда следует ключевое значение для обеспечения дальнейшего развития союза, которое отведено в приоритетах российского председательства налаживанию более тесного сотрудничества с иностранными партнёрами.

Исследования восточного направления внешней стратегии ЕАЭС, тем не менее, остаются прогнозными и страдают отсутствием конкретики⁷. Открываясь Востоку, где производственные стандарты ниже, чем в ЕАЭС, государства-члены рискуют потерять накопленные достижения наднационального технического регулирования, которое до сего дня хотя далеко не во всём успешно, но всё же было

http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/106026/1/N_31_32.pdf (дата обращения 15.09.2018).

⁷ *Wilson J. L.* The Eurasian Economic Union and China's Silk Road: Implications for the Russian-Chinese Relationship // *European Politics and Society*. 2016. N 17 (1). С. 113–132; *Competition or coordination? The Eurasian Economic Union and China's One belt, one road initiative* // *Russian analytical digest*. 2016. N 3. <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD183.pdf>; *Makarov I., Sokolova A.* The Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt: Opportunities for Russia // *International Organizations Research Journal*. 2016. N 11 (20). P. 40–57; *Svetlicinii A.* China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: “Integrating the Integrations” (March 2018) // *Public Administration Issues*. 2018. N 5. P. 7–20; *Timofeev I., Lissovolik Y., Filippova L.* Russia's Vision of the Belt and Road Initiative: From the Rivalry of the Great Powers to Forging a New Cooperation Model in Eurasia (September–October 2017) // *China & World Economy*. 2017. N 25 (5). P. 62–77; *Транспортные коридоры Шелкового пути: потенциал роста грузопотоков через ЕАЭС* // СП6 ЦИИ ЕАБР. 2018. №49. С. 74 https://eabr.org/upload/iblock/c2a/EDB-Centre_2018_Report-49_Transport-Corridors_RUS.pdf (дата обращения 15.09.2018).

направлено на повышение качества товаров и услуг. Однако, благодаря этой справедливой критике, в подписанном в мае 2018 года Соглашении о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и Китайской Народной Республикой нашли отражение вопросы технического, санитарного и фитосанитарного регулирования.

Тем не менее в адрес конкретных экономических и инфраструктурных проектов, предлагаемых в рамках сопряжения ЕАЭС и инициативы «Один пояс, один путь», звучит много критики. Действительно, их выбор осуществляется по политическим соображениям. В сопряжении задействованы по большей части государственные компании, подверженные сильному влиянию государственного интереса, соответственно, эти проекты могут оказаться в конечном итоге чересчур затратными, не найти потребителей и коммерческих партнёров. Однако очевидно и то, что высокая доля государственного участия в проектах как раз может быть оправдана низким коэффициентом окупаемости инфраструктурных проектов, составляющих базу сопряжения: Москва и Пекин больше выиграют, чем проигрывают, если будут делать акцент на сотрудничество, а не на жёсткую конкуренцию⁸.

В пользу запуска проектов развития транзитной инфраструктуры говорят показатели внешней торговли. По данным Федеральной таможенной службы, в 2016 году увеличение объёмов торговли со странами Азиатско-Тихоокеанского региона компенсировало соответствующее снижение объёмов торговли с ЕС. В 2017 году и первом квартале 2018 показатели торговли с Евросоюзом стали восстанавливаться. В 2017 году торговый оборот увеличился на 25 % с положительным сальдо для России. А с Китаем, к примеру, торговый оборот вырос на 38 %, хотя и с отрицательным сальдо для РФ. В первом квартале 2018 оборот внешней торговли с ЕС увеличился на 21,5 %. С Китаем же его увеличение составило 30 % по сравнению с аналогичным периодом 2017 года и, что важно, сложилось четко выраженное положительное сальдо. В общем итоге товарооборот РФ теперь растёт

⁸ *Stronski P.* Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic. Carnegie Endowment. February 28, 2018. <http://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673?> (дата обращения 15.09.2018).

по обоим направлениям; при этом доля Евросоюза в общем обороте внешней торговли России незначительно упала (примерно на 0,5%), а доля Китая выросла (примерно на 1%).

Несмотря на то что в приоритетах председательства прямо не указано на необходимость возобновления официального диалога с Евросоюзом, это задача подразумеваемая. Без ЕС проекты инфраструктурного и экономического объединения двух частей Евразийского континента теряют большую часть своей стоимости⁹. Нельзя не заметить значительные усилия в деле вывода из тупика отношений России с Евросоюзом, предпринятые на уровне экспертного сообщества: проходят десятки конференций. Причины и последствия стойкого отказа Брюсселя от официальных отношений с ЕАЭС обсуждают с самых разных позиций, начиная от оценки реальных компетенций Евразийской экономической комиссии¹⁰, сбора исходных данных для «интеграции интеграций»¹¹, конкуренции политик сторон в регионе¹², заканчивая общей характеристикой радикально-консервативных настроений, вызванных «аннексией» Крыма¹³.

⁹ *Проди Дж., Фарделла Э.* «Один пояс — один путь» и его влияние на Европу // Россия в глобальной политике. 2018. № 4. <http://www.globalaffairs.ru/valday/Odin-royas-odin-put-i-ego-vliyanie-na-Evropu-19499> (дата обращения 15.09.2018).

¹⁰ *Лукьянова В. Ю.* Правовой статус евразийской экономической комиссии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5. С. 865–875. http://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=31926 (дата обращения 15.09.2018).

¹¹ *Hancock I., Libman A.* Eurasia // Borzel T. A., Risse T. (eds.) The Oxford Handbook of Comparative Regionalism. Oxford: Oxford University Press, 2016. С. 202–224.

¹² *Biscop S.* Europe and the world or snow white and the seven fallacies // Royal Institute for International Affairs, Egmont. 2013. Paper 61, November. [https://www.ies.be/files/private/24\)%20Biscop%20%20snow%20white%20and%20EU.pdf](https://www.ies.be/files/private/24)%20Biscop%20%20snow%20white%20and%20EU.pdf) (дата обращения 15.09.2018); *Drăgan G.* Deepening the economic integration in the Eastern Partnership: from a Free Trade Area to a Neighborhood Economic Community? // Eastern journal of European studies. 2015. N 6 (2). P. 9–26. http://ejes.uaic.ro/articles/EJES2015_0602_DRA.pdf (дата обращения 15.09.2018); Конфликт двух интеграций. М.: Экон-Информ, 2015; *Vieira A., Vasilyanb S.* Armenia and Belarus: caught between the EU's and Russia's conditionalities? // European politics and society. 2018. N 19 (4). P. 471–489. <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1455337> (дата обращения 15.09.2018).

¹³ The EU Global Strategy: Implications for Russia. Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Egmont // The Royal Institute for International Relations /

За 2018 год развязки не были найдены. Вместе с тем складывается понимание, что обе стороны крайне ограничены в манёвре; каждая связана обязательствами, от которых отступить не вправе. Россия связана результатами волеизъявления населения Крыма, не может признать их несостоятельными (как невозможно признать несостоятельным референдум о выходе Великобритании из Евросоюза; такое признание означало бы крах британской демократии). Евросоюз же, связанный союзническими обязательствами с Украиной, не может торопить её возврат к Минскому процессу и обсуждению особого статуса Донбасса, поскольку велик риск цепной реакции и нанесения ещё большего вреда целостности Украины. Конфронтация Евросоюза и России представляет собой, таким образом, «идеальный» территориальный конфликт, выход из которого может быть найден только спустя длительный промежуток времени.

В сложившейся ситуации ЕАЭС предлагает себя в качестве партнёра ЕС, а Евразийская экономическая комиссия — в роли посредника в налаживании отношений. Круг вопросов, которые потенциально могут стать предметом диалога ЕС–ЕАЭС, включает десятки позиций. Однако соглашения с Евросоюзом могут быть основаны только на его уверенности в профессионализме институтов ЕАЭС и их независимости от воли государственных лидеров. Сегодня ни то, ни другое в Евросоюзе ещё не накоплено.

Внутреннее развитие ЕАЭС

Эксперты ведут активное обсуждение результатов интеграции. На гравитационных моделях показана сложность наращивания товарооборота между крупными, весьма удалёнными друг от друга государствами с низкой плотностью населения¹⁴, соответственно

Ed. O. Potemkina. M., 2017. P. 90. [http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy\(IERAS-Egmont\).pdf](http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy(IERAS-Egmont).pdf) (дата обращения 15.09.2018); Кондратьева Н. Б. Отношения ЕС–ЕАЭС: особенности современного этапа // Современная Европа. 2018. № 3 (82). С. 61–70.

¹⁴ Количественный анализ экономической интеграции Европейского союза и Евразийского экономического союза: методологические подходы. Доклад

необходимость значительных усилий для проведения в жизнь интеграционного проекта. Вместе с тем низкие темпы регионализации торговли не стали для учёных свидетельством бесперспективности ЕАЭС. Аналитики пришли к заключению, что определяющее значение для судьбы объединения имеет величина совокупного валового продукта, показатели ускорения роста ВВП и благосостояния каждого из государств-членов¹⁵.

И действительно, задача минимизации издержек допускает самые разные результаты на поле международного разделения труда, вплоть до «консервации сырьевой направленности» во внешней торговле; в отдельных сферах интеграция привела к развитию совместных предприятий, в остальных возникла конкуренция юрисдикций, растёт импортозамещение. Однако нет сомнения в том, что либерализация торговли выступила драйвером наращивания производственных мощностей в каждой стране объединения: сегодня национальные рынки более насыщены отечественными товарами и товарами партнёров по союзу, нежели ранее. При адекватном развитии технической стандартизации и вспомогательных контрольных органов это насыщение может перейти в рост качества товаров и услуг и снижение цен.

В оценке эффективности группировки необходим качественный анализ состояния рынка. Важным этапом видится идентификация барьеров. Учитывая, что влияние нетарифных барьеров на экономики интегрирующихся стран может быть существенным, а его оценка — чрезвычайно сложная задача, рекомендованы прямые оценки издержек торговли, основанные на данных опросов предприятий ЕАЭС. В опросах целесообразно затрагивать самые разные сюжеты, начиная от доступа товаров, конкуренции и госзакупок и заканчивая защитой интеллектуальной собственности, правилами происхождения товаров, отраслевыми и визовыми проблемами.

№ 23. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2014. <https://eabr.org/analytics/integration-research/cii-reports/kolichestvennyy-analiz-ekonomicheskoy-integratsii-es-i-eaes/> (дата обращения 15.09.2018).

¹⁵ Либман А. М. Аналитическое резюме научно-исследовательской работы на основе Базы данных региональной интеграции ЕАБР. СПб.: ЦИИ ЕАБР. 2015. https://eabr.org/upload/iblock/224/analiticheskoe_rezume.pdf (дата обращения 15.09.2018).

От работы законодательных, исполнительных, контрольных органов зависит формирование безбарьерной среды для бизнеса и безопасной среды для потребителя, понижение неоправданных барьеров и высокое качество потребления. Поэтому институты Евразийского экономического союза становятся объектом конструктивной критики. С одной стороны, отмечен быстрый прогресс в создании регулирующих норм. С другой — неспособность институтов ЕАЭС предотвратить торговые конфликты и минимизировать хитроумную деятельность государств-членов по защите своих интересов и рынков¹⁶.

Наблюдается сниженный энтузиазм институтов в вопросе передачи им компетенций от национального уровня, примат национальных интересов над интеграционными устремлениями. Даже Россия, пожалуй, наиболее заинтересованная в евразийской интеграции, активно противодействует развитию наднационального начала.

В достаточно острой критической форме эксперты характеризуют правила, регулирующие деятельность Суда ЕАЭС, называя их шагом назад в сравнении с достижениями Суда Евразийского экономического сообщества¹⁷. По мнению авторов, эти правила отражают отсутствие политической воли государств-членов к превращению суда в эффективный орган, подобный Суду Европейского союза, и их недостаточную приверженность верховенству закона. Дело в том, что Суд Евразийского экономического сообщества с самого начала своего существования видел себя активным законотворческим органом. Ссылаясь на положение предыдущего Договора (о ЕврАзЭС)

¹⁶ *Boguslavskaya K.* Eurasian Economic Union: a 6-months report // Russian analytical digest. 2015. N 170. http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Russian_Analytical_Digest_172.pdf (дата обращения 15.09.2018).

¹⁷ *Kembayev Z.* The Court of the Eurasian Economic Union: An Adequate Body for Facilitating Eurasian Integration? (December 25, 2016) // Review of Central and East European Law. 2016. N 41 (3, 4). P. 342–367; *Karliuk M.* Russian Legal Order and the Legal Order of the Eurasian Economic Union: An Uneasy Relationship // Russian Law Journal. 2017. N 5 (2). P. 33–52. <https://www.russianlawjournal.org/jour/article/view/272/162> (дата обращения 15.09.2018); *Diyachenko E., Entin K.* The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives // Russian Law Journal. 2017. N 5 (2). P. 53–74.

по обеспечению единообразного применения законодательства, суд утверждал, что его решения оказывают влияние не только на стороны в конкретном деле, но и на все остальные стороны (в том числе и на Комиссию)¹⁸.

Наставническим тоном суд отпугнул своих естественных союзников — Комиссию и национальные суды. Его активность оказалась слишком амбициозной, «плохо заземлённой». У суда не было никаких убедительных аргументов в попытке лишить государства-члены их монополии на создание правовых норм и права на практически неограниченное нормотворчество. Как результат, в Статуте Суда ЕАЭС теперь четко оговорено, что его решения не могут создавать новые правила, изменять или прекращать действие существующих правил, выходить за рамки вопросов, указанных в обращениях к нему, наконец, предоставлять институтам дополнительные компетенции.

Эксперты констатируют также ряд ограничений, которые Договор о ЕАЭС накладывает на деятельность Евразийской экономической комиссии, снижающих её реальные полномочия¹⁹.

Как итог, можно говорить о том, что сегодня оба института — лишь «политические игроки», имеющие своё видение евразийской интеграции и вовлечённые в соревнование наднационального и национального начал. Это соревнование присутствует и в европейской интеграционной модели, однако разница в том, что европейские институты уже преодолели период, когда их мнение стойко игнорировалось национальными властями, заслужив авторитет и поддержку со стороны национального уровня.

Имиджевая политика, без сомнения, уже стала важной частью работы Евразийской экономической комиссии. Её сайт содержателен, по отдельным сюжетам положен старт интерактивному формату общения с участниками торговли. Но необходимы новые шаги по совершенствованию и популяризации правил, действующих на пространстве ЕАЭС. А именно, требуется дальнейшее информационное насыщение, причём такое, которое сделает это пространство

¹⁸ *Нешатаева Т. Н.* К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // *Международное правосудие.* 2014. № 2.

¹⁹ *Karliuk M.* The limits of the judiciary within the Eurasian integration process. Basic research program working papers. HSE series: LAW WP BRP 69/LAW/2016.

понятным экономическим акторам и гражданам. Важно также постоянно совершенствовать взаимодействие ЕЭК с экономическими акторами, в том числе в рамках процедуры подачи и рассмотрения жалоб. Целесообразны экспертные усилия по возврату компетенций Суду. Свидетельством повышения доверия к исполнительным и судебным институтам должны стать в том числе показатели доступности и эффективности обращений к ним²⁰.

Международные исследовательские коллективы характеризуют цели евразийской интеграции, институциональную структуру, провозглашённые организационные принципы единства рынка ЕАЭС и его экономическую политику как поразительно напоминающие идеи и институты европейского интеграционного процесса²¹. Вместе с тем это сходство пока неглубоко. Отчасти оно объяснимо молодостью объединения. В вопросах, связанных со строительством единого рынка, сближение с европейскими канонами будет продолжено. Даже в запланированных реформах с целью либерализации энергетических рынков использован нормативный опыт ЕС, что повысит уровень совместимости европейского и евразийского энергетических союзов. Однако в таких аспектах, как конкурентное законодательство и институциональная система, повторить европейскую модель будет сложнее.

²⁰ В развитие темы: *Дьяченко Е. Б., Энтин К. В.* Суд ЕАЭС о защите конкуренции. Соотношение национального и наднационального права // Конкуренция и право. 2017. № 4. С. 63–71. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share//direct/208635504> (дата обращения 15.09.2018); *Kalinichenko P.* A Principle of Direct Effect: The Eurasian Economic Union's Court pushes for more Integration. 2017. URL: https://intr2dok.vifa-recht.de//servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00001968/Kalinichenko%20Vertical%20agreements%20ed.pdf (дата обращения 15.09.2018); *Karliuk M.* Russian Legal Order and the Legal Order of the Eurasian Economic Union: An Uneasy Relationship // Russian Law Journal. 2017. N 5 (2). P. 33–52. <https://www.russianlawjournal.org/jour/article/view/272/162> (дата обращения 15.09.2018).

²¹ *Emerson M. Kofner J.* Technical Product Standards and Regulations in the EU and EAEU — Comparisons and Scope for Convergence // IIASA Report. Laxenburg (*Luxemburg?*). <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/15272/1/2-Technical%20Product%20Standards%20and%20Regulations%20in%20the%20EU.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

Выводы

В целом, в экспертной среде позитивно оценивают результаты председательства. России удалось обеспечить внимание внешних партнёров к Евразийскому экономическому союзу, активизировать обсуждение происходящих в нём событий и тем самым повысить его потенциал. Выполнена главная задача председательства — не допустить отчуждения ЕАЭС и в первую очередь самой России от глобального политического пространства, избежать угрозы социальной напряжённости и политической нестабильности в регионе вследствие этого отчуждения. Россия продемонстрировала чувство солидарности с другими государствами ЕАЭС, учла их потребности как в самостоятельном взаимодействии с внешним миром, так и в использовании лидерских возможностей для продвижения своих интересов. Чтобы поддержать включённость государств-членов в глобальные цепочки добавленной стоимости сделан упор на открытости ЕАЭС для диалога с ключевыми партнёрами на Западе и Востоке — Европейским союзом и Китаем. При этом учитывались «внутренние» задачи развития страны. За этот год Россия укрепила себя как глобальный игрок, продолжила формирование своего полюса силы.

Удалось повысить вовлечённость экспертного сообщества в дела ЕАЭС, что должно обеспечить эффективный поиск выхода из проблемных ситуаций, адаптацию европейских интеграционных технологий, совершенствование евразийской интеграционной модели. Подтверждённые научными работами черты сходства интеграционных моделей ЕС и ЕАЭС дают шанс для преодоления протекционизма на широком пространстве от Лиссабона до Владивостока.

О необходимости поиска новой парадигмы развития Союза открыто говорят экспертно-аналитические центры компетенций в России в год её председательства в ЕАЭС. Они свидетельствуют о продолжающейся фазе формирования евразийской интеграционной модели. Государства и институты в принципе понимают, что сохранить интеграционную динамику, довольствуясь имеющимися инструментами, невозможно. Результаты сегодняшнего дня не гарантируют успеха в будущем. Эффективность ЕАЭС зависит от того, удастся ли его членам устранить изъяны в их интеграционном проекте.

Популяризация ЕАЭС, повышение профессионализма и влияния его органов, ликвидация остающихся непродуктивных барьеров в торговле, разработка правил честной конкуренции, работа над устранением недостатков по критическим замечаниям — все эти задачи переходят к Армении, которая берёт на себя бремя председательства в 2019 году.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

ЖАРКОЕ МИГРАЦИОННОЕ ЛЕТО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Ольга Юрьевна Потёмкина

доктор политических наук, зав. Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН

В статье анализируются решения июньского саммита Евросоюза 2018 года и перспективы их реализации. Автор приходит к выводу, что идея создания «новых механизмов» для урегулирования миграционных проблем, прежде всего «разгрузочных платформ», вряд ли может быть осуществлена в ближайшее время. Также стремление Евросоюза к «аутсорсингу миграции» осложняет его отношения с африканскими странами, которые не демонстрируют энтузиазма в сдерживании миграционных потоков. Автор заключает, что в попытках сгладить существующие противоречия лидеры государств и правительств преуспели лишь частично. Миграционные проблемы остаются в центре политической повестки дня ЕС.

Лето 2018 года оказалось действительно жарким как для жителей европейских стран, так и для их правительств, которые вынуждены были решать горящие проблемы растущего наплыва мигрантов в ЕС. В зимний период дискуссии вокруг миграционных проблем ослабевают и вновь начинаются, как только прекращается сезон штормов в Средиземном море и переполненные лодки с мигрантами устремляются к берегам Испании, Италии и Греции.

После нескольких попыток блокировки Центрально- и Восточно-Средиземноморских путей транспортировки мигрантов главным стал Западно-Средиземноморский путь к побережью Испании. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на середину 2018 года почти 30 тыс. человек прибыли в Испанию по морю, что втрое превышает прошлогодние показатели. Испания сегодня обгоняет Италию (20,2 тыс. прибывших) и Грецию (20,3 тыс.)¹.

¹ Mediterranean situation. UNHCR data portal. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205> (дата обращения 15.09.2018).

«Компромисс» на июньском саммите

После многочасовых изнуряющих дебатов лидеры государств и правительств пришли к хрупкому компромиссу, о чём торжественно объявили в заключениях саммита 28 июня.

Предложения по выходу из политического тупика, куда завела лидеров ЕС миграционная проблема, включают следующие пункты².

1. «Контролируемые центры». Прежде всего государства-члены после многолетних призывов Италии о помощи обязались пойти стране навстречу. «Италия больше не одна! — радовался премьер-министр Джузеппе Конте. — Потому что Европейский совет дал шанс появлению Европы более ответственной и солидарной»³. Радость премьера была понятна — в случае, если бы государства-члены не оказали Италии поддержки, ему пришлось бы выполнить обещание перед началом саммита: заблокировать все заключения саммита, включая сферы торговли и обороны. Италия уже длительное время была обеспокоена попытками НПО привезти в Италию на своих судах мигрантов с ливийского побережья, поэтому Конте также выразил уверенность, что коллеги по Евросоюзу поддержат его против вмешательства НПО в дела береговой охраны Ливии.

В соответствии с достигнутым компромиссом ряд государств-членов выразили согласие организовать на своей территории дополнительные «контролируемые» центры для содержания ищущих убежище, где им будет предоставлена защита на период идентификации. Италия была освобождена от этой обязанности, Испания и Греция, уже переполненные мигрантами, тем не менее согласились, Франция же, которой принадлежала данная спасительная идея, заколебалась. Чтобы предложение не казалось своеобразным «*дежа вю*», Комиссия сразу пояснила разницу между новыми и старыми центрами образца 2015 года в Италии и Греции: новые получают значительно больше финансирования и персонала.

Создание «контролируемых центров», по замыслу участников саммита, дало бы возможность обрабатывать заявления об убежище бы-

² European Council meeting (28 June 2018) — Conclusions. URL: <http://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

³ Bulletin Quotidien Europe N 12051. 2018. 29.06.

стрее, а потом отправлять тех, кто заслуживает защиты, в другие страны ЕС, которые будут принимать их только на добровольной основе.

Вишеградские страны получили заверения в том, что их освободят от бремени создания центров, и они смогут участвовать в решении проблемы каким-то другим образом. Это решение несказанно обрадовало лидеров четверки, после долгой тяжелой борьбы они добились своего — идея потребовать от государств-членов обязательного участия в программах распределения ищущих убежище по всем странам ЕС была положена под сукно. «Это очень хороший компромисс. Мы добились, чего хотели», — заявил премьер-министр Польши Матеуш Моравецкий. Перспектива необходимости увеличить финансовые отчисления на укрепление общей границы ЕС, похоже, не взволновала вишеградцев.

