



ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ЗАЩИТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
СУВЕРЕНИТЕТА –
ОПЫТ
ЕВРОСОЮЗА
И ЕВРОПЕЙСКИХ
СТРАН**

**ВСЬ
МИР**

**ЗАЩИТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
СУВЕРЕНИТЕТА –
ОПЫТ
ЕВРОСОЮЗА
И ЕВРОПЕЙСКИХ
СТРАН**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ЗАЩИТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
СУВЕРЕНИТЕТА –
ОПЫТ
ЕВРОСОЮЗА
И ЕВРОПЕЙСКИХ
СТРАН**

Ответственный редактор
В.Б. Белов

Москва
ИЕ РАН
Издательство «Весь Мир»
2018

УДК [321.011+341.231](4-612)
ББК 67.400.51(4)
3-40

Редактор: Е.В. Дрожжина

Рецензенты:

Буторина О.В., доктор экономических наук
Энтин М.Л., доктор юридических наук

Тема НИР

«Защита государственного суверенитета и предотвращение вмешательства
во внутренние дела РФ: европейский опыт» (0191-2018-0005)

Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран : [монография] / [В. Б. Белов и др. ; отв. ред. В. Б. Белов] ; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук. – М. : ИЕ РАН, издательство «Весь Мир», 2018. – 204 с. – ISBN 978-5-98163-123-08 (ИЕ РАН); ISBN 978-5-7777-0759-8 (Весь Мир).

В научной монографии авторского коллектива Института Европы РАН рассматриваются вопросы суверенитета Евросоюза, ведущих европейских (Германии, Франции, Великобритании, Италии, Австрии, Швеции, Венгрии, Польши, Словакии, Чехии) и балканских стран. Особое внимание уделяется проблеме комплексной защиты государственной независимости, в т.ч. в сфере внешнеполитической, хозяйственной и энергетической безопасности. Исследуется соотношение национального и наднационального факторов в госсuverенитете, ставится вопрос о взаимосвязи национального суверенитета и европейской идентичности в будущей безопасности ЕС. Впервые анализируются механизм «Блокирующего регламента» ЕС, вопросы отношения к проблеме суверенитета ведущих общеевропейских политических партий и их фракций в Европейском парламенте, а также суверенные права государств в борьбе с коррупцией и роль проекта «Северный поток – 2» в обеспечении энергетического суверенитета Европы и ФРГ.

Авторский коллектив монографии: В.Б. Белов (введение, гл. 11), В.В. Журкин (гл. 1), О.Ю. Потемкина (гл. 2), А.И. Шумилин (гл. 3), Н.Б. Кондратьева (гл. 4), Б.П. Гуселетов (гл. 5), В.Я. Швейцер (гл. 6), Н.С. Плевако (гл. 7), Ю.И. Рубинский/С.М. Фёдоров (гл. 8), Е.В. Ананьева (гл. 9), Е.П. Тимошенкова (гл. 10), Е.С. Алексеевкова (гл. 12), Л.Н. Шишелина (гл. 13), П.Е. Кандель (гл. 14), В.П. Журавель (гл. 15), А.И. Бажан (гл. 16), Ал.А. Громыко (заключение).

© ИЕ РАН, 2018

© Оформление. «Весь Мир», 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	7
Глава 1. Безопасность Европы: европейская идентичность и национальный суверенитет.....	15
Глава 2. Блокирующий статут как инструмент суверенной торговой политики ЕС.....	18
Глава 3. Европейский суверенитет: испытание Ираном.....	27
Глава 4. Коррупция и суверенитет: опыт антикоррупционной политики Евросоюза.....	39
Глава 5. Отношение к проблеме суверенитета ведущих общеевропейских политических партий и их фракций в Европейском парламенте.....	48
Глава 6. Проблема австрийского суверенитета: прошлое и настоящее.....	61
Глава 7. Проблемы шведского суверенитета.....	74
Глава 8. Вопросы национального суверенитета во Франции: история и современность.....	83
Глава 9. Защита государственного суверенитета в Британии.....	98
Глава 10. К вопросу о суверенитете Германии: исторические особенности и современные проблемы.....	117

Глава 11. Проект «Северный поток» как часть энергетического суверенитета и энергетической безопасности Германии.....	126
Глава 12. Итальянское «правительство перемен»: «Суверенитет принадлежит народу!».....	138
Глава 13. Проблемы защиты государственного суверенитета для стран Центральной Европы.....	149
Глава 14. Злоключения «суверенитета» на Балканах.....	155
Глава 15. Проблема суверенитета в Арктике.....	163
Глава 16. Экономические суверенитет, безопасность и протекционизм.....	181
Заключение.....	196

ВВЕДЕНИЕ*

В последние годы практически во всех странах мирах всё больше внимания уделяется проблеме защиты государственного суверенитета. Евросоюз и входящие в него страны не являются исключением. Как на уровне Брюсселя, так и на уровне отдельных европейских столиц ведутся активные дискуссии о состоянии и перспективах различных аспектов европейской и национальной безопасности, с которыми тесно переплетены вопросы европейской идентичности и европейства.

Рассмотрение проблемы суверенитета, формально понимаемого как независимость государства во внешних делах и верховенство государственной власти во внутренних делах, в общеевропейском контексте является достаточно сложной задачей, учитывая правовой и политический характер этого наднационального экономического и политического образования – Европейского союза, объединяющего на данный момент 28 государств (Великобритания планирует покинуть ЕС 29 марта 2019 г.). С одной стороны, усилились центристские тенденции, возросла роль общеевропейских институтов, получивших существенные полномочия от стран-членов. Соответственно, укрепился суверенитет ЕС. С другой стороны, обозначились явные евроскептические тенденции, квинтэссенцией которых стал брекзит, рост авторитаризма и антимиграционных настроений в ряде стран, для которых однозначным приоритетом сегодня является национальный, а не европейский суверенитет.

Особое влияние на европейский общественный дискурс по этим вопросам оказывает политика президента США Дональда Трампа. Будучи во многом непредсказуемой, она направлена на усиление руководящей роли Соединённых Штатов в мире, в т.ч.

* Белов Владислав Борисович, к.э.н., заместитель директора по научной работе Института Европы РАН, руководитель Отдела страновых исследований, руководитель Центра германских исследований.

на европейском континенте. Это побуждает политических лидеров Старого Света заявлять о необходимости укрепления национального суверенитета и повышения самостоятельности Евросоюза в сфере безопасности, вплоть до создания собственной армии, что вызывает понятную негативную реакцию Вашингтона.

Выход Соединённых Штатов в мае 2018 г. из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы, заключённого между США, Россией, Китаем, Великобританией, Францией, Германией и Ираном в июле 2015 г., и последующее восстановление американской стороной санкций против иранского государства поставили под угрозу торговые интересы стран ЕС и их компаний. Подтвердив свою приверженность СВПД, Брюссель для защиты своих хозяйственных интересов – фактически своей экономической безопасности – принял решение о восстановлении Блокирующего статута, разработанного и принятого в конце XX в. В обновлённой версии он вступил в силу в начале августа 2018 г. Основная цель – смягчить негативные последствия американских экстерриториальных санкций для европейских компаний, осуществляющих законный бизнес в Иране. На сегодняшний день эффективность данного механизма и его работоспособность в условиях жёсткого давления Вашингтона на европейских партнёров находится под вопросом. У отдельных стран ЕС есть свои собственные инструменты противодействия. Заслуживает внимания опыт Германии, применяющей в рамках национального Внешнеэкономического регламента собственный блокирующий статут.

Практически не исследованной в России сферой является антикоррупционная политика Евросоюза, которая затрагивает суверенные права стран-членов в таких областях, как управление государственными финансами и борьба с коррупцией. Европейские государства неохотно идут на сотрудничество со специализированными институтами ЕС в контроле за расходами средств в рамках программ, финансируемых с участием общего бюджета. Евросоюз, стремясь не нарушать принцип финансового суверенитета, ищет пути для повышения эффективности расходования своих бюджетных средств и недопущения преступлений в сфере государственных финансов. Среди прочего, он создал собственную

систему мониторинга, на основе которой публикует антикоррупционные отчёты. Особый интерес представляет противодействие коррупции через механизм многоуровневого управления программами. Большинство мер носит рекомендательный характер и затрагивает только отдельные сферы. Так, вне поля зрения Брюсселя остаются вопросы финансирования политических партий и европейских институтов.

В партиях, представленных в Европейском парламенте, существуют разные точки зрения в отношении европейского суверенитета и идентичности. Так называемые проевропейские партии выступают за их усиление на уровне Евросоюза. Евроскептические партии, которые по состоянию на начало 2019 г. существенно уступали своим оппонентам, занимают противоположную позицию, считая необходимым усилить национальное суверенное начало, в т.ч. за счёт повышения роли представительных органов. Закономерно, что вопрос суверенитета стал одним из главных в политической борьбе перед очередными выборами депутатов Европейского парламента (май 2019 г.). Высока вероятность, что евроскептики будут играть в его обновлённом составе более заметную роль.

Важны подходы к национальному (государственному, народному) суверенитету во Франции, которая является исторической колыбелью самого этого понятия. Вопросы, связанные с ним, начиная с первых шагов европейской интеграции, постоянно находились в фокусе внимания французских политиков и общественности. В течение последних десятилетий постоянно возникали острые дискуссии между сторонниками сохранения суверенитета – «суверенистами» и «европеистами» – адептами «единой Европы», ратующими за создание наднациональных органов управления по мере развития европейского строительства. Сегодня вопрос содержания французского суверенитета вновь стал одним из важнейших объектов социально-политической борьбы в стране, от исхода которой во многом зависят его судьбы, в т.ч. в международном, прежде всего европейском, масштабе. Здесь сталкиваются радикальные воззрения «европейского суверениста» президента Франции Э. Макрона и взгляды правоцентристов (республиканцев и «нацфронтистов»). Дискуссии о суверенитете сре-

ди французских политиков и интеллектуалов ещё больше обострятся в преддверии упомянутых выборов в Европарламент.

Особый интерес представляет опыт государственного суверенитета Австрии – государства с непростым историческим прошлым, определившим его уникальное положение в Евросоюзе как страны с нейтральным статусом. В этом отношении следует обратить внимание на «австрийский казус». В 2000 г., после формирования коалиционного правительства Австрийской народной партии и Австрийской партии свободы, из-за позиции председателя последней Й. Хайдера ЕС принял ряд санкционных мер против Австрии, которые, однако, просуществовали только несколько месяцев. Тем не менее, в действительности была апробирована практика ограничения национального суверенитета в рамках ЕС в соответствии с Амстердамским договором от 1997 г. Сегодня Брюссель потенциально готов к аналогичной реакции в отношении Польши, Венгрии и даже Италии.

Особую специфику суверенитет имеет в Великобритании – защита её национальных интересов и безопасность после Второй мировой войны тесно связаны с особыми отношениями с США. В рамках этой концепции британское государство допускает широкое участие американцев в своей оборонной политике. В этой сфере особую актуальность приобрёл процесс выхода из политического союза ЕС. Лондон стремится организовать его таким образом, чтобы остаться ключевым игроком в евроатлантическом регионе, повысить своё влияние в международных делах и военную мощь. В связи с брекзитом развернулась дискуссия о соотношении государственного суверенитета и национальных интересов. Скептицизм в отношении глобализации и проблем, связанных с эрозией государственного суверенитета, перед референдумом в июне 2016 г. выразился в призывах брекзитёров ограничить иммиграцию и «репатриировать» в Вестминстер те властные полномочия, которые он ранее передал Брюсселю. Во многом это определило их успех на голосовании, одновременно обозначив, но так и не решив противоречия между национальными интересами и госсуверенитетом.

Хозяйственно-политическое значение брекзита состоит в том, что Великобритания, освободившись от навязанных ЕС правил

торговли, сможет укрепить свой экономический суверенитет и безопасность, получив возможность самостоятельно управлять средствами политики протекционизма: затормаживать импорт и стимулировать экспорт. Лондон сможет манипулировать таможенными тарифами, а также использовать другие доступные меры.

В Германии государственный суверенитет понимается как суверенитет немецкого народа, для которого демократия имеет репрезентативный характер. Основной закон страны существенно ограничивает возможности для народных референдумов. Отдельные оппозиционные партии видят в этом ущемление естественно-го права немецкого народа на суверенитет – граждане не могут проводить плебисциты на федеральном уровне по ряду вопросов, например, отказ от евро и возврат к немецкой марке или особенности применения права Европейского союза (добровольное делегирование ряда прав в его пользу юридически закреплено в немецкой Конституции).

Суверенитет германского государства ограничен участием в ЕС, НАТО и международными соглашениями, что вызывает недовольство у некоторых общественно-политических групп страны. Среди прочего, ставятся вопросы о праве спецслужб США вести разведывательную деятельность на немецкой территории, о судьбе Закона G 10 от 1968 г., в котором закреплены негласные договорённости между США, Францией, Великобританией и ФРГ, ограничивающие суверенитет германских спецслужб, а также о других секретных соглашениях, заключавшихся Западной Германией с этими союзниками. Чётких ответов официальный Берлин пока не дал, что порождает различные политические спекуляции.

Ряд германских экспертов считает, что следствием оккупации страны после Второй мировой войны стали включение государственных интересов США в немецкую правовую систему и их стремление сохранить контроль над своим союзником на неограниченный срок. Косвенным подтверждением этого положения является вмешательство Соединённых Штатов в вопросы энергетической безопасности и суверенитета ФРГ. В принятом в августе 2017 г. Законе «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) российский проект «Северный поток – 2» рассматривается в качестве угрозы для США и ЕС. В

течение 2018 г. американская администрация постоянно угрожала ввести экстерриториальные санкции против европейских компаний, участвующих в этом проекте. Но немецкое государство продолжало отстаивать своё право самому определять параметры энергетического суверенитета и безопасности.

В Итальянской Республике в 2018 г. центристские партии, традиционно управляющие страной в течение многих десятилетий, уступили власть популистам – евроскептической партии «Лига» и «Движению 5 звёзд», которые считаются «совранистами», т.е. сторонниками защиты национального суверенитета. В своём «Правительственном контракте» они призывают пересмотреть его соотношение с наднациональным компонентом европейской интеграции. Итальянский «совранизм» во главу угла ставит существующие проблемы хозяйственно-политического развития страны, углубляющегося экономического неравенства в условиях глобализации и поддержания национальной идентичности в условиях международной миграции. Поэтому приоритетным для нынешнего правительства стали вопросы экономического суверенитета государств ЕС (основное требование – вернуть государству рычаги управления теми процессами, которые уже давно вышли за рамки национального государства), контроля над границами и сохранения национальной идентичности в условиях масштабного наплыва мигрантов. Большинство избирателей Италии перестало воспринимать ЕС как гаранта экономического развития и процветания, обеспечения социального мира и безопасности граждан. Новое правительство настаивает на проведении более суверенной внутренней и внешней политики, что вызывает опасения как в Брюсселе, так в Париже и Берлине.

Особое измерение защиты государственного суверенитета существует в странах Центральной Европы – Венгрии, Польше, Чехии, Словакии (Вишеградская четвёрка). Они отказались от его существенной части, вступив в Европейский союз и НАТО. Именно Брюссель, исходя из интересов общего рынка, принимал решение о возможности либо реформирования, либо закрытия целых отраслей производства и видов деятельности, традиционно развивавшихся в этих странах. Общим директивам ЕС была подчинена внешняя и оборонная политика этих государств. Неслучайно в

последние годы обозначились трения между их «европейскими» и «национальными» интересами, соответственно, возросло несогласие с положением о приоритете «общеευропейского над суверенным национальным». Среди прочего, это было обусловлено попытками самостоятельного реформирования законодательных актов, подъёмом национальной оппозиции, выступающей против дискриминации штаб-квартир ЕС и НАТО и за сохранение института традиционных национальных и христианских ценностей как важнейшего условия самосохранения. Венгрия, Польша, Чехия и Словакия в рамках отстаивания своего государственного суверенитета выступают единым фронтом против попыток Брюсселя навязать им квоты на размещение на своей территории беженцев (в 2018 г. к ним присоединилась Австрия).

В условном наклонении следует говорить о суверенитете государств Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), новые политические элиты которых в конце XX в. поставили своей целью обменять полученный суверенитет на статус членства в ЕС и НАТО. Пока преуспели в этом Словения, Болгария, Румыния и Хорватия. Остальные балканские государства ждут «своей очереди» (Албания и Черногория уже стали членами Североатлантического альянса). Государственный суверенитет в основном проявляется в конфликтных взаимоотношениях с соседями. Но и эту сферу Брюссель старается контролировать. Существенно ограничен экономический суверенитет стран ЮВЕ, во многом зависящий от Евросоюза – основного донора и инвестора. Определённое пространство для внешнеполитического манёвра у балканских государств создают разногласия между Вашингтоном, Брюсселем и Берлином, противоречия между «Старой» и «Новой Европой». Но и оно находится под жёстким контролем ЕС, хотя эффективность принимаемых мер вызывает много вопросов.

Отдельной темой для Евросоюза, а также ряда его членов является суверенитет Арктики как циркумполярного мегарегиона. Различны уровень и масштабы присутствия и деятельности здесь государств ЕС, соответственно степень зависимости их суверенитета и национальных интересов. В первую очередь, речь идёт о Дании, на которую приходится 14% общей площади Арктики, а также Финляндии, Швеции и Исландии. В каждом из этих госу-

дарств разработана своя арктическая стратегия, приоритетами которой являются использование арктических ресурсов, охрана окружающей среды и соблюдение международного права (как основы суверенитета, суверенного права и юрисдикции арктических государств в Арктике). Важную роль играют страны-наблюдатели Арктического совета. С точки зрения интересов ЕС, тяжеловесы среди них – ФРГ, Франция, Великобритания, в меньшей степени – Италия и Испания.

В предлагаемой вниманию читателей монографии Института Европы РАН подробно рассмотрены затронутые выше вопросы, дан комплексный анализ подходов, механизмов и инструментов защиты государственного суверенитета на уровне Евросоюза и его ведущих стран.

ГЛАВА 1. БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРОПЫ: ЕВРОПЕЙСКАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ*

В последние год-полтора проблема суверенитета всё чаще всплывает в ходе активных дискуссий в Европе о состоянии, сложности и перспективах европейской безопасности. При этом проблема национального суверенитета часто довольно причудливо сочетается с темой европейской идентичности, или, если можно так выразиться, европейства и его меняющегося места и роли в системе атлантизма, атлантической солидарности, которая многие десятилетия укрепляла и связывала объединённый Запад.

У нынешних, достаточно радикальных сдвигов в общественном мнении и государственной политике стран Европейского союза есть несколько отправных точек. Но главная из них одна – политика президента Дональда Трампа, его стремление ужесточить руководящую роль США в НАТО и на Западе в целом.

В принципе система атлантизма, атлантического сотрудничества на протяжении многих десятилетий и открыто и негласно исходила из того, что в этой системе есть один безоговорочный лидер – Соединённые Штаты. Он же и главный «защитник» Западной Европы в случае войны. Однако две тенденции поставили этот западный постулат в сфере безопасности под вопрос. Одна – это объективный (не всегда заметный) рост самостоятельности стран ЕС. Другая – жёсткая сначала риторика, а затем и политика Д. Трампа, направленная на восстановление зашатавшегося американского лидерства и его ужесточение, причём в обострённой и часто унижительной для Европы форме.

Именно это послужило толчком к серии заявлений европейских лидеров осенью 2018 г., прежде всего Эммануэля Макрона

* Журкин Виталий Владимирович, академик РАН, почётный директор ИЕ РАН.

и Ангелы Меркель, о необходимости самостоятельности Евросоюза в сфере безопасности, «европейской армии» и ненадёжности США как «защитника».

Но не только это. Всё явственнее зазвучала нотка о необходимости укрепления национального суверенитета в устах лидеров таких стран, как Италия, Австрия, Венгрия и др.

Своего рода кульминацией стало выступление Э. Макрона 6 ноября 2018 г. на радио «Европа-1», где он заявил: «Мы не сможем обеспечить безопасность европейцев, если не решим создать настоящую общеевропейскую армию... Мы должны защищаться от Китая, России и даже от Соединённых Штатов»¹. В США вспыхнул взрыв негодования, смешанного с угрозами. Как заявила «Уолл Стрит Джорнал», Э. Макрон «объяснил необходимость европейских вооружённых сил для защиты не только от России, но и от США... Он поставил США в один ряд с силами, представляющими угрозу для европейского континента»².

Не удержался и Дональд Трамп, он назвал слова Эммануэля Макрона «очень оскорбительными»³.

Кстати, тогда же президент Франции сказал, что если США выйдут из Договора РСМД, то «первой жертвой» станет безопасность Европы.

Схватка между США и Евросоюзом в сфере безопасности была и будет главным фактором, толкающим страны Европы на путь укрепления национального суверенитета и европеизма. Другой фактор – «брекзит». Он разбудил во многих европейских странах размышления о значимости своего суверенитета.

Наконец, нельзя не признать, что на путь развития своих военных структур ЕС толкает и обострение отношений с Россией. Хотя высказываются на этот счёт в Европе больше дежурными фразами вроде «гибридной угрозы». Бывает при этом, что параллельно звучат и призывы к нормализации отношений с Москвой, их возможному позитивному влиянию на укрепление суверенитета той или иной европейской страны.

¹ РИА-Новости, 06.11.2018.

² The Wall Street Journal, 07.11.2018.

³ Интерфакс, 10.11.2018.

В заключение стоит отметить, что, конечно, интеграционные процессы в сфере безопасности в ЕС и тем более в НАТО при- тупляют национальный суверенитет стран-членов. Но новые явления, о которых шла речь выше, в современных условиях могут стимулировать и стимулируют – пусть порой не очень явно – общество и политиков к усилиям, направленным на укрепление суверенитета. Причём это сегодня может идти в сфере международной безопасности и параллельно с развитием европейской идентичности. Не противореча, а то и помогая друг другу.

ГЛАВА 2. БЛОКИРУЮЩИЙ СТАТУТ КАК ИНСТРУМЕНТ СУВЕРЕННОЙ ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ ЕС*

Блокирующий статут ЕС был разработан в качестве контрмеры экстерриториальным санкциям третьих стран (главным образом США, но не только) во избежание ущерба европейским компаниям и был принят в Евросоюзе в 1996 г., чтобы нейтрализовать эффект таких санкций США против Кубы, Ирана и Ливии, но так и не был востребован, поскольку тогда конфликт удалось уладить. Главной целью статута была защита операторов ЕС, занятых в международной торговле, в соответствии с правом ЕС, но в нарушение режима санкций, наложенных третьими странами. На политическом же уровне Блокирующий статут должен был продемонстрировать осуждение санкционного режима, который Евросоюз считал необоснованным и унижительным.

8 мая 2018 г. США объявили о выходе из «сделки по Ирану» – Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы, заключённого между США, Россией, Китаем, Великобританией, Францией, Германией и Ираном в июле 2015 г. и предусматривающего выполнение Тегераном ряда шагов по ограничению своей ядерной программы в обмен на отмену санкций.

Выход из СВПД дал возможность президенту Дональду Трампу 6 августа 2018 г. подписать исполнительный указ о восстановлении санкций против Ирана («New Iran E.O.»)⁴. После подготовительного периода 90 и 180 дней действие первого пакета санкций США в отношении Ирана было возобновлено 7 августа, второго – 5 ноября. Согласно указу Трампа, отменяющему постановление его предшественника Б. Обамы, а также и его заявлениям

* Потемкина Ольга Юрьевна, д.полит.н., главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН.

⁴ Executive Order Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran. August 6, 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-reimposing-certain-sanctions-respect-iran/> (дата обращения: 30.11.2018 г.).

– «тот, кто занимается бизнесом с Ираном, не будет вести бизнес с США»⁵.

Санкции США по отношению к Ирану способны нанести значительный ущерб торговым интересам стран ЕС. Вместе с Китаем и Арабскими Эмиратами Евросоюз считается главным торговым партнёром этой страны, в 2017 г. торговый баланс ЕС с ней составил 682 млн евро, при этом экспорт увеличился на 83,9%, импорт – на 31,5%. Страны ЕС экспортируют в основном машины и оборудование для транспорта, химикаты и промышленные товары, импортируют – энергоносители, промышленные товары и продовольствие⁶. Тесные связи с Ираном в энергетике поддерживали французская компания *Total* и голландская *Shell*, в сфере транспорта – *Airbus*, продающая Тегерану самолёты, а также *Renault*, заключившая в 2017 г. договор на поставку 150 тыс. автомобилей на общую сумму 780 млн долларов.

Практически сразу после того, как Д. Трамп объявил о выходе из «иранской сделки», лидеры ЕС и большинства государств-членов подтвердили свою приверженность СВПД и приняли решение восстановить Блокирующий статут ЕС для того, чтобы поддерживать режим снятия санкций, считая его основой выполнения сделки с Ираном.

17 мая 2018 г. председатель Комиссии ЕС (КЕС) Ж.-К. Юнкер сообщил, что европейские институты начинают подготовительную работу над поправками к регламенту 1996 г., чтобы добавить в него положения об американских санкциях против Ирана. «Наш долг защищать европейский бизнес, – заявил Юнкер, – особенно мелкие и средние предприятия. Именно поэтому мы запустили процедуру обновления Блокирующего статута 1996 г. с целью нейтрализации американских санкций в ЕС»⁷. Накануне в ходе неофициального саммита в Софии лидеры

⁵ Dunn G. The «new» Iran e.o. and the «new» EU blocking sanctions – navigating the divide for international business. 9 August 2018. URL: <https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2018/08/new-iran-e-o-and-new-eu-blocking-sanctions-navigating-the-divide-for-international-business.pdf> (дата обращения: 30.11.2018 г.).

⁶ European Commission Directorate General for Trade. Iran. Trade statistics. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111518.pdf (дата обращения: 30.11.2018 г.).

⁷ Bulletin Quotidien Europe № 12035, 07.06.18.

государств и правительств благословили КЕС на защиту европейских интересов.

Уже в июне Комиссия начала процесс модернизации Блокирующего статута во исполнение решения саммита. Были приняты два предложения для минимизации эффекта экстерриториальных санкций США на европейский бизнес и поддержки экономических и торговых отношений с Тегераном. Комиссия приступила к модификации мандата Европейского центрального банка (ЕЦБ) на кредитование за пределами ЕС для того, чтобы предоставить возможность инвестировать в экономику Ирана. Решение об инвестициях сможет принимать лишь ЕЦБ в соответствии с правилами и процедурами банка. Решение КЕС поддержали также Совет ЕС и Европейский парламент после двухмесячного рассмотрения предложений по модернизации статута.

7 августа 2018 г. после публикации в Официальном журнале ЕС Блокирующий статут в новой версии вступил в силу. В новом варианте, как предполагается, он должен смягчить конкретно негативные последствия санкций для европейских компаний, осуществляющих законный бизнес в Иране. Обновлённый статут запрещает гражданам ЕС подчиняться его санкциям без особого разрешения со стороны Комиссии Евросоюза, которое будет выдаваться в случае, если отказ подчиниться грозит нанесением ущерба компании или всему сообществу. Блокирующий статут дополнен Регламентом по его применению⁸ и инструкциями⁹, которые устанавливают правило для дочерних американских компаний, зарегистрированных в странах ЕС, подчиняться Блокирующему статуту, освобождая при этом от ответственности американские филиалы в Европе.

В дополнение к запрету следовать определённым законодательным актам США Блокирующий статут ЕС требует от европейских операторов сообщать КЕС в течение 30 дней обо всех последствиях применения Соединёнными Штатами экстерриториальных законов, которые наносят ущерб финансовым и экономическим интересам компаний. Статут также постановляет, что ни-

⁸ Implementing Regulation (EU) 2018/1101.

⁹ Guidance Note Questions and Answers.

какие решения, принятые в США или где-либо относительно экстерриториальных мер, не подлежат исполнению в ЕС. Это означает, к примеру, что никакие судебные постановления об экстерриториальных санкциях, принятые за пределами Евросоюза, не имеют действия в ЕС.

Наконец, Блокирующий статут позволяет европейским операторам восполнять потери от воздействия экстерриториальных мер. Хотя пока не очень понятно, как данное положение будет реализовываться на практике, в теории оно выглядит следующим образом. Европейскому оператору позволяется действовать в частном порядке, требуя от европейских же компаний, которые подчиняются американским санкциям, возмещения нанесённого оператору ущерба. Например, если европейская компания обязана по действующему контракту поставлять определённую продукцию в Иран, она не имеет права разорвать контракт, подчиняясь санкциям США. Однако если в производстве или поставках этой продукции частично участвуют и другие европейские партнёры, решившие подчиниться санкциям и прекратить производство или поставки, предназначенные для Ирана, компания вынуждена разорвать контракт. В этом случае иранские операторы могут предъявить иск европейской компании, нарушившей контракт. Она же, в свою очередь, в соответствии с Блокирующим статутом, может подавать иски против европейских партнёров, чьи действия вынудили её нарушить контракт с Ираном.

Как следует из уведомлений клиентам европейских банков 21 мая 2018 г., компетентные власти государств-членов несут ответственность за имплементацию Блокирующего статута на национальном уровне, в том числе за осуществление на основе национального законодательства наказаний за его возможные нарушения¹⁰.

Великобритания имеет на вооружении закон 1996 г. о защите торговых интересов, направленный против экстерриториального законодательства США, в соответствии с которым соблюдение санкций США в отношении Кубы, Ирана и Ливии квалифициро-

¹⁰ Наказания предусмотрены законодательствами государств-членов и сильно различаются между собой.

вано как уголовное преступление. Закон не предусматривает тюремного заключения, но предполагает штраф без установления верхней границы¹¹.

Некоторые государства-члены (Ирландия, Нидерланды и Швеция) также решили выступить за уголовное наказание операторов, подчиняющихся американским санкциям. Другие же (Германия, Италия и Испания) предпочитают разработать административные меры в качестве наказания. В то же время ряд стран (Франция, Бельгия и Люксембург) даже и не пытались никогда подумать о применении Блокирующего статута ЕС, несмотря на угрозу наказаний за неприменение законодательных актов ЕС.

Гибкость Блокирующего статута

Впрочем, Блокирующий статут содержит несколько положений, позволяющих европейским операторам проявить гибкость, балансируя между Брюсселем и Вашингтоном. Инструкции позволяют операторам обратиться к Комиссии за разрешением подчиниться санкциям США при угрозе серьёзного ущерба самой компании или Евросоюзу в целом. Комиссия имеет в распоряжении шаблон, включающий 13 критериев, в соответствии с которыми определяет серьёзность потенциального ущерба, например, компания может избежать наказания со стороны ЕС, если неподчинение американским санкциям приведёт к потере ресурсов, которые невозможно восполнить. Имея в виду глобальную роль американской финансовой системы, а также и центральное место во многих цепочках снабжения, можно предположить, что европейским компаниям придётся обращаться за подобным разрешением к Комиссии. Согласно Регламенту о применении статута, они должны будут пояснить, какому именно пункту законодательства США о санкциях они хотят подчиниться, а также представить Комиссии масштаб потенциального ущерба. Практика установления стандартов, в соответствии с которыми Комиссия будет удовлетворять просьбу компании или отказывать, пока не разработана.

¹¹ The Extraterritorial US Legislation (Sanctions against Cuba, Iran and Libya) (Protection of Trading Interests) Order 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/1996/3171/made> (дата обращения: 30.11.2018 г.).

Второй элемент гибкости заключается в том, что европейских операторов не будут принуждать продолжать бизнес с Ираном, если причиной прекращения отношений станут не санкции США, а экономические факторы. В этом случае вполне вероятно, что операторы будут находить множество экономических причин, чтобы не продолжать свой бизнес или же не начинать его в Иране.

Однако Евросоюз намеревается идти дальше. Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини приветствовала введение Блокирующего статута, полагая, что эта мера обеспечит последовательность действий по реализации соглашения по ядерной программе Ирана. При этом Ф. Могерини не стала отрицать трудностей, с которыми столкнётся Евросоюз при применении регламента статута, имея в виду вес США в глобальной экономике и финансовой системе. В совместном заявлении, опубликованном 6 августа 2018 г., Высокий представитель ЕС, а также министры иностранных дел Германии, Великобритании и Франции заявили о решимости «защитить европейских экономических операторов, ведущих законную коммерческую деятельность в Иране в соответствии с правом ЕС и резолюцией Совбеза ООН 2231, призывающей к полному осуществлению соглашения по иранской ядерной программе»¹². Они сообщили и о начале работы по сохранению эффективных финансовых каналов с Ираном, а также иранского экспорта нефти и газа, в том числе в страны, заинтересованные в поддержке СВДП и экономического сотрудничества с Ираном¹³. Высокий представитель и министры подтвердили, что собираются интенсифицировать сотрудничество.

25 сентября 2018 г. в Нью-Йорке на полях сессии Генеральной ассамблеи ООН Федерика Могерини объявила о решении по

¹² Резолюция 2231 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7488-м заседании 20 июля 2015 г.

¹³ Joint statement by High Representative Federica Mogherini and Foreign Ministers of E3 (Jean-Yves Le Drian of France, Heiko Maas of Germany, Jeremy Hunt of the United Kingdom) on the re-imposition of US sanctions due to its withdrawal from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49141/joint-statement-re-imposition-us-sanctions-due-to-its-withdrawal-joint-comprehensive-plan-action_en (дата обращения: 30.11.2018 г.).

итогах министерской встречи с Китаем, Францией, Германией, Россией и Великобританией разработать «механизм специального назначения» (*Special Purpose Vehicle*), который позволит осуществлять легальные финансовые транзакции с Ираном в соответствии с международными стандартами. С помощью новой платёжной системы для европейского бизнеса, не желающего разрывать торговые связи с Ираном, эффект санкций США может быть смягчён¹⁴.

И всё же, несмотря на усилия ЕС, многие европейские компании объявили о вынужденном отказе от бизнеса с Ираном из-за боязни санкций. Председатель Европейского инвестиционного банка уже заявил публично, что глобальные операции банка будут подвержены риску, если продолжится его деятельность в направлении Ирана. Германский Бундесбанк принял решение пересмотреть условия операций с наличностью для германских финансовых институтов, чтобы включить положение, позволяющее банку отказать Тегерану в запросе о получении 300 млн евро наличными от Европэйско-иранского торгового банка (*Europäisch-Iranische Handelsbank*), функционирующего под управлением Германии в Гамбурге и находящегося в собственности Ирана¹⁵. В соответствии с новыми условиями, разработанными Бундесбанком, отныне подобные транзакции не будут осуществляться, если они грозят отношениям банка с другими финансовыми институтами в третьих странах. С большой вероятностью, третья страна – это США.

Германский статут: трудности применения

В качестве особого примера интересен опыт Германии, применяющей свой собственный блокирующий статут (Sec. 7 AWV –

¹⁴ European Union External Action. Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action: Joint Ministerial Statement, 25 September 2018. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51036/implementation-joint-comprehensive-plan-action-joint-ministerial-statement_en (дата обращения: 30.11.2018 г.).

¹⁵ Jones C., Chazan G. «Bundesbank Rule Change hits €300m Iran Bank Transfer», Financial Times (August 6, 2018). См. Dunn G. The «new» Iran e.o. and the «new» EU blocking sanctions – navigating the divide for international business. 9 August 2018. URL: <https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2018/08/new-iran-e-o-and-new-eu-blocking-sanctions-navigating-the-divide-for-international-business.pdf> (дата обращения: 30.11.2018 г.).

Внешнеэкономического регламента), который запрещает любые декларации об участии фирмы или лица в бойкоте против другого государства. Термин «декларация о бойкоте» понимается при этом в широком смысле, и призыв на вебсайте не вести бизнес с иранскими компаниями или лицами из «чёрных списков» вполне может попасть под категорию запрещаемых. Регламент, не предполагая ограничений и запретов по отношению пострадавших от санкций лиц и территорий, приобрёл новую актуальность в связи с введением американских санкций против Ирана. Его применение вызывает ряд сложных проблем для германских фирм и потенциально для американских компаний с филиалами или дочерними предприятиями в Германии. Например, общие положения по кредитной документации (подтверждения клиентами обязательств по предоплате и соблюдению штрафных санкций) могут также попасть под запрет, если начнут применяться германский AWV и Блокирующий статут ЕС.

Такая же проблема может возникнуть в случае, если кредитор потребует от заёмщика объяснений по поводу воздействия санкций на его бизнес, чем вынудит его нарушить положения регламента и статута. Компаниям может потребоваться разработка специального механизма для применения в сфере внешней торговли. Тогда заявление по поводу санкций, которое может грозить неприятностями, будет сопровождаться пояснением и оговоркой о том, что оно может рассматриваться лишь в случае, если не противоречит соответствующей статье AWV. Предлагается также, что данная статья Внешнеэкономического регламента не должна применяться, если германская компания выступает с декларацией о бойкоте только для того, чтобы избежать серьёзных убытков, которые может понести, нарушив предписания иностранного санкционного режима.

Другими словами, если германская компания вынуждена будет соблюдать американские санкции под угрозой солидного штрафа от регуляторов США, германские суды проявят снисходительность, и не будут наказывать компанию в соответствии со ст. 7 AWV. Аргументироваться подобное решение судов будет следующим образом: участие в иностранном бойкоте не было намеренным, оно стало лишь непрямым следствием обязательства

компании следовать иностранному законодательству. Однако пока такие предложения не протестированы на практике, поэтому германским компаниям, вероятно, придётся искать баланс между конфликтующими законодательствами, чтобы не оказаться втянутыми в политическое противостояние по поводу санкций¹⁶.

Заключение

Блокирующий статут ЕС – попытка Европейского союза защитить суверенитет внешней торговли государств-членов, а также в рамках международных отношений сохранить ядерную сделку с Ираном. Поэтому его вступление в силу имеет, прежде всего, политическое значение как заявление ЕС о самостоятельной внешнеторговой политике.

Что касается применения статута на практике, здесь есть потенциальные проблемы. В условиях действия Блокирующего статута европейские компании могут оказаться в ситуации прямого конфликта законодательств ЕС и США. Несмотря на возможности широкого толкования положений статута, его принудительного характера и решительной риторики Брюсселя, а также столиц ряда государств-членов, есть шанс, что европейские операторы будут с энтузиазмом пользоваться им.

Теоретически можно было бы предположить, что Евросоюз может внести поправки в Блокирующий статут, чтобы защитить от американских санкций европейские компании, желающие сотрудничать с РФ. Однако маловероятно, чтобы институты ЕС и целый ряд государств-членов поддержали подобную идею в условиях сегодняшнего состояния отношений России и ЕС.

¹⁶ Spies A. EU Blocking Statute and U.S. Sanctions: Difficult Choices for German Companies. American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), 20.08.2018. URL: <https://www.aicgs.org/about-aicgs/> (дата обращения: 30.11.2018 г.).

ГЛАВА 3. **ЕВРОПЕЙСКИЙ СУВЕРЕНИТЕТ: ИСПЫТАНИЕ ИРАНОМ***

Для так называемых «антиатлантистов» в Европе (как правило, они же евроскептики), т.е. сторонников ещё недавно маргинальных партий радикал-популистов крайне левого и крайне правого флангов, становящихся сегодня парламентскими и в отдельных случаях даже участвующих в формировании правительств (Австрия, Италия и др.), развёрнутая Д. Трампом атака на Иран стала неожиданным «подарком». Лидерами упомянутой категории партий она была представлена как аргумент в поддержку их тезиса о пагубности «слепой веры в атлантизм» традиционных политиков Старого Света, трактуемый радикалами как «подчинение европейской элиты Вашингтону». Так, лидер «Национального фронта» во Франции Марин Ле Пен даёт следующую оценку выходу США из договорённостей с Ираном: «Я решительно осуждаю не только позицию Дональда Трампа, но и действия французской дипломатии, которая, пытаясь быть ещё более неоконсервативной, чем [помощник по нацбезопасности президента США] Джон Болтон, оказалась в настоящее время лишённой американской опеки и не имеет альтернативного пути»¹⁷.

Судя по всему евроскептикам и «антиатлантистам» пока не удалось конвертировать демарш Д. Трампа в свой политический успех, поскольку он подвергся не менее жёсткой критике со стороны правительств стран ЕС. Это редкий случай вполне солидарной реакции традиционных политических элит Старого Света, оформившийся в чёткую позицию несогласия с администрацией

* Шумилин Александр Иванович, д.полит.н., главный научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН.

¹⁷ Marine Le Pen bashes Trump for pull-out of Iran deal. Free West Media. May 12, 2018. URL: <http://freewestmedia.com/2018/05/12/marine-le-pen-bashes-trump-for-pull-out-of-iran-deal/>; Ghafarri H. Le Pen slams Macron over JCPOA. Tehran Times. May 20, 2018. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/423744/Le-Pen-slams-Macron-over-JCPOA> (дата обращения: 30.11.2018 г.).