2. Двусторонние соглашения о «вторичных перемещениях». Для канцлера Германии Ангелы Меркель достижение компромисса стало делом огромной внутривнутриполитической важности: на карту было поставлено будущее нового коалиционного правительства. Чтобы сохранить и укрепить его, Меркель необходимо было добиться от партнёров «общеевропейского решения», а кроме того, согласия на переговоры о двусторонних соглашениях с целью предотвращения «вторичных передвижений» внутри Евросоюза. Речь шла о перемещениях ищущих убежище, зарегистрированных в стране первого въезда, в другие государства-члены. Необходимо отметить, что заключение двусторонних соглашений подобного рода вовсе не противоречит принципам общей политики убежища ЕС и даже оговорено в Дублинском регламенте (ст. 36)⁴, согласно которому определяется ответственность государства-члена ЕС за приём ищущего убежище. Попытки канцлера принесли неплохие результаты — Греция и Франция заявили о готовности заключить межправительственные соглашения

⁴ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) // Official Journal L 180. 2013. 29.06. P. 51; См. также: Гулина О. П. В поисках европейского убежища // Европейские диалоги. 2013. 13.07. URL: <http://www.eedialog.org/ru/2013/07/13/v-poiskah-evropejskogo-ubezhishha-naskolko-effektivny-resheniya-bryusselskogo-sammita-es-po-migratsii/> (дата обращения 15.09.2018).

и принимать из Германии тех, кто уже ранее зарегистрировался на их территории.

3. «Региональные платформы». Лидеры государств и правительств с воодушевлением одобрили также предложение Председателя Евросовета Дональда Туска о создании «региональных платформ» для мигрантов из третьих стран, предположительно после обсуждения со странами южного Средиземноморья в сотрудничестве с Международной организацией по миграции и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Следует вспомнить, что по вопросам «аутсорсинга» миграционной проблемы разногласий среди государств-членов никогда не наблюдалось, кто бы ни выступал с подобной идеей Комиссия ли, вишеградцы или президент Франции Макрон. В данном случае особенно сердечно встретила предложение Макрона Венгрия, Франция же выразила надежду, что права мигрантов будут соблюдены. Таким образом, в заключениях саммита содержалась обтекаемая формулировка, не обязывающая в ближайшее время к конкретным действиям: «исследовать концепцию региональных платформ»⁵.

4. Что касается завершения реформы системы убежища ЕС, которая длится уже несколько лет, решение и на этот раз принято не было. Однако не удалось и отложить его на неопределённый срок — ряд государств отказались установить новый дедлайн для решения вопроса. Летом приступившая к председательству в Совете ЕС Австрия провела серию двусторонних встреч в надежде сдвинуть реформу с мёртвой точки. Компромисс, достигнутый ранее председательствовавшей в первом полугодии 2018 года Болгарией, никак не помог предотвратить дальнейший конфликт между южными государствами ЕС и Вишеградской группой: первые требуют проявления солидарности всеми членами Евросоюза, вторые продолжают упорствовать в непризнании обязывающих мер в отношении мигрантов.

Лидеры государств и правительств остались довольны проделанной на саммите работой. Правда, сомнения высказал премьер-министр Испании: «Это не самое лучшее соглашение, но важное», — подвёл итог встрече Педро Санчес. И он оказался прав.

⁵ European Council conclusions. 2018. 28 June. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/> (дата обращения 15.09.2018).

«Региональные разгрузочные платформы» — желающих не наблюдается

Всего через несколько дней после окончания саммита в Брюсселе идею учреждения «платформ» в странах Африки отвергли все потенциальные участники проекта во главе с Марокко на саммите Африканского союза 2 июля. Марокканский министр иностранных дел Насер Бурито назвал подобное решение проблемы «контрпродуктивным». В противовес африканские лидеры приняли столь же расплывчатое постановление, которое не предполагает быстрых практических действий по сокращению миграционного потока в Европу. Они договорились создать в Рабате Африканский наблюдательный центр по миграции и развитию «для гармонизации национальных стратегий и улучшения взаимодействия с партнёрами».

Позиция стран Африканского союза вряд ли стала неожиданностью для Брюсселя. Тунис и Ливия уже и раньше отказывались разместить «платформы» на своей территории. Призыв премьер-министра Италии к государствам Сахеля — Нигеру, Чаду, Мали и Судану — также вряд ли осуществим: эти страны уже давно высказали нежелание служить проходным двором для мигрантов.

Отказ африканских стран от участия в проекте не остановил Евросоюз. 30 июля в Женеве состоялась запланированная встреча с участием МОМ, УВКБ ООН, Комиссии ЕС и заинтересованных стран по обе стороны Средиземноморья. Конкретных результатов достигнуто не было, так как Комиссия объявила лишь о намерении достичь взаимопонимания о перспективах сотрудничества и солидарности⁶. Обсуждение продолжилось и после летних каникул в совете КОРЕПЕР, в начале сентября, когда стало понятно, что практические шаги не могут быть предприняты лишь после того, как концепция «региональных платформ» будет отработана и разъяснена её предполагаемым участникам. Пока же Комиссия озаботилась необходимостью учитывать специфику каждой страны и объём усилий, который они предприняли для решения миграционных проблем⁷. Свои аргументы Евросоюз предъявит на совместном саммите с Лигой арабских государств, который состоится в Каире в феврале 2019 года.

⁶ Bulletin Quotidien Europe. N 12074. 2018. 01.08.

⁷ Bulletin Quotidien Europe. N 12089. 2018. 05.09.

В конце августа на первый план вновь вышла идея «платформ». Теперь речь шла о «разгрузочных платформах», куда привезённые спасателями на судах мигранты будут размещены временно. На встрече двенадцати стран ЕС 24 августа во главе с председательствующей в Совете ЕС Австрией эксперты искали возможность воплотить в жизнь заключения июньского саммита о высадке на берег мигрантов и дополнительном финансировании стран, которые согласятся их принять и разместить. Актуальность этой проблемы увеличилась в связи с повторением случаев отказа Италии принять суда НПО, привозивших спасённых в море мигрантов в итальянские порты. Стоит напомнить, что Италия систематически поднимала этот вопрос, призывая коллег по Евросоюзу разделить с ней бремя ответственности по приему судов. Комиссия срочно выделила 9 млн евро на повышение качества медицинского обслуживания в центрах содержания ищущих убежище в регионах Эмилия-Романья, Лигурия, Тоскана и Сицилия⁸.

Однако финансирование не спасло ситуацию. Не найдя ожидаемой поддержки, правительство страны перешло к конкретным действиям. Новое правительство Джузеппе Конте не ограничилось просьбами о помощи, которые практиковали его предшественники, и выступило с угрозами прекратить участие в морских операциях Евросоюза против контрабандистов и заблокировать переговоры по новому бюджету ЕС в случае, если страна не получит необходимой помощи в приёме приплывающих на судах спасателей мигрантов.

Соглашения о «вторичных перемещениях»

Более успешными стали переговоры государств-членов о прекращении «вторичных перемещений» ищущих убежище внутри Евросоюза. На встрече 5 июля канцлер Австрии Себастьян Курц и министр внутренних дел Германии Хорст Зеехофер подтвердили намерение своих стран начать переговоры с Грецией и Италией о возвращении ищущих убежище, которые подали заявление, находясь на их территории,

⁸ Commission Press release. 2018. 22.08. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-18-5121_en.htm (дата обращения 15.09.2018).

а потом решили отправиться в Германию, не дожидаясь решения. Напомним, что речь шла о возвращении именно ищущих убежище, а не беженцев, уже получивших статус и соответствующие ему права. Предметом переговоров стало предложение помещать перехваченных на границе Германии и Австрии в специальные транзитные центры, из которых отправлять в Рим или Афины. В случае провала переговоров предполагались альтернативные методы борьбы с нелегальной миграцией, в том числе восстановление пограничного контроля на южном участке австрийской границы, что было бы крайне нежелательно для всех участников сделки, так как могло бы повлечь закрытие границ и других стран, находящихся на пути мигрантов на север.

К счастью, эффекта домино удалось избежать. 17 августа Берлин преуспел в достижении соглашения с Афинами о возвращении ищущих убежище в Грецию, как одновременно и с Италией, а также с Испанией месяцем ранее. В соответствии с договоренностями, Германия будет отсылать мигрантов в страну подачи заявления об убежище в течение 48 часов, что соответствует положениям Дублинского регламента. Соглашения стали частью компромисса, достигнутого внутри коалиционного правительства в Берлине и положили конец длительному противостоянию относительно высылки мигрантов.

Однако данная мера затрагивает очень незначительное число ищущих убежище. По данным министерства внутренних дел Германии, с середины июня до конца августа на германо-австрийской границе было остановлено 150 человек, подавших заявление в другом государстве-члене, половина их вернулась в Италию, пятая часть — в Австрию⁹. Возвращать же в Испанию было некого. Таким образом, острота противостояния между канцлером Меркель и министром внутренних дел Зеехофером, которое угрожало всему коалиционному правительству, не соответствовала масштабу вторичных перемещений ищущих убежище в Германию. Тем не менее, министр внутренних дел решил не подавать в отставку, что сняло вопрос с повестки дня, но никак не облегчило участь Италии и других южных стран ЕС, вынужденных нести всю тяжесть бремени приема мигрантов.

⁹ Germany and Greece reach agreement to repatriate refugees. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/germany-and-greece-reach-agreement-to-repatriate-refugees/> (дата обращения 15.09.2018).

Выводы

Реализация «новых механизмов», которые лидеры государств и правительств согласовали на саммите 28 июня 2018 года, требует солидарности и согласованности действий не только государств-членов, но и их партнёров — африканских стран, на которых эти механизмы будут испробованы. Поэтому стадия «изучения возможностей» может продлиться очень долго. Пока бонусы в виде финансирования и помощи экспертами оказываются недостаточными, чтобы государства Африки согласились сдерживать наплыв мигрантов.

Более того, отношения Евросоюза с африканскими странами осложняются из-за противостояния по миграционной проблеме, что угрожает, кроме всего прочего, заключению нового рамочного соглашения, которое должно прийти на смену Договору Котону, регулирующему отношения ЕС и стран АКТ.

Таким образом, компромисс, которого достигли лидеры государств и правительств на июньском саммите, имел значение больше для сглаживания их обострившихся противоречий, чем для реального решения миграционной проблемы. Однако, проявив слабость по отношению к Вишеградской группе и приняв решения в угоду ей, лидеры ЕС восстановили против себя южные страны, прежде всего Италию, жители которых не меньше, чем вишеградцы, хотят избавиться от непрошенных гостей. Новое правительство Италии решило пойти другим путем, чем предыдущие, ориентируясь на пример поведения премьер-министра Венгрии Орбана, которое оказалось выигрышным для страны.

Жаркое миграционное лето перешло в столь же жаркую осень. На неформальном саммите в Зальцбурге в сентябре лидеры ЕС не касались противоречивых сюжетов распределения мигрантов, реформы системы убежища или создания региональных платформ. Они отвлеклись на другое, более для них привлекательное предложение Комиссии — усиление функций Агентства охраны сухопутных и морских границ для заслона миграционным потокам. Впрочем, и в этом вопросе есть подводные камни, которые обязательно проявятся: баланс национальных и наднациональных компетенций в защите общей границы ЕС.

НОВЫЕ ПРОЕКТЫ ПРОДВИНУТОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: СЦЕНАРИЙ № 3 СТАНОВИТСЯ РЕАЛЬНОСТЬЮ?

Людмила Олеговна Бабынина

кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель
Центра политической интеграции ИЕ РАН

В марте 2017 года Европейская комиссия представила «Белую книгу»¹, в которой предложила пять сценариев будущего развития ЕС. Предложения варьируются от поддержания функционирования только Единого внутреннего рынка (ЕВР) до мощного скачка в углублении интеграционного строительства. Третий сценарий предполагает, что на фоне устойчивого развития ЕВР продвижение интеграции в других сферах будет осуществляться не всеми государствами-членами, а только заинтересованными в этом. Таким образом, будет задействован механизм продвинутого (для сферы обороны — постоянного структурированного) сотрудничества, при котором группа стран ЕС продвигает какой-либо интеграционный проект вне зависимости от желания или возможности участвовать в нем других государств-членов, и таких проектов может быть несколько.

Механизм продвинутого сотрудничества в договорах ЕС

Продвинутое сотрудничество — относительно новый механизм, положения о котором впервые были прописаны в Амстердамском договоре, а затем реформированы в Ниццком и Лиссабонском. В последнем были четко очерчены цели, задачи и рамки применения продвинутого сотрудничества, упрощена процедура его запуска². В договоре обозначена основная задача таких проектов — «служить продвижению целей Союза и усиливать процесс интеграции», и от-

¹ European Commission. White Paper on the Future of Europe. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (дата обращения 15.09.2018).

² Consolidated Versions of The Treaty on the European Union. TEU. Art. 20 // Official Journal. C 83. 2010. 30.03.

мечено, что они должны использоваться только в качестве последнего средства, когда цели Союза не могут быть достигнуты всеми государствами ЕС. Продвинутое сотрудничество не может применяться в областях исключительной компетенции Союза, и должно быть открыто для всех государств-членов, минимальное число участников данных проектов определено в девять государств и не зависит от численности Союза в целом.

Решения, принимаемые в рамках продвинутого сотрудничества, не являются частью *acquis communautaire*, поэтому не обязательны для выполнения странами — кандидатами на вступление в ЕС и применяются только к участникам проекта. В обсуждении законодательства в рамках действующего продвинутого сотрудничества могут принимать участие все государства — члены ЕС, но в принятии решений — только участники продвинутого сотрудничества. Однако это утверждение относится только к Совету, поскольку Комиссия и Парламент работают как обычно в полном составе. Продвинутое сотрудничество не должно подрывать функционирование единого внутреннего рынка, экономическое и социальное сплочение государств-членов, создавать дискриминацию и ограничения в торговле между ними и нарушать условия конкуренции в ЕС³.

В области Общей внешней политики и политики безопасности продвинутое сотрудничество было введено Ниццким договором. Согласно Лиссабонскому договору, данное направление взаимодействия имеет наименьшие ограничения для создания продвинутых проектов. При запуске продвинутого сотрудничества здесь применяется особая процедура, в которой главная роль отводится Совету, а участие Комиссии и Парламента минимально⁴. В сфере обороны появился аналог продвинутого сотрудничества — постоянное структурированное сотрудничество, учредить которое значительно проще⁵.

В Лиссабонском договоре добавлены также новые правила, дающие возможность в упрощённом режиме применять продвинутое

³ Consolidated Versions of The Treaty on the European Union. TFEU. Art. 326 // Official Journal C 83. 2010. 30.03.

⁴ Consolidated Versions of The Treaty on the European Union. TFEU. Art. 329.2 // Official Journal C 83. 2010. 30.03.

⁵ Consolidated Versions of The Treaty on the European Union. TEU. Art. 42.6, 46 // Official Journal C 83. 2010. 30.03.

сотрудничество в случае непреодолимых разногласий по проектам при взаимодействии по уголовным вопросам, в области полицейского сотрудничества и при создании Европейской прокуратуры⁶. Таким образом, в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия появилась законодательным образом прописанная возможность обойти достаточно жёсткие условия запуска продвинутого сотрудничества⁷.

Реализация проектов продвинутого сотрудничества

Долгое время механизм продвинутого сотрудничества не применялся на практике, однако в последние годы число таких проектов неуклонно растёт, причем в различных сферах. К настоящему времени уже законодательно согласована работа пяти проектов и ещё два находятся в стадии обсуждения.

Дебютными стали проекты о правилах развода интернациональных супружеских пар⁸, одобренный в декабре 2010 года, и о регистрации патентов⁹, запущенный в 2012 году. В первом из них в настоящее время участвуют 17 государств-членов, во втором — 26¹⁰. Причём к системе регистрации патентов уже во время его работы присоединилась Италия, которая изначально выступала против данного проекта из-за отсутствия итальянского языка¹¹. Затем наступило некоторое затишье.

⁶ Consolidated Versions of The Treaty on the European Union. TFEU. Art. 82.3, 83.3, 86.1, 87.3 // Official Journal C 83. 2010. 30.03.

⁷ *Потемкина О. Ю.* Лиссабонский договор: Реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции // Актуальные проблемы Европы. Евросоюз: политическое измерение интеграции. М.: ИНИОН, 2010. № 2. С. 102–122.

⁸ Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation // Official Journal L343/10. 2010. 29.12.

⁹ Council Regulation (EU) No 1260/2012 of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements // Official Journal L 361/89. 2012. 31.12.

¹⁰ Не участвуют Испания и Хорватия.

¹¹ Подробнее об этих проектах см.: *Бабынина Л. О.* Применение продвинутого сотрудничества — новый тренд развития Европейского союза // Вестник МГИМО-Университета. № 4 (37). С. 148–154.

Проект введения налога на транзакции через продвинутое сотрудничество, запрос на который был подан 10 государствами — членами ЕС ещё в 2012 году, до сих пор не реализован. Идея введения налога Тобина вызывает много вопросов, поскольку, согласно положениям Лиссабонского договора, продвинутое сотрудничество не должно нарушать правила свободной конкуренции в рамках ЕВР. Страны, заблокировавшие изначально предложение Комиссии о введении данного налога в рамках всего ЕС, опасаются, что применение налога продвинутой группой будет иметь экстратерриториальный эффект и компаниям из стран, не участвующих в проекте, придется платить как собственные налоги, так и налог на транзакции. Основное возражение не желающих принимать участие стран состоит в том, что введение налога на транзакции группой государств может способствовать оттоку капитала в те страны, где его нет, поэтому данную идею нужно реализовывать минимум для всего Евросоюза, а лучше на международном уровне. В настоящее время проект находится на согласовании в Совете ЭКОФИН, хотя он получил поддержку со стороны Европарламента и Суда ЕС¹².

Новый всплеск пришёлся на 2016–2017 годы, когда были запущены два проекта продвинутого сотрудничества и первое в истории ЕС постоянное структурированное сотрудничество (PESCO), а также инициирован проект по разработке Европейской системы суперкомпьютеров¹³, которую Комиссия также рассматривает как продвинутое сотрудничество¹⁴.

Летом 2016 года было принято решение о запуске продвинутого сотрудничества, установившего правила раздела или передачи

¹² Case C-209/13. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union // Judgment of the Court. 2014. 30 April; European Parliament. Legislative train schedule. URL: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-taxation/file-financial-transaction-tax> (дата обращения 15.09.2018).

¹³ The European declaration on High-Performance Computing. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-declaration-high-performance-computing> (дата обращения 15.09.2018).

¹⁴ European Commission. Enhanced cooperation factsheet. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/enhanced-cooperation-factsheet-tallinn_en.pdf (дата обращения 15.09.2018).

супружеской собственности для интернациональных супружеских пар¹⁵. Подобно проекту о правилах развода интернациональных супружеских пар, данное продвинутое сотрудничество поможет установить чёткие правила для супругов из разных стран в случае развода или смерти и положить конец параллельным, иногда противоречивым разбирательствам в различных государствах-членах, например по имущественным или банковским счетам. В проекте участвует 17 государств ЕС¹⁶. Для граждан участвующих стран данное законодательство очевидно упростит решение болезненных вопросов.

Осенью 2017 года Совет и Парламент дали зелёный свет учреждению Европейской прокуратуры, которая будет заниматься трансграничными преступлениями, связанными с расходом денег из бюджета ЕС, поступающими через структурные фонды, а также расследовать мошенничества, связанные с уплатой с НДС¹⁷. Однако Комиссия и некоторые лидеры государств-членов выступили с предложением расширить полномочия Европейской прокуратуры, чтобы иметь возможность расследовать другие трансграничные преступления¹⁸. Возможность создания Европейской прокуратуры через механизм продвинутого сотрудничества была прописана в Лиссабонском договоре¹⁹, но Комиссия предприняла попытку учредить данную структуру в рамках всего Евросоюза. Однако в 2013 году парламенты 11 государств-членов пришли к заключению, что законопроект нарушает принцип субсидиарности. В результате Комиссия решила

¹⁵ Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes // Official Journal. L 183/1. 2016. 08.07.

¹⁶ Состав не полностью совпадает с проектом о правилах развода интернациональных супружеских пар.

¹⁷ Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') // Official Journal L 283/1. 2017. 12.01.

¹⁸ *Потемкина О. Ю.* Европейская прокуратура как пример продвинутого сотрудничества стран Евросоюза // Европейский союз: факты и комментарии. 2017. № 90, октябрь—декабрь. URL: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/90.pdf (дата обращения 15.09.2018).

¹⁹ Consolidated Versions of The Treaty on the European Union. TFEU. Art. 86 // Official Journal C 83. 2010.30.03.

использовать оговорённую в Лиссабонском договоре возможность и реализовать проект через механизм продвинутого сотрудничества²⁰.

Запрос на учреждение Европейской прокуратуры в итоге подали 20 государств-членов. В настоящее время в проекте участвуют 22 страны ЕС, однако реальная эффективность данного органа напрямую зависит от распространения его полномочий на все государства — члены ЕС. В сентябре 2018 года Комиссия выступила с предложением²¹ расширить полномочия прокуратуры на преступления, связанные с терроризмом, если они затрагивают больше чем одно государство Союза. Свою инициативу Комиссия обосновала тем, что в настоящее время нет общего для ЕС подхода к расследованию, судебному преследованию и вынесению решений по трансграничным делам, связанным с терроризмом. Решение должен принять Совет в мае будущего года. Предполагается, что полноценно Европейская прокуратура начнёт свою работу в 2020 году.

Большой резонанс вызвало учреждение первого в истории ЕС постоянного структурированного сотрудничества в декабре 2017 года²² — PESCO. Цель проекта состоит в том, чтобы его участники совместно развивали оборонный потенциал и сделали его доступным для военных операций ЕС. Таким образом, оборонные расходы будут использоваться максимально эффективно. В PESCO участвуют 25 стран ЕС, в числе которых все нейтральные страны объединения. Не принимать участие в проекте решили выходящая из ЕС Великобритания, не имеющая возможности участвовать в оборонных проектах ЕС Дания и Мальта. В марте 2018 года Совет принял²³ дорожную карту по развитию PESCO

²⁰ Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') // Official Journal. L 283/1. 2017. 31.10.

²¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council. A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes. Brussels, 12.9.2018 COM(2018) 641 final.

²² Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States // Official Journal. L 331/57. 2017. 14.12.

²³ Council Recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO. Brussels, 6 March 2018; Council decision establishing the list of projects to be developed under PESCO. Brussels, 6 March 2018.

и определил для реализации первые 17 проектов. Они охватывают такие области, как профессиональная подготовка, развитие потенциала и оперативная готовность в области обороны. Показательно, что PESCO открыто для участия третьих стран, но при автономии ЕС в принятии решений. Потенциально это даст возможность Великобритании после выхода из состава Союза присоединиться к нему.

Выводы

Учреждение Европейской прокуратуры и PESCO означает только начало работы данных проектов. Развитие этих инициатив происходит постоянно, как за счёт содержательного наполнения, так и за счёт расширения состава участников.

Продвинутое сотрудничество часто осуществляется по схеме, когда Комиссия выступает с законодательным предложением, которое не находит одобрения у какой-то части государств-членов, но активно поддерживается другими участниками интеграции. Использование продвинутого сотрудничества востребовано также в тех областях, где сохранено единогласие в Совете, в качестве способа обойти несогласных, не тормозя реализацию спорных проектов.

Важно, что проекты продвинутого сотрудничества реализуются в различных сферах взаимодействия, при этом некоторые из них носят в значительной степени технический характер, а часть обладает большим политическим потенциалом. В качестве иллюстрации к проектам первого типа можно отнести правила развода интернациональных супружеских пар, правила раздела или передачи собственности и банковских счетов для них, создание системы регистрации патентов. В то же время проекты создания Европейской прокуратуры и PESCO очевидно продвигают политическую интеграцию, поэтому здесь очень важно большое число участников.

Существующий опыт применения продвинутого сотрудничества демонстрирует очевидную заинтересованность институтов ЕС — Комиссии, Совета, Суда и даже Парламента — в реализации подобных проектов.

К положительным факторам развития проектов продвинутого сотрудничества можно отнести тот факт, что в каждом случае число

участников в настоящее время стало больше, чем было при запуске. Если к проекту присоединятся все государства-члены, то он может изменить статус и стать частью права ЕС. Однако пока такие перспективы просматриваются только для системы регистрации патентов. В то же время в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия нужно иметь в виду, что три страны — Великобритания, Ирландия и Дания — имеют исключения, поэтому участие остальных 25 государств в проектах продвинутого сотрудничества может быть максимальным.

К настоящему времени практика реализации проектов продвинутого сотрудничества достаточно успешна и теоретически позволяет говорить о возможности развития ЕС согласно третьему сценарию, предложенному Комиссией. Однако здесь следует учитывать, что использование продвинутого сотрудничества может иметь не только позитивные, но и негативные последствия. Оно усложняет структуру управления и конфигурацию Союза, создаёт различные правовые режимы для разных групп стран, может служить инструментом исключения несогласных государств-членов. Само наличие механизма продвинутого сотрудничества меняет логику развития интеграции, поскольку предполагает усиление дифференциации в ЕС. С другой стороны, оно позволяет продвигать интеграцию в различных направлениях, выступая в качестве площадки для апробации спорных проектов. Логично было бы его использовать наряду с другими возможностями развития и согласно прописанным в Договоре правилам как средство продвижения целей Союза, когда они не могут быть достигнуты всеми государствами-членами.

О НОВЫХ ПОДХОДАХ ЕС В СФЕРЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩИ В КРИЗИСНЫХ РЕГИОНАХ МИРА В ПАРТНЁРСТВЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Игорь Николаевич Щербак

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник ИЕ РАН

Статья посвящена новой стратегии ЕС применительно к чрезвычайным кризисным ситуациям и масштабным стихийным бедствиям. Особое внимание уделено подходу Брюсселя к комплексному использованию чрезвычайной помощи для целей раннего предупреждения кризисных ситуаций и обеспечения социально-экономического восстановления и развития пострадавших стран в долгосрочной перспективе. Анализируется тактика ЕС по использованию ресурсов и экспертных возможностей международных организаций системы ООН в целях усиления своего влияния в кризисных регионах мира. На основе изучения практики ЕС в сфере чрезвычайной помощи сформулированы рекомендации для российских структур, занимающихся решением сходных задач.

Новую стратегию ЕС в сфере реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации отличает высокая степень использования коммуникационных технологий (большая дата) и технических средств мониторинга в целях раннего предупреждения и прогнозирования стихийных бедствий и конфликтов, несущих угрозу продовольственной безопасности. Такой подход вписывается в рамки обозначенных Брюсселем приоритетов по укреплению устойчивости и способности к адаптации «кризисных» государств и обществ в условиях растущей дестабилизации международной ситуации и проблем с продовольственной безопасностью.

Особая роль в системе ЕС в сфере раннего предупреждения и управления чрезвычайными ситуациями отводится Службе управления чрезвычайными ситуациями (так называемая система “Copernicus EMS”). Ключевой компонент этой системы состоит из трёх глобальных мониторинговых служб раннего предупреждения чрезвычайных ситуаций: глобальная система обнаружения наводнений (GloFAS), информационная система обнаружения лесных

пожаров (EFFIS), глобальная система наблюдения за опустыниванием (GDO). Служба управления чрезвычайными ситуациями направляет (на безвозмездной основе) полученные результаты спутникового мониторинга (как накануне, так и в ходе чрезвычайной ситуации) национальным органам по защите гражданского населения и международным гуманитарным агентствам для своевременного принятия мер по подготовке к чрезвычайным ситуациям и эффективного управления гуманитарной помощью. Данная служба напрямую подчиняется Европейской комиссии (через совместный исследовательский центр). Вместе с тем абсолютным приоритетом в работе данной службы является обеспечение прежде всего интересов ЕС — в плане эффективного планирования первоочередных направлений и объёмов оказания гуманитарной помощи и координации с международными организациями.

Важная роль в технической поддержке гуманитарного содействия по линии ЕС отводится Координационному центру по оказанию чрезвычайной помощи (ERCC) — ядру механизма ЕС по гражданской защите. На центр возложена задача сбора и анализа поступающей информации (как в Европе, так и за ее пределами) в режиме реального времени по всему спектру чрезвычайных ситуаций (мониторинг стихийных бедствий, подготовка развёртывания гуманитарной помощи и определение основных направлений координации совместных действий с пострадавшими странами). Создание такого центра позволило ЕС перейти к долгосрочному планированию при оказании гуманитарной помощи, что значительно повысило ее эффективность.

При оказании чрезвычайной помощи ЕС делает упор на комплексный, интегрированный подход, который объединяет саму помощь с элементами краткосрочного и долгосрочного развития. Чрезвычайная помощь, помимо гуманитарных аспектов, всё больше подчиняется задачам раннего предупреждения кризисов и заблаговременного купирования таких негативных последствий, как деградация государственного управления в кризисных регионах и масштабная миграция в Европу.

Важным элементом стратегии является активное использование ЕС потенциала и возможностей международных организаций в качестве партнёров при оказании чрезвычайной помощи. Предпочтение при этом отдаётся международным организациям системы ООН,

занимающимся решением сходных задач и имеющим разветвлённое «полевое» присутствие, в том числе в кризисных регионах мира.

Особый интерес в этом плане представляет развитие ЕС привилегированного партнёрства с Сельскохозяйственной и Продовольственной организацией ООН (ФАО).

Партнёрство ФАО и ЕС основано на единстве концептуальных подходов к оказанию чрезвычайной помощи, когда упор делается на раннее прогнозирование кризисных ситуаций и оказание помощи пострадавшим странам. Взаимодействие ЕС с ФАО всё больше опирается на механизмы оперативного финансирования чрезвычайной помощи, включая обмен данными, а также совместное использование технических инструментов. Статус ФАО как нейтральной международной организации позволяет ЕС использовать партнёрство с ней не только по прямому назначению, но и в целях усиления своего влияния в различных регионах мира.

В июне 2017 года Евросоюз кардинально изменил свой подход к оказанию чрезвычайной помощи странам, пострадавшим в результате стихийных бедствий и вооружённых конфликтов. 7 июня 2017 года Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини огласила новую стратегию ЕС по укреплению устойчивости уязвимых государств и обществ, находящихся под сильным и долговременным давлением гуманитарных, климатических и военных кризисов¹. Новая стратегия знаменует переход от традиционного сдерживания кризисов к структурированному подходу, нацеленному на заблаговременное выявление и купирование факторов уязвимости. В Евросоюзе пришли к выводу, что в настоящее время уже не следует разграничивать гуманитарную помощь и помощь развитию. «Структурная хрупкость» жертв стихийных бедствий и конфликтов, влекущая за собой краткосрочные и долговременные социально-экономические и политические последствия, должна быть предметом более тщательного анализа, с тем чтобы разорвать повторяющийся цикл чрезвычайных ситуаций. Поэтому первоочередная задача ЕС — приспособить нынешнюю модель оказания чрезвычайной помощи к современной ситуации, когда со-

¹ Strategic Approach to Resilience in the EU's external action // Joint Communication to the European Parliament and the Council. Brussels. 2017. 07.06. P. 23–24.

четание ряда неблагоприятных факторов (голод, хронические наводнения и засухи, вооружённые конфликты, потоки вынужденных мигрантов и т. д.) лишает стабильности целые регионы.

К новым подходам ЕС к оказанию гуманитарной помощи можно отнести существенное увеличение финансирования образования в условиях чрезвычайных ситуаций и кризисов (по данным ЕС, почти 75 млн детей школьного возраста в кризисных регионах мира, охватывающих 35 стран, испытывают трудности с доступом к образованию) до 10% от общего бюджета гуманитарной помощи по состоянию на 2019 год. В июне 2018 года Еврокомиссия приняла соответствующую рамочную концепцию, официально закрепившую линию Брюсселя на поддержку образования для детей в кризисных регионах. При этом крупнейший транш помощи (84 млн евро) приходится на Турцию (обучение почти 300 тыс. детей-беженцев — потенциальных мигрантов в ЕС — в транзитных лагерях).

В бюджете ЕС на 2016—2020 годы на предоставление чрезвычайной помощи выделено 525 млн евро. Решение о выделении помощи принимается структурами ЕС в два этапа. На первом на основе поступившей информации идентифицируются потенциальные потребители помощи. На втором проводится детальный анализ ситуации в предварительно включённых в список странах. При этом предпочтение отдаётся странам и регионам с тяжёлой социально-экономической ситуацией, где имеют место конфликты или масштабные стихийные бедствия. В 2018 году из 70 стран, изначально включённых в список для оказания помощи, приоритет получили 20 государств, находящихся в кризисной зоне (Сомали, Эфиопия, Южный Судан, Эритрея, Гватемала, Гондурас, ЦАР, Либерия и т. д.).

Новая стратегия ЕС делает упор на улучшение мониторинга и раннюю диагностику кризисных ситуаций. В этих целях планируется повысить эффективность европейской Системы раннего предупреждения конфликтов в тесном взаимодействии с институтами ООН, включая ФАО (система в настоящее время ориентирована на долгосрочное прогнозирование во временном диапазоне до 4 лет, предполагается дополнить ее механизмом краткосрочного прогнозирования до 3—6 месяцев). Одновременно планируется усилить координацию совместных действий с институтами ООН для выработки общих подходов к обмену информацией и опытом в реализации концепции

«устойчивости» в кризисных регионах мира, а также интегрировать данную концепцию в программную и финансовую деятельность ЕС и партнёрских структур ООН при оказании чрезвычайной гуманитарной помощи.

Судя по документам ЕС, в подходе к оказанию чрезвычайной помощи при гуманитарных катастрофах и конфликтах как по линии самого Брюсселя, так и через институты ООН, включая ФАО, определяющей становится концепция «устойчивости». Складывается впечатление, что активное продвижение Евросоюзом упомянутой концепции объясняется прежде всего стремлением Брюсселя повысить эффективность своей чрезвычайной помощи, с тем чтобы, вопреки сокращению финансовых ресурсов, укрепить своё влияние в регионах с высокой нестабильностью, как провозглашает Глобальная стратегия ЕС.

Логично предположить, что Евросоюз будет настаивать на том, чтобы финансируемые из его бюджета международные проекты соответствовали концепции устойчивости и её руководящим принципам.

В своей новой стратегии по оказанию чрезвычайной помощи ЕС активно опирается на партнёрство с ООН и ведущими организациями системы ООН и, прежде всего, с ФАО.

ФАО накопила значительный опыт реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации в сфере продовольственной безопасности и сельского хозяйства. Организация участвует в оказании помощи общинам в подготовке, предотвращении и уменьшении риска в контексте стихийных бедствий и конфликтов.

Оперативным реагированием на чрезвычайные ситуации, включая координацию международной гуманитарной помощи, занимаются Координационный центр ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и Глобальный кластер по продовольственной безопасности (совместный механизм ФАО и Всемирной продовольственной программы).

В сфере раннего предупреждения чрезвычайных ситуаций и угроз продовольственной безопасности ФАО в значительной степени полагается на сотрудничество с ЕС. В частности, римская штаб-квартира организации получает информацию от Мониторинговой миссии сельскохозяйственных ресурсов (MARS) ЕС, которая

специализируется на прогнозах развития сельского хозяйства в кризисных регионах. Кооперацией с ФАО и другими организациями ООН занимается также Система координации и предупреждения о глобальных чрезвычайных ситуациях ЕС (GDACS). Данная система собирает информацию о чрезвычайных ситуациях в мире (землетрясения, цунами, циклоны, наводнения, извержения вулканов) и даёт рекомендации для оптимальной координации международных действий по оказанию эффективной помощи.

Выводы

Новая стратегия ЕС в сфере оказания чрезвычайной помощи в кризисных регионах может представлять интерес для заинтересованных российских ведомств (МИД, МЧС, Россотрудничество, Минфин и т. д.) при выстраивании современной модели такого рода помощи. Эффективность чрезвычайной помощи, предоставляемой Российской Федерацией, может существенно возрасти при ставке на интеграцию в ней элементов помощи и социально-экономического восстановления пострадавших стран в результате вооруженных конфликтов или масштабных стихийных бедствий.

Важно соотносить оказание чрезвычайной помощи с задачей раннего предупреждения кризисных ситуаций в регионах, представляющих стратегический интерес для России. Это может быть обеспечено путём задействования национальных и международных технических инструментов и информационных систем раннего прогнозирования кризисных ситуаций и мониторинга эффективности предоставленной помощи.

При этом важно учитывать, что наибольший эффект от чрезвычайной помощи достигается в случае, когда она направлена не только на поставку необходимых материалов и услуг, а в первую очередь на укрепление способности пострадавших государств восстанавливать социально-экономический потенциал собственными силами.

Стратегически выигрышным может стать продолжение линии на углубление сотрудничества России с международными организациями системы ООН, прежде всего с ФАО. В статусе политически нейтральной международной организации ФАО обладает целым

рядом уникальных ценных качеств, включая масштабное присутствие в регионах мира, наличие современной системы финансового аудита, высокий уровень квалификации кадров и т. д. Эти сравнительные преимущества открывают для России дополнительные возможности использовать партнёрство с ФАО как эффективный инструмент не только для оказания чрезвычайной помощи и содействия в развитии, но и для «мягкого» проецирования своих интересов в различных регионах мира.

АВСТРИЯ—ЕВРОСОЮЗ: ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО С ВЕНСКИМ АКЦЕНТОМ

Владимир Яковлевич Швейцер

доктор исторических наук, руководитель Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН

Во втором полугодии 2018 года Австрия, как это принято в Евросоюзе, стала по ротации председателем Совета ЕС. Это накладывает на политическое руководство страны функции координатора не только текущей политики ЕС, но и всего комплекса внешнеполитических проблем, а также сложных взаимоотношений членов этого объединения. Прошедшие месяцы определили возможности небольшого центральноевропейского государства в деле поиска Евросоюзом решений насущных вопросов европейской и мировой политики.

Нынешнее председательство явилось для Австрии третьим с момента её вхождения в 1995 году в число членов Евросоюза. В первый раз эту функцию она выполняла во втором полугодии 1998 года при канцлере социал-демократе В. Климе. Следующим ротационным главой Совета ЕС стал лидер Народной партии В. Шюссель (июль—декабрь 2006 года)¹. И вот теперь, двенадцать лет спустя, этот пост занял другой лидер Австрийской народной партии (АНП) С. Курц. Как и его предшественники, он был обязан не только развивать стратегические направления политики Евросоюза, но и оперативно реагировать на весь комплекс проблем, возникающих в Европе и в мире в срок своего временного мандата. При этом Курц находился в режиме постоянного согласования своих действий не только с высшим руководством ЕС, но и с партнёром своей партии по правительству — Австрийской партией свободы (АПС). Последнее обстоятельство могло потенциально осложнить посреднические функции Курца, поскольку АПС по целому ряду проблем, связанных прежде всего с Евросоюзом, имела позиции, отличные от курса европейских консерваторов.

¹ Государства альпийского региона и страны Бенилюкса в меняющейся Европе. М.: Весь мир, 2009. С. 101—114.

Генеральная репетиция

Фигура С. Курца как нового лидера Австрии была достаточно нетипична для политической жизни Второй республики. Его предшественники как в собственной партии — АНП, так и в рядах постоянного коалиционного партнёра, социал-демократов — делали карьеру главным образом в сфере внутренней политики. С. Курц, ещё не получив высшего образования, стал в 2010 году статс-секретарём в министерстве по делам Европы, интеграции и внешних сношений — таково пространное название австрийского МИДа. В 2013 году, в возрасте 27 лет, он возглавил этот важнейший орган австрийского правительства. К 1 января 2017 года подоспел новый пост для молодого министра. Австрия по ротации на год стала председательствовать в ОБСЕ, где традиционно первым лицом становится именно глава национального внешнеполитического ведомства. Заметим, что с момента учреждения штаб-квартира ОБСЕ располагалась в Вене.

Уже в своих первых выступлениях и в «программе действий» на 2017 год С. Курц обозначил стратегические приоритеты австрийского председательства. Как представитель нейтральной страны, находящейся в центре Европе, он вполне естественно сделал упор на развитие диалога Востока и Запада, предполагающего решение проблем, возникших в последнее время. Взяв в качестве примера ситуацию в Украине, Нагорном Карабахе и Приднестровье, Курц утверждал, что все эти крайне токсичные для Европы и мира зоны конфликтов не должны иметь военного решения. Вторым направлением работы ОБСЕ Курц считал решительное противодействие радикальным взглядам и экстремизму, имеющим в Европе различные идейно-политические оттенки. Третьим по счёту, но отнюдь не по значению для Европы С. Курц назвал преодоление миграционного кризиса.

Эти основные положения своего курса С. Курц конкретизировал в последующие месяцы своего председательствования рядом важных новаций. Прежде всего это касалось проблемы беженцев, которую глава австрийского МИДа предлагал решать тремя способами. Во-первых, созданием лагерей вне Европы для тех, кто хочет покинуть родину. Во-вторых, установкой постранового лимита для беженцев, обязательного к выполнению всеми членами ЕС. В-третьих, обеспечением скорейшего выдворения из Европы тех, кто представляет

действительную угрозу коренным жителям Старого Света. В этой связи Курц призывал координировать работу спецслужб по выявлению экстремистов и пресечению их деятельности. Для контроля над ситуацией в этом вопросе Курц учредил должность спецпредставителя ОБСЕ, которым стал австрийский дипломат П. Нойман.

Тема диалога по животрепещущим проблемам Европы конкретизировалась им прежде всего в связи с событиями в Украине. Он полагал, что никакой альтернативы Минским договорённостям нет и быть не может. Сотрудничество с Россией он считал чрезвычайно важным. В принципе, он считал вполне реальным постепенный отказ ЕС от санкций в случае каких-либо подвижек со стороны России в деле реализации Минских договорённостей. При этом С. Курц не предлагал никакой «дорожной карты», считая проблему Донбасса крайне сложной и не решаемой в одночасье. Отметим, что уже в начале января 2017 года Курц как председатель ОБСЕ посетил Донбасс, лично ознакомившись с ситуацией в регионе. На связанные с ним темы Курц беседовал с главой МИД России С. Лавровым в январе.

Первые месяцы пребывания С. Курца на посту председателя ОБСЕ показали его значительный интерес как к традиционным конфликтным зонам европейской политики, так и к проблемам, возникшим совсем недавно. В частности, он достаточно негативно оценивал перспективы вступления Турции в Евросоюз, объясняя свою позицию как внутренней политикой Р. Эрдогана, так и его вмешательством в дела Сирии². Негативных оценок заслуживал, по словам Курца, и Д. Трамп, прежде всего из-за его антиевропейской политики санкций. Озабочен был Курц и темой выхода Великобритании из ЕС, полагая, что разрыв Великобритании с Евросоюзом нанесёт ущерб обеим сторонам.

Новые политические горизонты

Широкий диапазон внешнеполитической активности С. Курца повысил его авторитет как в Австрии, так и в Европе. В собственной партии он уже в мае 2017 года сменил на посту лидера Р. Миттерленера.

² Welt am Sonntag. 2017. 23.07.

Следующим его политическим манёвром стал разрыв с прежним коалиционным партнёром — социал-демократами. После досрочных парламентских выборов в октябре 2017 года, на которых АНП победила, Курц без долгих колебаний пошёл на создание малой коалиции с националистической Партией свободы, став федеральным канцлером Австрии. Программа нового правительства была сбалансирована таким образом, чтобы у лидеров Евросоюза не возникло серьёзных возражений против вхождения в кабинет министров ранее нерукопожатных австрийских националистов. Тем более что все вопросы взаимоотношений Австрии с ЕС Курц сосредоточил в подчинённом ему Ведомстве федерального канцлера. Министром иностранных дел стала беспартийная К. Кнайсль — эксперт по ближневосточным делам.

Тем не менее в правительственной программе с патетическим названием «Вместе. Для нашей Австрии» были сделаны некоторые оговорки, свидетельствовавшие о потенциально возможном появлении особой позиции Австрии при решении общеевропейских проблем. В частности, предполагалось проведение референдумов по проблемам, где мнения ЕС и Австрии могут не совпадать. По иммиграционной тематике документ озвучивал гораздо более жёсткие формулировки, чем это принято в странах Евросоюза. В отношении антироссийских санкций Австрия, согласно программе, выглядит не как безропотный участник санкционной политики, а как посредник между Западом и Россией³.

Посредник-партнёр

Тема посредничества в конфликтных ситуациях вообще стала приоритетной в первый год канцлерства С. Курца. Этот «третий путь» представлялся ему вполне соответствующим роли и месту Австрии в Европе и мире. Более того, он вполне вписывался в контекст геополитической роли небольшого центральноевропейского государства, не связанного обязательствами оборонительного характера с военно-политическим блоком НАТО. Историческая роль активного нейтралитета, не замыкавшегося, как соседняя Швейцария, в сугубо

³ Австрийская партия свободы: путь во власть // Современная Европа. 2018. № 2. С. 113.

национальных проблемах и не ставившегося никем в Австрии под сомнение, как это имеет место сегодня в Швеции и Финляндии, давала стране возможность периодически подчёркивать свою значимость не только в европейских, но и в международных делах.

Никогда не занимая открыто антиамериканскую позицию, новый канцлер Австрии был весьма критичен к конкретным действиям Д. Трампа, особенно если они, как это имело место в ситуации с проблемой пошлин на сталелитейный экспорт, непосредственно касались экономических интересов Австрии. При этом С. Курц постоянно подчёркивал важность стратегического партнёрства с США, не ставя знака равенства между страной и тем, кто её возглавляет в данный момент. Что касается России, то канцлер Австрии, вопреки принятой в ЕС после весны 2014 года практике, не прекращал личные контакты с В. Путиным, используя для этого как официальные каналы, так и ситуационные обстоятельства (например, участие Путина в свадебной церемонии К. Кнайсель).

Посреднические усилия С. Курца подкреплялись его вполне разумными действиями, подчас совершаемыми не в унисон с пожеланиями большинства в Евросоюзе. Так, Австрия одна из немногих в ЕС не пошла на высылку, хотя бы и символическую, российских дипломатов в связи с делом Скрипаля. Более того, К. Кнайсель полагала, что в случае желания России и Великобритании Австрия могла бы выступать в этом деле в качестве посредника. Лидеры Австрии постоянно находились в числе тех политиков-реалистов в Евросоюзе, кто видел положительные стороны сотрудничества с Россией. Австрийцы также поддержали позиции большинства ЕС, касательно отношений с Ираном, которые с точки зрения Трампа должны существовать лишь в санкционном режиме. По сирийской проблеме Австрия выступала за диалог всех вовлечённых в конфликт сторон, а не за одностороннюю поддержку тех, кто противостоит режиму Б. Асада.

Новое председательство

С 1 июля по 31 декабря 2018 г. Австрия опять получила возможность стать посредником в политической жизни Европы. Если в 2017 году многие замыслы и планы С. Курца не осуществились

в связи с обострившейся внутривосточной ситуацией в Австрии, то теперь ничто не мешает вновь предложить Старому Свету новые амбициозные национальные инициативы. Тем более что ротационное председательство в Совете ЕС было более весомым, чем лидерство в ОБСЕ — организации, которая в последние десятилетия превратилась в форум по обмену мнениями.

Как это принято в Евросоюзе, новая страна-председатель предложила свою шкалу приоритетов на ближайшие полгода. Особое место в ней заняли вопросы миграционного кризиса, не были обойдены вниманием и темы конфликтов на Украине и Ближнем Востоке. Своё место заняли и традиционные темы энергетической безопасности, занятости, социальной политики. Австрия чётко заявила о необходимости развития партнёрства с Россией по вышеназванным проблемам. Вполне сбалансированно выстраивался диалог с США, несмотря на явный антиевропеизм Д. Трампа в экономической сфере.