Д. Трампа на уровне общеевропейских структур. Такая реакция европейцев сформировалась, на наш взгляд, под воздействием четырёх основных факторов:

- стремления политических элит защитить бизнес-интересы своих национальных компаний, обосновавшихся на иранском рынке;
- попытка поддержать доверие к ЕС, как надёжному партнёру по международным договорённостям;
- ставка на концепцию нейтрализации ядерной угрозы через «включение» Ирана в систему международного общения, а не его изоляции;
- попытка не дать возможности своим вышеупомянутым конкурентам из разряда радикал-популистов набрать дополнительные очки на внутривнутриполитической арене.

Общеевропейский ответ на выход администрации США из международного соглашения по ядерной программе Ирана был дан 17 мая 2018 г. на саммите Евросоюза в Софии. Главами государств – членов ЕС приняли решение и дальше выполнять условия иранских соглашений трёхлетней давности (Совместный Всеобъемлющий План Действий – СВПД) вопреки призывам администрации Дональда Трампа последовать его примеру и разорвать договорённости с Ираном¹⁸. В сложившейся ситуации европейцы полагают, что перспектива возвращения Тегерана к обогащению урана может стать реальной и долгосрочной угрозой для безопасности их стран. И это при том, что последний на данный момент ежеквартальный отчёт МАГАТЭ подтверждает приверженность Ирана соблюдению СВПД и отсутствие каких-либо нарушений им положений международных договорённостей¹⁹.

Американские санкции бьют по Европе

Итоговую позицию участников софийского саммита по проблеме СВПД прокомментировал председатель Евросовета До-

¹⁸ Иванова А.К. Постсанкционное восстановление экономики на примере торгово-экономических отношений Германии и Ирана. Актуальные проблемы Европы. М., 2017. № 1: Формирование структуры многополярного мира. С. 209-216.

¹⁹ Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015). Report by the Director General. IAEA. GOV/2018/33. 30 August 2018. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/09/gov2018-33.pdf> (дата обращения: 14.11.2018 г.).

нальд Туск. Он подчеркнул следующее: «В отношении ядерной сделки с Ираном мы пришли к единодушному согласию о том, что ЕС должен оставаться в рамках СВПД так долго, пока Иран полностью выполняет свои обязательства по этому документу. Кроме того, Еврокомиссии 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»²⁰.

Действие первого пакета американских санкций формально возобновлено 7 августа 2018 г. – по прошествии 90 дней «переходного периода» (после заявления Трампа о выходе из СВПД 8 мая 2018 г.). На том этапе Вашингтон накладывал запрет на американские и связанные с ними компании взаимодействовать с властями Ирана в покупке или приобретении ими долларовых банкнот США, в торговле золотом и драгоценными металлами, проведении сделок с иранским риалом и сделок, связанных с выпуском государственного долга страны, транзакции по купле-продаже в автомобильном секторе. Кроме того, налагались ограничения на торговлю с Ираном графитом и металлами (в частности, алюминием и сталью), углём и программным обеспечением для управления промышленными процессами. Запрещался ввоз в США иранских ковров и пищевой продукции, а также под эмбар-го попадали сделки по приобретению пассажирских самолётов.

Объявляя 6 августа 2018 г. о введении первого пакета санкций против Ирана, президент Д. Трамп подчеркнул, что это делается в интересах «обеспечения национальной безопасности США»²¹

²⁰ США добавили тем Балканскому саммиту ЕС. Euronews, 17.05.2018. URL: <http://ru.euronews.com/2018/05/17/balkan-summit-us>; ЕС готов расширяться на Балканы и спорить с США. Euronews, 17.05.2018. URL: <http://ru.euronews.com/2018/05/17/eu-balkans-summit-results> (дата обращения: 28.10.2018 г.).

²¹ Statement from the President on the Reimposition of United States Sanctions with Respect to Iran. The White House. August 6, 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-reimposition-united-states-sanctions-re-spect-iran/> (дата обращения: 25.10.2018 г.).

и, что он рассчитывает на понимание сути проблемы со стороны его европейских союзников и на их присоединение к санкционному режиму. Однако уже на упомянутом софийском саммите ЕС европейские лидеры в один голос заявили об ином – отличном от Вашингтона – понимании стратегии обеспечения безопасности Старого Света в связи с потенциальной ядерной угрозой от Ирана.

Строго говоря, санкционные запреты на взаимодействие с иранцами накладываются Белым домом, прежде всего, на американские компании. При этом «вторичный эффект» санкций автоматически распространяется на иностранных партнёров этих компаний, что предполагает запрет доступа «провинившихся» иностранных контрагентов на рынок Соединённых Штатов. Таким образом, сотни иностранных компаний оказываются перед выбором: либо оставаться и работать на иранском рынке, либо – на американском²².

Между тем изначально самым чувствительным и одновременно скандальным в этой связи оказался вопрос о том, в какой степени Белый дом готов своей антииранской стратегией нанести ущерб интересам европейского бизнеса. Ведь Европа была и остаётся ближайшим стратегическим партнёром и союзником США. Первым попытался внести ясность в этот вопрос советник Д. Трампа по национальной безопасности Джон Болтон, заявив ещё 13 мая 2018 г., что «европейские компании, скорее всего, не станут исключением» из санкционного режима. В своём интервью для телекомпании *CNN* он пояснил, что санкции вполне могут быть наложены на европейские компании. И добавил: «Это зависит от поведения правительств данных европейских государств»²³.

Позднее точки над *i* в этом вопросе расставил министр финансов США Стивен Мнучин. Накануне введения второго пакета санкций 5 ноября 2018 г. он заявил следующее: «Я не думаю, что мы когда-либо давали надежду европейцам, что их компании будут исключены из санкционного режима. Я полагаю, что дело

²² Тимофеев И.Н. Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития. Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 56-71.

²³ Vazquez M., Westwood S. Bolton says «it's possible» US sanction European companies working with Iran. CNN, May 13, 2018. URL: <https://edition.cnn.com/2018/05/13/politics/john-bolton-iran-deal-cnntv/index.html> (дата обращения: 20.10.2018 г.).

обстоит прямо наоборот. До сих пор я говорил, что мы ожидаем от них соблюдения санкций за исключением определённых трансакций гуманитарного характера. Но мы должны быть уверены в том, что средства от такого рода трансакций идут именно на гуманитарные цели... Мы не позволим, чтобы деньги от этих сделок, в конечном счёте, использовались для расширения террористической деятельности (Ирана – *А.Ш.*)»²⁴.

Вскоре после изложенных Дж. Болтоном уточнений «понимания» Белым домом озабоченностей европейского бизнеса в Иране в среде многих ведущих компаний Старого Света появились признаки обоснованной паники. Это и понятно: в 2017 г. экспорт ЕС в Иран (товары и услуги) достиг 10,8 млрд евро (12,9 млрд долл.), а импорт ЕС из Ирана – 10,1 млрд евро (около 11,8 млрд долл.)²⁵. Экспорт только французских товаров в Исламскую республику вырос с 560 млн евро в 2015 г. до 1,5 млрд евро в 2017 г.; французский энергетический гигант *Total*, например, только в 2017 г. заключил с иранскими партнёрами сделку по добыче газа на сумму в 5 млрд долл., а авиастроительный гигант *Airbus* уже начал поставлять свои самолёты иранской компании *Iran Air* в рамках многомиллиардного (в долларовом исчислении) контракта. Эти поставки приостановлены, поскольку некоторые составляющие *Airbus* производит по американской лицензии²⁶. Кстати, вскоре после этого приостановила свою деятельность в Иране и американская авиастроительная корпорация *Boeing*, у которой власти США отзывали экспортную лицензию для этой страны²⁷. Соглашения с иранскими партнёрами заключили также германский автопроизводитель *Daimler*, а корпорация *Siemens* подписала контракт на поставку локомотивов.

²⁴ Press Availability With Secretary of Treasury Steven T. Mnuchin. U.S. Department of State. November 5, 2018. URL: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287132.htm> (дата обращения: 14.11.2018 г.).

²⁵ Евросоюз вводит новый закон, чтобы обойти санкции США. BBC News. 18.05.2018. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-44170834> (дата обращения: 22.09.2018 г.).

²⁶ Vazquez M., Westwood S. Bolton says «it's possible» US sanction European companies working with Iran // CNN, May 13, 2018. URL: <https://edition.cnn.com/2018/05/13/politics/john-bolton-iran-deal-cnnvtv/index.html> (дата обращения: 20.10.2018 г.).

²⁷ Boeing Aborts 2 Large Contracts with Iran. Asharq Al-Awsat, 7 June, 2018.

4 июня 2018 г. стало известно, что руководство французского автогиганта *PSA Group (Peugeot)* приняло решение приостановить свою деятельность в Иране. Представитель корпорации пояснил, что сделано это временно, пока при поддержке французского правительства концерн ведёт консультации с властями США, чтобы добиться исключения из американских санкций против Тегерана. Такое поведение руководства *PSA Group* не должно удивлять, поскольку – в отличие от несравнимо более обширного американского рынка – деятельность данной компании в Иране пока приносила ей только 1% годового оборота²⁸. Но позиции *PSA Group* в сфере автомобилестроения в Иране прочны и имеют перспективу развития: например, в 2017 г. в Иране было продано 444 тыс. 600 автомобилей под брендом *Peugeot*, что составляет 83,4% от всего количества автомобилей, проданных за то же время в остальных странах Ближнего Востока и Северной Африки, и 21% от всего объёма продаж этой компании в мире (2,11 млн автомобилей)²⁹. Также впечатляюще выглядело к началу 2018 г. и присутствие на иранском рынке другого французского автогиганта – компании *Renault Group*. За 2017 г. эта компания продала в Иране 162 тыс. 79 автомобилей, что составило 79,7% от объёма продаж *Renault Group* в странах Ближнего Востока и Северной Африки³⁰. Не удивительно, что руководство этих двух корпораций рассматривало иранский рынок как «локомотив» развития своего производства. Упоминание же в рамках первого пакета американских санкций сферы автомобилестроения в качестве «объекта ограничительных мер» может трактоваться как целенаправленный удар, прежде всего, по позициям французских автопроизводителей. Обе компании попытались с помощью французского правительства вывести свой бизнес в Иране из-под американского удара, но усилия оказались напрасными.

²⁸ Французский автоконцерн PSA уходит из Ирана. DW, 6 июня, 2018. URL: <http://www.dw.com/ru/французский-автоконцерн-psa-уходит-из-ирана/a-44074164> (дата обращения: 28.08.2018 г.).

²⁹ Peugeot, Renault Ties to Iran Deepen. Financial Tribune, January 17, 2018. URL: <https://financialtribune.com/articles/auto/80215/peugeot-renault-ties-to-iran-deepen> (дата обращения: 27.08.2018 г.).

³⁰ Ibid.

Одной из важных задач посольств США в странах Евросоюза стало убеждение европейских правительств присоединиться к антииранским санкциям, а компаний – покинуть Иран. Скандальный резонанс приобрёл в Германии демарш американского посла Ричарда Гренелла, который оставил в Твиттере следующую недвусмысленную запись: «Немецким компаниям, делающим бизнес в Иране, лучше побыстрее его свернуть»³¹. Со своей стороны Фолькер Трайер, заместитель главы Федерального объединения торгово-промышленных палат Германии, пояснил, что в вопросах наложения санкций законодательная база в США «не подразумевает сохранения заключённых ранее контрактов» коммерческими компаниями³². Из этого следует, что даже начатые до введения санкций проекты не могут быть продолжены, и с момента вступления штрафных мер в силу должны быть остановлены в течение не более 180 дней.

И всё же по вышеупомянутым соображениям престижа («не прогибаться перед США», придерживаться собственного интереса и позиции), а также по внутривнутриполитическим расчётам (смягчить давление радикал-популистов) правительства стран ЕС попытались противостоять американскому давлению и не допустить массового бегства своих корпораций из Исламской республики.

Блокирующий статут: между экономикой и политикой³³

Одновременно с вступлением в силу первого санкционного пакета США против Ирана 7 августа руководство Евросоюза заявило о введении в действие давно заготовленного для подобных случаев инструмента защиты европейских компаний – Блокирующий статут (далее – БС). Ещё на софийском саммите ЕС Ж.-К. Юнкер призвал европейцев реактивировать этот юридический инструмент, утверждённый европейскими структурами более 20 лет назад. Положения данного документа запрещают европейским

³¹ Germans hide US envoy Grenell for call to «empower» right. BBC News, 4 June 2018. URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44352779> (дата обращения: 15.09.2018 г.).

³² Лось П. Санкции США против Ирана ударят рикошетом по Европе. DW. 15.05.2018. URL: <https://www.dw.com/ru/санкции-сша-против-ирана-ударят-рикошетом-по-европе/a-43782396> (дата обращения: 12.09.2018 г.).

³³ См. также главу 2 О.Ю. Потемкиной.

компаниям принимать к исполнению юридические акты третьих стран, которые могут препятствовать реализации их деловой активности за пределами юрисдикции и территории Евросоюза. Эта законодательная норма была принята в ЕС в 1996 г. в ходе развернувшегося тогда конфликта (похожего на нынешний) вокруг американских санкций, введенных против Кубы, Ирана и Ливии. Однако эта норма так и осталась невостребованной до 7 августа 2018 г.

Блокирующий статут запрещает европейским компаниям соблюдать экстерриториальные санкции США, позволяет властям возмещать компаниям убытки от санкций за счёт лиц, в результате действий которых они возникли, кроме того, аннулирует последствия в ЕС любых иностранных судебных решений в этой связи³⁴. К упомянутому запрету европейским компаниям соблюдать экстерриториальные санкции США сводится, по сути, основной смысл БС, а несоблюдение этого положения трактуется постановлением Еврокомиссии № 2271/96 от 22 ноября 1996 г. как проступок криминального характера. Проблема, однако, в том, что тем самым БС становится орудием обоюдоострым, поскольку ставит крупные корпорации (особенно транснациональные) перед необходимостью выбирать между американскими санкциями и санкциями европейскими. И если санкционный режим США снабжён механизмом его реализации, то европейский, по выражению авторитетных экспертов, остаётся «беззубым»: наказание провинившихся компаний делегируется национальным властям каждой страны-члена, которые отнюдь не всегда готовы принимать жёсткие меры по отношению к своим корпорациям³⁵. «Действительно, если вдруг Еврокомиссия и страны-члены начнут применять БС со всей строгостью, то для многих компаний не ос-

³⁴ Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom // EUR-Lex. Official Journal L 309, 29/11/1996 P. 0001-0006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:31996R2271&qid=1530522273314> (дата обращения: 14.11.2018 г.).

³⁵ Craig A., Beck J., Ruessmann L. International Firms Caught Between U.S. Iran Sanctions and EU Blocking Statute. Globe Business Media Group/ Lexology. July 13, 2018. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=dc6d6b88-c580-4cd9-a884-c43365856759> (дата обращения: 10.09.2018 г.).

танется иного выбора, как нарушить закон ЕС или США. Поскольку, однако, у американцев сложилась длительная история применения санкций, то велика вероятность того, что многие компании – как минимум поначалу – будут рассматривать потенциальные штрафы со стороны ЕС как «меньшее зло», – считают аналитики Эшли У. Крейг, Йохен Бек и Лорен Рюссман³⁶. По их мнению, многонациональные компании могут развернуть активную лоббистскую деятельность против применения европейцами БС³⁷.

Если применительно к крупным корпорациям предложенный сторонниками БС выбор заведомо предопределён самим фактом несопоставимости размеров двух рынков – американского и иранского (разумеется, в пользу американского), то дееспособным БС может оказаться разве что применительно к средним и малым компаниям стран ЕС. Но и на этом уровне, полагают эксперты, возможны различные коллизии и конфликты. Например, сам по себе уход крупных компаний с иранского рынка может спровоцировать ущерб для компаний малых и средних (подрядных), которые, ведóмые финансовыми интересами и во исполнение БС, намерены остаться на рынке Исламской республики. Возникает вопрос: с кого требовать возмещение ущерба – из общеевропейской казны или с крупных компаний? Последние, однако, имеют шансы оспорить иски к ним в судебном порядке.

Таким образом, даже для многих крупных европейских концернов БС выглядит как отнюдь не бесспорный инструмент противостояния с США. Неудивительно, что на пресс-конференции по поводу ввода второго пакета антииранских санкций госсекретарь и глава Минфина США сделали особый акцент на том, что к началу ноября 2018 г. сотни крупных американских компаний уже покинули иранский рынок³⁸.

Как минимум не безболезненно протекает процесс создания европейцами и иранцами так называемого «Механизма особого назначения – (МОН)» (Special Purpose Vehicle) – специальной

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Briefing on Iran Sanctions. U.S. Department of State. November 13, 2018. URL: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287090.html> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

системы финансовых расчётов европейских компаний с Ираном в обход американских санкций. Об учреждении этого механизма говорится в совместном заявлении России, Великобритании, Франции, Германии, Китая, ЕС и Ирана по итогам министерской встречи на полях ООН 25 сентября 2018 г. В заявлении, которое зачитали глава европейской дипломатии Федерика Могерини и министр иностранных дел Ирана Мохаммад Зариф, подчёркивается следующее: «Участники приветствовали тактические предложения по поддержанию и сохранению каналов оплаты, в частности, инициативу по созданию специального механизма, чтобы облегчить платежи, связанные с иранским экспортом, включая нефть, и импорт»³⁹. Ф. Могерини пояснила, что для обеспечения транзакций с Ираном страны – члены ЕС создадут юридическое лицо, что позволит европейским компаниям работать с этим государством в соответствии с европейскими законами⁴⁰.

Изначально предполагалось, что МОН будет введён в действие в октябре текущего года. Однако эти сроки соблюдены не были. Одной из причин, подчёркивает газета *The Financial Times*, оказалось нежелание отдельных стран – членов ЕС разместить на своей территории штаб-квартиру новой финансовой структуры, прежде всего, из опасений возможных карательных мер со стороны США⁴¹. Источники газеты в дипломатических кругах Евросоюза приводят слова госсекретаря США Майка Помпео, который назвал МОН «одной из самых контрпродуктивных мер для поддержания глобального мира и безопасности»⁴². Крайне резко высказался по поводу МОН и глава Минфина США Стивен Мнучин в ходе упоминавшейся пресс-конференции 2 ноября 2018 г. Он сказал следующее: «Я не думаю, что могут быть существенные транзакции через МОН. Если же появится информация о та-

³⁹ Евросоюз создаст механизм для обхода санкций США против Ирана. РИА Новости. 25.09.2018. URL: <https://ria.ru/economy/20180925/1529258091.html> (дата обращения: 14.10.2018 г.).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Peel M., Khan M., Bozorgmehr N. EU scrambles to defy US Iran sanctions. *Financial Times*. October 28, 2018. URL: <https://www.ft.com/content/0cb5534c-daac-11e8-9f04-38d397e66661> (дата обращения: 08.11.2018 г.).

⁴² Ibid.

кого рода трансакциях с целью избежать наших санкций, то мы задействуем свои возможности самым агрессивным способом»⁴³.

Как видно, попытки руководства ЕС запустить чисто хозяйственные механизмы для противодействия американским санкциям наталкиваются как на препятствия экономические (невозможность остановить процесс ухода крупных европейских компаний с иранского рынка), так и политические (опасения национальных правительств стран ЕС ещё больше обострить отношения с Соединёнными Штатами). На данный момент создаётся ощущение, что заявленная руководством ЕС линия на противодействие американским санкциям по Ирану действительно провисает, оказавшись неподкреплённой действенными механизмами её реализации.

С другой стороны, и администрация Д. Трампа приняла решение в рамках второго пакета антииранских санкций (введён 5 ноября 2018 г., распространяется главным образом на сферу торговли нефти, финансовые операции, кораблестроение и перевозку грузов) «не передавливать европейцев»: Белый дом пошёл на временное (на 180 дней) изъятие из объявленных рестрикций Италии и Греции, разрешив им продолжить закупки нефти у Ирана. Анализ комментариев авторитетных СМИ по этому вопросу приводит к мысли о том, что данный шаг продиктован эгоистическими расчётами политических стратегов в команде Д. Трампа, причём, не в последнюю очередь, с вероятным намерением внести раскол в подход европейцев к проблеме СВПД. «Решение о предоставлении изъятий Италии и Греции, правительства которых зарекомендовали себя евроскептиками, выглядит как преднамеренная попытка подорвать единодушие в реакции стран – членов ЕС на американские санкции», – считают аналитики агентства *Bloomberg*⁴⁴. Более того, полагают политические комментаторы

⁴³ Briefing on Iran Sanctions. U.S. Department of State. November 13, 2018. URL: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287090.html> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

⁴⁴ Batmanghelidj E. Trump's Iran Waivers Are Not the Concessions They Seem. *Bloomberg*. 08.11.2018. URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-11-08/trump-seeks-to-divide-with-iran-waivers-for-china-italy-greece> (дата обращения: 12.11.2018 г.).

Deutsche Welle, данный шаг отражает «стремление Вашингтона усилить конфликты внутри ЕС и тем самым ослабить позиции Брюсселя в торгово-экономических переговорах с Америкой»⁴⁵.

* * *

Блокирующий статут и «Механизм особого назначения» – чисто экономические инструменты, которые европейцы задействуют для сохранения СВПД и утверждения своей собственной – суверенной – линии в отношении Ирана. Однако в процессе реализации эти инструменты оказываются менее эффективными в противостоянии санкционным механизмам США. Подтверждением этого оправданно считать продолжающийся отток (фактически бегство) крупных европейских корпораций с иранского рынка. Более того, крупные корпорации начинают выражать недовольство принимаемыми на уровне ЕС мерами, которые грозят им изрядными штрафами за уход из Ирана (положения Блокирующего статута трактуют такое поведение корпораций как «подчинение экстерриториальным законодательным актам»).

Пока не ясно, в какой степени эти механизмы способны защитить средние и мелкие компании европейцев и тем самым обеспечить продолжение их деятельности в Иране. Администрация Д. Трампа, в свою очередь, пытается внести помехи в работу Блокирующего статута, временно выводя из-под санкций по своему усмотрению, в частности, две страны (Италию и Грецию) и отдельные компании, что может посеять хаос в подходе бизнеса стран Евросоюза к проблеме Ирана.

⁴⁵ Гурков А. Почему США разрешили Италии и Греции покупать нефть у Ирана. DW. 10.11.2018. URL: <https://www.dw.com/ru/почему-сша-разрешили-италии-и-греции-покупать-нефть-у-ирана/a-46227992> (дата обращения: 14.11.2018 г.).

ГЛАВА 4. КОРРУПЦИЯ И СУВЕРЕНИТЕТ: ОПЫТ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА*

Страны Евросоюза ревностно защищают свои суверенные права в таких сферах, как управление государственными финансами и борьба с коррупцией. Страны лишь немного приоткрывают эти сферы для институтов ЕС, когда речь заходит о программах, финансируемых с участием общего бюджета. Евросоюз, в свою очередь вынужденный действовать без ущерба принципу невмешательства во внутренние дела, ищет пути для повышения эффективности бюджетных расходов ЕС и недопущения финансовых преступлений. Для этого предпринимаются меры на четырёх направлениях:

- политико-правовая поддержка борьбы с коррупцией, мошенничеством, другими финансовыми преступлениями,
- децентрализация процесса принятия распределительных решений,
- многоуровневое управление финансами,
- жёсткие требования к странам-кандидатам на вступление в Союз.

Первые шаги на уровне Европейского союза в сфере **политико-правовой поддержки** борьбы с коррупцией были сделаны ещё в 1990-е гг. Среди них: Конвенция о защите финансовых интересов Европейского сообщества и два протокола к ней, 1995–1997 гг.; Конвенция о борьбе против коррупции среди функционеров Европейского Сообщества и функционеров государств – членов Европейского союза, 1997 г.; Совместный план действий по предотвращению коррупции в частном секторе, 1998 г.; решение Европейской комиссии (ЕК) о создании Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), 1999 г.

* Кондратьева Наталия Борисовна, к.э.н., ведущий научный сотрудник, руководитель Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, учёный секретарь ИЕ РАН.

В числе недавних мер следует упомянуть Решение ЕК о выпуске раз в два года антикоррупционных отчётов и Решение о создании собственной системы мониторинга, 2011 г.; Первый антикоррупционный доклад, содержащий индивидуальные рекомендации для стран-членов, 2014 г.⁴⁶; Решение по учреждению Европейской прокуратуры для расследования дел, связанных с финансовыми махинациями, коррупцией и неправомерным использованием бюджетных средств, принятое 16 государствами-членами в 2017 г.; Директива Совета и Парламента об уголовном преследовании преступлений, затрагивающих финансовые интересы ЕС (директива PIF), 2017 г.

Большинство мер носит рекомендательный характер, а потому не может кардинально изменить ход борьбы с коррупцией. В самих же рекомендациях Евросоюз уделяет внимание лишь некоторым аспектам проблематики; например, вне его поля зрения остаются вопросы финансирования политических партий и европейских институтов⁴⁷.

Децентрализация – краеугольный камень европейского интеграционного процесса – означает право властей нуждающихся регионов распоряжаться ресурсами, переданными им от структурных фондов общего бюджета ЕС. Сторонники утверждают, что близость процесса принятия решений к гражданам может побудить их участвовать в общественной жизни и влиять на местные должностные лица⁴⁸, способствуя сокращению коррупции. Однако многие исследования показали несостоятельность децентрализации в борьбе с коррупцией. Эксперты ссылаются на сотни случаев фаворитизма, использования ано-

⁴⁶ Commission Decision. Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment («EU Anti-corruption Report»). Official Journal, C 3673 final, 2011; Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-Corruption Report. COM, 2014. 38 final.

⁴⁷ Например, ЕК раскритиковала аудиторский орган Чешской республики за зависимость его оценок от министерского уровня: Fraud and Corruption Risks Related to EU Funds Implementation. EU FUNDS WATCH project – Czech Republic 2013. URL: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/EU-funds-watch_Report_Czech-Republic.pdf (дата обращения: 28.11.2018 г.).

⁴⁸ Hooghe Liesbet. Cohesion Policy and European Integration. Oxford University Press. 1996.

нимной собственности, взяточничества, мошенничества, растрат, задокументированных OLAF, антикоррупционными неправительственными организациями (НПО) и журналистскими расследованиями.

Напомним, что средства структурных фондов (Европейского фонда регионального развития, Европейского социального и рыболовного фондов) ориентированы на 34% граждан ЕС и составляют 0,36% от ВВП ЕС, а для таких стран, как Венгрия или Польша, они ещё более значительны – 2,3% и 2,1% от их валового национального дохода. При этом вопрос борьбы с растратами финансовых трансфертов не ограничивается странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

Политологи утверждают, что эффективность так называемой политики сплочения была низкой ещё до расширения ЕС на Восток. Проблемы с финансовым перераспределением средств бюджета Евросоюза были очевидны как на «входе» в эту систему, так и на «выходе». Формирование расходной части бюджета – результат переговоров представителей национальных правительств, что давно подчёркнуто так называемой межправительственной теорией⁴⁹. Эксперты пришли к выводу, что политика не оказывает существенного влияния на процесс подтягивания отстающих стран и регионов; зато финансовый трансферт в пользу догоняющих стран помогает получить их согласие в более глубоких вопросах интеграции. Говоря прямо, догоняющие страны отдают свои голоса за интеграционные законы в обмен на деньги из общего бюджета.

Национальные органы власти, ответственные за распределение средств нуждающимся регионам, по идее, должны исходить из представленных заявок на финансы и должны действовать социально-экономической необходимости. Однако данные за 1990-е гг. показывают, что политически лояльным национальным правительствам регионы получали существенно больше трансфертов (в среднем на 300 евро в год в расчёте на душу

⁴⁹ Moravcsik Andrew. Preferences and Power of the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4). 1993. P. 473-525.

населения), чем регионы, в руководстве которых были представители оппозиционных партий⁵⁰.

В целом в период 2009–2016 гг. OLAF вынесла более пятисот рекомендаций государствам-членам. Примерно половина их привела к обвинительному заключению в суде. Ежегодно OLAF рекомендует к возврату в общий бюджет от 0,5 до 1 млрд евро. Это менее 1% от общего бюджета. Однако, по мнению Палаты аудиторов Евросоюза, суммы занижены примерно в четыре раза в силу того, что наднациональная система проверки полагается на данные, предоставленные государствами-членами⁵¹.

Недавнее исследование показало, что доступ догоняющих государств – членов Евросоюза к общему бюджету укрепил коррупцию в их властных структурах. Эксперты даже провели аналогию с «ресурсным проклятием» (когда постоянное присутствие ценного природного ресурса парадоксально затрудняет рост) с той лишь разницей, что таким гарантированным доходом стран южной, центральной и восточной Европы стала помощь из бюджета Евросоюза⁵².

Например, в рамках Программы приграничного сотрудничества Венгрии и Румынии в 2007–2013 гг. 25-50 млн евро были потрачены на строительство дорог, которые никуда не ведут; через сложную систему государственных закупок и субподряда преуспевающим подрядчиком стала венгерская дорожная компания *Duna Aszfalt Kft.* Ещё одна компания – *Elios Innovatív Ltd.*, совладельцем которой является Ишван Тиборц, зять премьер-министра Венгрии Виктора Орбана, увеличила свой оборот на несколько миллионов евро. Её успех заключался в 19-ти выигранных проектах общественного освещения, из которых не менее чем в вось-

⁵⁰ Bouvet Florence, Sandy Dall’Erba. European Regional Structural Funds: How Large Is the Influence of Politics on the Allocation Process? *Journal of Common Market Studies* 48 (3). 2010. P. 501-528.

⁵¹ Fighting fraud in EU spending October 2017 European Court of Auditors. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AB_FRAUD_RISKS/AB_FRAUD_RISKS_EN.pdf (дата обращения: 28.11.2018 г.).

⁵² The impact of cohesion policy on corruption and political favouritism. Study for the Greens/EFA Group – European Parliament August 31 2016. URL: http://www.budapestinstitute.eu/BI_Green_Cohesion_201610_final2.pdf (Дата обращения: 28.11. 2018 г.).

ми случаях, компания была единственным участником торгов. В доклады OLAF регулярно включаются расследования по фактам предоставления властями и компаниями разных стран Евросоюза ложной информации о количестве и, следовательно, стоимости используемых материалов и оборудования при закупках, профинансированных из общего бюджета. Так, по результатам расследования Греции, представившей недостоверные данные о производстве оливкового масла (в пять раз превысивших реальные), было рекомендовано вернуть 374 тыс. евро, выплаченных в виде субсидий из сельскохозяйственного фонда общего бюджета Евросоюза. Несколько миллиардов евро, выделенные Калабрии, одному из самых проблемных районов Италии, попросту исчезли вместе с её фирмами-подрядчиками.

Тема коррупции в бюджетных финансах была затронута в 2009 г. в крупном обзоре по заказу Еврокомиссии⁵³. Одна из рекомендаций отчёта – отказаться от финансовой поддержки догоняющих регионов и перейти к социальным контрактам между ЕС и гражданами. Такие контракты могли бы кардинально решить проблему коррупции, обеспечили бы минимальный гарантированный доход населению и решение проблемы бедности. Однако рекомендация была отвергнута Комиссией.

Оригинальный своей простотой способ противодействия коррупции – **многоуровневое управление программами**, практикуется достаточно давно (с 1989 г.). Его смысл состоит в подключении к финансированию нескольких партнёров, в том числе международных финансовых организаций. На выходе, соответственно, создаётся возможность для независимого внешнего аудита и легального вмешательства в финансовую сферу. Представляется, что это наиболее эффективный способ предотвращения коррупции и нарушений. Однако и здесь не всё очевидно.

По идее, национальные власти должны быть заинтересованы в действиях по предотвращению и обнаружению нарушений и мошенничества на любом этапе управления финансами, поступающими из фондов Евросоюза. Дело в том, что риск быть обви-

⁵³ Barca Fabrizio. Agenda for a Reformed Cohesion Policy. European Communities. 2009.

нённым настраивает на надлежащее управление. Обнаруженные независимыми организациями, в том числе НПО, журналистами, Европейским инвестиционным банком (ЕИБ), аффилированными структурами помощи при оформлении заявок на субсидии из фондов (например, Джаспер), другими МФО, мошеннические операции с финансами из бюджета Евросоюза могут привести к принятию решений о возврате выданных средств или о финансовых корректировках. Если исполнителю проекта не удастся обеспечить погашение суммы, излишне уплаченной в результате выявленного нарушения, государство-член, на территории которого находится бенефициар, обязано возместить сумму. Налицо, во-первых, парадокс: коррумпированные правительства не стремятся вовлекать МФО в софинансирование программ регионального развития; во-вторых, возникает риторический вопрос: не поэтому ли в кредитах ЕИБ резко сокращается доля программ регионального развития.

Ныне Еврокомиссия надеется внедрить технологию многоуровневого управления в партнёрские соглашения со странами и регионами мира. Поставлена цель включить положения по борьбе с коррупцией во все будущие торговые соглашения, начиная с переговоров по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнёрству (ТТИП) (которые не состоялись до настоящего времени) и заканчивая любыми формами соглашений об ассоциации. Амбициозность замысла состоит в возможности мониторинга деятельности, связанной с госзаказами или государственной финансовой помощью, либо контроля внутренних реформ, направленных на достижение цели верховенства закона. Взамен ЕС предлагает торговые преференции. На сегодня они могут быть даны странам, которые ратифицировали и реализуют международные конвенции, касающиеся надлежащего управления, включая Конвенцию ООН против коррупции.

Пока рано судить об успешности замысла. Однако нельзя и недооценивать Евросоюз, руководство которого настойчив в реализации своих идей.

В рамках проекта Седьмой рамочной программы ЕС профинансирован специальный проект «Антикорр», посвящённый по-

вышению эффективности борьбы с коррупцией и поиску новых политтехнологий в данной сфере⁵⁴.

В ходе подготовки к расширению 2004–2007 гг. ЕС разработал систему **жестких критериев отбора стран-кандидатов**. В частности, его антикоррупционная политика в отношении кандидатов также отличается требовательностью⁵⁵, что резко контрастирует с политикой по отношению к действующим членам союза (где между институтами ЕС и странами-членами действует четкое разделение компетенций, и ЕС сводит своё участие к общим принципам и рекомендациям). Таким образом, он очень близко подошёл к сферам, относящимся к ведению государств.

В частности, в «Партнёрствах», направленных на присоединение стран ЦВЕ к Евросоюзу было указано на необходимость разработки национальных антикоррупционных программ, ратификации международных конвенций в сфере противодействия коррупции (ОЭСР, ООН), введения кодексов поведения для государственных служащих и в частном секторе, раскрытия информации об имуществе государственных служащих, внедрения законов по защите информаторов и прозрачному финансированию политических партий. Специальная экспертная группа следила за тем, как страны-кандидаты исполняют требования. Результаты публиковались в регулярных докладах. В странах-кандидатах были созданы национальные бюро по борьбе с мошенничеством при содействии OLAF. В 2005 г. в переговорный процесс и доклады о прогрессе стран-кандидатов добавлена ещё одна глава № 23, посвящённая реформированию судебной системы, оценке её независимости, а также соблюдению принципу верховенства права и основных прав.

Однако как только государства становятся полноправными участниками Европейского союза, политическое влияние на них снижается до минимума, предусмотренного в учредительных до-

⁵⁴ Anti-corruption provisions in EU free trade and investment agreements: Delivering on clean trade. European Parliament's Committee on International Trade. 2018. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603867/EXPO_STU\(2018\)603867_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603867/EXPO_STU(2018)603867_EN.pdf) (дата обращения: 28.11.2018 г.).

⁵⁵ On a comprehensive EU policy against corruption. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. COM, 2003. 0317 final.

говорах. В результате падает и чиновничья дисциплина. Приведём отдельные факты. В 2006 г. парламент Словении отклонил создание антикоррупционной комиссии⁵⁶; министр юстиции М. Маковой отстранена от должности после вступления Румынии в ЕС в 2007 г. (она была назначена на эту должность в 2004 г. и стала инициатором антикоррупционных реформ в Румынии, в частности, требовала независимости национального антикоррупционного органа и проведения проверок доходов парламентариев и государственных служащих)⁵⁷. В 2008 г. из-за выявленных случаев мошенничества ЕС заморозил доступ Болгарии к финансовой помощи, а также отказал в аккредитации двум национальным агентствам, ответственным за реализацию финансовых средств по программе ФАРЕ (PHARE)⁵⁸.

* * *

Итак, налицо активность европейских институтов по созданию технологии вмешательства в одну из чувствительных сфер ответственности государства – борьбу с коррупцией, а именно, Евросоюз конструирует наднациональную антикоррупционную политику.

Европейским институтам удалось сформировать собственную повестку дня и инструментарий в борьбе с коррупцией, главным образом, в сфере своих финансовых интересов. Вместе с тем, научные исследования и официальные источники свидетельствуют, что все способы противодействия коррупции и финансовым нарушениям, имеющиеся в распоряжении Евросоюза, не приносят искомого эффекта. Ограниченные результаты достижимы в случае привлечения независимых партнёров к участию в перераспределительных программах общего бюджета.

Расширение ЕС на Восток в 2004–2007 гг. подтвердило, что Евросоюз не способен серьёзно влиять на проблему коррупции в государствах-членах.

⁵⁶ Mungiu-Pippidi A. The EU as a Transformation Agent. Lessons learned from governance reforms in East Central Europe. Hertie School of Governance Working Papers. 2008. № 3.

⁵⁷ Gallagher T. Romania and the European Union: How the Weak Vanquished the Strong. Manchester: Manchester University Press, 2013.

⁵⁸ Tarum J. L. EU Conditionality and Anti-Corruption: the case of Bulgaria and its incentive game. University of Oslo, 2014.

Полученные результаты говорят также не в пользу общего бюджета и европейской системы финансового перераспределения. На сегодня она не может гарантировать целевое использование средств, предназначенных на модернизацию, в догоняющих государствах-членах.

Факты нецелевого использования ресурсов общего бюджета ЕС заставляют по-иному относиться к некоторым замечаниям европейцев в адрес России. До настоящего времени практика целевых льгот (среди которых самый яркий пример – льготные цены на газ для Беларуси) – предмет критики со стороны официального Евросоюза. Эта практика воспринимается европейцами как инструмент политического влияния России на страны-сателлиты, даже невзирая на то, что в торге весьма заинтересованы эти страны как покупатели, а также их конечные потребители – население и предприятия. Однако если учесть неудовлетворительные результаты Евросоюза в борьбе с растратами денег в своём общем бюджете, то выходит, что замена целевых льгот перераспределительным общим бюджетом Евразийского экономического союза по образу и подобию европейского бюджета преждевременна. В коррумпированных обществах, к которым, к сожалению, относятся страны ЕАЭС, такая замена приведёт к большей нагрузке на потребителей вместо искомой модернизации.

ГЛАВА 5. ОТНОШЕНИЕ К ПРОБЛЕМЕ СУВЕРЕНИТЕТА ВЕДУЩИХ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ ФРАКЦИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ*

Рассмотрение проблемы суверенитета (понимаемого как независимость государства во внешних делах и верховенство государственной власти во внутренних делах) в общеевропейском контексте является достаточно сложной задачей, учитывая правовой и политический характер этого наднационального экономического и политического образования – Европейский союз (ЕС), объединяющего на данный момент 28 государств (без Великобритании 27) и сочетающего признаки международной организации (межгосударственность) и государства (надгосударственность). Однако формально он не является ни тем, ни другим. В определённых областях решения принимаются независимыми наднациональными институтами, а в других – осуществляются посредством переговоров между государствами-членами.

В последние годы мы наблюдаем усиление в рамках ЕС двух, в некотором смысле, противоположных тенденций. С одной стороны, после принятия за последние 25 лет серии договоров, устанавливающих правовые и политические основы ЕС: Маастрихтский договор (1992 г.), Амстердамский договор (1997 г.), Ниццкий договор (2001 г.) и наконец, Лиссабонский договор (2007 г.)⁵⁹, внутри союза усилились центростремительные тенденции, выразившиеся в укреплении общеевропейских политических институтов (Европейский Совет, Еврокомиссия, Европарламент, Европейский суд и т.д.) и передачи им всё больших полномочий от государств-членов.

* Гуселетов Борис Павлович, д.полит.н., ведущий научный сотрудник Отдела партийно-политических исследований ИЕ РАН.