Естественно, главное внимание Австрии было сфокусировано на европейских делах. И здесь Вена сосредоточилась не столько на фиксации уже известных позиций по сохранению согласия в Союзе, сколько на конкретных действиях, способных как-то разрядить кризисную ситуацию. Австрия объявила о проведении 20 сентября в Зальцбурге неформального саммита ЕС. За несколько дней до этого события С. Курц провёл в Париже переговоры с Э. Макроном, которого он считает наиболее близким ему по взглядам на Европу лидером ЕС. Но ни переговоры с президентом Франции, ни встреча в Зальцбурге не добавили оптимизма С. Курцу. «На сегодняшний день имеется слишком много очагов напряжённости внутри ЕС — между Востоком и Западом, между Севером и Югом», — с горечью резюмировал Курц⁴.

Канцлер Австрии считает, что, не выработав стратегию по иммиграционному вопросу, не найдя с Великобританией общего знаменателя по теме её выхода из ЕС, не отказавшись от национального эгоизма по многим другим проблемам Европы и мира, нельзя гарантировать поступательное развитие Евросоюза. Есть проблемы и во взаимоотношениях Австрии с её соседями — членами ЕС. Пока нет ясности в вопросе создания лагерей для нелегалов в Баварии, откуда

⁴ Die Presse. 2018. 17.09.

они при определённых обстоятельствах могут вновь оказаться в Австрии. Та же тема усложнила австро-итальянские отношения, причём к вопросу о переходе нелегалами государственной границы добавилась вечная тема Южного Тироля, немецкоязычной части Италии. Наконец, планы ввода в строй АЭС в Пакше постоянно осложняют австро-венгерские отношения. Отметим, что по этим ситуационным проблемам, как и по стратегическим вопросам, связанным с ЕС, канцлер Курц достиг консенсуса с АПС, проявившей бóльшую покладистость в международных делах, чем ожидалось при формировании коалиции консерваторов и националистов.

Выводы

Безусловно, приход к власти в Австрии С. Курца — молодого, амбициозного политика — укрепляет авторитет страны в Европе и мире. Многие из того, что он предлагает, соответствует не только австрийским, но и международным интересам, способствует разрешению многих конфликтных ситуаций. В то же время далеко не всё зависит от возраста и энергии политика новой волны. Объективные обстоятельства подчас сильнее, чем конкретная политическая воля. И тем не менее открытость для диалога, способность услышать партнёра, незашоренность во взглядах делает нынешнего канцлера Австрии одним из наиболее перспективных лидеров Запада.

Подтверждает этот вывод и последняя (3 октября 2018 года) встреча С. Курца и В. В. Путина в Санкт-Петербурге. Ее результаты, как в сфере межгосударственных отношений, так и в контексте сходных позиций обоих лидеров по ряду международных проблем, позволяют надеяться на дальнейшее развитие диалога авторитетных политиков обоих государств.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Должна ли Британия ОСТАВАТЬСЯ «ПЕРВОРАЗЯДНОЙ ДЕРЖАВОЙ»?¹

Елена Владимировна Ананьева

кандидат философских наук, руководитель Центра британских исследований
Института Европы РАН

За внешней канвой кризиса в отношениях Британии и России, вызванного так называемым «делом Скрипалей», кроется целая мозаика аспектов и целей — краткосрочных и долгосрочных, внутри- и внешнеполитических — как Соединённого Королевства, так и США. Один из них связан с модернизацией британской ядерной системы «Трайидент» и общим ростом расходов на оборону, другой — с нагнетанием обвинений во вмешательстве и кибератаках в адрес России. Полемика вокруг военного бюджета Британии касается самой сути стратегии обороны Британии.

Зачем премьер-министру антироссийские высказывания?

Стратегия национальной безопасности Соединённого Королевства была принята в 2015 году, при правительстве Д. Кэмерона². В пп. 3.19–22 Стратегии сказано о «стремлении России подорвать общие международные стандарты сотрудничества»; о том, что «поведение России по-прежнему трудно предсказать», «весьма мала (highly unlikely), но не исключена вероятность того, что Россия может испытать соблазн действовать агрессивно против наших союзников по НАТО»; «мы будем искать пути сотрудничества (cooperating and

¹ Первоначальный вариант статьи был опубликован на сайте Института Европы РАН 1 апреля 2018 г.: Британия крепит оборону // Аналитическая записка. 2018. № 17. (113). URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an113.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

² National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478936/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_PRINT_only.pdf (дата обращения 15.09.2018).

engaging) с Россией по мировым проблемам, например угрозе со стороны ИГИЛ (террористическая организация, запрещена в РФ)». В пп. 4.69 отмечено, что Британия может пересмотреть своё обязательство не применять ядерное оружие против стран, разрабатывающих ОМУ (в том числе химическое и бактериологическое), в случае необходимости. Программу модернизации ядерного арсенала предполагается завершить к 2030 году.

В техническом отношении Соединённое Королевство настолько зависит от США, что «Трайдент» — отнюдь не независимая система. Подлодки проходят техобслуживание в одном из портов штата Джорджия, а компоненты боеголовок также производят в США. Британия фактически оказалась в зависимости от США, сделав ставку на стратегическое ядерное оружие морского базирования. Она «добровольно» отказалась от воздушного компонента сдерживания, что объясняется размещением американских ядерных боеприпасов и самолётов-носителей на её территории и в других странах НАТО. Таким образом, ядерный арсенал Британии, не будучи крупным, представляет существенный компонент сил ядерного сдерживания в рамках НАТО.

В своем первом выступлении в парламенте в качестве премьер-министра (июль 2016 года) Т. Мэй сказала, что отказ Британии от ядерного оружия в угоду идеализму был бы «весьма безответственной» и «безрассудной игрой», а угроза со стороны России и Северной Кореи вполне реальна³. Уже 18 июля британский парламент одобрил модернизацию ядерной системы «Трайдент»⁴. Лидер оппозиции Дж. Корбин публично отказался от применения ядерного оружия. Позже, в конце января 2017 года, Т. Мэй в преддверии встречи с президентом США Д. Трампом отчеканила формулу отношения к России — «сотрудничай, но опасайся» (engage but beware)⁵.

³ MPs to vote on Trident nuclear weapons system renewal // BBC News. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36820416> (дата обращения 15.09.2018); May is on the march // TEN Cabinet ministers. 2016. 04.07. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3674305/May-march-10-Cabinet-ministers-100-MPs-No10-bid-vows-build-new-Trident-now.html> (дата обращения 15.09.2018).

⁴ Подробнее см.: Ананьева Е. Модернизация «Трайдент» в возмещение брежневита // Аналитическая записка № 23. 2016. № 53. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an53.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

⁵ UK Prime Minister tells Trump to “engage but beware” of Russia. 2017. 27.01. URL: <http://tass.com/world/927570> (дата обращения 15.09.2018).

Важный аспект переговоров между Соединённым Королевством и ЕС — политика Британии в сфере безопасности и обороны в контексте брекзита. Так, в британские СМИ просочилась информация о секретных переговорах чиновников Уайтхолла с ЕС относительно готовности страны и после выхода из ЕС финансировать его оборонные и внешнеполитические проекты. Речь идёт о «европейской армии» — PESCO, против которой Британия яростно возражала до референдума, считая её направленной против НАТО, а именно на исключение участия США в PESCO. Причём обман собственных граждан один из переговорщиков от королевства сравнил с шоколадкой «Kit-Kat» — яркая политическая обёртка со скрытой начинкой в виде других соглашений⁶. Британия любой ценой пытается сохранить свою роль в ЕС как внешнеполитический игрок, причём в том числе в военном строительстве, используя обвинения против России для повышения своей роли в международных делах.

Кибервойна?

Ещё в ноябре 2017 года Т. Мэй заявила, что Россия «превращает информацию в оружие» с целью «внести раскол на Западе и подорвать его институты» и пригрозила России: «Мы знаем, чем вы занимаетесь, и вы не преуспеете в этом»⁷.

12 апреля Дж. Флеминг, директор Центра правительственной связи (GCHQ), заявив об успехах борьбы с ИГИЛ в киберпространстве, отметил роль Центра в противодействии «агрессивной киберактивности» России и других «враждебных» государств, осудил Кремль за «жестокие и шокирующие» действия, включая инцидент в Солсбери. Его поддержал С. Мартин, исполнительный директор Национального центра кибербезопасности (National Cyber Security Centre, NCSC), добавив, что «кибервойна — часть арсенала государственного

⁶ Brexit news: Civil servants plan UK to FUND EU army in secret plot caught on tape. URL: <https://www.express.co.uk/news/uk/932587/brexit-news-civil-servants-plan-uk-fund-eu-army> (дата обращения 16.03.2018).

⁷ PM speech to the Lord Mayor's Banquet 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-to-the-lord-mayors-banquet-2017> (дата обращения 15.09.2018).

управления России... мощности по нанесению кибератак — неотъемлемая часть государственной политики России, её способ самоутвердиться в мире»⁸.

16 апреля газета «Таймс»⁹ сообщила о предупреждении британского НЦКБ, МВД и ФБР США, а также Белого дома относительно глубокого и широкого проникновения России в киберпространство этих стран, что обеспечивает ей «страшное оружие»: «... глобальное наступление России в киберпространстве имеет целью миллионы компьютеров для шпионажа за правительствами и нападения на инфраструктуру» (систему здравоохранения, водоснабжения, энергетическую), в том числе домашние роутеры, а также бизнес-структуры для кражи интеллектуальной собственности. Таким образом, союзники, США и Британия, впервые официально и публично объявили о «злонамеренной киберактивности» Москвы, хотя ещё в январе США выражали недовольство заявлениями Г. Уильямсона.

Р. Джойс, координатор Белого дома по кибербезопасности, дал понять, что США готовы нанести ответный удар наступательными кибероперациями.

Совместное предупреждение-обвинение было сделано именно в дни ракетного обстрела Сирии силами США, Британии и Франции в ответ на якобы имевшее место применение химоружия властями Сирии в г. Дума¹⁰. Объявление о «технической тревоге» было разослано общественности, правительствам и частным фирмам, включая интернет-провайдеров. В нём было указано, что хакеры «от Кремля» сканируют десятки тысяч устройств в Британии; Россия проникла в роутеры компании «Cisco»; невидимые в сетях и в роутерах хакеры шпионят за частной перепиской, могут вносить в неё искажения

⁸ *Gibbons K., Haynes D.* GCHQ on high alert for major Russian cyberattack. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/gchq-on-high-alert-for-major-russian-cyberattack-q3v0fr8mj> (дата обращения 13.04.2018).

⁹ *Haynes D., Bridge M., Maquire P.* Russian cyberattacks have targeted millions of computers, including home wifi routers. URL: <https://www.thetimes.co.uk/edition/news/russia-has-hacked-into-millions-of-computers-7rt6pl830> (дата обращения 17.04.2018).

¹⁰ «Таймс» также воспроизвела обвинения США о том, будто Россия препятствует допуску инспекторов ОЗХО в г. Дума. 18 апреля инспекторы ОЗХО получили доступ к месту якобы совершённой химатаки.

и готовятся к атаке. Россия атаковала британские сети на протяжении 20 лет, но впервые Британия обнародовала её действия, подчёркивала «Таймс». В феврале Британия возглавила усилия нескольких стран по обвинению ВС России в распространении вируса «Не-Петья» годом ранее.

На саммите глав стран Содружества наций Т. Мэй, предварительно проведя встречу с тремя членами Содружества и участниками разведывательного сообщества «Пять глаз» (Five Eyes) — Австралией, Канадой и Новой Зеландией, выступила с инициативой взаимодействия в кибербезопасности и обещала 15 млн фунтов стерлингов государствам Содружества на борьбу с преступными группами и враждебными «государственными субъектами», которые представляют глобальную угрозу безопасности¹¹.

Зачем министру обороны антироссийские высказывания?

С конца 2017 года развернулась борьба за рост военного бюджета — собственно, с назначения Г. Уильямсона министром обороны. В январе 2018 года он¹² выступил с резкими антироссийскими выска-

¹¹ UK commits to a safer Commonwealth in cyber space. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-commits-to-a-safer-commonwealth-in-cyber-space> (дата обращения 17.04.2018); Russian cyber threat pushes UK to sign world's largest digital security pact. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/russian-cyber-threat-attack-uk-security-pact-theresa-may-commonwealth-chogm-a8309106.html> (дата обращения 17.04.2018); Commonwealth Cyber Declaration. URL: <https://www.chogm2018.org.uk/sites/default/files/Commonwealth%20Cyber%20Declaration%20pdf.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

¹² Г. Уильямсон занимает пост министра обороны с ноября 2017 года. Управлял архитектурной фирмой до избрания депутатом парламента в 2010 году, бывший личный парламентский секретарь премьер-министра Д. Кэмерона. Г. Уильямсон не имеет опыта работы на государственной службе. Он возглавлял кампанию Т. Мэй на выборах лидера партии в 2016 году, поскольку поддержал ее, бремейнера, против брекзитера Б. Джонсона, и с июня 2016 года Т. Мэй назначила его партийным организатором фракции тори в парламенте. Г. Уильямсон известен тем, что держит в рабочем кабинете в стеклянном террариуме тарантула по кличке «Кронос». По его собственным словам, «следует обдумывать разные способы убеждать людей голосовать в соответствии с курсом правительства, так что очень полезно иметь Кроноса в качестве члена команды — прекрасный образчик невероятно чистого,

званиями («Россия может вызвать тысячи, и тысячи, и тысячи смертей, напад на нефте- и газопроводы Британии»). Уже привычная антироссийская риторика с Британских островов на этот раз привлекла внимание тем, что вызвала столь же резкое неприятие со стороны разведки королевства (Центра правительственной связи — GCHQ). Разведка была «в ярости» от разглашения им сведений из зарубежных источников (США)¹³, и даже Форин-офис направил в министерство обороны (МО) ноту о неподобающем «тоне» министра. Среди его сопартийцев появились спекуляции относительно того, что Уильямсон антироссийскими высказываниями пытается отвлечь внимание от своего признания в сексуальных домогательствах. В ответ Уильямсон обвинил соперников в «секретной операции» против него в борьбе за кресло премьера¹⁴. Появились сведения и о стремлении МО увеличить ассигнования из госбюджета на 1 млрд фунтов стерлингов. По всей видимости, верны были все три причины, и межведомственная борьба сливалась с внутривластной.

В связи с «делом Скрипаля»¹⁵ Т. Мэй заявила, что «нападение» в Солсбери требует лучшего применения военной силы, чтобы отра-

безжалостного убийцы». URL: <http://www.express.co.uk/news/politics/874518/Gavin-Williamson-new-Defence-Secretary-Michael-Fallon-conservative-chief-whip-mp> (дата обращения 15.09.2018); см.: Ананьева Е. Отставка министра обороны Британии и браслет Терезы Мэй. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/18681> (дата обращения 15.09.2018).

¹³ Напомним, что ранее Мэй жаловалась Трампу, что спецслужбы США сообщили американской прессе секретную информацию британских спецслужб о теракте 22 мая 2017 г. в Манчестере.

¹⁴ The Sunday Times. 2018. 28.01. URL: <https://www.thetimes.co.uk/edition/news/gavin-williamson-leaked-intelligence-gml6p83ss> (дата обращения 15.09.2018); Gavin Williamson office fling nearly ended his marriage. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-5313977/Gavin-Williamsons-office-fling-nearly-ended-marriage.html> (дата обращения 25.01.2018); Defence secretary refuses to answer questions about relationship with past colleague. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/jan/26/defence-secretary-questions-relationship-colleague-gavin-williamson> (дата обращения 15.09.2018).

¹⁵ 4 марта 2018 года, по утверждениям Лондона, были отравлены нервно-паралитическим веществом бывший двойной агент С. Скрипаль и его дочь Юлия. Правительство Британии бездоказательно обвинило Россию в применении боевых ОВ в Европе впервые со времен Второй мировой войны, устроив широкую кампанию по дискредитации РФ.

зитель угрозы стране, а Г. Уильямсон выступил с известным заявлением о том, что Россия должна «убраться и заткнуться»¹⁶, объявив об ассигнованиях в объёме 48 млн фунтов стерлингов для Научно-технической лаборатории министерства обороны в Портон-Даун. По его словам, «настал момент удержать наше конкурентное преимущество»¹⁷.

28 марта Т. Мэй объявила о дополнительных ассигнованиях в 2018/2019 финансовом году из резервного фонда на оборону в объёме 800 млн фунтов стерлингов (из них 600 млн — на новые атомные подлодки класса «Дредноут» — носители ядерной системы «Трай-дент»)¹⁸. Дополнительные расходы стали победой Г. Уильямсона над министром финансов Ф. Хэммондом, который считал, что оборонный бюджет следует сократить, чтобы снизить дефицит государственного бюджета.

Борьба вокруг оборонного бюджета Британии

Разногласия начались ещё в июле 2017 года, когда было объявлено, что советник по национальной безопасности, сэр Марк Седвилл, проведет оценку угроз, с которыми сталкивается Британия и по линии разведки, и по линии министерства обороны (как от обычных вооружений, так и от террористов и кибератак), и средств, необходимых для их отражения.

Бюджет министерства обороны в 2016/2017 финансовом году составлял 35,3 млрд фунтов стерлингов, будучи на 4-м месте после социальных расходов (180 млрд), здравоохранения (145 млрд), образования (100 млрд)¹⁹ и должен был возрасти до 39,6 млрд в 2020/2021

¹⁶ Williamson: Russia 'should go away' and 'shut up'. URL: <http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-43402531/williamson-russia-should-go-away-and-shut-up> (дата обращения 15.03.2018).

¹⁷ UK defence secretary tells Russia 'go away and shut up'. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-43405686>. (дата обращения 15.03.2018).

¹⁸ Общая стоимость модернизации составляет 31 млрд фунтов стерлингов и 10 млрд резервных ассигнований. May pledges £600m boost for nuclear submarines. URL: <https://www.ft.com/content/2e74f8e8-3296-11e8-ac48-10c6fdc22f03> (дата обращения 28.03.2018).

¹⁹ UK Defence in Numbers // Ministry of Defence. 2017. September P. 2. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/

финансовом году. Между тем, за 10 лет до 2026/2027 года МО должно сэкономить 20 млрд фунтов стерлингов²⁰. Многие из финансовых проблем министерство обороны создало само: высокочатратные проекты, целесообразность которых сомнительна, например, два новых авианосца, строительство которых завершается в 2023 году, не оставляют средств на закупку американских F-35, которые и должны базироваться на этих авианосцах. К тому же авианосцы уязвимы к ракетным ударам.

К осени 2017 года стало очевидно, что органы разведки получили приоритет, а министерство обороны должно было бы произвести секвестр — снизить численность сухопутных сил с 77 до 70 тыс. чел., уменьшить на 1 тыс. количество морских пехотинцев, снять с вооружения два корабля-амфибии. Предполагалось, что Британии больше нужны средства защиты от кибератак на инфраструктуру или финансовые сети, нежели корабли-амфибии.

В мае 2018 года в полемику вмешался комитет парламента по финансам (public accounts committee)²¹. Согласно его докладу, в следующем десятилетии необходимо ассигновать на 21 млрд фунтов стерлингов больше для закупок требуемых вооружений. По самым консервативным оценкам, дефицит составляет 4,9 млрд, а по негативным — к статье закупок вооружений в 179,7 млрд фунтов стерлингов с 2017 по 2027 год следует добавить 20,8 млрд. Закупки вооружений составляют 40 % запланированных расходов МО. Комитет счёл, что планы строительства нового поколения атомных подлодок и программа закупки самолетов F-35 нереалистичны, и расходы на них плохо контролируются. Затраты на новые 4 атомные подлодки могут и не увеличиться, но средства потребуется выделить ранее установленных сроков, что станет нагрузкой на бюджет. Как выявил комитет, в исходный бюджет 2017 года не были включены

file/652915/UK_Defence_in_Numbers_2017_-_Update_17_Oct.pdf (дата обращения 15.09.2018).

²⁰ A Short Guide to the Ministry of Defence // National Audit Office. 2017. September. P. 10. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/A-short-guide-to-the-Ministry-of-Defence.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

²¹ MoD faces £21bn budget shortfall, warns spending watchdog. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/may/11/mod-faces-21bn-budget-shortfall-warns-spending-watchdog> (дата обращения 11.05.2018).

средства на закупку фрегатов нового класса F-31e, как и «дополнительные расходы» в 9,6 млрд фунтов стерлингов, назначение которых в МО объяснить не смогли. Комитет отметил и отсутствие гибкости в бюджетном планировании, поскольку слишком крупные средства направлены на долгосрочные и дорогостоящие проекты, что не позволит ВС ответить на новые угрозы (кибератаки, искусственный интеллект). Г. Уильямсону, по мнению комитета, следует объяснить, как Программа модернизации обороны (Modernising Defence Programme), объявленная им в январе 2018 года, позволит совместить долгосрочные проекты с возможностями отвечать на новые угрозы²².

Соответственно, Уильямсон запрашивает дополнительные 20 млрд фунтов стерлингов на следующее десятилетие. Однако Т. Мэй уже обещала предоставить Национальной службе здравоохранения 20 млрд в течение следующих 5 лет из денег, сэкономленных на взносах в бюджет ЕС, по поводу чего пресса иронизировала: «...невозможно быть бóльшим Корбином, чем сам Корбин»²³.

Канцлер казначейства Ф. Хэммонд ответил Уильямсону, что дополнительных средств на оборону нет, как их нет на жилищное строительство или школьное образование.

На этом фоне Тереза Мэй в середине июня задала министру обороны вопрос: нужно ли Британии быть «перворазрядной» военной державой с ядерными, кибер- и обычными вооружениями, способной воевать в любой точке земного шара, но сама уклонилась от прямого ответа, заменив «перворазрядную» (tier-1) на «ведущую» (leading)²⁴.

Формального определения «перворазрядной державы» не существует, но, по мнению военных экспертов, подобный статус предполагает наличие полного спектра военной мощи (ВМС, армии и ВВС),

²² MoD faces £21bn budget shortfall, warns spending watchdog.

²³ NHS funding: Theresa May unveils £20bn boost. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/health-44495598> (дата обращения 17.06.2018); “You can’t out-Corbyn Corbyn”: the problem with Theresa May’s £20bn NHS funding boost. URL: <https://www.newstatesman.com/politics/health/2018/06/nhs-funding-boost-20-billion-brexit-dividend-theresa-may> (дата обращения 17.06.2018).

²⁴ May refuses to say she wants UK to remain 'tier one' military power. URL: <https://www.theguardian.com/politics/blog/live/2018/jun/21/brexit-government-concession-to-tory-pro-europeans-doesnt-change-anything-says-rees-mogg-politics-live> (дата обращения 21.06.2018).

включая независимые ядерные силы и ВС, способные к развёртыванию в любой точке мира.

«Гардиан» задалась объективным вопросом: готова ли страна «наконец отказаться от претензий на статус мировой державы и признать статус второразрядной державы с соответствующим оборонным бюджетом?»²⁵.

Седвилл приводил иной аргумент: маловероятно, что Британии придется вести крупную войну в одиночку, она будет вести её в составе НАТО или иной многосторонней коалиции. Суть заключается в том, чтобы избежать дублирования функций и средств, имеющихся у союзников²⁶.

Подобные аргументы (Британии следует отказаться от традиций и создать современные вооружённые силы, более дешёвые, сходные по структуре с ВС европейских союзников), практически не попали в СМИ.

Заместитель Хэммонда, Лиз Трасс, заявила, что министры, требующие больше средств для своих ведомств, «не мачо», поскольку задача состоит в том, чтобы эти средства тратить эффективно²⁷, слегка завуалировав намек на Уильямсона.

Вмешательство США в полемику вокруг оборонного бюджета

Министр обороны США Дж. Мэттис вовлёкся в споры вокруг оборонного бюджета Британии, предупредив, что Франция может занять место Британии в качестве ближайшего военного союзника США в Европе. В письме министру обороны (12 июня), которое было предано огласке, он выразил озабоченность вероятностью эрозии военной мощи Британии и сделал сравнение с Францией в пользу последней, добавив, что в интересах США и Британии,

²⁵ Gavin Williamson on dangerous ground in defence budget row. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/jun/26/gavin-williamson-on-dangerous-ground-in-defence-budget-row> (дата обращения 15.09.2018).