⁵⁹ Council of the European Union. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. 15.04.2008. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206655%202008%20INIT> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

Это привело к тому, что лидеры ЕС и его ведущих стран всё более активно заговорили об укреплении суверенитета ЕС в целом. Об этом наиболее акцентировано заявил президент Франции Э. Макрон в ходе своего выступления в Европейском парламенте 17 апреля 2018 г. Он сказал: «Мы должны вновь построить демократию и суверенитет Европы и дать гражданам уверенность в том, что мы можем защитить их от нестабильности мира. Самой серьёзной ошибкой было бы отказаться от своей модели идентичности. Наша идентичность – это уважение к личности, либеральная демократия – наша ценность»⁶⁰. По мнению Э. Макрона, укрепление суверенитета объединённой Европы – это ответ на те вызовы, которые сегодня стоят перед ней: усиление авторитарных тенденций в ряде стран ЕС (Венгрия, Польша), укрепление позиций евроскептиков (Германия, Италия, Польша, Финляндия и др.), брекзит, непредсказуемая политика президента США Д. Трампа, враждебность России и война в Сирии. И хотя французский президент не сказал прямо, что укрепление суверенитета Евросоюза возможно только за счёт передачи его политическим институтам всё больших полномочий от государств – членов ЕС, т.е. по сути, за счёт ослабления их суверенитета, его намерения всем понятны.

Позицию главы правительства Франции поддержал председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер, руководитель крупнейшей в Европейском парламенте фракции «Европейская народная партия» (ЕНП, 216 ДЕП⁶¹) М. Вебер. Правда, представители других фракций более критично отнеслись к речи Э. Макрона. Так, лидер парламентской группы социалистов и демократов («Партия европейских социалистов», ПЕС, 190 ДЕП) У. Буллманн, заявил, что «европейское возрождение должно происходить посредством конкретных политических действий, служащих людям, основанных на совместных ответственных и, прежде всего, европейских действиях». Но в целом представители проевропейских партий Европарламента: ЕНП, ПЕС, «Альянс либералов и демократов за

⁶⁰ Emmanuel Macron to EU Parliament: «We need a European sovereignty». 17 April 2018. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/emmanuel-macron-eu-parliament-we-need-european-sovereignty> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

⁶¹ ДЕП – депутаты Европарламента.

Европу» (АЛДЕ, 68 ДЕП), «Европейская партия зелёных» (ЕПЗ, 51 ДЕП) поддержали идею французского президента об усилении суверенитета ЕС.

В программном документе ЕНП «Европа обеспечит наше будущее», принятом на её последнем конгрессе, состоявшемся на Мальте 29-30 марта 2017 г., вопросу укрепления суверенитета ЕС посвящено несколько фрагментов, хотя не всегда об этом говорится прямо. Например, в разделе документа «Новые вызовы» сказано, что ЕС «нуждается в том, чтобы сосредоточиться на политике, обеспечивающей укрепление истинно европейских ценностей, чего государства-члены самостоятельно обеспечить не смогут. ... В этом глобализированном мире демократический суверенитет был ослаблен; подлинный и эффективный суверенитет может быть восстановлен только благодаря объединению наций. Европа может действовать только решительно и независимо как сообщество»⁶².

В разделе «Новый дух» написано: «Мы без колебаний будем защищать нашу общую европейскую идентичность. Мы должны мобилизовать все доступные средства, чтобы объяснить нашим гражданам, особенно молодому поколению, важность такой ценности, как европейская принадлежность к ЕС. В следующем десятилетии мы должны быть более решительными в этом вопросе». И наконец, в одном из заключительных разделов с характерным названием «Продемонстрировать лидерство и ясное видение» указано: «Мы, а не так называемые националисты, защищаем суверенитет, самобытность и культуру наших сограждан. Задача состоит в том, чтобы сохранить наши открытые общества и в то же время предложить лучшую защиту от незаконной миграции, терроризма и растущего неравенства в наших обществах...»⁶³.

Таким образом, программный документ ЕНП ясно демонстрирует, что эта ведущая общеевропейская партия пусть и не откровенно, но, тем не менее, ясно демонстрирует стратегию на укрепление суверенитета ЕС и общеевропейской идентичности, осо-

⁶² European People Party. URL: <https://www.epp.eu/files/uploads/2017/04/Congress-document-‘Europe-secures-our-Future’.pdf> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

⁶³ Там же.

бенно среди молодёжи. Правда, следует отметить, что в последний год в ЕНП разыгрался серьёзный конфликт вокруг фигуры премьер-министра Венгрии В. Орбана и его партии «Фидес» (имеет 11 ДЕП) из-за его резко отрицательного отношения к европейской миграционной политике. Ряд венгерских экспертов и журналистов считают, что при исключении «Фидес» из ЕНП премьер-министр Орбан «потенциально может стать ключевой фигурой в будущей коалиции ультраправых партий в ЕС»⁶⁴. В случае подобного развития событий позиции ЕНП в Венгрии будут сильно ослаблены и скорее всего руководство ЕНП, которое в последнее время серьёзно критиковало венгерского лидера, постарается найти с ним компромисс, чтобы сохранить «Фидес» в своих рядах до европейских выборов 2019 г. Тем более что в последнее время заметно ослабли позиции таких ведущих партий – членов ЕНП, как «Христианско-Демократический Союз» в Германии, «Республиканцы» во Франции, «Вперёд, Италия», «Гражданская платформа» в Польше, «Народная партия» в Испании и др.

«Партия европейских социалистов» (ПЕС), которая имеет вторую по численности фракцию «Прогрессивный Альянс социалистов и демократов» в Европарламенте, в резолюции Совета ПЕС «Сохраним Европу для молодёжи и прогресса», принятой в Праге 3 декабря 2016 г., отмечает: «В эти трудные времена мы убеждены, что только сильный ЕС с общим видением и общим действием в области внешней политики, безопасности и обороны может полноценно играть свою роль в справедливом, мирном, процветающем и основанном на правилах мире. Урегулирование конфликтов и восстановление мира на наших границах и за их пределами остаются ключевыми приоритетами нашей внешней политики... Сегодня, как показали результаты британского референдума и американских выборов, популисты используют сложившуюся ситуацию для распространения своей лжи, ненависти»⁶⁵.

⁶⁴ Hungarian Press Roundup: Debate on Fidesz and EPP, Macron. URL: <https://hungarytoday.hu/hungarian-press-roundup-fidesz-epp-macron/> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

⁶⁵ Party of European Socialists. URL: https://www.pes.eu/export/sites/default/gallery/es/Documents-gallery/EN-ADOPTED-PES-Council-Resolution.pdf_2063069299.pdf (дата обращения: 05.12.2018 г.).

И здесь мы видим обращение в первую очередь к молодому поколению, которое пытаются убедить в том, что именно сильная и единая Европа является гарантом их успешного и надёжного будущего. При этом в качестве главных политических оппонентов евросоциалисты прямо называют крайне правых политиков националистического толка. Хотя у самих социалистов ситуация в ведущих странах ЕС в последнее время также заметно ухудшилась. С треском проиграли последние национальные выборы социал-демократы Австрии, Голландии, Финляндии и Чехии, социалисты Венгрии, Греции и Франции, левые демократы Польши, демократы Италии. Заметно ослабили позиции одного из столпов ПЕС – Социал-демократической партии Германии.

Проевропейская партия либерального толка АЛДЕ никогда особенно не акцентировала своё внимание на проблеме суверенитета. Тем не менее в её предвыборном манифесте 2014 г. было сказано: «В глобализованном мире ни одна страна Евросоюза не сможет решить проблемы и ответить на вызовы, с которыми мы сами сегодня сталкиваемся. Граждане ЕС ожидают, что Евросоюз и его государства-члены будут держаться вместе, действовать сообща и играть эффективную роль в глобальных делах. Мир становится всё более сложным и нестабильным. Европа будет больше зависеть от собственных военных ресурсов и ресурсов безопасности. Для их более эффективного объединения и использования этих возможностей необходимо усилить наше объединение. Это позволило бы быстрее реагировать на международные кризисы»⁶⁶.

Ещё одна проевропейская партия – ЕПЗ, представители которой входят во фракцию Европарламента «Зелёные – европейский свободный альянс» (51 ДЕП), весьма активно поддержала инициативу Э. Макрона относительно европейского суверенитета. В резолюции Совета ЕПЗ «Наш Европейский Союз: участие в демократической и объединённой Европе», принятой на его 28-м заседании 18-20 мая 2018 г., заявлено: «В последние месяцы Евро-

⁶⁶ Alliance of Democrats and Liberals party. URL: https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2014_manifesto_-_a_europe_that_works.pdf (дата обращения: 05.12.2018 г.).

парламент, Еврокомиссия, национальные правительства, мозговые центры и организации гражданского общества представили ряд предложений по решению сложной и неотложной проблемы “реформы” ЕС... Этот процесс не будет успешным, если он останется только в руках национальных правительств. В этой связи мы приветствуем недавние усилия президента Макрона организовать общественные дебаты и консультации по проблемам, стоящим перед ЕС, хотя мы сожалеем о том, что они, похоже, не направлены на то, чтобы конкретно вовлечь граждан в определение будущего ЕС... Как Зелёные, мы поддерживаем действительно федеральный вариант для ЕС. Мы считаем, что федерализм – верный способ обеспечить представление региональных и национальных особенностей на равной основе общих интересов ЕС. По этой причине мы призываем к созданию двухпалатной парламентской системы, в которой ЕП, представляющий граждан ЕС в целом и избираемый по транснациональным спискам, будет принимать законы вместе с европейским сенатом, представляющим национальные и/или региональные интересы»⁶⁷.

Таким образом, практически все ведущие проевропейские партии – ЕНП, ПЕС, АЛДЕ, ПЕЗ, которые сегодня имеют абсолютное большинство в Европарламенте (525 ДЕП из 751), в большей или меньшей степени поддерживают идею усиления европейского суверенитета, выдвинутую президентом Франции Э. Макроном. В своих последних программных документах эти партии делают акцент на укреплении полномочий ведущих общеевропейских политических институтов, в первую очередь избираемого всем населением ЕС Европарламента. Они также выступают за укрепление истинно европейских ценностей и общеевропейской идентичности, делая в этом вопросе особую ставку на молодое поколение европейцев. Для этих партий главными политическими оппонентами, в том числе на предстоящих в мае 2019 г. выступают евроскептические и националистические партии, поддержка и влияние которых на национальном и на общеевропейском уровне в последние годы усилились.

⁶⁷ European Green Party. URL: <https://europeangreens.eu/content/our-european-union> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

Две из таких партий, представленных в Европарламенте, можно отнести к умеренно евроскептическим:

– «Альянс европейских консерваторов и реформистов» (АЕКР, 75 ДЕП), основу которого составляют представители «Консервативной партии» Великобритании, польской партии «Порядок и Справедливость» и чешской «Гражданской демократической партии»;

– «Партия европейских левых» (ПЕЛ, 52 ДЕП), объединяющая демократические социалистические и коммунистические партии ЕС, главными из которых являются греческая СИРИЗА и Левая партия Германии.

Партия «Движение за Европу наций и свобод» (ДЕНС, 33 ДЕП), состоящая из правых и крайне правых партий Европы, является радикально евроскептической. Её основу составляют «Национальный фронт» Франции (с 03.06.2018 г. «Национальное объединение») М. Ле Пен, партия «Лига» Италии М. Сальвини и партии «Свобода» Австрии К.-Х. Штрахе и Нидерландов Г. Вилдерса. В последнее время с ДЕНС активно сотрудничает партия «Альтернатива для Германии».

Позицию АЕКР, в том числе по вопросу реформирования Евросоюза, сформулировал президент партии ДЕП Я. Захардил в своей речи на саммите «Будущее Европы». Он заявил: «Брекзит олицетворяет демократический и институциональный кризис в ЕС. Впервые в истории евроинтеграции государство-член решило отказаться от членства в ЕС... Разрыв между институтами ЕС и народами Европы растёт... нет необходимости в дальнейшем укреплении роли и полномочий институтов ЕС, таких как комиссия и парламент... Для демократической легитимности системы нам необходимо наделить национальные парламенты большей ролью»⁶⁸.

В ежеквартальном онлайн-журнале «Консерватор» («The Conservative online»), спонсируемом АЕКР, 4 апреля 2018 г. была опубликована статья представителей партии Б. Погорела и Э.Ф. Хо-

⁶⁸ Jan Zahradil's speech at the Brussels Summit: A Future for Europe. 23 March 2018. URL: http://www.acreurope.eu/item/a_future_for_europe1 (дата обращения: 05.12.2018 г.).

варда «Наш суверенитет под угрозой?». В этой статье авторы заявляют: «Если ЕС не будет реформироваться, предполагаемый аномальный прецедент с брекзитом станет нормой. Концепция суверенитета была намеренно связана с еврофобией. Эту ошибочную концепцию стали использовать как левоцентристские, так и крайне правые силы. Левоцентристы считают, что сама по себе концепция суверенитета, ведёт к слепому национализму, в то время как крайне правые подняли её на пьедестал, объявив решением всех наших бед. Тем не менее в некоторых заявлениях о прогрессе ЕС говорится, что суверенитет ушёл в прошлое и не имеет отношения к глобализированному миру. Но это совершенно игнорирует культурные, языковые и экономические аспекты, которые на протяжении веков по-разному формировали каждую нацию Европы... Малые народы Европы также не хотят подчиняться правлению ЕС. Разрешение миграционного кризиса не оправдало ожиданий жителей ряда стран, многие из которых возлагались на ЕС... Похоже, Евросоюз игнорирует реальное изменение менталитета по всей Европе, а также растущую напряжённость между её членами и имеющиеся у них экономические диспропорции ... Граждане государств – членов ЕС устали от бюрократии, которая не позволяет им участвовать в процессе принятия решений. Они устали от непрозрачности учреждений, регулирующих их жизнь; они сами хотят регулировать деятельность Евросоюза и не из-за неуместного патриотизма или популизма. Напротив, причина этого совершенно законна, она основана на исторической борьбе за свободу, которая сделала ЕС самой мощной ассоциацией современных демократий на планете». Позднее эта статья была размещена на сайте АЕКР⁶⁹.

Таким образом, позиция АЕКР по вопросу суверенитета является промежуточной между позицией проевропейских (ЕНП, ПЕС, АЛДЕ, ЕПЗ) и антиевропейских (ДЕНС) партий. С одной стороны, партия выступает за мягкую реформу политической системы ЕС с упором на сохранение достаточного объёма полномочий у стран-членов, а с другой стороны, резко критикует ев-

⁶⁹ URL: http://theconservative.online/article/is_our_sovereignty_under_threat (дата обращения: 05.12.2018 г.).

ропейские политические институты за излишнюю бюрократизацию и отрыв от интересов рядовых граждан Европы.

«Партия европейских левых» весьма критически настроена по отношению к существующей политической и экономической модели ЕС, которую называет неолиберальной и против которой она объявила непримиримую борьбу. В Декларации ПЕЛ, принятой в Афинах на первом съезде партии в октябре 2005 г., говорится: «... народы Европы, которые больше всего пострадали от (неолиберальной) политики, борются против неё и ищут альтернативу...»⁷⁰.

Что касается вопроса о суверенитете на уровне ЕС, то ПЕЛ акцентирует своё внимание на двух моментах: укрепление суверенитета ЕС за счёт выхода из НАТО и усиление роли представительных органов власти на европейском, национальном и местном уровнях и более полный учёт интересов граждан ЕС.

По вопросу о НАТО в Афинской декларации прямо говорится: «Мы призываем народы Европы требовать, чтобы их страны вышли из военной структуры НАТО и все военные базы НАТО и США были упразднены»⁷¹.

По второму вопросу (об усилении роли власти) в политическом документе IV Конгресса ПЕЛ, прошедшего в декабре 2013 г. в Мадриде сказано: «Европейские институты антидемократичны и слишком далеки от потребностей народов... Полномочия граждан и их избранных представителей конфискованы в пользу технократических институтов, таких как Еврокомиссия, которые полностью согласуются с неолиберальной политикой и “защищены” от всякой общественной ответственности... Задача восстановления Европы требует выдвижения альтернативной модели, предлагающей способ выхода из нынешней ситуации за счёт того, что механизмы принятия решений на европейском уровне должны быть изменены посредством демократических процедур, мобилизации и социального давления. Это не должно противоречить национальным интересам, но допускает принятие решений на уро-

⁷⁰ European Left Party. 23.11.2005. URL: <http://www.european-left.org/positions/news/athens-declaration-1st-congress-european-left-party-athens-2005> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

⁷¹ Там же.

вне Европейского парламента. Такая модель даст гражданам возможность получить доступ к органам, принимающим решения... Еврокомиссия должна передать свои полномочия европейским и национальным парламентам, а её роль должна быть ограничена его исполнительными функциями...»⁷².

Таким образом, мы видим, что ПЕЛ в вопросе суверенитета занимает активную позицию, направленную на ослабление влияния на ЕС США и блока НАТО и укрепление демократических принципов в деятельности политических институтов ЕС, что предполагает передачу полномочий от исполнительной ветви власти (Еврокомиссия) к представительной и укрепление связей и контактов между европейскими политическими институтами и населением. Учитывая, что на последних европейских выборах 2014 г. ПЕЛ продемонстрировал наибольшую позитивную динамику, увеличив почти в 1,5 раза свой результат (с 4,8 до 6,92%), можно и на предстоящих выборах ожидать роста электоральных результатов этой партии, что поднимает шансы на продвижение её политической позиции на европейском уровне.

И наконец, о позиции наиболее евроскептической и даже антиевропейской партии ДЕНС. Её основные принципы ДЕНС изложены в политической платформе, включающей пять положений, три из которых посвящены вопросам суверенитета.

«Суверенитет. ДЕНС убеждена, что суверенитет государств и народов, опирается на сотрудничество наций, и поэтому отвергает любую политику, направленную на создание надгосударственной модели...

Идентичность. Партии и отдельные депутаты Европарламента от ДЕНС основывают свой политический союз на сохранении самобытности народов и наций Европы в соответствии с особенностями каждого народа...

Специфика. Партии и отдельные депутаты Европарламента от ДЭНС признают право на защиту своих специфических уни-

⁷² European Left Party. Congress draft political document «Unite for a left alternative in Europe». URL: http://www.european-left.org/sites/default/files/political_doc_en.pdf (дата обращения: 05.12.2018 г.).

кальных экономических, социальных, культурных и территориальных моделей»⁷³.

Стоит также отметить, что нынешний президент ДЕНС, депутат Европарламента от «Национального фронта» Жан-Франсуа Жалк в своём официальном заявлении от 22 июня 2017 г. высказал такую точку зрения: «Нынешний ультралиберальный Евросоюз, является инструментом вассализации для финансовых институтов и Соединённых Штатов, устранения национального суверенитета и власти народов... Это Европа, которой грозит развал сферы общественных услуг, её социальной модели и трудового права, уничтожение её компаний и социальный демпинг, отсутствие границ и массовая иммиграция»⁷⁴.

В середине декабря 2017 г. лидеры партий – членов ДЕНС обсудили в Праге идею будущего Европы под лозунгом «Европа для суверенных государств»⁷⁵. 16 декабря 2017 г. на совместной пресс-конференции они изложили свою позицию в преддверии будущих выборов в Европарламент, заявив, что намерены создать новую модель межконтинентального сотрудничества, которая станет реальной альтернативой ЕС. Лидеры также раскритиковали руководство ЕС за миграционную политику и обвинили его в попытке создать супергосударство под управлением Брюсселя.

Лидер фракции ДЕНС в Европарламенте М. Ле Пен обвинила ЕС в том, что «Евросоюз – это катастрофическая организация, которая ведёт наш континент к разрушению путём разбавления, топя его в мигрантах, уничтожая наше разнообразие... мы обвиняем ЕС в стремлении убить Европу». Она сказала, что такие партии, как ДЕНС, хотят спасти Европу «путём сохранения национальных государств».

Г. Вилдерс присоединился к М. Ле Пен, заявив: «Моя партия убеждена, что Нидерландам будет лучше за пределами Евросоюза, и это будет лучше для нашей экономики, для нашей безопасности».

⁷³ Movement for a Europe of Nations and Freedom. [Electronic recourse]. URL: <https://www.menleuropa.eu/political-platform/> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

⁷⁴ Declaration of President. 22.06.2017. URL: <https://www.menleuropa.eu/2017/06/22/declaration-du-president/> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

⁷⁵ European right-wing leaders meet in Prague, slam EU and immigration. 17.12.2017. URL: <https://www.dw.com/en/european-right-wing-leaders-meet-in-prague-slam-eu-and-immigration/a-41825795> (дата обращения: 05.12.2018 г.).

Таким образом, партия ДЕНС является наиболее последовательным противником усиления суверенитета ЕС за счёт ослабления суверенитета государств-членов. Кроме того, она активно критикует нынешнее руководство ЕС за его зависимость от США и крупнейших международных финансовых корпораций. Лидеры ДЕНС выступают за радикальную реформу ЕС вплоть до создания на его месте нового, более мягкого объединения европейских стран.