²⁶ Gavin Williamson on dangerous ground in defence budget row.

²⁷ It's not macho to demand more money, Liz Truss tells ministers. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/06/23/not-macho-demand-money-liz-truss-tells-ministers/> (дата обращения 23.06.2018).

чтобы последняя оставалась привилегированным партнёром США, наращивая военную мощь. Британии как мировой державе с обязательствами по всему миру необходим уровень оборонных расходов, превышающий таковой региональных держав. «Без динамичной военной силы [Британии] мир и стабильность на планете подвергнутся ещё большему риску». Таким образом, высшее должностное лицо США допустило публичное вмешательство во внутреннюю политику Британии²⁸. Справедливости ради следует упомянуть, что подобные письма были направлены и некоторым другим странам НАТО. Тогда же посол США в Соединённом Королевстве, В. Джонсон, побуждал Британию повысить расходы на оборону: «Снова обретая независимость (! — *Е. А.*), вам следует вновь оценить, насколько важна безопасность. Без безопасности не бывает процветания. Вам следует решить, какие силы вам нужны и сколько они будут стоить»²⁹.

В ходе визита в Вашингтон в августе Г. Уильямсон, отметив, что «Британия — крупный глобальный игрок» и (явно в пику Т. Мэй) останется перворазрядной военной державой, способной развёртывать вооружённые силы по всему миру, подчеркнул, что Соединённое Королевство и США сохраняют надёжное партнёрство в долгосрочном плане. Уильямсон отметил независимые ядерные силы сдерживания, мирового класса силы специального назначения и «исключительные» вооружённые силы, способные независимо развёртываться по всему миру.

Он подчеркнул значимость НАТО для США после упреков Д. Трампа в адрес союзников за нежелание увеличить вклад в коллективную оборону на саммите в Брюсселе (июль 2018), добавив, что давление США и Британии принесло плоды, поскольку 8 членов альянса готовы достичь уровня в 2% ВВП на оборону: с саммита в Уэльсе (2014 год), на котором было принято это решение, союзники

²⁸ US defence secretary intervenes in UK military budget row. James Mattis hints Britain could be replaced by France as Washington's closest ally. 2018. 05.07. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/jul/02/us-defence-secretary-james-mattis-uk-military-spending> (дата обращения 15.09.2018).

²⁹ Give me £20billion or I'll bring you down: Defence Secretary's astonishing threat to Theresa May in bitter row over military cuts. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-5878221/Give-20billion-III-bring-Defence-Secretarys-astonishing-threat-PM.html> (дата обращения 23.06.2018).

ассигновали на 87 млрд долл. больше на оборону, а через два года цифра возрастет до 150 млрд долл.³⁰ Если Британия расходует 2,12% ВВП на оборону, то Франция — 1,79, Германия — 1,24 (хотя намерена эту долю повысить), Италия — 1,12, Испания — 0,92%³¹.

Франция между тем наблюдает за разногласиями между Лондоном и Вашингтоном по целому ряду вопросов, в надежде заменить для США Британию, в отличие от периода 2003 года, когда Франция не поддержала войну в Ираке.

Субъективный фактор в объективном споре

В медийном пространстве доминировало МО: депутат-тори Дж. Мерсер, бывший офицер и член комитета по обороне, заявил, что «какофония газетных заголовков, шантажа и давления вокруг расходов на оборону вызывает опасения, что чрезвычайно важный вопрос будет доведён до абсурда»³². Отставной генерал лорд Хоутон (Houghton), командующий сухопутными силами до 2016 года: «...мы стоим на перекрёстке истории. <...> вероятно, Британии следует прекратить быть мировой военной державой». Намекая на Уильямсона, он добавил: «...мне представляется большим позором, что будущее оборонного бюджета и ВС этой страны могут быть элементом политической игры за власть и амбиции»³³.

К субъективным факторам относятся надежды Г. Уильямсона стать премьер-министром, которые зависят от поддержки ядра заднескамеечников-тори, расценивающих оборону в качестве безусловного приоритета.

³⁰ UK will remain tier-one military power, says defence secretary. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/aug/07/uk-tier-one-military-power-gavin-williamson-defence-secretary> (дата обращения 07.08.2018).

³¹ NATO. Secretary General's Annual report 2017. Table 3. Defence expenditure as a share of GDP and annual real change (based on 2010 prices). P. 109. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180315_SG_AnnualReport_en.pdf#page=115 (дата обращения 15.09.2018).

³² US defence secretary intervenes in UK military budget row. James Mattis hints Britain could be replaced by France as Washington's closest ally.

³³ Gavin Williamson on dangerous ground in defence budget row.

Уильямсон грозил уговорить заднескамеечников-тори провалить в парламенте бюджет на 2018/2019 финансовый год, если Мэй не пойдёт на попятную. Как сообщает *Daily Mail*, он заявил группе высших военных чинов: «Я её возвысил, я же её и сломаю» (I made her — and I can break her)³⁴. Некоторые из коллег Уильямсона предпочли бы, чтобы он «заткнулся и ушёл» (перефразируя слова министра в адрес России — “shut up and go away”).

Министр обороны ревновал к Дж. Ханту, в июне ещё министру здравоохранения³⁵, на нужды которого Т. Мэй обещала выделить 20 млрд фунтов стерлингов. Тем самым премьер-министр повысила шансы Дж. Ханта занять пост лидера партии (не говоря уж о последовавшем престижном назначении его на пост министра иностранных дел). Журнал “New Statesman”³⁶, отмечая его неприкрытую кампанию за пост лидера тори, считает, что в глазах членов партии его рейтинг невысок (его опережают министр внутренних дел Саджид Джавид, министр иностранных дел Дж. Хант и др.), а в общем мнении он — «бестолковый неофит» и беспринципный карьерист.

По сообщениям прессы³⁷, нехватку вооружений Уильямсон собирается восполнить установкой артиллерийского оружия на тракторы, а мобильные установки ПРО замаскировать под фуры с кока-колой (предложение якобы было высказано на встрече с польским коллегой

³⁴ Уильямсон считает Терезу Мэй обязанной себе, поскольку он возглавлял её кампанию по выборам лидера партии, а назначенный ею после вступления в должность партийным «кнутом» (организатором фракции тори в парламенте), он добился партийной дисциплины, которая позволила правительству Мэй не проиграть ни одного голосования в парламенте. К тому же именно он вёл переговоры с Демократической юнионистской партией по соглашению о поддержке правительства меньшинства после неудачных для консерваторов досрочных выборов 2017 года. URL: Give me £20billion or I'll bring you down.

³⁵ Перемещён на должность министра иностранных дел после отставки Б. Джонсона (9 июля тот оставил пост в знак протеста против «Чеккерского плана» Т. Мэй на переговорах с ЕС по брекзиту).

³⁶ Gavin Williamson's threat to Theresa May is more dangerous than it looks. URL: <https://www.newstatesman.com/politics/staggers/2018/06/gavin-williamson-s-threat-theresa-may-more-dangerous-it-looks> (дата обращения 24.06.2018).

³⁷ Defence Secretary Gavin Williamson has 'lost the plot' over barmy plan to put guns on tractors. URL: <https://www.thesun.co.uk/news/7079320/gavin-williamson-tractor-budget/> (дата обращения 23.08.2018).

в целях противодействовать «российской угрозе»). Среди предложений Уильямсона числятся и закупку коммерческих паромов по 100 млн фунтов стерлингов, чтобы компенсировать сокращение десантных судов. В планы Уильямсона входит учреждение медали МО, хотя последняя прерогатива принадлежит монарху. Его идеи встретили «непонимание» со стороны высших армейских чинов. Они опасаются, что «бывший торговец мебелью», отвергающий экспертные мнения, вступив в жёсткое противостояние с канцлером казначейства и премьер-министром, тем самым уменьшит шансы на выделение дополнительных ассигнований министерству обороны.

Союзники министра обороны

Однако у министра обороны есть союзники. Неформальную коалицию сторонников Уильямсона возглавляет Дж. Льюис, председатель могущественного комитета по обороне Палаты общин, предупредивший, что Мэй подвергнется «политическому риску, если не “поступит правильно”, увеличив оборонный бюджет»³⁸. Он заявил о «ползучем мятеже» госслужбы, которая стремится сократить ассигнования на обычные вооружения³⁹. Комитет выпустил доклад, в котором настаивал на росте доли оборонных расходов с 2 до 3 % ВВП⁴⁰. Его поддерживает Г. Брейди, председатель коми-

³⁸ Give me £20billion or I'll bring you down.

³⁹ Sunset for the Royal Marines? The Royal Marines and UK amphibious capability. House of Commons Defence committee. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/622/622.pdf> (дата обращения 15.09.2018); Armed Forces crisis: Army to go without VITAL equipment in '£10billion cash shortfall'. URL: <https://www.express.co.uk/news/uk/893322/Armed-forces-army-cash-Sir-Philip-Jones-Royal-Marines-Dr-Julian-Lewis-MP> (дата обращения 17.12.2017); Future of Royal Marines in doubt as defence cuts plough forward — report. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/914161/royal-marines-defence-cuts-future-report> (дата обращения 04.02.2018); New nuclear submarine fleet face scrap after defence budget review. URL: <https://www.express.co.uk/news/uk/917235/defence-uk-cuts-budget-nuclear-submarine> (дата обращения 11.02.2018).

⁴⁰ House of Commons Defence Committee. Beyond 2 per cent: A preliminary report on the Modernising Defence Programme. Seventh Report of Session 2017–19. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/818/818.pdf> (дата обращения 15.09.2018).

тета 1922 года, объединяющего заднескамеечников-тори, а также председатель комитета по иностранным делам. В этот круг входят и депутаты-лейбористы от округов с оборонными предприятиями, а также генералы в отставке. На задних скамьях консерваторов зарождается сильное недовольство по вопросам обороны — будь то сокращения бюджета, «преследование ветеранов» за преступления в Северной Ирландии и в других военных операциях. Они утверждали, что военные непропорционально мало представлены в обсуждениях оборонного бюджета — его ведут политики, не имеющие военного образования и опыта, а также разведорганы. С точки зрения данной группы, концепцию «Глобальной Британии» после брекзита и соответствие статусу постоянного члена СБ ООН можно будет реализовать только в том случае, если Британия будет иметь мощные ВС.

Сторонники Уильямсона полагают, что у министра финансов есть возможности увеличить бюджет МО: повысить налоги, увеличить государственные заимствования или снизить бюджет помощи зарубежным странам (0,7% ВВП). Однако все три варианта весьма сомнительны как с внутри-, так и с внешнеполитической точек зрения.

Они уверены, что Т. Мэй вряд ли захочет, чтобы Уильямсон, подав в отставку, перешёл на задние скамьи и оттуда «подстерегал» Мэй, хотя не исключено, что Уильямсона могут вынудить подать в отставку⁴¹.

Таким образом, к противостоянию брекзитеров и бремейнеров добавляются распри между казначейством и МО вокруг оборонного бюджета. Возможно, именно они скорее, нежели брекзит, могут угрожать премьерству Мэй. Для этих тори данные проблемы носят такой же экзистенциальный характер, как здравоохранение или образование для лейбористов. Отсюда не имеет значения, что группа сподвижников Уильямсона насчитывает менее 20 депутатов: если осенью они проголосуют против бюджета, то встанет вопрос о доверии правительству, ведь это — правительство меньшинства. Даже столь малая группа может угрожать существованию правительства меньшинства больше, чем брекзитеры.

⁴¹ Give me £20billion or I'll bring you down.

Выводы

1. Государственные деятели Британии используют антироссийскую риторику и антироссийскую политику в целях внутрипартийной борьбы.

2. Внутрипартийная борьба сливается с межведомственной.

3. Позиции правительства Т. Мэй неустойчивы не только из-за острой внутрипартийной борьбы между брекзитерами и бремейнерами, но и из-за полемики между сторонниками и противниками роста расходов на оборону.

4. Борьба вокруг расходов на оборону касается самой сути стратегии обороны Британии.

5. Британия использует «дело Скрипаля», чтобы нарастить военную мощь, которая в своей ядерной составляющей находится в зависимости от США. Не исключено общее увеличение расходов Британии на оборону свыше 2% ВВП.

6. В свете брекзита Соединённое Королевство пытается сохранить свою роль не только в структуре НАТО, но и в так называемой «европейской армии», самой идее которой Британия противилась до референдума.

7. США вмешиваются во внутренние дела Британии.

8. Российско-британские отношения не только не улучшатся при правительстве Т. Мэй, но возможно и их дальнейшее ухудшение по инициативе британской стороны.

9. Бездоказательные обвинения в адрес России носят лавинообразный характер и касаются разных сфер. Их цель — не только дискредитация России, но и её делегитимизация в качестве члена СБ ООН, чтобы действия стран Запада воспринимались в мире как морально оправданные и легитимные.

«ДЕЛО СКРИПАЛЕЙ»

КАК ИНСТРУМЕНТ БРИТАНСКОЙ ПОЛИТИКИ

Кира Анатольевна Годованюк

кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований ИЕ РАН

Российско-британские отношения продолжают ухудшаться. Правительство Великобритании использует инцидент с отравлением бывшего офицера ГРУ С. Скрипаля и его дочери как инструмент внешней и внутренней политики с целью консолидировать общественное мнение и политический истеблишмент в Соединённом Королевстве против «внешнего врага» и создать антироссийскую коалицию. Международный резонанс «дела Скрипалей» привёл к высылке российских дипломатов из 28 стран, новой волне антироссийских санкций со стороны США, эскалации напряжённости вокруг Сирии. Правительство консерваторов Соединённого Королевства старается сохранить свою жизнеспособность в условиях вызовов, связанных с переговорами по брекзиту.

«Российская угроза» в британской политической коммуникации

Российско-британские отношения развиваются в логике взлетов и падений. После визита Б. Джонсона в Москву в декабре 2017 года наметились предпосылки для развития конструктивного диалога. Однако уже в марте 2018 года его фактически парализовало «дело Скрипалей», которое, вероятно, войдёт в историю не только российско-британских, но и международных отношений.

Политический диалог России и Великобритании начал постепенно ухудшаться с 2003 года. Смерть бывшего офицера ФСБ А. Литвиненко в Лондоне в ноябре 2006 года привела к серьёзному дипломатическому скандалу, высылке из Соединённого Королевства четырёх российских дипломатов и полному прекращению сотрудничества по линии спецслужб. В 2008 году Лондон активно призывал ЕС к антироссийским санкциям в связи с событиями в Южной Осетии, позже занял жёсткую позицию по референдуму в Крыму, событиям

на юго-востоке Украины и крушению там малазийского «Боинга» МН-17, выдвигая прямые обвинения в адрес российского руководства. Известна также британская оценка поддержки Россией Б. Асада: «Москва заняла неверную сторону истории»¹.

Все «злодейства» Москвы попытался перечислить Б. Джонсон на страницах «Вашингтон пост». Формально статья была посвящена событиям в Солсбери, но символично вышла накануне четвёртой годовщины воссоединения Крыма с Россией. Главный вывод автора: Россия — один из главных нарушителей международного права, следовательно, ей нужно противодействовать сообща².

Мнение, что Россия — потенциальный агрессор, доминирует не только в британских СМИ и политическом истеблишменте, но и активно навязывается общественному мнению в Соединённом Королевстве. В 2015 году Д. Кэмерон определил, что только ИГИЛ (террористическая организация, запрещённая в РФ) опаснее для Британии, чем Россия.

Очередной «проект страха»³ консервативного правительства Великобритании как искусственное насаждение мысли о «российской угрозе» свидетельствует о желании сплотить политическую элиту и электорат на антиросийской платформе.

Защита от «росийской агрессии» доминирует на переговорах Британии с партнёрами по ЕС, НАТО и составляет важную часть повестки «особых отношений» с США. В январе 2017 года Т. Мэй

¹ “This sickening use of chemical weapons — weapons that Asad agreed in 2013 to destroy — is just the latest in a long list of abhorrent acts”. Statement by Ambassador Matthew Rycroft, UK Permanent Representative to the United Nations, on the situation in Syria. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/this-sickening-use-of-chemical-weapons-weapons-that-asad-agreed-in-2013-to-destroy-is-just-the-latest-in-a-long-list-of-abhorrent-acts> (дата обращения 15.09.2018).

² Boris Johnson: Britain needs its allies to stand with us against Russia. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/boris-johnson-we-must-stand-against-russia/2018/03/14/48fa87d0-27bc-11e8-bc72-077aa4dab9ef_story.html?utm_term=.f571cc3c5300 (дата обращения 15.09.2018).

³ Термин «Проект страха» (Project Fear) впервые использовали сторонники выхода Британии из ЕС накануне референдума 2016 года в отношении информационной кампании сторонников членства в Евросоюзе. Последние апеллировали к негативным последствиям брекзита, строили пессимистичные прогнозы, добиваясь тем самым появления страха у населения за свое будущее, который, по замыслу политтехнологов, побуждал бы электорат голосовать в пользу ЕС.

предложила Д. Трампу общую линию в отношении России по формуле «сотрудничай, но будь бдительным», сочетая политический диалог с политикой сдерживания. Силовой блок в британском правительстве откровенно эксплуатирует тему «российской угрозы» для увеличения военного бюджета страны, что, в свою очередь, находит поддержку у американского лобби.

В информационном освещении инцидента с отравлением Сергея Скрипаля и его дочери Юлии в британском городе Солсбери можно выделить детективно-следственную и международно-правовую линии. Однако анализ каждой из них говорит о том, что в указанном инциденте доминирует политическая составляющая. Намерение добиться «наказания» для России и её международной обструкции замаскировано под стремление установить истину, а антироссийская истерия в Британии разворачивается на фоне разногласий в правительстве и буксующих переговоров по выходу из ЕС.

«Дело Скрипалей»: версия Британии

Обстоятельства этого запутанного уголовного дела мировая общественность получает дозированно от властей и СМИ Великобритании, которые, очевидно, стремятся извлечь максимальную выгоду из громкого инцидента. В начале марта 2018 года в британских газетах появились данные, что 4 марта С. Скрипаль, бывший полковник ГРУ, работавший на MI-6, и его дочь были доставлены в больницу в бессознательном состоянии.

12 марта 2018 года Т. Мэй сделала заявление в Палате общин: Скрипалей отравили боевым отравляющим веществом типа «Новичок», разработки которого якобы велись в России. Глава правительства Соединённого Королевства заявила, что российское государство «с высокой степенью вероятности» несёт ответственность за покушение, поскольку «нет иного правдоподобного объяснения»⁴. По мнению Лондона, мотивом таких иррациональных действий Москвы

⁴ PM Commons statement on Salisbury incident: 12 March 2018. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-salisbury-incident-12-march-2018> (дата обращения 15.09.2018).

(покушение произошло накануне президентских выборов и Чемпионата мира по футболу в РФ) стала мечь российского руководства предателю.

В июле 2018 года стало известно, что в результате отравления тем же химическим веществом «Новичок» погибла подданная Соединённого Королевства. В сентябре 2018 года Скотланд-Ярд назвал имена и опубликовал фотографии двух российских граждан, подозреваемых в покушении на Скрипалей. По данным британских спецслужб, они являются офицерами ГРУ (в 2010 году переименовано в Главное управление Генерального штаба ВС РФ), которые прибыли в Лондон из Москвы с целью «ликвидировать» бывшего разведчика с санкции руководства на самом высоком уровне⁵. Министр безопасности Великобритании Бен Уоллес возложил ответственность за отравление лично на В. В. Путина⁶.

Материалы следствия Лондон засекретил не только от РФ, но и от коллег по ЕС, которые, доверившись заявлениям официальных лиц Соединённого Королевства, проявили солидарность, выслали российских дипломатов и выступили с осуждением инцидента.

Назвав исполнителей преступления, Британия оговорила, что не будет добиваться от России их выдачи (заранее предположив, что Москва откажет в экстрадиции, ссылаясь на Конституцию РФ). Однако Лондон добился европейского ордера на арест указанных лиц (подспудно подчеркнув необходимость продолжать сотрудничество с Евросоюзом по линии правосудия и юстиции) и намерен добиться объявления их в розыск через Интерпол.

Власти туманного Альбиона упрямо отказываются от какого-либо сотрудничества с Россией. Попытки Москвы получить консульский доступ к пострадавшим гражданам РФ блокируются. Позиция Москвы практически не озвучивается в британских СМИ, комментарии российского посольства в Лондоне едва ли доходят до широкой общественности Соединённого Королевства, продолжаются нападки

⁵ PM statement on the Salisbury investigation: 5 September 2018. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-the-salisbury-investigation-5-september-2018> (дата обращения 15.09.2018).

⁶ Putin is responsible for novichok poisoning, says UK minister. URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/06/putin-is-responsible-for-novichok-poisoning-says-uk-minister> (дата обращения 15.09.2018).

на российский канал RT в Британии. Следственный комитет РФ возбудил уголовное дело по факту нападения на граждан РФ в Солсбери и ведет собственное расследование. Подозреваемые Скотланд-Ярдом граждане РФ выступили в российских СМИ с опровержением своей причастности к солсберийскому инциденту.

Международно-правовой аспект и проблема химического оружия

Великобритания, расценив трагедию в Солсбери как акт неправомерного применения силы против Соединённого Королевства (ст. 2 Устава ООН), ещё в марте 2018 года вынесла инцидент на обсуждение в Совет Безопасности (СБ) ООН в обход процедуры, предусмотренной Конвенцией о запрещении химического оружия. США пошли ещё дальше, призвав членов СБ ООН принять меры против Москвы, иначе «следующей мишенью может быть Нью-Йорк или любой город страны, представленной в СБ ООН»⁷. Россия отвергла все обвинения Лондона, заверив, что не вела разработки боевого отравляющего вещества класса «Новичок», более того, в декабре 2017 года под международным контролем завершила уничтожение всех запасов химического оружия.

12 апреля 2018 года Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО) опубликовала краткую версию доклада, в котором подтвердила «заклучения британской стороны о типе вещества», использованного в Солсбери. В то же время в докладе отсутствует конкретное наименование и не упоминается, что вещество «боевое».

Британское правительство подхватило тему химического оружия, связав её с событиями в Сирии и российской поддержкой президента Б. Асада. Здесь прослеживается явное намерение Лондона и Вашингтона дискредитировать инициативу России по ликвидации сирийского химического оружия, что было завершено в 2017 году, после освобождения территорий, занятых боевиками.

⁷ Выступление посла Хейли на экстренном заседании СБ ООН по вопросу применения Россией химоружия в Сирии. URL: <https://ru.usembassy.gov/ru/remarks-emergency-un-security-council-briefing-chemical-weapons-use-russia-united-kingdom/> (дата обращения 15.09.2018).

Евроатлантическая солидарность становится ценным активом британской дипломатии на фоне непростых переговоров по брекзиту и поиска нового места в меняющейся системе международных отношений. В эту схему укладывается и стремление консолидировать союзников для противодействия России. Одним из главных «достижений» в рамках концепции «Глобальная Британия» Лондон считает самую большую скоординированную высылку в истории дипломатии: 28 стран на трех континентах (Северная Америка, Европа и Австралия) объявили персонами нон-грата 153 российских дипломата в ответ на события в Солсбери.

Сегодня руководство Великобритании упоминает «химическую атаку» в Солсбери на разных международных площадках: встреча министров иностранных дел «Группы 20» в Аргентине, саммиты НАТО и ЕС, двусторонние переговоры с коллегами из ЕС, США и даже Македонии не обошлись без обращения к «российской угрозе». Лондон активно разыгрывает карту «российской агрессии» как козырь в переговорах с ЕС о будущем партнёрстве в сфере обороны и безопасности. Тему химической атаки в Солсбери Т. Мэй пыталась включить в повестку саммита Содружества в апреле 2018 года.

21 августа 2018 года глава МИД Великобритании Дж. Хант во время выступления в Вашингтоне в Институте мира напомнил, какую «угрозу» мировому порядку несет Россия. Глава британской дипломатии недвусмысленно перекинул мостик между инцидентами в Солсбери и Эймсбери и химическими атаками в Сирии, обвинив Москву и Дамаск в нарушении Конвенции о запрещении химического оружия⁸.

Основная ставка Лондона на поле противодействия России остаётся в плоскости сирийского и украинского конфликтов.

По словам посла РФ в Великобритании А. Яковенко, «правительство консерваторов сделало противоборство с Россией главным элементом своей внешней политики. Раздувается беспардонная пропагандистская кампания, вбрасываются ничем не подкреплённые обвинения, высылаются дипломаты. Взятый ими курс — про-

⁸ Foreign Secretary's speech at the United States Institute For Peace. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-speech-at-the-united-states-institute-for-peace> (дата обращения 15.09.2018).

думанный и долгосрочный, и мы не можем не противодействовать этому»⁹.

Информационные манипуляции и отказ от сотрудничества с Россией оставляют мало надежд, что в «деле Скрипалей» в обозримом будущем будет поставлена точка. Законы классических британских детективов гласят, что автор часто ведёт читателей по ложному следу, чтобы добиться большего эффекта от блестяще проведённого расследования. Жизнь диктует иные законы. Разработка одной версии случившегося может привести расследование в тупик, но поможет британскому правительству добиться нужного политического эффекта.

Тем не менее ширма «дела Скрипалей» в начале нового политического сезона вряд ли поможет правительству Т. Мэй отодвинуть на второй план болезненные переговоры по брекзиту. Политическая изоляция России как долгосрочная внешнеполитическая стратегия не может быть продуктивной в современном полицентричном мире.

Выводы

1. Противоречивое «дело Скрипалей» дает повод для многочисленных спекуляций в СМИ и нагнетания большей антироссийской истерии в Британии. Максимальная политизация инцидента говорит о том, что поиск истины отходит на второй план, а главная цель Лондона — усиление международного давления на Москву.

2. Тезис о «российской угрозе» остаётся ключевым элементом внешнеполитической стратегии консервативного правительства Великобритании. Интерпретация покушения на Скрипалей как нарушение ст. 2 Устава ООН приводит к нужному для Лондона международно-дипломатическому эффекту — проявлению евроатлантической солидарности.

3. Британское правительство дозированно обнародует данные по «делу Скрипалей». Первые сведения об инциденте в Солсбери появились в марте, когда Брюссель и Лондон объявили о начале второй фазы переговоров по брекзиту. Спустя полгода Т. Мэй озвучила информацию о двух подозреваемых, открывая новый политический

⁹ В кулуарах совещания послов //Международная жизнь. 2018. № 8. С. 17.

сезон, который совпал с финишной прямой переговоров по брекзиту. В обоих случаях Великобритания, рассчитывая на поддержку партнёров по ЕС, призвала Брюссель к введению новых санкций в отношении Москвы.

4. Обвинения России в применении химического оружия на территории Соединённого Королевства стали своеобразным прологом для обвинений Дамаска в применении химического оружия против мирного населения и авиаударов США, Великобритании и Франции по Сирии в апреле 2018 года. Заявления британского руководства, что обнаружены подозреваемые в «деле Скрипалей», совпадают с появлением информации о съёмках «постановочной химической атаки» в Идлибе.

БРЕКЗИТ МОЖЕТ СНОВА «ОСТАНОВИТЬСЯ» НА СЕВЕРОИРЛАНДСКОЙ ГРАНИЦЕ

Олег Валерьевич Охошин

кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра британских исследований ИЕ РАН

Новый этап переговоров о брекзите во многом зависит от решения вопроса о будущем правовом статусе североирландской границы. Именно он остается «краеугольным камнем», который мешает быстрее определить контуры новых торговых соглашений между Великобританией и ЕС. Продолжение политического кризиса в Северной Ирландии и активность брекзитеров внутри Консервативной партии могут повлиять на ход переговорного процесса.

Парадоксально, но британское правительство во главе с Терезой Мэй, договариваясь с руководством ЕС об условиях брекзита, за последние два года сделало гораздо больше, чтобы воплотить идею объединённой Ирландии, чем боевики ИРА за тридцать лет террора.

На референдуме 2016 года большинство жителей региона проголосовали против брекзита, потому что осознавали, насколько глубоко и неприятно они будут им затронуты. Выход Соединённого Королевства из таможенного союза и Единого европейского рынка, несомненно, окажет негативное воздействие на развитие экономики Северной Ирландии, которая и так никогда не отличалась высокими темпами роста. Свыше трети североирландского экспорта приходится на торговлю с соседней Республикой Ирландия, с которой у региона сохраняется прозрачная граница. Согласно подсчетам экономистов, в 2018 году общий объём экспорта Северной Ирландии составляет 10,1 млрд фунтов стерлингов, из которого 3,4 млрд приходится на Республику Ирландия (34%), а 2,3 млрд — на остальную часть ЕС (23%)¹.

¹ No-deal Brexit poses a real threat to North's trade with Republic // The Irish Times. URL: <https://www.irishtimes.com/business/economy/no-deal-brexite-poses-a-real-threat-to-north-s-trade-with-republic-1.3609266> (дата обращения 15.09.2018).

В случае «жёсткого» брекзита, если Соединённое Королевство выйдет из ЕС, так и не подписав новое торговое соглашение, Северная Ирландия столкнётся не только со значительным сокращением своего экспорта из-за повышения таможенных пошлин. Её ждёт и прекращение свободного перемещения жителей в соседнюю Республику Ирландия, с которой у неё есть не только прочные экономические, но и культурно-исторические связи.

Проблема будущей границы между Северной Ирландией и Республикой Ирландия остаётся противоречивой и трудноразрешимой. Британскому правительству с большим трудом удавалось лавировать в условиях сильного давления руководства ЕС, региональных партий и оппозиции. Главный корень проблемы заключался в том, что было практически невозможно отказаться от региональной специфики и пересмотреть положения Соглашения Страстной Пятницы 1998 года, которое предписывало правительствам Северной Ирландии и Республики Ирландия совместно координировать пограничный режим. За последние два десятилетия граница стала абсолютно прозрачной, позволяя людям и ресурсам свободно перемещаться. После выхода Соединённого Королевства из ЕС может сложиться серьёзная угроза политическому равновесию между Ольстером и Дублином, которое выстраивалось очень долго и драматично.

Пугающее ожидание последствий брекзита в Северной Ирландии усугубляется ещё и продолжительным политическим кризисом, который затянулся почти на два года. Две ведущие региональные партии — ДЮП и Шинн Фейн с января 2017 года не могут договориться и найти компромисс, чтобы сформировать правительство. Решая споры о правовом статусе ирландского языка, разрешении аборт и однополых браков, представители ДЮП и Шинн Фейн совершенно забыли о том, что их разногласия постепенно разрушают авторитет Соглашения Страстной Пятницы 1998 года и серьёзно угрожают политической стабильности в регионе.

Тем временем жители Северной Ирландии, обеспокоенные ослаблением центральной власти и снижением уровня жизни, собирают всё новые акции протеста и с самодельными плакатами, на которых написано «Мы заслуживаем лучшего», выходят на улицы

крупных городов². Мало кто уверен, что местная администрация будет функционировать к концу марта 2019 года, когда должен официально состояться брекзит. Клэр Ханна, пресс-секретарь Социал-демократической и лейбористской партии, очень лаконично и точно выразила мнение своих соотечественников о ситуации в регионе: «Общественность Северной Ирландии устала от этого, каждый чувствует злость»³.

Перспектива жёсткого пограничного контроля, который может ожидать Северную Ирландию после брекзита, заставляет людей менять своё отношение к идее единства Соединённого Королевства. Согласно опросу общественного мнения в сентябре 2018 года, более половины жителей Северной Ирландии (56%) будут голосовать за присоединение своего региона к Республике Ирландия, если Великобритания выйдет из состава ЕС и установит «жёсткую» границу⁴. Такое развитие событий вполне вероятно, если учитывать, какие важные изменения произошли в общественно-политической структуре Северной Ирландии за последние два десятилетия мирной жизни. Демография служит ключом к пониманию современной ситуации. Соотношение католиков и протестантов в регионе стремится к равновесию, а в ближайшие десять лет можно будет наблюдать перевес в сторону католиков. Это означает, что электорат в большинстве своём будет состоять из сторонников идеи объединённой Ирландии и начнёт активно лоббировать свои интересы в Стормонте.

Демократическая юнионистская партия, которая традиционно является протестантской, не обладает большинством голосов в местном парламенте. На всеобщих выборах 2017 года она получила всего на 1168 голосов больше, чем Шинн Фейн⁵. Если ДЮП потеряет своё

² Rallies call for return of devolved assembly at Stormont // BBC. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-45336784> (дата обращения 15.09.2018).

³ Northern Ireland: Anyone running the region? // Deutsche Welle. URL: <https://www.dw.com/en/northern-ireland-anyone-running-the-region/a-45471293> (дата обращения 15.09.2018).

⁴ Brexit putting the union at risk, new poll reveals // The Independent. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-uk-union-scotland-northern-ireland-nationalists-a8519526.html> (дата обращения 15.09.2018).

⁵ Talk of a united Ireland is rife. But is it a fantasy? // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/16/united-ireland-brexit-irish-unification-back-on-agenda> (дата обращения 15.09.2018).

политическое влияние на электорат, то сдерживать центробежные тенденции будет очень сложно. Ещё до брекзита у жителей Северной Ирландии есть большой соблазн отделиться от Великобритании, потому что руководство ЕС ясно намекнуло, что не будет этому препятствовать. Для переговорщиков из Евросоюза гораздо легче будет воспринять перспективу объединённой Ирландии, чем ломать голову над определением статуса североирландской границы после брекзита.

Евросоюзу важно, чтобы Северная Ирландия осталась внутри Единого европейского рынка и таможенного союза. Правительство Т. Мэй, а также ирландских юнионистов, которые её поддерживают, такой сценарий не устраивает, потому что угрожает территориальной целостности Соединённого Королевства. В июне 2018 года, в ответ на попытку координатора переговоров со стороны Евросоюза, Мишеля Барнье отклонить план брекзита, предложенный Т. Мэй, последовала жёсткая реакция лидера ДЮП — Арлин Фостер. Она заявила: «Мы не потерпим отделения Северной Ирландии. Давайте лучше сосредоточимся на новом торговом соглашении»⁶.

Британский премьер-министр считает, что её «план Чекерс», который предполагает «мягкий» и упорядоченный брекзит, представляет собой оптимальное решение североирландского пограничного вопроса. Согласно его содержанию, Великобритания обязуется соблюдать общеевропейские стандарты и меры регулирования в сфере экспорта товаров и сельхозпродукции, а в обмен должна получить право неограниченной торговли на Едином европейском рынке. Таким образом, может быть снят и вопрос об ужесточении пограничного режима после брекзита между Великобританией и Республикой Ирландия, которая входит в состав ЕС.

Чтобы снизить градус сепаратизма и недовольства центральной властью со стороны жителей Северной Ирландии, Т. Мэй официально заявила, что они также имеют право через своих представителей принять участие в предстоящих переговорах с ЕС и «заслуживают

⁶ Arlene Foster hits out after EU negotiator Barnier rejects backstop plan // The Belfast Telegraph. URL: <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/brexit/arlene-foster-hits-out-after-eu-negotiator-barnier-rejects-backstop-plan-36991364.html> (дата обращения 15.09.2018).

того, чтобы их голос был услышан»⁷. Этот продуманный политический ход поможет также ослабить позиции брекзитеров внутри Консервативной партии, которые активно используют вопрос о североирландской границе в своей критике британского премьер-министра.

Следует добавить, что план пограничного контроля для Северной Ирландии, который предложили брекзитеры, вызвал серьёзный резонанс среди региональных партий. Так, Дж. Рис-Могг, глава Группы европейских исследований, считает, что Северная Ирландия и Республика Ирландия могут стать «общей зоной биозащиты», т.е. установить единые стандарты качества для продуктов питания, которые пересекают границу. Для всех остальных товаров будут применяться упрощённые таможенные процедуры. Крупные компании могут использовать услуги официальных торговых партнёров, которые помогут юридически оформить товары для экспорта и импорта. Шинн Фейн назвала план Дж. Рис-Могга «чистой фантазией, которая не имеет ссылок на европейское законодательство», в то время как Н. Доддс, заместитель лидера ДЮП, охарактеризовал его как «позитивный и своевременный»⁸.

Предложенное Дж. Рис-Моггом решение североирландского пограничного вопроса не может расцениваться как серьёзная альтернатива «плану Чекерс» Т. Мэй, будучи ещё более неудачным переосмыслением тех положений, которые были отвергнуты на переговорах в Брюсселе в начале 2018 года. Дж. Рис-Могг образовал с Н. Фараджем и Б. Джонсоном своеобразный «триумvirат», который делает всё возможное, чтобы сорвать переговоры по брекзиту. Их непрерывающийся поток критики в адрес британского премьер-министра вызывает уже открытый протест у еврокомиссаров. В частности, Ф. Хоган назвал их «тремя марионетками, которые навязывают Терезе Мэй свой взгляд на брекзит»⁹.

⁷ Theresa May: Chequers plan “only one to avoid hard border” // BBC. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-45539190> (дата обращения 15.09.2018).

⁸ Rees-Mogg's Brexit plan for Northern Ireland divides opinion // The Belfast Telegraph. URL: <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/brexit/reesmoggs-brexit-plan-for-northern-ireland-divides-opinion-37308792.html> (дата обращения 15.09.2018).

⁹ “They know nothing!” Irish Eurocrat tells Brexiteers to “shut up” in ferocious EU outburst // The Daily Express. URL: <https://www.express.co.uk/news/uk/1014571/brexit-news-phil-hogan-irish-border-brexit-ireland-jacob-rees-mogg-boris-johnson> (дата обращения 15.09.2018).

Заключение

Несмотря на противоречивую реакцию, которую вызвал план Т. Мэй, он остаётся наиболее удачным для достижения общих договоренностей по брекзиту. Члены Еврокомиссии и представители Лондона не сильно надеются на то, что переговоры закончатся в срок. Статус североирландской границы является самым сложным и запутанным из всех. От его решения будет зависеть судьба будущих торговых соглашений между Великобританией и ЕС. Обеим сторонам на переговорах следует быть крайне аккуратными в выработке компромисса, потому что он в любом случае незамедлительно повлияет на социально-экономическую ситуацию в регионе.

ГЛОБАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО СТРАН В АРКТИЧЕСКОМ СОВЕТЕ — ВАЖНЫЙ ФАКТОР УЛУЧШЕНИЯ ЕГО РАБОТЫ И ПОВЫШЕНИЯ ПРЕСТИЖА В МИРЕ

Валерий Петрович Журавель

кандидат педагогических наук, руководитель Центра арктических исследований ИЕ РАН

Автор анализирует итоги председательства стран в Арктическом совете с 1996 года по настоящее время, показывает, как изменялась и обогащалась программа его деятельности. Отмечается, что за более чем 20-летний период вырос авторитет и престиж организации на арктическом направлении, что сделало возможным выдвижение Арктического совета на Нобелевскую премию мира в 2018 году.

Арктический совет (АС) был учрежден в 1996 году подписанием 19 сентября представителями восьми арктических государств (Канады, Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, РФ, Швеции и США) Оттавской декларации. Совет был создан как межправительственный «форум высокого уровня» для развития сотрудничества арктических государств, координации их действий в интересах обеспечения устойчивого развития региона, защиты окружающей среды, сохранения культуры, традиций и языков коренных народов Севера. Согласно правилам, арктические страны председательствуют в АС поочередно в течение 2 лет. Было специально оговорено, что АС не занимается вопросами военной безопасности.

Придерживаясь национальных подходов в развитии и освоении Арктики в период своего председательства, страны учитывают ряд традиционных и новых особенностей, характерных для региона. Среди них: влияние потепления в Арктике на изменение климата на планете; наличие огромных запасов углеводородного топлива и полезных ископаемых и одновременно высокая сложность их добычи из недр арктического шельфа; различный уровень освоенности и развития арктических территорий, увеличение особо охраняемых природных зон; разнообразие этнического состава населения Арктики, его культуры и религиозного вероисповедования, возрастание влияния

коренных малочисленных народов на темпы и масштабы промышленного освоения региона; влияние сложных природно-климатических условий Арктики на качество социальной сферы жизнедеятельности, здоровье и трудовую деятельность человека, работу транспорта, эксплуатацию всей арктической инфраструктуры, развитие рыболовства, оленеводства, традиционных промыслов коренных народов.

Председательствующим приходится также принимать во внимание наличие разных подходов у членов и наблюдателей АС к разработке арктических стратегий и политике в Арктике; незавершённое оформление демаркации международных северных морских пространств и арктического шельфа; активизацию экономической деятельности в регионе, реализацию программ по очистке территорий от мусора и ликвидации накопленного экологического ущерба от прежней хозяйственной и военной деятельности.

К настоящему времени все страны прошли первый круг ротации. Первым председателем в АС в период с 1996 по 1998 год была Канада. На встрече в Икалуите в сентябре 1998 года был утверждён Регламент работы Совета. Тематика борьбы с загрязнением окружающей среды закрепились в качестве основной в повестке дня форума. Икалуитская декларация подтвердила обязательство арктических стран по ограничению и сокращению выбросов загрязняющих веществ и активизации международного сотрудничества в данной области. Также было принято решение о разработке Плана действий Арктического совета по устранению загрязнения Арктики, объявлено о создании Университета Арктики, международной сети высших учебных заведений и исследовательских центров арктического региона, занимающихся исследованиями северной проблематики.

При председательстве США (1998–2000 годы) старшими должностными лицами были подготовлены и утверждены на встрече в Барроу (10–11 октября 2000 года): План действий АС по устранению загрязнения Арктики и Рамочный документ по устойчивому развитию. Рабочие группы по реализации Программы арктического мониторинга и оценки и по сохранению арктической флоры и фауны подготовили к запуску совместный проект по оценке влияния деятельности человека на арктический климат. В тексте Барроуской декларации содержится призыв представителей арктических государств освещать в исследовании не только климатические,

но и социальные, культурные, экономические последствия деятельности человека в Арктике. В этот период Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике начала осуществление проектов в таких сферах, как оказание дистанционных медицинских услуг (телемедицина) в Арктическом регионе, сотрудничество детей и молодежи арктических государств, культурный и экологический туризм, поддержка прибрежного рыболовства.

Основными направлениями председательства Финляндии (2000–2002 годы) стали: устойчивое развитие, рост компетенций жителей Арктики по актуальным для региона проблемам, а также применение традиционных знаний коренных народов Севера. Впервые была затронута тематика гендерного равенства в арктическом регионе. Было предложено продолжить работу по рационализации деятельности органов АС и налаживанию взаимодействия с другими международными структурами: Конференцией парламентариев Арктического региона, Северным советом, Советом Баренцева / Евроарктического региона, Советом государств Балтийского моря, а также с региональными властями в Арктике.

В ходе председательства Исландии (2002–2004 годы) велась работа по расширению научного и образовательного сотрудничества арктических стран, интенсификации взаимодействия между Арктическим советом и Европейским союзом в рамках проекта ЕС «Северное измерение», а также по подготовке Международного полярного года 2007/2008. Среди новых тем, затронутых в период исландского председательства, можно отметить проблематику развития информационно-коммуникационных технологий в Арктическом регионе. Помимо традиционных элементов повестки дня рассматривались вопросы финансирования деятельности АС. С этой целью был одобрен механизм Фонда поддержки его проектов.

Основными приоритетами председательства России (2004–2006 годы) остались: устойчивое развитие, борьба с загрязнением окружающей среды, развитие человеческого капитала, изменение климата, а также подготовка к мероприятиям в рамках Международного полярного года 2007/2008. Министерская встреча в Салехарде, прошедшая 26 октября 2006 года, ознаменовала десятилетие работы форума. Министры впервые обсудили энергетическую тематику, подчеркнув важность взаимодействия в данной сфере.

В работе Совета в период председательства Норвегии (2007–2009 годы) выделялись следующие приоритеты: изменение климата, сохранение биоразнообразия, развитие человеческого капитала, сотрудничество в оказании помощи терпящим бедствие, изучение океанической среды, борьба с загрязняющими веществами, осуществление совместных программ мониторинга в Арктическом регионе, а также результаты и наследие Международного полярного года. На прошедшей 29 апреля 2009 года встрече Совета в Тромсё обсуждались вопросы энергетики, впервые поднятые в ходе российского председательства. Арктические страны обязались сотрудничать в целях предотвращения разливам нефти и других загрязнителей, а также устранения последствий возможных катастроф данного типа в регионе.

В период председательства Дании (2009–2011 годы) был подготовлен проект Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике, которое было утверждено на министерской встрече 12 мая 2011 года в Нууке (Гренландия) и стало первым юридически обязывающим документом, заключённым под эгидой Совета. Важнейшим институциональным решением встречи министров и шагом к дальнейшему укреплению АС стало создание постоянного секретариата в норвежском городе Тромсё. Также в период датского председательства был выработан набор критериев для принятия стран в число наблюдателей при Арктическом совете. В частности, такие страны должны признавать суверенные права арктических государств, разделять цели Совета, а также иметь возможность поддерживать усилия АС в регионе. В докладе старших должностных лиц к саммиту в Нууке содержится также заявление о том, что все решения в рамках АС являются исключительной прерогативой восьми стран-членов при содействии постоянных участников Совета (организаций коренных народов).

Период председательства Швеции (2011–2013 годы) ознаменовался заключением в Кируне Соглашения в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике, предусматривающего совместные меры по борьбе с нефтяными разливами в Арктическом регионе, меры, направленные на недопущение подобных происшествий, а также мероприятия по мониторингу в рассматриваемой сфере.

Подводя итог первого круга председательства, необходимо отметить, что в этот период основные усилия были направлены на решение организационных вопросов, создание рабочих групп АС¹, определение и закрепление основных приоритетов в его деятельности: вопросы экологии, охраны окружающей среды, поддержки коренных народов Севера.

В 2013 году Канада открыла второй круг председательства, в 2015 году передала его США. В мае 2017 года в Фэрбанксе председательство перешло к Финляндии². В этот период каждое председательство в Арктическом совете особенно активно наполнялось инновационным содержанием. Так, в период председательства Канады (2013–2015 годы) был образован постоянный секретариат АС, согласованы все вопросы, необходимые для обеспечения его работы; достигнута договорённость о создании новой площадки для переговоров — Арктического экономического совета; принято решение об образовании коллективного фонда для совместного финансирования природоохранных проектов; расширен состав стран-наблюдательниц в Совете на основе предварительно разработанных критериев для приёма новых членов в Арктический совет в качестве постоянных наблюдателей; подготовлен второй доклад по человеческому измерению арктической политики, который важен для выработки социально-экономической политики в Арктике и защиты интересов коренного населения.

В период председательства США (2015–2017 годы) 31 октября 2015 года в Нью-Лондоне было подписано Совместное заявление о намерении развивать многостороннее сотрудничество в формате Арктического форума береговых охран; плодотворно прошли консультации по вопросам международного рыболовства в Северном Ледовитом океане; Россия, США, Норвегия, Канада и Дания подписали

¹ В Арктическом совете 6 тематических рабочих групп: арктического мониторинга и оценки (АМАР), предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации (ЕРРР), сохранения арктической флоры и фауны (САФФ), защиты арктической морской среды (РАМЕ), устойчивого развития (SDWG), борьбы с источниками загрязнения в Арктике (АСАР).

² Журавель В. П. Переход председательства в Арктическом совете от США к Финляндии // Европейская аналитика 2017 / Ин-т Европы РАН; отв. ред. К. Н. Гусев. М.; СПб.: Нестор-История, 2017. С. 64–68.