Примечательно, что в последнее время М. Ле Пен несколько смягчила свою антиесовскую риторику, стремясь расширить свою электоральную базу в преддверии европейских выборов 2019 г.

На этих выборах ДЕНС имеет неплохие шансы, учитывая тот факт, что входящие в него партии «Лига» и австрийская «Свобода» входят в правящие коалиции своих стран, а партии – члены ДЕНС: «Национальное объединение» Франции, «Воля» Болгарии, «Фламандский интерес» Бельгии, партия «Свобода и прямая демократия» Чехии на последних выборах в национальные парламенты существенно улучшили свои результаты. Неплохие успехи имеет и сотрудничающая с ДЕНС партия «Альтернатива для Германии». Всё это позволяет предположить, что на европейских выборах 2019 г. ДЕНС вполне может улучшить свой результат 2014 г. и увеличить своё представительство в Европарламенте нового созыва.

Заключение

Проблема национального и общеевропейского суверенитета занимает одну из ключевых позиций в актуальном политическом дискурсе ЕС. Предстоящие в мае 2019 г. очередные выборы депутатов Европейского парламента ещё больше усиливают внимание общественности политических кругов к этому вопросу. Партийно-политический ландшафт ЕС, представленный 12-ю общеевропейскими политическими партиями, расколот пополам: 6 партий, из которых 4 представлены в нынешнем составе Европарламента, занимают проевропейские позиции и 6 партий, из которых 3 имеют свои евроскептические фракции. Пока проевропейские партии, отстаивающие в той или иной мере идеи укрепления общеевропейского суверенитета, занимают доминирующие по-

зиции (контролируют 70% депутатских мест). Однако их позиции в последнее время, особенно в ведущих европейских странах (Австрия, Венгрия, Германия, Италия, Польша, Франция и др.), заметно пошатнулись, что, очевидно, отразится на результатах этих партий выборов 2019 г.

В тоже время евроскептические партии, которые критикуют руководство ЕС за излишнюю зависимость от США и стремление укрепить суверенитет Евросоюза за счёт суверенитета стран-членов, в последнее время усилили свои позиции в указанных выше странах. И скорее всего, на выборах 2019 г. они должны заметно улучшить свои результаты, но вряд ли получат больше 35-40% депутатских мест в новом созыве Европарламента. Евроскептики будут играть в нём более заметную роль, что вынудит новое руководство ЕС пристальнее прислушиваться к позиции этих партий и быть аккуратнее в вопросах укрепления суверенитета Евросоюза.

ГЛАВА 6. ПРОБЛЕМА АВСТРИЙСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА: ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ*

Понятие «суверенитет» – слагаемое факторов, относящихся и к сфере международного права и к комплексу внутригосударственных проблем – политических, экономических, социальных. Оно имеет в каждом конкретном случае национальные особенности, объясняемые особым историческим путём любой страны. Для Австрии этот путь за последние 100 лет был отмечен серьёзными, подчас драматическими перепадами в её истории. От неожиданного, после краха в ноябре 1918 г. многонациональной Австро-Венгерской монархии, образования республики к потере (вследствие гитлеровского аншлюса) собственной государственности. От объяснимого с точки зрения логики победителей германского фашизма десятилетнего (1945–1955 гг.) оккупационного режима к полной независимости и суверенитету после заключения Государственного договора в мае 1955 г. От сложного, порой противоречивого по многим обстоятельствам её участия в начальной фазе европейской интеграции к полноправному членству в ЕС с 1995 г. От практически во всём совпадавшего с общеевропейской матрицей участия страны в Европейском союзе до формирования в настоящий момент особого «австрийского пути» в период кризисных потрясений, охвативших за последнее десятилетие это крупнейшее на континенте интеграционное объединение.

От Габсбургов до Гитлера

Как и другие крупные государства, выступившие в Первой мировой войне против Антанты (Германия, Турция), Австро-Венгрия потеряла свою прежнюю государственность и изменила территориальную конфигурацию. Вместо могучей Габсбургской мо-

* Швейцер Владимир Яковлевич, д.и.н., главный научный сотрудник, руководитель Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН.

нархии, простиравшейся от Карпат до Адриатики, маленькая австрийская республика утратила не только историко-политическую связь с соседними славянскими народами, а также венграми, но и лишилась территорий с традиционным немецкоязычным населением. По Сен-Жерменскому мирному договору 1919 г. к Чехословакии отошла населённая немцами Судетская область, а к Италии – часть Тироля. Согласно Версальскому договору новое государство было лишено права называться «Немецкой Австрией», хотя на этом настаивали после ноябрьской революции 1918 г. республиканцы – как социал-демократы, так и буржуазные партии⁷⁶.

Лишённая прежних внутригосударственных экономических связей, молодая республика превратилась в 1920-е гг. в одно из самых нежизнеспособных в экономическом отношении государств. Безработица, финансовая неустойчивость, слабость внешней торговли, отсутствие перспектив для хозяйственного развития – всё это делало крайне проблематичным становление нового, постгабсбургского суверенитета. Следствием такой неустойчивости был и политический раздрой в Первой республике, где кровопролитные столкновения на улицах были гораздо более весомым обстоятельством, чем мирные парламентские дебаты.

Неблагоприятным для суверенитета был и внешнеполитический фактор. Если в середине 20-х – начале 30-х гг. главными соперниками были фашистская Италия и британско-французский альянс, то с приходом к власти в Германии национал-социалистов явно усилился прогерманский компонент австрийской внутренней политики. Поскольку местные социал-демократы так и не нашли существенной поддержки извне, то уже в середине 30-х гг. власть сосредоточилась в руках авторитарно ориентированных австрофашистов, маневрировавших, до поры до времени, между своими идейными союзниками в Италии и англо-французским истеблишментом.

После активизации гитлеровской Германии на всех фронтах – внешнеполитическом, экономическом и идеологическом – с учётом откровенной агитации за аншлюс, которая велась из Бер-

⁷⁶ Austrian Foreign Policy Yearbook. Vienna, 1991. S. 57.

лина, судьба австрийского суверенитета была предрешена. Ни вышеуказанные монстры европейской политики, ни бывшие соседи Австрии по Габсбургской империи, ни Советский Союз не проявили желания бороться за австрийский суверенитет. В результате вступления вермахта 13 марта 1938 г. на территорию Австрии и заявления Гитлера о её присоединении к Третьему рейху аншлюс стал лишь де-факто оформленным событием. Тем более что и экономически Австрия уже в середине 30-х гг. стала придатком набиравшей мощь германской экономики.

Что касается граждан Австрии, то они, в условиях уже ранее намечившегося упадка национального хозяйства и отсутствия реальных политических противников нацизма, практически без сопротивления согласились с утратой собственной государственности. Юридически это было подтверждено на общегерманском референдуме 10 апреля 1938 г., когда 99% участников этого организованного нацистами мероприятия высказались за присоединение своей родины к Третьему рейху. В самой республике лишь менее 0,5% голосовавших придерживались иного мнения⁷⁷.

Аншлюс и его преодоление

Период утраты государственного суверенитета длился почти семь лет – вплоть до середины апреля 1945 г., когда войска союзников вошли на территорию Австрии, её население и юридически и фактически было частью нацистской Германии. В психологическом отношении они до поры до времени чувствовали себя достаточно комфортно. Германская экономика, распространившаяся и на территорию бывшей Австрии, смогла стабилизировать её хозяйственный организм. Многие предприятия были включены в милитаризировавшуюся экономику Третьего рейха. Улучшилось снабжение товарами первой необходимости, практически исчезла безработица, стабилизировалась финансовая система. Не было каких-либо заметных социальных конфликтов, которые регулировались методами гитлеровской системы взаимоотношений предпринимателей и трудящихся. С началом Второй мировой

⁷⁷ Weinzierl E., Skalnik K. Österreich 1918–1938 Band I. Graz – Wien – Köln, 1983. S. 547.

войны часть её населения оказалась прямо или косвенно соучастником германской агрессии – с начала на Западе, а потом и на Востоке Европы.

В отличие от таких соседей Австрии, как Италия или Югославия, здесь не было отмечено никаких реальных признаков антифашистского сопротивления. Не только в виде партизанских действий, но и подпольной деятельности антифашистских групп. Крайне слабо выглядела и иммиграция (иммигранты осели в основном осевшие в Великобритании, Швеции и США). СССР также вёл достаточно вялую работу с находившимися на его территории малочисленными ячейками бывшей компартии Австрии. В самой Австрии господствовал национал-социализм, а членами НСДАП были более 600 тыс. граждан страны. Укажем, что почти 1,5 млн австрийцев были призваны в ряды вермахта; случаи дезертирства были крайне редкими. По итогам войны выяснилось, что почти четверть миллиона из них пали на полях сражений.

Между тем население страны, как и всего Третьего рейха, испытывало тяготы войны. Это были не только похоронки с фронта, но и участвовавшие с начала 1945 г. массированные бомбардировки её крупнейших городов, приведшие к многочисленным жертвам. В этих условиях наметились существенные сдвиги в психологическом восприятии гражданами Австрии текущих событий. Многие стали осознавать себя австрийцами, которых насильственно втянули в пучину Второй мировой войны. В эмигрантских кругах также стала набирать обороты идея о восстановлении государственного суверенитета, правда, здесь имелись различные точки зрения: диапазон мнений простирался от восстановления собственного государства образца 1918 г. до некой конфедерации – варианта бывшей Габсбургской империи, но республиканского, демократического типа.

На политически активную часть её населения влияла и позиция союзников по антигитлеровской коалиции. При этом если СССР твёрдо отстаивал восстановление Австрийского государства, то Великобритания устами У. Черчилля предлагала вариант «Дунайской конфедерации», простиравшейся бы от Баварии до Венгрии, охватывая всю территорию Австрии. В конечном итоге союзники по антигитлеровской коалиции согласились на восста-

новление Австрии в её довоенных границах⁷⁸. Подвешенным остался вопрос о немецкоязычной части Тироля, судетских немцах и землях на юге Австрии, где проживало словенское национальное меньшинство. Отметим, что уже в конце 40-х гг. все эти внутриавстрийские национальные проблемы были решены. В первых двух случаях – в интересах Италии и Чехословакии, а в каринтийском вопросе – в пользу Австрии, которая не уступила требованию Югославии о передаче ей части Каринтии.

Обретение новой государственности

Союзники по антигитлеровской коалиции, восстановив Австрию как суверенное государство, на первых порах ограничили её внутренний суверенитет. Вместе с австрийским правительством в стране действовала и администрация союзников, контролирующая местную власть в соответствующих зонах оккупации – СССР, Великобритании, США и Франции. Ограничение суверенитета касалось, прежде всего, искоренения следов нацизма на австрийской земле. Бывшая немецкая собственность передавалась, под контролем союзников, в руки местных австрийских государственных органов. Её часть, прежде всего в советской зоне оккупации, демонтировалась и отправлялась в Советский Союз. Тем самым СССР получал компенсацию за урон, нанесённый его экономике на территориях, оккупированных вермахтом, в составе которого находилось до полутора миллионов австрийцев.

Союзники жёстко контролировали процесс денацификации. Все законы, принятые австрийским правительством и ратифицированные парламентом, проходили тщательную экспертизу у администрации союзников. Последние неоднократно обращали внимание как центральных, так и местных австрийских властей на присутствие в органах власти лиц, так или иначе связанных с чиновниками времён аншлюса. Под контролем союзников находилась и вся политическая жизнь страны. Было категорически запрещено создавать партии и организации, политические лозунги которых хотя бы отдалённо корреспондировались как с нациз-

⁷⁸ Deklaration über Österreich. 1943. In: Moskauer Deklaration 1943. Wien – Köln – Weimar, 2015. S. 269.

мом, так и с более ранним австрофашизмом муссолиниевского толка. Решительно пресекались встречи ветеранов вермахта, распространение литературы, некритически освещавшей времена аншлюса.

Однако для союзников по антигитлеровской коалиции всё же главным был вопрос дальнейшего государственного устройства Австрии. Вплоть до 1955 г. вырисовывался вариант раздела государства, как это случилось в Германии в 1949 г. Однако после смерти И.В. Сталина и окончания летом 1953 г. войны в Корее стала очевидной целесообразность сохранения единой страны. В том, что она в дальнейшем будет исповедовать «западные ценности» и строить свою внутривнутриполитическую жизнь по лекалам западной демократии, не было сомнений ни у западных союзников по антигитлеровской коалиции, ни у СССР. Выборы различного рода, проходившие с осени 1945 г. в советской зоне оккупации, свидетельствовали, что местные коммунисты не могут обрести тот политический вес, который набрали в ГДР их единомышленники. Оставался лишь один путь – сохранение единого государства с компромиссной ориентацией в сфере обороны и внешней политики.

Такой вариант был найден весной 1955 г., когда советское руководство согласилось с концепцией австрийского нейтралитета по швейцарскому образцу, без вступления в какие-либо оборонительные союзы и без предоставления своей территории для военных баз и манёвров других государств. В условиях уже существовавшего блока НАТО и фактически складывавшегося противостояния Западу союза «социалистических государств» такой вариант был наиболее оптимальным. Практически все австрийские политические партии, за исключением националистического «Союза независимых» (будущей Австрийской партии свободы (АПС)), поддержали провозглашение Австрии постоянно нейтральным государством.

За несколько месяцев до принятия парламентом (26 октября 1955 г.) этого основополагающего Закона союзники по антигитлеровской коалиции подписали (15 мая 1955 г.) с Австрией Государственный договор, в соответствии с которым великие державы должны были вывести свои оккупационные войска. Страна

получила возможность стать полноправным субъектом международной политики, войдя осенью того же года в состав ООН. В то же время этот документ налагал на страну определённые ограничения, касавшиеся, прежде всего, её отношений с Германией. Австрии и ФРГ было запрещено создавать единое государство и вместе находиться в международных экономических объединениях закрытого типа⁷⁹. Тем самым новый австрийский суверенитет получил двойное качество. С одной стороны, государство становилось полноправным субъектом международной политики, целиком и полностью суверенным в отношении своей внутренней политики⁸⁰, с другой стороны, суверенитет не распространялся на сферу межгосударственных отношений с Германией. Таким образом, страна была ограничена в выборе формы межгосударственных отношений со своим историческим соседом и традиционным, самым главным экономическим партнёром.

Долгая дорога в Европейский союз

Ориентация Австрии на развитие и совершенствование хозяйственных связей со странами Западной Европы была очевидна ещё в период становления её государственного суверенитета. Противопоставить этому Советский Союз ничего не мог. Близкие соседи Австрии – страны СЭВ – не могли предложить ей и доли той экономической выгоды, которую давало сотрудничество с Западом. С другой стороны, её двусторонние хозяйственные контакты с социалистическим лагерем развивались для обеих сторон достаточно интенсивно, хотя и несопоставимо медленнее, нежели со странами, образовавшими в 1958 г. Европейское экономическое сообщество. Внутренние противоречия в европейской экономической жизни, приведшие к созданию в конце 50-х Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), оставили ей лишь одну возможность – присоединиться к этому «альтернативному» союзу семи европейских государств. Дальнейшее развитие отношений этих важнейших субъектов экономики Старого Света дол-

⁷⁹ 1000 Daten SPÖ. 1945–1985. Wien, 1985. S. 120.

⁸⁰ Правда, с оговоркой относительно недопущения деятельности партий и организаций пронацистского толка.

жно было, рано или поздно, привести к их объединению в мощный хозяйственный организм.

Процесс формирования новой парадигмы европейской экономики постоянно находился в поле зрения СССР. Бытовавший в годы холодной войны тезис о ЕЭС как экономической основе блока НАТО определял и отношение Советского Союза к интеграционной динамике включения в этот процесс Австрии. СССР считал себя гарантом основных австрийских новаций 1955 г. (Госдоговора и Закона о постоянном нейтралитете), определяя свою линию к сложному пути этой страны в евроинтеграцию именно с точки зрения буквы и духа вышеуказанных договорённостей.

Отметим, что вступление Австрии в ЕАСТ не вызвало у СССР никакой политической аллергии. В Москве считали, что создание ЕАСТ фиксирует наличие у Запада серьёзных разногласий относительно экономической динамики Старого Света. То, что из семи участников ЕАСТ четыре (Австрия, Швейцария, Финляндия, Швеция) не являлись членами НАТО, не позволяло рассматривать этот блок в той же отрицательной для СССР коннотации, что и ЕЭС.

Однако с началом в 1961 г. переговоров об ассоциации ЕЭС и ЕАСТ охранительные тенденции советской дипломатии в увязке с темой «Австрия и евроинтеграция» опять усилились. В ряде дипломатических нот, направленных в Вену из Москвы, как мантра повторялся тезис о несовместимости этого шага с Госдоговором и Законом о нейтралитете. В первом случае ссылались на п. 4 Госдоговора, исключавший совместное нахождение Австрии и Германии в экономическом союзе. Во втором говорилось, что военный нейтралитет распространяется и на договорные связи со странами, входящими в военно-политические блоки. При этом Вена постоянно успокаивала Москву уверениями в верности духу и букве обоих документов, хотя и намекала, что в них никак не прописан «экономический нейтралитет»⁸¹.

Ситуация начала проясняться, когда стало очевидным, что путь ассоциации с чёткими гарантиями для нейтралов неприемлем для апологетов новой фазы европейской интеграции – стран,

⁸¹ Вальдхайм К. Австрийский путь. Пер. с нем. М.: 1976. С. 119.

входивших в НАТО. Эта очевидная объективная причина способствовала изменению темпов и направлению новой фазы евроинтеграции. Подписанный в июне 1972 г. Договор о Зоне свободной торговли формировал новые условия сотрудничества, не предполагавшие отказ от суверенного решения национально-экономических, внутривластных и внешнеполитических проблем. С этим вариантом участия Австрии в евроинтеграции косвенным образом согласился и СССР, обративший теперь внимание лишь на неопределённость некоторых формулировок вышеуказанного Договора, без традиционных ссылок на Госдоговор и нейтралитет.

Начавшийся в конце 80-х процесс формирования политических и экономических основ Европейского союза не рассматривался ни Австрией, ни Советским Союзом с точки зрения возможного попрания суверенных прав нейтрального государства. В самой стране сложился консенсус проинтеграционных сил – партнёров по коалиционному правительству социал-демократов и Народной партии. В меньшинстве оказались националисты из АПС, провинциальные экономические круги и сельскохозяйственники. Первые говорили о политическом ущербе, который нанесёт этот шаг стране, об ущемлении её суверенитета в принятии решений, определяемых в наднациональных структурах ЕС. Вторые увидели некоторый ущерб для их отраслей при формировании общеевропейской экономической политики. Однако в конечном итоге все органы власти – и парламент и правительство – согласились с положениями Маастрихтского договора (1992 г.). На референдуме 1994 г. вступление Австрии в ЕС было одобрено двумя третями голосов участников. Отметим, что на соответствующих референдумах в нейтральных Швеции и Финляндии противников вступления в ЕС было больше.

Россия достаточно спокойно реагировала на окончание почти сорокалетнего марафона по маршруту «Вена – Брюссель». Было очевидно, что объединившаяся в 1990 г. Германия уже не может даже чисто юридически быть приравнена к ФРГ образца 1955 г. Следовательно, все оговорки по поводу «нового аншлюса» – политического и экономического – утрачивали какой-либо смысл. Упомянем в этой связи инцидент, произошедший в 1995 г., когда Австрия крайне негативно отреагировала на желание России вклю-

читать в коммюнике в связи с планировавшимся визитом Б.Н. Ельцина упоминание о Госдоговоре. В результате по инициативе российской стороны визит был отменён. Сложнее обстояло дело с тезисом о несовместимости вступления Австрии в ЕС с её нейтральными обязательствами. Ведь в принятых в связи с поправками в Конституцию (1994 г.) статьями содержались предложения, ущемлявшие в принципе суверенный характер её внешней политики. Согласно тексту ст. 23(е), страна взяла на себя обязательства «принимать участие в мероприятиях, посредством которых экономические отношения с одной или несколькими странами поддерживаются, ограничиваются или полностью исключаются». Там же говорилось, что, согласно главе V Договора о Европейском союзе (Маастрихтский договор 1992 г.) Австрия участвует в совместной европейской политике и политике по обеспечению безопасности. Отметим, что в дальнейшем данный тезис был несколько скорректирован в Амстердамском договоре (1997 г.). В ст. 17 этого документа говорилось, что политика Союза, проводимая в соответствии с данной статьёй, не должна наносить ущерб особому характеру политики в области безопасности и обороны, проводимой отдельными государствами-членами⁸². При этом за Австрией сохраняется возможность изменять законы, относящиеся к её внешней сфере, что также зафиксировано в ст. 23(е) п. 2 нового варианта Австрийской конституции.

Австрия – ЕС: испытание суверенитета.

Годы, прошедшие после вступления Австрии в Европейский союз, дают основания говорить о не всегда гармоничных взаимоотношениях страны и её партнёров по интеграционному объединению. Это касалось не только потенциально конфликтной хозяйственной сферы, не только тех или иных проблем внешней политики, но и темы внутригосударственного суверенитета.

Наиболее острый конфликт по последнему сюжету возник в 2000 г., когда в Вене было сформировано коалиционное прави-

⁸² Государства альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе. Под ред. В.Я. Швейцера. М., изд-во «Весь мир», 2009. С. 34-35. Серия «Старый Свет – новые времена».

тельство Австрийской народной партии и Австрийской партии свободы. Последняя была не согласна с провозглашением страной постоянного нейтралитета, а в первой половине 90-х гг. являлась главным противником её вступления в Европейский союз. К этому следует добавить определённый пиетет лидера АПС Йорга Хайдера к нацистскому прошлому, его ультранационалистические эскапады, явно не стыковавшиеся с официальной линией ЕС.

Реакцией лидеров ЕС на появление в его рядах коалиции, где видное место заняли представители партии Свободы, стал ряд санкционных мер против Австрии, официально объявленных в Брюсселе. Были введены санкции дипломатического характера: отменены визиты в Вену высших чиновников ЕС, австрийским кандидатам было отказано в выдвижении на высшие посты в инстанциях Евросоюза. Австрия была отключена от информационной поддержки и не получила сведений о планах Союза в 2000 г. Евросоюз планировал и другие меры в отношении Австрии в случае, если специально созданная «группа мониторинга» установила бы наличие в стране реальной ксенофобско-националистической обстановки. В конечном итоге, не имея сведений о проявлениях расизма и ксенофобии, руководство ЕС уже в конце 2000 г. отменило в отношении Австрии санкционный режим.

Можно ли рассматривать «австрийский казус» 2000 г. как ограничение национального суверенитета в рамках ЕС? Если брать во внимание известные статьи Амстердамского договора (1997 г.), то на этот вопрос наиболее вероятен утвердительный ответ. С одной стороны, в ст. 6 (п. 3) говорится, что «Союз уважает национальную самобытность своих государств-членов». Однако следующая за ней статья признаёт за ЕС право контроля за выполнением этих принципов. В этой связи Евросоюз «может установить наличие серьёзного и неоднократного нарушения государством-членом принципов, изложенных в ст. 6, п. 1». Квалифицированное большинство голосов членов совета могло в таком случае «принять решение о временном приостановлении некоторых прав, вытекающих из применения настоящего Договора в отношении вышеупомянутого государства-члена»⁸³. Таким образом, реакция

⁸³ Договор о Европейском Союзе. М., 2001. С. 14-15.

ЕС на приход к власти в связке с консерваторами АНП радикал-националистов из АПС выглядела как обкатка на практике важного принципиального положения Амстердамского договора. Последний, и это очевидно, явно ограничивал суверенитет внутренней политики государств, входивших в ЕС, делал его зависимым от мнения большинства лидеров Евросоюза. Заметим, что в нынешнем десятилетии на грани такой же реакции Брюсселя находятся Польша, Венгрия и Италия.

Принимая во внимание печальный опыт начала тысячелетия, австрийский политический истеблишмент постарался в период формирования в конце 2017 г. нового коалиционного правительства АНП и АПС избежать каких-либо кривотолков относительно соответствия предполагаемых действий новых властей с общим курсом ЕС. С учётом евроскептических тенденций у АНП АПС была отстранена от сферы общеевропейской политики. Все вопросы, связанные с Евросоюзом, перешли из МИД в ведомство федерального канцлера. Пост главы МИД Австрии получила беспартийная К. Кнайсль, а специально созданное подразделение, курировавшее отношения с Россией, в министерстве возглавила видный эксперт АНП по вопросам внешней политики М. Клефель-Лефлер. Отметим, что тема суверенитета была как в период президентской кампании 2016 г., так и парламентских выборов 2017 г. одним из главных брендов АПС. По существу, партия призывала реформировать Евросоюз таким образом, чтобы сфера обязательных для всех членов Союза решений была бы минимизирована, а большинство вопросов решалось самими государствами-членами. При этом АПС указывала на иммиграционный кризис, как на наиболее яркое проявление несбалансированности общих есовских и национальных позиций. Отметим, что в этом частном, но чрезвычайно важном для Австрии вопросе точки зрения обоих партнёров по коалиции во многом совпадали.

Другим вопросом, в котором страна была застрельщиком ориентированных на суверенитет позиций, стала проблема антироссийских санкций. С учётом того, что страна во многом зависела от поставок в Австрию российского газа и от импорта в Россию широко спектра изделий и технологий, новое правительство взяло на вооружение тезис о желательности отмены санкций в про-

цессе реализации Минских соглашений. В связке с этим ключевым пунктом многих правительственных заявлений 2017–2018 гг. следует рассматривать и тезис канцлера С. Курца о посредничестве Австрии при решении многих спорных между Россией и ЕС вопросов⁸⁴. Тем самым провозглашался как бы внутренний суверенитет Австрии в ЕС, ибо посредник не может быть одновременно участником «общей линии» ЕС.

Подводя итог почти четвертьвекового участия Австрии в Европейском союзе, следует подчеркнуть, что она постепенно эволюционировала от объекта политики ЕС в его важный субъект. Её нейтральный статус, безусловно, выделяет страну из числа остальных членов Союза, делает её более свободной в процессе принятия и реализации общих решений этой организации. Сегодня она выглядит пионером выработки нового, конструктивного подхода, как в рамках ЕС, так и в более широком международном контексте. Австрийский взгляд на суверенитет как на совокупность не только государственно-охранительных, но и посреднических действий, может, при определённых благоприятных обстоятельствах, стать позитивным вкладом в поиск мирных решений для нашего беспокойного мира.

⁸⁴ Brocza S. Der Kongress tanzt in Brüssel. Welt Trends, № 143, 2018. S. 11; Der Spiegel 2018, № 37. S. 85.

ГЛАВА 7. ПРОБЛЕМЫ ШВЕДСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА*

В отличие от своих соседей – Финляндии и Норвегии, которые обрели независимость лишь в XX в., Швеция стала суверенным государством в XVI в. после распада Кальмарской унии. Хотя проекту создания единого национального государства поначалу угрожали амбиции церкви, родовитого дворянства и сопротивление не знавшего крепостного права крестьянства, они были подавлены королевской властью, однако страна пользуется этим статусом почти пять веков. Это, несомненно, наложило отпечаток на самосознание шведов, внутреннюю и внешнюю политику шведского государства. Нейтралитет, избранный в качестве курса независимости во внешнеполитической сфере более двухсот лет назад, стал для шведов наиболее полным выражением суверенитета их нации⁸⁵.

Однако с течением времени содержание и характер самого понятия «суверенитет» стало постепенно трансформироваться. Процессы глобализации повсюду привели к переосмыслению объёма суверенных полномочий государства и признанию усиливающейся роли наднациональных органов. Международные договоры стесняют как внутренний, так и внешний суверенитет любого государства. Вхождение Швеции в Европейский союз, за которое проголосовало чуть больше половины жителей страны, означало приспособление и отчасти подчинение страны юридическим нормам наднациональной организации. Оно воздействовало и на внешнюю политику страны, ибо соблюдение нейтралитета, как он понимался прежде, предполагало свободу от союзов и в мирное время. Более того, в последнее десятилетие стали активно обсуждаться перспективы взаимодействия с военным блоком НАТО.

* Плевако Наталья Сергеевна, к.и.н., ведущий научный сотрудник, руководитель Центра Северной Европы Отдела страновых исследований ИЕ РАН.

⁸⁵ Понятие *суверенитет* и *независимость*, несмотря на некоторые различия в этимологии, в нашем понимании практически идентичны, и поэтому будут употребляться как синонимы.

Начали проявлять себя политические силы, настаивающие на сближении страны с блоком, вплоть до вступления в него. Однако отказ от политики нейтралитета, и это понимают все политические силы страны, – трудный выбор, который повлечёт за собой не только призрачные гарантии защиты со стороны этой организации перед лицом реальных или виртуальных угроз, но и потерю значительной части внешнего суверенитета.

Сохранение суверенитета тесно связано с всё более сложными и разнообразными проблемами безопасности. В годы холодной войны Швеция, несмотря на незыблемость политики нейтралитета, считалась частью западной цивилизации. И идеологически, а в ряде случаев и политически, стояла на стороне ведущих западных стран в противоборстве социалистической и капиталистической систем (на Западе, в том числе и в Швеции, предпочитали говорить о конфликте тоталитарного и свободного общества).

После падения Берлинской стены Швеция, несмотря на следование принципам нейтралитета, пересмотрела некоторые элементы внешней и военной политики, условия обеспечения национальной безопасности: меньше внимания стало уделяться гражданской обороне, некоторые оборонные службы подверглись приватизации и дерегулированию, была отменена всеобщая воинская повинность. В то же время расширилось участие в международных миротворческих операциях. Тема защиты суверенитета стала менее обсуждаемой. Реже стали говорить о военной угрозе: её место в выступлениях и прессе заняли проблемы изменения климата и распространения epidemий, терроризма и организованной преступности, миграционные проблемы. Военные эксперты Р. Дальшё и М. Юнссон отмечали, что само «понятие безопасности в то время расширилось и приобрело постмодернистские черты»⁸⁶. Подобная тенденция была характерна не только для Швеции.

Постепенное возвращение к прежним стереотипам стало заметно после российско-грузинского вооружённого конфликта 2008 г. Хотя причины, породившие конфликт, в первую очередь

⁸⁶ Nationell säkerhet och närområdet. Sverige backar hem. November 2017. URL: <https://www.foi.se/report-search/pdf?fileName=D%3A%5CReportSearch%5Cfiles%5C6898afd3-3b4f-4af7-b280-3c3a7734b15.pdf> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

связаны с авантюристической политикой грузинского президента М. Саакашвили, а Россия проявила определённую сдержанность и даже не попыталась изменить существующий строй в Грузии, поставив своей целью только «принуждение к миру», атмосфера международных отношений заметно изменилась. Особенно недружественно повели себя по отношению к России прибалтийские республики, ранее входившие в состав СССР. Они прямо обвиняли Россию в имперских намерениях якобы угрожающих суверенитету этих стран. Швеция не могла оставаться индифферентной по отношению к этой пропагандистской кампании, поскольку в постсоветское время взяла на себя роль главного наставника и покровителя вновь образовавшихся государств Балтийского региона. Общественность стала обсуждать проблему угрозы с Востока балтийским республикам. В этом контексте в дискурсе появилась тема суверенитета, национальных интересов и безопасности самой Швеции.

Ещё в январе 2014 г. премьер-министр Ф. Райнфельдт с оптимизмом заявлял, что «война в Европе нам не угрожает»⁸⁷. Поворотным моментом для переоценки ситуации с безопасностью, в частности, с обороной страны, неудовлетворительное состояние которой, по мнению шведских экспертов, представляет угрозу национальному суверенитету, стали события в Крыму и на востоке Украины. Установление государственной правовой юрисдикции РФ на Крымском полуострове и вооружённые столкновения в Донецкой и Луганской областях вызвали в Швеции такой шквал обвинений в агрессивности российского государства, что в этом отношении она не уступала любой из стран НАТО. Более всего говорилось о намерении России восстановить границы бывшего Советского Союза, а военные обозреватели один за другим стали внушать мысль, что опыт, приобретённый РФ в Закавказье и на Украине, может быть легко перенесён на страны Балтии. Такое развитие событий сделало бы район Балтийского моря уязвимым местом на геополитическом пространстве всей Северной Европы, и ослабление шведской обороны объявлялось совершенно недопустимым.

⁸⁷ Ibid.

События 2014 г. подтолкнули Швецию к возвращению к концепции тотальной обороны (военная и гражданская оборона), которая действовала в годы холодной войны. В 2015 г. был принят закон об обороне страны, цель которого – повышение боеспособности вооружённых сил, оборонного потенциала, а также углубление военного сотрудничества с другими странами. В законе зафиксировано, что «Швеция не будет оставаться пассивной, если какое-либо государство – член ЕС или североευропейская страна пострадает от бедствия или подвергнется нападению. Мы ожидаем, что эти страны поступят аналогичным образом, если пострадает Швеция. И поэтому Швеция должна быть способна предоставлять гражданскую и военную поддержку и получать её»⁸⁸. Впервые за два десятилетия были увеличены оборонные расходы, в том числе на гарантированное обеспечение военного контингента на острове Готланд, а также возобновлено планирование тотальной обороны. Выработка «национальной стратегии безопасности» тесно увязывалась с проблемой обеспечения национальных интересов и суверенитета.

В этом контексте закономерен вопрос: верят ли правящие круги в возможность военного нападения на страну или они воспринимают обострение напряжённости между Россией и другими государствами Европы, в том числе и Швецией, как геополитическую борьбу за влияние в регионе? От этого зависит и позиция по вступлению в НАТО и пересмотр традиционного взгляда на нейтральный статус страны. Шведские военные эксперты Р. Дальшё и М. Юнссон считают, что военная угроза не воспринимается частью политической элиты всерьёз, и страна может быть втянута в военные действия только в случае широкомасштабных военных действий. Они подчёркивают значение психологического фактора в противостоянии с Россией и геополитической борьбе за влияние в регионе⁸⁹.

⁸⁸ Устойчивость: планирование тотальной обороны Швеции. 04.04.2018. URL: <https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/resilience-planning-for-sweden-s-total-defence/RU/index.htm> (дата обращения: 10.11.2018 г.).

⁸⁹ Nationell säkerhet och närområdet. Sverige backar hem. November 2017. URL: <https://www.foi.se/report-search/pdf?fileName=D%3A%5CReportSearch%5CFiles%5C6898afd3-3b4f-4af7-b280-3c3a77734b15.pdf> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

После публикации заключения о шведской обороне, сделанного комиссией по обороне при правительстве страны, в котором были представлены различные политические партии, в стране развернулась дискуссия о возможности военного вторжения в страну и угрозе суверенитету. Документ был обнародован в декабре 2017 г. и уже на конференции по обороне в Сэлене в январе 2018 г. активно обсуждалось его содержание. В нём есть положение о том, что «военное нападение на Швецию не исключено». Помимо Левой партии все остальные были согласны с этим. Однако на той же конференции премьер-министр страны С. Лёвен заявил, что «опасность прямого военного нападения на Швецию не имеет под собой серьёзных оснований» и должна оцениваться, как и четыре года назад. Министр иностранных дел М. Вальстрём сказала, что «в задачу комиссии не входил анализ оборонной готовности Швеции»⁹⁰. Таким образом, вырисовываются два подхода к оценке вероятности нападения со стороны России – сдержанный и алармистский.

В это же время Органом по национальной обороне был проведён опрос общественного мнения о том, что шведы считают наибольшей опасностью для страны в настоящее время. 28% не испытывают беспокойства в связи с обострением военной опасности в близлежащих регионах (в 2016 г. – 34%). Вместе с тем 73% считают главной опасностью международный терроризм (в 2016 – 65%), а также атаки на информационные виды связи – 59% (2016 – 40%)⁹¹.

Нагнетаемая извне тревога по поводу угроз Северной Европе затронула и тему шведского нейтралитета. Казалось бы, позиции Швеции, как нейтральной страны непоколебимы. Двести лет без войн обеспечили шведам спокойную и приносящую не только политические дивиденды жизнь. И вдруг на газетные полосы и в за-

⁹⁰ Stor bråk om hotet mot Sverige mellan regeringen och opposition. 14.01.2018. URL: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/storbrak-om-hotet-mot-sverige-mellan-regeringen-och-opposition> (дата обращения: 10.11.2018 г.).

⁹¹ MSB-svenskarna är mindre oroliga för krig.14.01.2018. URL: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/msb-svenskarnas-oro-for-krig-har-minskat> (дата обращения: 10.11.2018 г.); Opinionen 2017. 12.01.2018. URL: https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Statistik_larande/MSB%20Opinioner%202017.pdf (дата обращения: 10.11.2018 г.).

лы для политических дискуссий подул новый ветер. Он принёс с собой, как наваждение, роковой вопрос: не пора ли шведам встать в один ряд с другими западными странами и поискать защиты от новых угроз в НАТО? Все понимают, что вступление в эту организацию – это не только принятие на себя каких-то новых обязательств, но и серьёзная ломка принципов внешней политики, укоренённых в сознании и поведенческих стереотипах, и принципиальный пересмотр самой идеи национальной безопасности. Нейтралитет обеспечил Швеции возможность избежать катастрофических последствий Первой и Второй мировых войн, ставших реальностью почти для всех европейских стран. Кстати, он оказался полезным и воюющим державам, которые искали способы найти в нём элементы наибольшего благоприятствования на различных этапах войны без применения прямого насилия. Нейтралитет обеспечивал такой статус в системе международных отношений, когда эта небольшая и малонаселённая страна виделась влиятельной державой при выработке общеевропейских и мировых решений в международных делах. И главное, история показала, что нейтралитет реально гарантирует шведскому государству национальную безопасность. Войдя в блок НАТО, Швеция столкнулась бы с рисками быть втянутой в ракетно-ядерный конфликт, где её роль была бы невелика, а последствия смертельно опасны.

Неужели сами шведы не отдадут себе отчёт в этом? Думается, что они всё хорошо понимают, и в сложном механизме международных отношений пытаются с наибольшей выгодой для себя использовать сложившуюся в мире ситуацию. С 1990-х гг. Швеция играет особую роль в восточно-балтийском регионе, являясь здесь наиболее влиятельным государством, в определённом смысле опекуном бывших советских прибалтийских республик. Политическое сознание правящих кругов этих республик поражено недугом страха и подозрений по отношению к своему восточному соседу. Им постоянно мнится угроза восстановления в той или иной форме Советского Союза, и они любые события на всём постсоветском пространстве, если в них прямо или косвенно вовлечена Россия, воспринимают как угрозу их суверенитету. Постоянные выступления по поводу «агрессивности» России, раздающиеся из прибалтийских республик и Польши, заставляют Швецию ак-

тивно реагировать на них. Её реакция – это сигнал и прибалтийским республикам («мы с вами»), и России («не делайте нас вашими врагами»), и западным странам («мы разделяем вашу озабоченность»). В общем, дебаты о вступлении Швеции в НАТО походят скорее на шантаж России, а не политический план действий. Отказ от нейтралитета – слишком высокая ставка для страны. В апреле 2017 г. она вместе с Финляндией, Великобританией, США, Францией, Германией, Польшей, Латвией и Литвой подписала в Хельсинки меморандум об учреждении Европейского центра по сдерживанию гибридных угроз – документ в первую очередь пропагандистского, демонстрационного свойства⁹². Это ещё одна ниточка, связывающая государство с Североатлантическим альянсом, не означающая, что для вступления Швеции (а также Финляндии) в НАТО наступил решающий момент.

Нечто подобное имело место и в ноябре 2018 г. в Осло на заседании Северного Совета, по итогам которого премьер-министр страны Стефан Лёвен ограничился замечанием: «Мы выявили рост чужой активности в критических инфраструктурах нашего региона».

Если прямое военное нападение на Швецию подвергается сомнению, то практически всеми признаётся, что шведскому суверенитету угрожает применение информационно-психологических методов ведения так называемой гибридной войны: внедрение хакеров в шведские базы данных, попытки раскрыть механизм принятия решений и даже якобы влияние на исход парламентских выборов (по аналогии с президентскими выборами в США). Эти методы, по мнению шведских аналитиков, являются продолжением старых информационных войн периода холодной войны в новых условиях. Кибератаки, выводящие из строя информационные сети, признаются серьёзной угрозой, требующей срочных мер противодействия. В конце 2017 г. было принято решение о создании специального органа для борьбы с информационными атаками. Для этого выделено 200 млн крон на три года⁹³. В начале

⁹² Открыт в Хельсинки в октябре 2017 г. как Европейский центр передового опыта по противодействию гибридным угрозам – Hybrid CoE.

⁹³ Transportstyrelsen detta har hänt. 17 januari 2018. URL: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6869649> (дата обращения: 10.11.2018 г.).

2018 г. разгорелся скандал в связи с утечкой данных Транспортной компании страны, в результате хакерской атаки на которую доступ к секретным данным получили посторонние лица. Два министра в связи с этим были вынуждены уйти в отставку⁹⁴.