соглашение о запрете рыбной ловли в международных водах Арктики; впервые за всю историю АС США изучили состояние и проблемы коммуникационных сетей в Арктическом регионе; министры иностранных дел восьми арктических государств приняли итоговую «Декларацию Фэрбанкса» и Соглашение о развитии международного арктического научного сотрудничества. Следует отметить, что США, в отличие от Канады, не перенесли существующие противоречия между США и Россией в работу самого АС, что во многом способствовало позитивным результатам их председательства.

Основными направлениями текущего председательства Финляндии (2017–2019 годы) в Арктическом совете являются: охрана окружающей среды, включая сохранение биоразнообразия в северной полярной зоне; развитие коммуникационных сетей в регионе; увеличение количества метеостанций для мониторинга состояния льдов, океана и атмосферы; образовательные программы для молодёжи коренных народов³. В 2018 году был проведён первый Арктический метеорологический саммит, состоялось результативное обсуждение проблемы загрязнения окружающей среды в Арктическом регионе и выполнения Стратегического плана по биоразнообразию на 2011–2020 годы. Во время своего председательства, в 2019 году, Финляндия планирует провести на своей арктической территории (Лапландии) эксперимент в сфере коммуникаций и, самое главное, провести Арктический саммит с участием руководителей арктической «восьмерки».

Выводы

За более чем 20 лет своего существования АС провёл значительную работу по изучению Арктики, принял три важных соглашения. Под эгидой Совета сегодня осуществляются около 80 проектов в области экологии, экономики, культуры, здравоохранения, изменения климата, предотвращения чрезвычайных ситуаций, защиты интересов коренных народов Севера.

³ См.: Хяркёнен А. Финляндия — председатель в Арктическом совете (2017–2019) // Арктические ведомости. 2018. № 1. С. 12–15.

Главный итог арктического сотрудничества состоит в росте взаимной заинтересованности в его укреплении и развитии. Арктика остаётся зоной мира и стабильности, несмотря на возникающие здесь экологические риски и военно-политические угрозы. В этой связи не случайно, что в январе 2018 года Арктический совет был выдвинут учёными из 20 стран на Нобелевскую премию мира.

С 2021 года в АС будет снова председательствовать Россия. И уже сейчас необходимо прорабатывать программу этого председательства, чтобы продемонстрировать лидерство нашей страны на арктическом треке.

США—Европа: ПРОТИВОСТОЯНИЕ ВОКРУГ ИРАНА НАРАСТАЕТ

Александр Иванович Шумилин

доктор политических наук, главный научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН

С начала августа 2018 года администрация Дональда Трампа приступила к возобновлению санкционного режима в отношении Ирана: санкции вводятся в два этапа — в августе и ноябре. Для защиты своих компаний в этих условиях европейцы задействовали «Блокирующий регламент» (Blocking Statute). Пока он вызывает большие споры между Вашингтоном и Брюсселем, чем даёт реальный результат. Европейские компании всё чаще предпочитают покинуть иранский рынок. Тегеран требует от Европы большей решительности в преодолении негативных последствий американских санкций. В противном случае руководство Ирана грозит возобновить обогащение урана сверх оговорённого ранее уровня. Удержать Тегеран в рамках соглашения (без участия в нём США) — важная задача для европейцев не только в терминах безопасности и экономики. Для политического истеблишмента Евросоюза это ещё и вопрос престижа.

Провозглашённый президентом Трампом выход США из «ядерной сделки» с Ираном вызвал резко критическую реакцию лидеров стран Евросоюза. Европейцы продолжают считать заключенное в 2015 году соглашение между Ираном и шестёркой международных посредников (пятью постоянными членами СБ ООН — США, Россией, Китаем, Великобританией, Францией, а также Германией) важным фактором, работающим на безопасность в регионе и мире, а также многообещающим для всех участников в экономическом плане. Напомним, что Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) предусматривает ограничение ядерной программы Тегерана в обмен на отмену санкций.

В Вашингтоне же (администрация и большая часть законодателей в Конгрессе) склонны оценивать факт заключения СВПД в его нынешнем виде ошибкой, поскольку это соглашение обеспечивало Тегерану благоприятные условия в экономическом аспекте, но при

этом никак не ограничивало то, что за океаном воспринимают как реально исходящую от Ирана угрозу — политику экспансионизма в регионе, а также поддержку террористических группировок (Хизбалла в Ливане, шиитские милиции в Ираке, Ливане, Сирии, хуситские подразделения в Йемене и т. д.). Более того, в политических кругах США, как и в Израиле и арабских монархиях Персидского залива, сохраняется устойчивое убеждение в том, что в Иране проводятся секретные работы по ядерному проекту. А получаемые от реализации СВПД финансовые ресурсы (размороженные авуары в США и Европе, поступления от торговли углеводородами) Тегеран, мол, направляет в основном на обеспечение своей экспансионистской политики, поддержку терроризма в регионе и на собственные ядерные разработки.

Между тем в последнем на данный момент (от 30 августа 2018 года) квартальном отчёте Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), как и в предшествующих аналогичных документах этой организации, указывается, что, несмотря на давление со стороны США, Иран продолжает соблюдать условия ядерной сделки¹. В документе подчёркивается, что в сфере обогащения урана Тегеран всё ещё далёк от исчерпания установленного договором лимита в 300 кг. Замороженным остаётся строительство реактора на тяжёлой воде в городе Арак, который призван производить оружейный плутоний. Указывается также, что инспекторам МАГАТЭ Иран обеспечил беспрепятственный доступ к своим атомным объектам².

Отчет МАГАТЭ рассматривается европейцами как серьёзный и вполне весомый аргумент в пользу сохранения СВПД. Для команды Трампа это выглядит неубедительно, даже несмотря на тот факт, что значительная часть общественного мнения в США выступает за сохранение договора с Ираном, т. е. де-факто солидаризируется с Европой³.

¹ Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015) // IAEA. 2018. 30 August. GOV/2018/33. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/09/gov2018-33.pdf>. (дата обращения 15.09.2018).

² Там же.

³ Sparks G. Majority say US should not withdraw from Iran nuclear agreement // CNN. 2018. May 9. URL: <https://edition.cnn.com/2018/05/08/politics/poll-iran-agreement/index.html>. (дата обращения 15.09.2018).

Тем не менее 7 августа 2018 года Белый дом восстановил замороженные после подписания СВПД в 2015 году штрафные меры в отношении автомобильного сектора Ирана, его торговли золотом и драгоценными металлами, а также национальной валюты (риал)⁴. В ответ в тот же день — 7 августа — Брюссель ввёл в действие обновлённый механизм защиты европейских компаний на иранском рынке от американских санкций — Blocking Statute, который был утверждён ещё в 1996 году. В Вашингтоне заявили, что действия европейцев не вызывают обеспокоенности правительства США и не поколеблют его решимости принудить Иран к рациональному поведению⁵.

ЕС «блокирует» американские санкции

Ответив своим ударом (ввод в действие «Блокирующего регламента» — далее БР) на удар Вашингтона, Брюссель тем самым подтвердил неизменность своей позиции по СВПД. Противостояние между двумя берегами Евро-Атлантики по иранскому вопросу, а точнее — по СВПД, продолжается и даже нарастает. Напомним, что ещё на саммите ЕС в Софии 17 мая 2018 года председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер призвал европейских политиков не только сохранить соглашение по ядерной программе Ирана, но и реактивировать БР. В ходе самого саммита и после него реакция европейцев выглядела как взрыв эмоций накопившегося протеста против позиции администрации Трампа по столь чувствительному вопросу, как сделка с Ираном. Многие аналитики и журналисты заговорили о трещинах в евроатлантической солидарности. Жёстко звучали и оценки политиков, например Дональда Туска, председателя Евросовета: «В отношении ядерной

⁴ Но основной удар будет нанесён командой Трампа 5 ноября, когда заработают санкции в отношении энергетического сектора Ирана: целый набор карательных мер в отношении тех иностранных компаний, которые продолжают к тому времени свою деятельность на рынке Ирана — от значительного штрафа до лишения этих компаний прав сбывать свою продукцию на американском рынке.

⁵ *Riley-Smith B., Ensor J.* America dismisses EU 'blocking statute' as Iran sanctions finally bite // The Telegraph. 2018. 6 August. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/08/06/america-dismisses-eu-blocking-statute-iran-sanctions-finally/> (дата обращения 15.09.2018).

сделки с Ираном мы пришли к единодушному согласию о том, что ЕС должен оставаться в рамках СВПД до тех пор, пока Иран полностью выполняет свои обязательства по этому документу. Кроме того, комиссии дан зелёный свет мобилизовать все возможности для отстаивания европейских интересов в случае нанесения им ущерба... Реальная геополитическая проблема — это не когда у вас непредсказуемый противник или враг или партнёр, а когда ваш ближайший друг непредсказуем. Сейчас это не шутка. Это суть нашей проблемы сегодня с нашими друзьями на другой стороне Атлантики»⁶.

Дело в том, что с января 2016 года, когда СВПД официально вступил в силу, немало европейских компаний уже успели не только обосноваться на рынке Исламской республики, но и начать получать внушительные доходы от сбыта своей продукции. Впрочем, пугала европейцев не только перспектива возвращения к прежнему режиму санкций с Ираном и, следовательно, утраты казалось бы уже отлаженных каналов торгово-экономического взаимодействия, но и подталкивание Вашингтоном ЕС к согласию с нарушением правил международного поведения, когда европейцев по сути принуждают пересмотреть или даже отказаться от утвержденного Совбезом ООН соглашения (СВПД) без явных признаков его нарушения со стороны контрапартнёра — Ирана.

По словам Юнкера, суть и конкретные предписания этого документа запрещают европейским компаниям выполнять американские санкции против Ирана. Данная законодательная норма была принята в 1996 году в ходе конфликта вокруг американских санкций, введённых против Кубы, Ирана и Ливии, но так и не была восстановлена, поскольку тогда недопонимание между Вашингтоном и Брюсселем удалось преодолеть. Таким образом, весной 2018 года сложилась своеобразная ситуация, когда выход США из договорённостей по ядерной программе Ирана поддержали большинство арабских стран и Израиль (ближневосточные партнёры Вашингтона), а критиковали администрацию Трампа ближайшие союзники США

⁶ США добавили тем Балканскому саммиту ЕС // Euronews. 2018. 17.05. URL: <http://ru.euronews.com/2018/05/17/balkan-summit-us> (дата обращения 15.09.2018); ЕС готов расширяться на Балканы и спорить с США // Euronews. 2018. 17.05. URL: <http://ru.euronews.com/2018/05/17/eu-balkans-summit-results> (дата обращения 15.09.2018).

по НАТО (страны Евросоюза). Критическую позицию заняли, разумеется, также Россия и Китай.

Вопрос, однако, в том, в какой мере применение БР сможет избавить европейские компании от главной угрозы — удара американских санкций, а в какой — ещё больше подогреть в Белом доме недовольство столь демонстративно протестной (против позиции США) акцией? Заметим, что весной—летом ряд европейских лидеров предприняли попытки договориться с Вашингтоном о «точечном изъятии» отдельных европейских компаний из-под санкционного навеса (такая возможность проговаривалась во время апрельской встречи Трампа с европейскими визави — Эммануэлем Макроном и Ангелой Меркель). Однако к началу августа в Берлине и Париже пришли к выводу, что введение БР в ответ на первую волну антииранских санкций США становится неизбежным: на нарушителей санкционного режима в Европе, как и повсюду в мире, Вашингтон будет налагать штрафы, а американские бизнес-партнёры европейских и других компаний, работающих в Иране, будут вынуждены расторгнуть с ними деловые отношения. Тот факт, что европейские компании будут при этом строго соблюдать европейские законы согласно установкам и требованиям БР, никоим образом не оправдывает их с точки зрения Вашингтона. США в состоянии наказать европейцев, минуя сложное международное торговое и коммерческое право, а точнее — посредством воздействия на их бизнес-интересы в Америке.

По сути, европейские предприятия оказываются перед коммерческим выбором, какой рынок сбыта — американский или иранский — им важнее. С учётом того, что США являются главным внешнеторговым партнёром значительного числа государств Старого Света, решение большинства европейских корпораций представляется вполне предсказуемым.

Фактор проиранского лоббизма

Правительство Трампа, твёрдо взявшее курс на отказ от прежнего СВПД и на подготовку новой международной договорённости с Ираном, не может не раздражать масштаб и эффективность

информационно-пропагандистской работы Исламской республики на европейских площадках. Автору этих строк самому довелось участвовать минувшим летом в ряде мероприятий (конференций, круглых столов), организованных посольствами Ирана в странах Евросоюза. Целеустремленность иранцев в продвижении своей позиции не может не впечатлять.

Действительно, уже 15 мая 2018 года (спустя неделю после объявления Трампом о выходе из СВПД) глава иранского МИД Мохаммад Джавад Зариф после посещения Китая и России прибыл в Брюссель, где провёл ряд встреч со своими европейскими коллегами в преддверии вышеупомянутого саммита в Софии. Одновременно активную кампанию воздействия на Европу развернул и аппарат руководителя ядерной программы Ирана Али Акбара Салехи. На совместной пресс-конференции с еврокомиссаром по вопросам климата и энергетики Мигелем Ариасом Каньете в Тегеране Салехи заявил, что Иран готов вернуться к обогащению урана до уровня 20 %, если Европа не выполнит условия «ядерной сделки». По его словам, власти Ирана намерены выждать несколько недель, чтобы понять, что произойдёт с «ядерной сделкой» после выхода из неё США. В ответ Каньете заверил иранских партнёров, что страны ЕС не только продолжат выполнять условия договорённости, но и планируют увеличить торговый оборот с Ираном. «Мы сообщили нашим иранским друзьям, что пока они будут выполнять условия соглашения, европейцы будут выполнять свои обязательства (по договору). Мы попробуем увеличить объём торговли, которая была очень позитивна для иранской экономики». Многие обозреватели отмечают, что заявление Салехи о том, что «США показали, что им нельзя доверять в международных делах», прозвучали как совместная оценка позиции Белого дома со стороны Тегерана и Брюсселя.

Общие установки европейцев и иранцев по вопросу СВПД практически не изменились к середине сентября, о чём свидетельствует обращение Мохаммада Джавада Зарифа к европейским партнёрам по СВПД с требованием компенсировать действие возобновлённых американских санкций. В интервью еженедельнику *Der Spiegel* от 14 сентября иранский министр заявил, что в случае бездействия европейцев Тегеран не исключает, что будет лишь «ограниченно»

соблюдать договорённость по своей ядерной программе⁷. Зариф пояснил, что, если европейцы останутся «пассивными» перед лицом американской угрозы, то в ответ Иран не обязательно покинет СВПД, как это сделали США. Но вполне вероятно, что Тегеран вновь начнет обогащать уран сверх разрешённого, безопасного уровня в 3,67 %. По его словам, «статья 36 соглашения и резолюция Совбеза ООН 2231 позволяют выполнять СВПД в сокращённом объёме, не выходя из нее»⁸.

О чём спорят Вашингтон и Брюссель по Ирану

Расхождения по Ирану, пожалуй, самые значимые между евроатлантическими партнёрами, возможно, за всю послевоенную историю. Их причину не следует сводить к так называемым «легкомыслию» или «некомпетентности» 45-го президента США. Именно к этой позиции США тяготеет большинство арабских стран (особенно главный прозападный блок — арабские монархии Персидского залива) и Израиль. Более того, у лидеров ведущих стран Евросоюза, как ни парадоксально, по существу выдвинутых Белым домом аргументов по СВПД тоже возражений нет. Но они возникают при обсуждении вопроса, как решать данную проблему.

США надеются заключить с Ираном соглашение, регулирующее как программу развития баллистических ракет, так и ядерную программу Тегерана. Об этом заявил спецпредставитель Госдепа США по Ирану Брайан Хук во время выступления в Гудзонском институте 19 сентября 2018 года. В частности, он сказал: «За время существования ядерной сделки мы видели усиление активности Ирана в регионе. Именно поэтому наша новая стратегия — 12 требований к Ирану — должна охватывать совокупность угроз, которые представляет Иран». Вскоре после выхода США из ядерной сделки госсекретарь Майк Помпео выдвинул Ирану 12 требований, среди которых:

⁷ *Hoffmann* C. Europamussentscheiden, obessichden USAunterwiwft//Spiegel. 2018. 14 September. URL: <http://www.spiegel.de/plus/iran-aussenminister-mohammad-javad-zarif-ueber-das-atomabkommen-die-usa-und-europa-a-00000000-0002-0001-0000-000159428661> (дата обращения 15.09.2018).

⁸ Ibid.

раскрытие всех разработок по ядерному оружию и отказ от поддержки вооружённых группировок на Ближнем Востоке⁹. По словам Хука, новое соглашение, которое США рассчитывает заключить с Ираном, «не будет личной договоренностью между двумя правительствами, как СВПД». Хук утверждает, что СВПД по сути «представляла собой соглашение между Ираном и тогдашним президентом США». Действительно, этот договор не был ратифицирован американским Сенатом. Но, считает Хук, иранские лидеры не заинтересованы в переговорах, несмотря на заявления президента США Дональда Трампа и главы Госдепа Майка Помпео о желании встретиться¹⁰.

Итак, каковы основные претензии администрации Трампа к своему предшественнику (Бараку Обаме) и европейским партнёрам по заключённой ими «сделке» с Ираном (СВПД)? Во-первых, уверяет команда Трампа, эта договорённость только оттягивает процесс получения Ираном ядерного оружия, а не кладёт ему конец. Как образно отметил израильский премьер Биньямин Нетаньяху, по прошествии определённого периода времени Тегеран обретёт уже «законное право» (сейчас оно отрицается мировым сообществом, а по результатам реализации СВПД оно оказывается признанным) на обогащение урана (а по сути — на производство ядерного оружия) «только потому, что перевернулся листок календаря». Во-вторых, договорённость не накладывает на Иран ограничений по производству баллистических ракет (радиуса действий — от 2 до 5 тыс. км), что якобы является составной частью общей программы обретения Ираном оружия массового поражения (баллистические ракеты создаются не для того, чтобы оснащаться обычным боезарядом, а только ядерным). В-третьих, договорённость не предполагает ограничения региональной экспансии Ирана, а наоборот — содействует ей, поскольку иранцы получают значительные средства от резко возросших объёмов торговли с Европой (прежде всего энергоносителями), которые, мол, расходуются на «военные авантюры» и «террористические операции» Корпуса стражей иранской революции в соседних арабских странах.

⁹ См. подробнее: *Казарновский П.* В США заявили о надежде на новую ядерную и ракетную сделки с Ираном // РБК. 2018. 19.09. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/09/2018/5ba25d8e9a7947c0f7f13799?from=main> (дата обращения 15.09.2018).

¹⁰ Там же.

Можно ограничиться этими тремя аргументами Белого дома, даже оставив в стороне ряд других, включая и известные утверждения Б. Нетаньяху о том, что его правительство располагает «надёжной информацией», подтверждающей тот факт, что и сегодня Иран якобы разворачивает «секретную программу» производства ядерного оружия в нарушение действующего СВПД. Европейцы, как выяснилось по результатам визитов французского президента и германского канцлера в Вашингтон в апреле 2018 года, склонны согласиться с упомянутыми тремя аргументами администрации Трампа. Разъясняя своё понимание проблемы, официальные лица ЕС публично высказали озабоченность позициями Тегерана по региональным вопросам (Сирия, Йемен, Ирак), эскалацией его противостояния с Саудовской Аравией, расширением ракетной программы, нарушением прав человека. Все эти моменты, подчёркивают европейские политики, тормозят нормализацию отношений ЕС с Ираном. Со своей же стороны они предлагают начать работу (переговоры) с Тегераном по решению данных проблем, сохраняя при этом в неизменном виде нынешнее СВПД. В случае достижения компромиссов по указанным позициям лидеры европейских государств предлагают оформить их либо в виде дополнительного соглашения, либо внести изменения в действующий документ. Европейцев явно пугает перспектива полного исчезновения СВПД: в этой связи канцлер Ангела Меркель задаётся вопросом — «Станет ли Европе и миру лучше в случае отказа от нынешнего соглашения?» — и даёт на него отрицательный ответ.

Позиция Евросоюза, как представляется, во многом остается производной от экономического фактора. Дело в том, что за последние два года наблюдается резкий взлёт в торгово-экономических отношениях Ирана, прежде всего с Европой. Только в 2016 году европейский экспорт в эту страну оценивался в 8,2 млрд евро (в основном это промышленные товары и оборудование); импорт же из Ирана в Европу составил 5,5 млрд (в основном — энергоносители). И тем не менее эти показатели на данный момент ещё не достигли уровня до введения режима санкций (тогда ЕС был первым партнёром Ирана, а в 2016–2017 годах — только шестым). Поэтому, говоря о необходимости сохранения принципов и рамок СВПД, европейские политики, пожалуй, в первую очередь подразумевают своё стремление сохранить торгово-экономическое статус-кво в отношениях с Ираном. А еврокомиссар

Мигель Ариас Каньете говорит о стремлении ЕС даже наращивать объёмы товарооборота. И это в условиях, когда из Тегерана подаются чёткие сигналы о неготовности приступить к новому раунду переговоров с целью дополнения или пересмотра ныне действующего. В этой связи недавнее заявление главы внешнеполитической службы ЕС Федерики Могерини о том, что СВПД не нуждается ни в дополнении, ни в изменении, свидетельствует прежде всего об осознании политическим истеблишментом ЕС невозможности изменить данный документ — Иран, судя по всему, на это не пойдёт.

Выводы

1. Ответ ЕС администрации Трампа лежит в основном в политической плоскости (попытка утвердить свою независимую позицию), а потому он может повлечь за собой политические последствия в большей степени, чем экономические. В Вашингтоне позиция ЕС по иранской сделке, скорее всего, будет воспринята как вызов, как стремление Евросоюза дистанцироваться от США в данном вопросе. В экономическом плане принимаемые Евросоюзом меры по защите своих компаний в Иране вряд ли окажутся эффективными: бизнесменам придется выбирать между иранским или американским рынком.

2. В условиях разногласий и соперничества между США и ЕС прозападный блок государств на Ближнем Востоке (большинство арабских стран и Израиль) будут склоняться к поддержке Вашингтона, а не Брюсселя.

3. Позиция Ирана будет определяться соотношением сил между двумя центрами — Вашингтоном и Брюсселем, а точнее — в рамках соотношения политик «кнута» (США) и «пряника» (Евросоюз). При этом Тегеран будет всячески пытаться «вбить клин» в отношения между евроатлантическими партнёрами (в первую очередь, надо полагать, ценовой политикой — снижая цены на свою продукцию в Европе). Одновременно следует ожидать усиления роли «ястребов» в принятии внешнеполитических решений в Тегеране.

4. Между самими двумя центрами евроатлантического партнёрства (США и Евросоюз) напряжённость в связи с Ираном, скорее

всего, будет постепенно снижаться. Можно ожидать реализации следующей схемы: Вашингтон даёт возможность (и призывает) европейцев вывести Иран на новые переговоры, не слишком злоупотребляя санкциями в отношении европейских компаний; попытка возобновления переговоров закончится, скорее всего, неудачей, одновременно европейские компании будут сокращать своё присутствие в Иране, что в конечном счёте приведет к аналогу статус-кво в отношениях ЕС с Ираном накануне заключения СВПД.

ДИСКУССИЯ

УКРАИНА — НОВАЯ ОПАСНОСТЬ В ЕВРОПЕ

Валентин Петрович Фёдоров

член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник, член Дирекции
ИЕ РАН

Автор определяет национальный вопрос как первопричину нынешних сложных отношений между Россией и Украиной. Он исходит из того, что Украина через определённый подготовительный период вступит в НАТО и Евросоюз, а потому уже сейчас нужно учитывать такое важное изменение геополитической обстановки на континенте. Следует определиться, какую позицию занять в отношении бывшей советской республики. Было бы потерей времени оказаться не подготовленными к жёсткой конфронтации, которая, по всей вероятности, будет иметь место в отношениях обеих стран. Автор выражает несогласие с точкой зрения, что «Запад устал от Украины» и что «эта тема ему надоела». По его мнению, Запад готов поддерживать тлеющий очаг бесконечно долго, поскольку он носит затратный для России характер.

Национальный вопрос, будучи определяющим в общественной жизни, иногда маскируется в силу разных условий и обстоятельств. Часто он служит причиной крупных кризисов и конфликтов как на внутригосударственном, так и на международном уровнях. Как гасить такие возгорания, а тем более — предотвращать их? Ответ на этот вопрос затруднён тем, что в каждом конкретном случае обстоятельства индивидуальны. Не существует формулы, с помощью которой можно было бы устранять конфликты, наносящие непоправимый ущерб людям разных национальностей. Они наследуются, переходят из поколения в поколение и вовсе не теряют своей актуальности. Справедливости ради нужно сказать, что есть примеры успешных действий по разрешению противоречий, но никто не может поручиться за положительный исход. Именно национальный вопрос в широком понимании служит первопричиной сложных отношений между Россией и Украиной. Вместе с ним в связке находится тезис о национальном самоопределении, вносящий свою лепту в территориальные конфликты. Схожесть культур и языка, общая религия ничего в принципе не меняют.

Если совершить условно экскурс в недалёкое будущее, то Украина предстанет страной с «двойным гражданством», т. е. членом и Евросоюза, и НАТО. Вероятность осуществления такого прогноза весьма велика. Это как раз тот случай, когда прошлое управляет будущим без ущерба для истины. Следовательно, исходя из этого гипотетического факта, уже сейчас следует определиться, какую позицию занять в отношении бывшей советской республики. Помогут ли попытки российского руководства установить добрососедские связи с ней, ссылки на некое тождество двух народов и другие факторы «сближения»? Ответ напрашивается сам собой — не помогут, а всякие увещевания лишь мешают трезво оценить суть вещей.

Нет необходимости подробно характеризовать обе названные организации Запада как противостоящие России и вбирающие в себя всё новые государства. Украина при их поддержке никогда не признает утраты Крыма и особый режим Донбасса, отныне и навсегда она записалась в противники нашей страны, и содержание её политики заключается в восстановлении прежней территориальной конфигурации. Она — постоянная новая опасность, возникшая в Европе.

Не все натовские страны одинаковы в степени враждебности к России, есть умеренные, есть непримиримые, и Украина относится к числу последних. Вместо того чтобы признать новую реальность в Европе, украинское руководство заявляет о «временно оккупированных территориях» и в качестве агрессора выставляет Россию. И было бы потерей времени оказаться не подготовленными к жёсткой конфронтации, не считаться с авантюрными намерениями Киева отвоевать потерянное.

Наступившее отчуждение между Россией и Украиной — это «прочное» и надолго. Имеющийся исторический опыт, а счёт идёт на столетия, многому научил обе стороны. Если для одного народа венцом было создание Российской империи, то другой проявлял неукротимое стремление к свободе, сохранению своей идентичности, и в конце концов реализовал свои чаяния. Не забудем возвышения Украины до статуса члена ООН в советское время. Разные способы существования и борьбы привели к разным итогам. Конечно, было бы желательно заменить этот сценарий другим, неконфронтационным, для чего потребовалось бы изменение (в пользу русского фактора) психологии значительной части украинского населения, но полагаться на это — дело почти безнадежное.

Отношения разрушены в самой сердцевине. По результатам репрезентативной всероссийской выборки «Левада-центра» (24–30 мая 2018 года, 1600 респондентов), до половины опрошенных лиц назвали Украину наиболее недружественной, враждебно настроенной страной по отношению к России. Тем самым она оказалась на втором месте после США (78%), опередив Великобританию (38%)¹.

Западные столицы, как известно, весьма горячо пекутся о своих национальных интересах, не проявляя подобного понимания позиции других членов мирового сообщества. Наглядной иллюстрацией служит поведение коллективного Запада относительно России, причём ФРГ взяла на себя активную роль в этом союзе. Кое-кто считает, что удар по сотрудничеству нанесли украинские события, причём отсчёт ведётся с 2014 года, когда Крым вошёл в состав РФ при соблюдении всех законных процедур. Но на полуостров имела виды заокеанская держава, причём её устремления строились отнюдь не на песке. Сервильность Киева была (и остаётся) настолько неприкрытой, что американцы заполучили бы Крым де-факто безо всяких возражений.

Вильфрид Шарнагль, известный германский автор, сподвижник Франца Йозефа Штрауса, рисует следующую альтернативу произошедшим украинским событиям. «Представим, — не без основания рассуждает он, — что Украина становится членом НАТО, и Крым попадает в сферу этого блока, а в Севастополе сидит американский генерал и командует флотом НАТО на Чёрном море. Никакое российское руководство не станет наблюдать за происходящим, сложа руки. Не сознавать это было ошибкой Запада»². Следовательно, «винить» надо не 2014 год, а предшествовавший период, когда НАТО готовила черноморскую акцию.

Нельзя не обратить внимание на имеющиеся хождение сентенции типа «Запад устал от Украины» или «эта тема ему надоела» и идею, что он заинтересован в ликвидации украинского кризиса, стоит только пойти партнёрам навстречу. Дело обстоит иначе. Именно заокеанская держава, возглавляющая евроатлантический блок, тормозит примиренческий процесс, исходя из собственных геополитических

¹ URL: <https://www.levada.ru/2018/06/14/druzya-i-vragi-rossii-3/> (дата обращения 15.09.2018).

² *Gehrcke W., Reymann Ch. Deutschland und Russland — Wie Weiter? Berlin: Berolina, April 2017.*

выгод. Она готова поддерживать тлеющий очаг бесконечно долго, поскольку он носит многоаспектный затратный и негативный характер для России (размещение войск вблизи российских границ, различные санкции). За этим занятием противникам России невозможно «устать». Чем не макиавеллизм в современном преломлении?

Бесконечное самоутверждение украинского руководства с его опасными выпадами, игнорирование несоразмерности экономических и военных потенциалов обеих стран, соответствующее отношение к России со стороны части населения Незалежной ставят под вопрос даже тот позитивный задел, который исторически был накоплен Россией и Украиной, странами и народами. Риск столкновения, который Украина берёт на себя, весьма велик и не поддаётся здравому объяснению. Отсюда и предупреждение в её адрес со стороны российского руководства о том, что военная провокация Киева «будет иметь тяжёлые последствия для украинской государственности в целом».

Европа начинена многими противоречиями. Часть из них ведёт свою родословную с далёких времён. Общими усилиями немало сделано для оздоровления политической атмосферы на континенте. Следует продолжить деятельность в этом направлении и уж никак не создавать новые завалы.

Отношения Россия—Украина не содержат в себе никакого антагонизма. К сожалению, они формируются под влиянием неконструктивной позиции киевского руководства, лишаящего страну благоприятных возможностей сотрудничества с РФ как в настоящем, так и в будущем. Это чревато для неё общим ослаблением и, как результат, оттеснением на обочину мирового развития. Согласно подсчётам финансовых экспертов, в 1990-х годах Украина и Польша находились примерно в равных исходных позициях, но в дальнейшем показали разные результаты. В Польше рост ВВП на душу населения составил до 4%, тогда как на Украине происходило падение этого показателя на 0,5% в год³.

Ставка Киева на силовое решение проблем со своим соседом остаётся, однако, без изменений.

³ URL: <https://fin2019.com/predict/prognoz-ekspertov-dlya-ekonomiki-ukrainy-2019/> (дата обращения 15.09.2018).

ЗАМЕТКИ С 15-Й ВСТРЕЧИ «ЯЛТИНСКОЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ СТРАТЕГИИ»

Виктор Иванович Мироненко

кандидат исторических наук, руководитель Центра украинских исследований
ИЕ РАН

14 сентября 2018 года в Киеве президент Украины Петр Порошенко выступил с большой речью на открытии 15-й ежегодной встречи «Ялтинской европейской стратегии». Наряду с двумя другими его сентябрьскими выступлениями — ежегодным посланием Верховному Совету (Раде) Украины и речью на сессии Генеральной ассамблеи ООН, на форуме, где присутствовал и автор, П. Порошенко представил своё видение положения дел в стране, европейского транзита Украины, отношений с Россией. Речь стала по сути первым развёрнутым предвыборным выступлением действующего президента, и её анализ может дать многое для адекватного представления о том, как будет развиваться предвыборная кампания и каковы доминирующие внутри- и внешнеполитические тренды.

Осень в Украине — время подведения политических итогов. Выступление П. Порошенко на 15-й встрече «Ялтинской европейской стратегии»¹, его очередное послание Раде Украины² и речь на 73-й сессии Генеральной ассамблеи ООН³ — это одновременно

¹ Виступ Президента на 15-й щорічній зустрічі Ялтинської європейської стратегії (YES) Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво 14 сентября 2018 г. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-na-15-j-shorichnij-zustrichi-yaltinskoyi-y-49590> (дата обращения 29.09.2018). Перевод с украинского автора статьи.

² Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво 20 сентября 2018 г. URL: <https://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-49726> (дата обращения 29.09.2018).

³ Виступ Президента України на загальних дебатах 73-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво 26 сентября 2018 г. <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-zagalnih-debatah-73-yi-sesiyi-49938> (дата обращения 29.09.2018).

и отчёт, и анализ текущей ситуации, и декларация о намерениях. Последнее на тот случай, если избиратели предоставят ему будущей весной второй срок полномочий, предусмотренный Конституцией Украины.

Накануне выборов политики и партии в Украине занимают позиции, с которых они намерены стартовать в большой политической гонке. Президент страны, уже заявивший о своём участии в ней, — не исключение. С этой точки зрения все перечисленные выступления одного из предполагаемых фаворитов важны как для оценки шансов каждого участника, так и для общего политического анализа. Действующий президент имеет преимущества на старте⁴ и объективные ограничения на дистанции. В отличие от конкурентов, ему трудно критиковать и он не может ограничиться обещаниями. Избиратели ждут от него объяснений в связи с переживаемым страной социально-экономическим и политическим кризисом. Текущий политический анализ, представленный П. Порошенко, с необходимостью должен был выйти и вышел за традиционные временные и смысловые рамки таких регулярных выступлений.

Для анализа мы выбрали речь президента Украины на самом большом и представительном (более 600 участников) ежегодном международном форуме «Ялтинской европейской стратегии». Дело в том, что в парламенте речь, как правило, идёт о делах домашних⁵, в ООН — о делах международных. На форуме же, озаглавленном частично позаимствованной у Джейн Хокинг трудно переводимой англоязычной формулой “The Next Generation of Everything”, не было этих ограничений и, следовательно, открывалась возможность свободно выбирать темы. Оратор вполне этим воспользовался, чтобы предъявить себя “*urbi et orbi*”.

В самом начале выступления президент Украины предложил главный вектор предстоящих дискуссий. Это определение направленности «украинского транзита»: откуда и куда движется страна, в какой точке сегодня находится, чем рождающаяся из «революции

⁴ И П. Порошенко этими преимуществами вполне воспользовался, начав свою кампанию мощным информационным залпом.

⁵ Хотя на этот раз П. Порошенко по каким-то соображениям отступил от этого правила, очертив круг своих первоочередных обязанностей: политическая стратегия, безопасность и внешняя политика.

достоинства» Четвёртая украинская республика отличается от своей предшественницы, разрушенной народным выступлением в 2014 году.

Об успехах и угрозах

Речь президента отличалась эмоциональностью и оптимизмом. Он буквально излучал убеждённость в избранном пути, уверенность в достижимости поставленных целей. Поблагодарив всех, кто поддерживал Украину и помогал ей в эти трудные годы, президент перешёл к событиям, которые, как он считает, изменили Украину, и о которых уместно напомнить. Здесь важным представляется не только то, о чём президент «напомнил», но и то, в каком порядке он это сделал.

Вполне ожидаемо на первое место президент поставил вопросы национальной безопасности — внутренней и внешней. Главную внутреннюю угрозу (именно с неё он начал) П. Порошенко видит в коррупции и рассчитывает на то, что вступивший в завершающую фазу процесс формирования Высшего антикоррупционного суда Украины, созданного в дополнение к Национальному антикоррупционному бюро, сможет сделать более эффективной борьбу с ней. Символом борьбы с коррупцией он назвал систему ProZorro⁶, упомянул единый веб-портал использования общественных средств⁷.

Внешнюю гарантию безопасности П. Порошенко видит в дальнейшем укреплении вооружённых сил страны и взаимодействии с НАТО. Закон «О национальной безопасности Украины», как он считает, «открывает со стороны Украины двери в Североатлантический альянс»⁸. Последний саммит НАТО показал, что двери в него для Украины открыты и с другой стороны. Более того, президент счи-

⁶ ProZorro (укр. Прозоро — открыто, прозрачно) — системная реформа тендерного процесса в электронных публичных и государственных закупках на Украине. См.: Державні закупки і тендери онлайн. URL: <https://прозорро.укр> (дата обращения 29.09.2018).

⁷ <https://spending.gov.ua> (дата обращения 29.09.2018).

⁸ Здесь и далее речь П. Порошенко цитируется по: Виступ Президента на 15-й щорічній зустрічі Ялтинської європейської стратегії (YES).

тает, что Украина идет в него не с пустыми руками, а с одной из самых сильных в Европе армий, имеющей свежий боевой опыт.

Вторым по порядку был блок социальных проблем, где основным достижением П. Порошенко назвал медицинскую реформу и реформу образования.

Третьим, но самым объёмным, стал экономический блок. Здесь П. Порошенко отметил достигнутый «новый уровень свободы» в «диалоге государства и бизнеса». В этой связи он назвал: закон о приватизации, законы об акционерных обществах и о едином окне на таможене, отмену действовавших последние 25 лет ограничений на операции с валютой. А также достигнутый «новый уровень свободы», подразумевая безвизовый режим со странами ЕС, свободу передвижения товаров в зоне свободной торговли с ЕС, услуг и капиталов и назвав всё это «признаками цивилизованной европейской страны».

В мировом рейтинге Doing business Украина поднялась на 60 пунктов. В сентябре был дан старт нескольким большим инвестиционным проектам. С Саудовской Аравией, например, подготовлен самый крупный инвестиционный проект в сельском хозяйстве Украины за всю его историю. ВВП во втором квартале вырос на 3,6%. Государственный долг страны уменьшился с 82% ВВП в 2016 до 63 в 2018.

Объяснив столь глубокое погружение в экономические проблемы тем, что «запустить в негативно ориентированное информационное пространство» позитивную информацию в Украине сегодня можно только с помощью «тяжёлой артиллерии» — выступления президента на крупнейшем международном форуме, П. Порошенко сделал важное заявление относительно своих представлений о политической системе украинской республики. Он напомнил, что ответственность за социально-экономическую ситуацию, согласно Конституции, несёт Кабинет министров, а президент отвечает за стратегию, «которой были подчинены все наши шаги в течение последних четырёх лет, и которая сориентирована в будущее».

Тяжёлое наследство

Мы ещё вернемся к политической стратегии П. Порошенко, а пока попробуем отреагировать на сказанное. Несомненно, ему и его команде досталось тяжёлое наследство и время, переполненное

вызовами, старыми и новыми. Многие трудные решения действительно откладывались годами, пока не напомнили о себе во весь голос: и в экономике, и в политике.

Здесь ускорение, приданное в последние годы процессу высвобождения частной инициативы граждан, ощутимо и впечатляет. Глава Кабинета министров Украины Владимир Гройсман имел все основания сказать о том, что ему выпало «делать сегодня то, что следовало давно сделать». Обязательство повысить цену газа брали ещё 10 лет тому назад, и не исполнили... В 2005 году госдолг был равен 12,5 млрд долл., к 2014 вырос на 50 млрд, затем ежегодно рос на 5 млрд. Полученные средства были «инвестированы», как считает В. Гройсман, «в подачки и популизм».

О главном новом вызове президент сказал сам: «В независимой Украине уже выросло и оперилось новое поколение». Это так, и этому «новому поколению» уже недостаточно осуждения прошлого и обещаний будущего, которыми, на наш взгляд, был несколько перегружен весь первый президентский срок П. Порошенко. Это поколение, судя в том числе по реакции многочисленных его представителей, присутствовавших на форуме, уже не верит в политическую панацею, в государственную заботу и т. п. Оно хотело бы своими руками создавать своё настоящее. Главное его политическое требование — не мешать ему это делать. Вспомнился популярный в комсомоле времён «перестройки» лозунг: «Партия, дай порулить!» И хотя, как уже отмечалось, организаторы совершенно оправданно открыли форум для молодежи, её голос на нём не был слышен. Может быть, за исключением реакции на появление «специального гостя» — Боно⁹, которую он, кстати, своими рассуждениями о нашем времени и его вызовах, о свободе, политических горизонталях и вертикалях полностью оправдал.

Новизны, как представляется, как раз и не доставало. В вопросе безопасности становится очевидным, что внешние и внутренние угрозы переплетены и взаимосвязаны. Что, хотя Украине удалось ценой невероятных усилий укрепить свои вооружённые силы, обеспечить себе международную поддержку, этого хватило только для того,

⁹ Боно — Пол Дэвид Хьюсон (Paul David Hewson), ирландский рок-музыкант, вокалист рок-группы U2.

чтобы заморозить поддерживаемый извне вооружённый конфликт. И, наконец, что кризис в отношениях с Россией, который в Украине всё чаще называют российско-украинской войной и российской агрессией, неразрешим в существующем разрушающемся мировом порядке, во-первых, и без прямых, а не опосредованных кем бы то ни было переговоров, во-вторых.

Президент несколько раз повторил, что следующую встречу он надеется посетить в Ялте. Это заявление подтверждает неизменность позиции Украины и её президента в защите своей территориальной целостности и государственного суверенитета и свидетельствует о том, что именно на этом, скорее всего, будет строиться его предвыборная кампания. Но ни само это утверждение, ни всё сказанное впоследствии не даёт ясного представления о том, каким образом это может быть достигнуто.

Всё выглядит так, словно президент не исключает никакого из вариантов решения этой проблемы. Но предпочтение отдаёт, судя по сделанному им 29 сентября в Харькове заявлению, решению политическому, а не военному. «Политико-дипломатическая стратегия — залог мира во всей Украине», — сказал он. И, видимо, вспомнив о невыполненном обещании закончить антитеррористическую операцию за несколько часов, данном в 2014 году (за которое ему пришлось извиняться, в том числе и в этой речи), добавил: «Да, она не быстрая, она требует времени, нервов, выдержки...»¹⁰

Социальный блок, как мы видели, президент фактически обошёл, упомянув лишь о намечаемых преобразованиях в системах здравоохранения и народного образования. Между тем, на наш взгляд, разрыв в доходах и уровне жизни элиты политической и верхней части предпринимательской, с одной стороны, и всех остальных граждан, с другой, настолько очевиден, что вести речь в таких условиях о национальной консолидации, в которой по-прежнему остро нуждается страна, очень и очень трудно.

Если добавить к этому постепенную монополизацию крупным бизнесом не только экономики и торговли, но в известной степени

¹⁰ Порошенко исключил силовое возвращение Донбасса под контроль Киева // Интерфакс. 2018. 29 сентября. URL: <https://m.interfax.ru/631150> (дата обращения 29.09.2018).

и СМИ и политического процесса, включая выборы, возникает ощущение того, что глава государства или не хочет говорить об этом, или не знает, что сказать. Не ответил на эти вопросы, вопреки обещанию президента, и Владимир Гройсман. На замечание Стива Сакура о том, что в Украине очень велико социальное неравенство, премьер смог сказать только, что «справедливость имеет принципиальное значение». Без хотя бы относительно удовлетворительного, пусть даже декларативного, обращения к этой животрепещущей тематике будет трудно убедить избирателей в искренности своих намерений. И никакие филиппики в адрес политического популизма здесь не помогут.

О стратегии

Переходя к вопросам политической стратегии, президент Украины сказал, что она есть, ей были подчинены все действия за последние четыре года и она сориентирована в будущее. Создать «будущую лучшую Украину и передать её новому поколению» — такой в самом общем плане видит он стратегическую цель своей политики.

Главными её элементами П. Порошенко считает разрыв с прошлым (как имперским, так и советским), утверждение в своём европейском выборе. В условиях нового разделения континента, граница которого (и шире — всей современной европейской цивилизации), по его мнению, проходит по северо-восточной границе Украины, ещё одним стратегическим направлением его политики было и будет окончательное отделение от России и устранение какого-либо её влияния. В этой связи П. Порошенко довольно подробно остановился на вопросе об автокефалии Украинской православной церкви. Привлекло внимание и использованное президентом сравнение политики в Украине с шахматной доской, на которой «некоторые политики позволяют собой ходить». Ни у кого из присутствующих не было, как нам показалось, сомнений в том, кого он имел в виду. Судя по всему, главным конкурентом в борьбе за президентское кресло будет Юлия Тимошенко, и борьба эта обещает быть очень острой.

Её категорический политический императив президент весьма эмоционально сформулировал так: «Мы твёрдо встали на путь

европейской и евроатлантической интеграции. И путеводными звёздами для нас являются звёзды на флаге Европейского союза. А компасом Украины является тот, который изображён на эмблеме НАТО». Нового в такой постановке стратегических ориентиров страны немного. Возможно, только тональность и некоторые акценты. Приподнятая эмоциональная тональность, в целом характерная для выступлений П. Порошенко, в данном случае была усилена, видимо, в связи с начавшейся предвыборной кампанией и адресована не столько собравшимся в Арсенале Искусства (Мистецьком Арсенале) в Киеве экспертам, сколько избирателям.

Из расставленных оратором акцентов заслуживают упоминания, на наш взгляд, несколько.

Во-первых, об ошибочности политики многовекторности. П. Порошенко считает, что Украина, оглядываясь на Россию, упустила свой шанс присоединиться к ЕС и НАТО, в Бухаресте в 2008 году. Во-вторых, что процесс деколонизации Украины не завершён, равно как и процесс разрушения империи, каковой он считает не только Российскую империю, но и Советский Союз. В-третьих, президент считает необходимым условием возвращения Украины в Европу (и, по-видимому, Европы в Украину) духовное обновление, которое он связывает с отказом от концепции «Третьего Рима». В-четвёртых, что проект ЕС будет завершён только с вступлением в него Украины. И, наконец, в-пятых, что Украина Европе и НАТО нужна не менее, чем они ей. Так, Евросоюзу она нужна в связи с тем, что «Украина — огромный потенциал человеческой силы. Украина — огромный потенциал человеческой веры... Украина является страной-еврооптимистом с уникальной верой в Европу».

Заключение

Для России из всего сказанного в ходе состоявшейся двухдневной дискуссии следует, на наш взгляд, то, что проводившаяся в отношении Украины политика «ограниченного суверенитета» и удержания влияния через принуждение — экономическое и политическое, включая военное, привела к почти полной его утрате и нуждается в пересмотре с участием российского экспертного сообщества.

А также то, что без восстановления в той или иной форме прямых контактов и диалога без посредников между лидерами и политическим руководством двух стран разрешение российско-украинского конфликта невозможно. Необходимо начинать хотя бы по частям разбирать образовавшиеся с обеих сторон завалы, исходя из того, что произошедшие в Восточной Европе перемены, как бы к ним ни относились, необратимы.

Научное издание

ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2018

Отв. ред. *К. Н. Гусев*

Корректор *А. М. Никитина*
Оригинал-макет *Л. Е. Голод*
Дизайн обложки *А. К. Иванова*

Подписано в печать 27.11.2018. Формат 70×100¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная
Усл.-печ. л. 13,5. Заказ № 1513
Тираж 450 экз.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук
125009, г. Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3
Тел. (495) 692-10-51
e-mail: europe@ieras.ru
<http://www.instituteofeurope.ru>

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812)235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812)235-15-86