Информационные атаки, по мнению ряда шведских аналитиков, – прямые или косвенные свидетельства вмешательства России в политические процессы в их и других странах Западной Европы. Задачей такого вмешательства является поляризация политических сил страны и размывание демократии. Ставка якобы делается на националистические правые и экстремистские левые силы для ослабления либеральной демократии⁹⁵. По мнению эксперта по России В. Коннандера⁹⁶, даже военные операции России в Сирии направлены на дестабилизацию ситуации с беженцами в Швеции с целью увеличить их приток и активизировать правонационалистические силы.

Что касается угрозы демократии и, следовательно, безопасности страны, то в последние годы здесь также наблюдаются подвижки, свидетельствующие о постепенной интеграции правонационалистической партии «Шведские демократы» в традиционную для этой страны парламентско-политическую конструкцию. Эта партия избавляется от крайних экстремистов, о которых говорят как о нацистах, и готова вступить в диалог с другими политическими силами. Трансформацию партии шведских националистов заметили и за границей. Так, лидеры Датской Народной партии, ещё недавно дистанцировавшиеся от Шведских демократов, пошли на сближение с ними, особенно после их триумфа на последних парламентских выборах. Приветствовал электоральные успехи Шведских демократов и министр внутренних дел Италии Маттео Сальвини, так объяснивший в Фейсбуке эти успехи: «Швеция – родина мультикультурализма и модель для левых – после стольких лет дикой иммиграции сообразила, наконец, поменять

⁹⁴ URL: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6783320> (дата обращения: 10.11.2018 г.).

⁹⁵ Så sårbara är vi i det ryska PR-kriget 8 april 2016. URL: <https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/svensk-raedsla-underblaser-det-ryska-inflytandet-i-pr-kriget-24093> (дата обращения: 10.11.2018 г.).

⁹⁶ Ibid.

свой курс»⁹⁷. При такой постановке вопроса не остаётся места для надуманных обвинений России в «гибридной войне» против этой скандинавской страны.

Всё вышесказанное доказывает, что тема национальной безопасности, заметно актуализировавшаяся в последнее время, имеет как внутривнутриполитические, так и внешнеполитические аспекты. Что касается первых, то приходится констатировать, что шведский политический класс не консолидирован настолько, чтобы выработать единое решение по ряду обостряющихся проблем, связанных, прежде всего, с иммиграцией. В отношении вторых – совершенно очевидно, что угрозы шведскому нейтралитету, как гарантии сохранения суверенитета, исходят не с Востока, где не наблюдается признаков агрессии против Швеции, а скорее с Запада, откуда распространяются призывы отказаться от нейтралитета и примкнуть к натовскому блоку.

⁹⁷ Los ultras avanzan en Suecia 10 september 2018. URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/09/09/5b95625b268e3e0d268b4613.html> (дата обращения: 10.11.2018 г.).

ГЛАВА 8. ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОГО СУВЕРЕНИТЕТА ВО ФРАНЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ*

Национальный суверенитет в политической культуре Франции

Проблема национального суверенитета во Франции, которая является исторической колыбелью самого этого понятия, стала ныне одним из важнейших объектов социально-политической борьбы, от исхода которой во многом зависят его судьбы и в международном, прежде всего европейском масштабе.

Французский энциклопедический словарь «Лярусс» определяет суверенитет как «признание за государством высшей власти, предполагающей его исключительную правомочность в пределах национальной территории (внутренний суверенитет) и абсолютную независимость в международном плане, где она ограничена только его собственными обязательствами (внешний суверенитет)»⁹⁸.

Столь однозначная формулировка, не допускающая, казалось бы, каких-либо иных толкований, связана с особенностями формирования французской государственности, нации и её политической культуры.

У многих европейских народов (немцев или итальянцев) создание единого государства происходило сравнительно поздно – во второй половине XIX, а в Центральной и Восточной Европе даже XX в., когда процесс становления общей национальной культуры зашёл уже достаточно далеко. Напротив, во Франции формирование такого государства началось гораздо раньше, причём

* Рубинский Юрий Ильич, д.и.н., главный научный сотрудник, руководитель Центра французских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН; Фёдоров Сергей Матвеевич, к.полит.н., ведущий научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы Отдела партийно-политических исследований ИЕ РАН.

⁹⁸ Grand Larousse en 5 volumes. T. 5, Librairie Larousse, 1989. P. 2872.

именно оно стало основным инструментом формирования национальной идентичности на весьма неоднородной этнокультурной основе.

Исходным рубежом этого процесса стало завоевание предшественницы Франции – Трансальпийской Галлии легионами Римской империи в I в. н.э. На протяжении пяти столетий господства Рима она навязывала пёстрому конгломерату конфликтующих между собой кельтских племён свою модель централизованной военно-гражданской администрации, писаное право, язык, а затем и общую религию – христианство. Именно эта модель стала матрицей французской государственности.

После падения Рима данный процесс получил дальнейшее продолжение, когда к кельтской основе будущей нации добавились германские племена, сильнейшее из которых (франки) создало общее государство в его естественных границах, дав ему первые династии королей и само название. За ними последовали норманны, осевшие на севере страны.

Необходимость их сплочения, которое исключало бы сепаратистские тенденции разных регионов, поощряемые соседями «извне», объясняет сравнительно раннее преодоление страной феодальной раздробленности: именно во Франции впервые в Европе сложилась абсолютная монархия, апогеем которой стал пышный двор «короля – Солнца» Людовика XIV в Версале. Её глава превратился из «сюзерена», т.е. вершины пирамиды полунезависимых, зачастую мятежных вассалов в «суверена» – высшую, конечную инстанцию единой административной, судебной, финансовой, военной власти.

К той же эпохе относится и происхождение термина «королевские prerogatives»⁹⁹, в который входят обеспечение безопасности страны и граждан, внешняя политика, оборона. Они неизменно закрепляются за носителем суверенной верховной власти при всех многочисленных режимах, сменявшихся во Франции на протяжении более двух столетий после революции 1789 г. – конституционной монархии, двух империй и пяти республик – как парламентских, так и президентских.

⁹⁹ les fonctions régaliennes.

Конституция нынешней, полупрезидентской Пятой республики, созданной в 1958 г. генералом де Голлем, гласит: «Национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и путём референдума. Никакая часть народа или личность не может присвоить себе его осуществление»¹⁰⁰.

На практике это означает, что избранный всеобщим голосованием президент решает все вопросы, относящиеся к «королевским прерогативам» напрямую с соответствующими министрами-исполнителями, зачастую помимо назначенного им же премьер-министра, правительства и парламентского большинства.

К той же исторической эпохе – XVI–XVII вв. относится и становление во Франции внешнего аспекта её суверенитета, понятие которого впервые сформулировал выдающийся французский юрист Жан Боден (1576 г.): «Суверенитет является абсолютной и постоянной властью республики, которая не ограничивается ни компетенцией, ни временем».

Конкретной реализацией этого принципа стала Вестфальская система, которая подвела итоги Тридцатилетней войны (1618–1648 гг.). Опустошённая, обескровленная религиозными и династическими войнами Европа искала тогда общепризнанный принцип сосуществования суверенных государств, которым стало взаимное признание права каждого из них определять свои формы правления и конфессию самостоятельно, без вмешательства извне в его внутренние дела. Несмотря на то что на практике этот принцип постоянно нарушался, он остаётся юридической основой правил функционирования всех международных организаций вплоть до наших дней, начиная с главной из них – ООН с её Уставом, где Франция занимает ключевой пост одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности с правом вето.

Вместе с тем её отношение к проблеме суверенитета было всегда отмечено двойственностью, противоречивостью.

Её внутреннее измерение оказывается уязвимым ввиду ощутимых смысловых различий между понятиями национального и

¹⁰⁰ Глава 1 Конституции – «О суверенитете», ст. 3. См.: *Constitution de la République française*. Dalloz, Paris, 2010. P. 19.

народного суверенитета, которые фигурируют в действующей Конституции Пятой республики.

Первое относится в равной мере ко всем без исключения гражданам, которые считаются французами вне зависимости от их этнического происхождения, социального положения, религии, политических убеждений: неслучайно поэтому термины «национальность» и «гражданство» чаще всего обозначаются одним словом – *la nationalité*.

В то же время народный суверенитет ограничивается разделением и равновесием властей, баланс которых в Пятой республике изначально склоняется в ущерб законодательной, и демократическим принципам победы большинства голосов избирателей на выборах всех уровней. Хотя при этом права меньшинств гарантируются гражданскими свободами, их влияние на решения, которые принимаются суверенной верховной властью в рамках «королевских прерогатив», неизбежно ограничивается.

Другим объективным ограничителем национального государственного суверенитета – как внутреннего, так и внешнего являются глобализация и европейская интеграция, в которых Франция активно участвует. Под влиянием мощных трансграничных потоков товаров, капиталов и рабочей силы полномочия центральных правительств отдельных государств постепенно переходят либо вниз, в пользу выборных органов самоуправления регионов или муниципалитетов, либо вверх – к общим институтам интегрированных международных организаций, прежде всего Евросоюза, где немалая часть принятых решений и правовых норм имеет преимущество перед национальным законодательством.

Заметно растёт и международная роль негосударственных акторов – транснациональных корпораций (ТНК), организаций гражданского общества (экологических, правозащитных, религиозных, культурных), сетей международной преступности и терроризма.

Хотя Франция с её традициями жёсткой административной централизации «единого и неделимого» национального государства, восходящими к абсолютной монархии, якобинской диктатуре и наполеоновской империи, упорно сопротивлялась этим тенденциям, она никак не может полностью игнорировать их. Тем

более что идеи объединения европейских государств путём ограничения их суверенитета во имя высоких принципов мира, демократических свобод, совместного сопротивления угрозам извне также имеют в её истории глубокие корни.

Авторство первой из них также принадлежит французу – герцогу де Сюлли (министру-сюринтенданту) короля Генриха IV (конец XVI – начало XVII вв.) – современнику его антипода, родоначальника идеи государственного суверенитета Жана Бодена. Следующими вехами на том же пути стали идеи аббата Сен-Пьера (1712 г.), великого писателя В. Гюго, выдвинувшего проект «Соединённых Штатов Европы» по образцу и в союзе с США в Северной Америке (1849 г.), план Европейской федерации министров Третьей республики А. Бриана (1928 г.) и т.д.

Отправной точкой в практической реализации всех этих идей послужила речь министра иностранных дел Четвёртой республики Р. Шумана 9 мая 1950 г. – в пятую годовщину после окончания Второй мировой войны. Он предложил объединить производство и сбыт угля и стали Франции и Германии под контролем общих наднациональных институтов с тем, чтобы сделать в будущем новую войну между ними не только беспредметной, но и «материально невозможной».

Формирование после этого Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Голландией и Люксембургом стало началом процесса европейского строительства, который прошёл с тех пор долгий путь вплоть до современного Евросоюза.

При этом международные факторы, которые способствовали развитию данного процесса: холодная война, расколовшая мир и Европу на две противостоящие системы и военные блоки, и распад колониальной системы европейских держав во многом определяли расстановку партийно-политических сил в самой Франции.

Идею «европеизма» – ограничения национального суверенитета стран Западной Европы во имя общих ценностей и противодействия внешним угрозам встретили решительное сопротивление на крайних флангах партийно-политического спектра Четвёртой республики – коммунистов слева и голлистов справа, за ко-

торых голосовали на выборах в общей сложности более 40% всех избирателей.

Ответом «европеистов» стало создание т.н. «Третьей силы» – блока социалистов, католического Народно-республиканского движения (МРП) и радикалов, а также консервативных «независимых и крестьян», которые в тех или иных комбинациях оставались у власти вплоть до падения Четвёртой республики. С учётом существенных расхождений традиционного идейного багажа этих партий по многим социально-экономическим и политическим проблемам связующим звеном между ними стал именно «европеизм».

Не случайно в международном плане лидеры этих же политических течений – социал-демократов, либералов, христианских демократов, в частности, последних – Р. Шуман, К. Аденауэр, А. де Гаспери вошли в историю как «отцы-основатели» европейского строительства.

Причём в условиях холодной войны европеизм оказался неразрывно связанным с атлантизмом – поддержкой Североатлантического союза, созданного в 1949 г. по инициативе и под безраздельным лидерством США.

Вместе с тем, во Франции эта связка не раз давала сбои. Наиболее значительным среди них стал провал 30 августа 1954 г. в нижней палате французского парламента – Национальном собрании проекта договора о создании «Европейского оборонительного сообщества» (ЕОС). Этот проект, автором которого являлся французский министр Р. Плевен, был призван легализовать перевооружение ФРГ, которого решительно требовали США от союзников по НАТО с началом войны в Корее.

Однако план создания «европейской армии», в рамках которой государства-участники утрачивали суверенный контроль над своими вооружёнными силами, встретил наиболее решительный отпор именно во Франции, где травма от поражения 1940 г., оккупации и традиции движения Сопротивления были ещё весьма чувствительными.

Немалую роль сыграла также вовлечённость страны в войну в Индокитае, начавшая процесс распада французской колониальной империи.

В таких условиях решительное осуждение «европейской ар-

мии» коммунистами и голлистами вызвало раскол правящего центристского блока, что привело к краху ЕОС, а вместе с ним и проекта создания «Европейского политического сообщества» (ЕПС) с наднациональными, федеративными полномочиями¹⁰¹.

Хотя под давлением США, пригрозивших Франции «мучительным пересмотром» союзнических отношений, перевооружение ФРГ было реализовано в 1955 г. иным путём – вступлением её в НАТО, этот эпизод наглядно продемонстрировал объективные пределы готовности Парижа отказаться от части своего национально-государственного суверенитета.

Несмотря на то что за прошедшие с тех пор более 60 лет ситуация в Европе и в мире изменилась коренным образом, многие традиции в отношении Франции к проблемам национально-государственного суверенитета отчётливо дают себя знать вплоть до наших дней.

Вопросы суверенитета в современном политическом дискурсе Франции

Вопросы государственного суверенитета постоянно находились в фокусе внимания французских политиков и общественности, начиная с первых шагов европейской интеграции. Не раз они вызывали острые дискуссии между сторонниками сохранения суверенитета – «суверенитистами» и адептами «единой Европы» – «европеистами», ратующими за создание наднациональных органов управления по мере развития европейского строительства. Так было при де Голле, не допускавшем и мысли о передаче части французского суверенитета Брюсселю и выступавшем за исключительно межправительственный характер евроинтеграции. Не меньший градус политических споров вокруг этой темы был отмечен в преддверии подписания Маастрихтского договора в начале 1990-х гг. Тогда часть правоцентристов во главе с «суверенитистом» Ф. Сегеном, отстаивавшим наследие голлизма, чуть было не «похоронила» референдум по ратификации договора – линия европеистов победила с минимальным преимуществом в

¹⁰¹ La Querelle de la C.E.D.: essais d'analyse sociologique. Sous la direction de Raymond Aron et Daniel Lerner. Librairie Armand Colin, Paris, 1956. P. 210-215.

1% голосов. Впрочем, «суверенитисты» сумели взять реванш за поражение через 13 лет, «пустив под откос» ратификацию Европейской конституции на референдуме в конце мая 2005 г. Этот провал, поддержанный после французов и голландцами, стал своеобразным спусковым крючком для череды кризисных процессов, которые всё основательнее стали сотрясать сильно расширившийся Европейский союз в начале XXI в. Свою изрядную порцию поддержки идей «суверенитистов» принесли сложные и противоречивые последствия глобализации, мировой валютно-финансовый кризис 2008–2011 гг., а затем, по нарастающей – кризис евро и суверенных долгов, миграционное цунами, брекзит, приход к власти в США Д. Трампа и правых популистов в ряде европейских стран. В результате правые популисты, выступающие за пересмотр политики Брюсселя и призывающие к усилению национальной суверенности, стали рассматриваться политическим истеблишментом, находящимся у власти, как серьёзная угроза своему правлению и дальнейшему развитию европейского проекта по либеральной траектории.

В силу вышесказанного нетрудно понять, почему вопросы государственного суверенитета и связанные с ним проблемы национальной идентичности, миграции и будущего Евросоюза стали, как никогда раньше, одними из центральных в ходе предвыборной президентской кампании 2017 г. во Франции и не утратили своей остроты после окончания президентских и парламентских выборов.

Обобщая взгляды по рассматриваемой проблематике основных участников президентской гонки 2017 г и стоящих за ними политических формирований, можно выделить, пожалуй, три характерные политические позиции. Так, наиболее радикальные идеи по отстаиванию французского суверенитета занимает партия «Национальное объединение»¹⁰² во главе с Марин Ле Пен. Лидер крайне правых считает, что традиционное деление на правых и левых во французской политике уже не актуально – борьба за власть идёт между «патриотами» («суверенитистами») и «глобалистами», продвигающими либеральный европейский проект, то есть «евро-

¹⁰² Бывший «Национальный фронт», переименованный в середине 2018 г.

пеистами» или «еврооптимистами». М. Ле Пен не скупилась на хлёсткие эпитеты в адрес ЕС, сравнивая его то с СССР, то с «тюрьмой европейских народов». В случае победы она предполагала провести референдум по вопросу выхода Франции из ЕС и отказа от евро. Одной из главных и первостепенных мер её программы было восстановление контроля над национальными границами, отмена Шенгена и радикальное снижение иммиграции, не говоря уже о приоритете интересов французских пред-приятий и их защите.

Антитезой крайне правых стала программа неоцентриста Э. Макрона, также полагававшего устаревшей дихотомию правые-левые, на смену которой пришло противоречие между «прогрессистами» (их олицетворением стало движение Макрона «На Марше», преобразованное впоследствии в партию «Вперёд, Республика!») и националистами (крайне правые политические силы). Он позиционировал себя в качестве горячего сторонника активизации евроинтеграции, делал акцент на необходимости глубокого реформирования ЕС. Главной темой его европейской программы стала идея «европейской суверенности», которую, по мнению Макрона, нельзя противопоставлять традиционному государственному суверенитету – «Европа должна быть для Франции дополнительной защитой». Программа Макрона предполагала усиление европейского суверенитета по пяти направлениям: в сфере обороны и безопасности; экономики и бюджетно-финансовой области; защиты от недобросовестной иностранной конкуренции, демпинга, контроля за иностранными инвестициями; устойчивого развития и экологии; цифровых технологий¹⁰³.

После прихода к власти президент в многочисленных выступлениях развивал и конкретизировал свои идеи о «европейском суверенитете». Так, в своей пафосной речи в Афинах 7 сентября 2017 г. у подножия Акрополя он, в частности, заявил: «Я не уступлю, не отдам этот термин (суверенитет – *С.Ф.*) тем, кого называют суверенистами (...) Суверенитет – это то, что позволяет нам

¹⁰³ Le programme d'Emmanuel Macron pour l'Europe (Une Europe qui protège les Européens). URL: <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe> (дата обращения: 30.10.2018 г.).

иметь собственные правила, выбирать будущее (...) Суверенитет – это не собственность тех, кто предпочитает возводить границы в Европе». «Настоящий суверенитет, – по мнению Э. Макрона, – должен строиться самой Европой для себя. Суверенитет, за который мы выступаем, состоит в том, чтобы совместными усилиями построить европейскую державу, которая сможет принимать самостоятельные решения, не навязанные супердержавами»¹⁰⁴. Вызовы и проблемы, с которыми сталкиваются европейцы, считает президент Франции, превышают национальные масштабы. Эти проблемы невозможно решить в рамках национальных государств. «Не нужно обманывать народ! Конечно, роль наций весома, но правильный масштаб – это масштаб Европы»¹⁰⁵.

По мере продвижения к европейским выборам мая 2019 г. и роста влияния правого популизма в Европе и Франции лидер страны радикализировал свои позиции в отстаивании идей европейского суверенитета. Так, выступая в Страсбурге перед европарламентариями 17 апреля 2018 г. он в частности сказал: «Сегодня речь идёт об общественном выборе, цивилизационном выборе между теми, кто говорит, что Европе пора самой распуститься, и теми, кто верит, что мы можем продвинуть Европу вперёд, сделав её более суверенной и единой»¹⁰⁶. Президент Макрон объявил своими идеологическими врагами руководителей Венгрии, Польши, вставшими на путь «нелиберальной демократии», и сравнил правый популизм с «проказой» угрожающей Европе. Жёсткая оценка звучала и в адрес итальянского руководства.

Радикальные воззрения «европейского суверениста» Э. Макрона значительно контрастировали с взглядами правоцентристов – партии «Республиканцев», занимающей промежуточную позицию между макронистами и крайне правыми – «нацфронтистами».

¹⁰⁴ Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes le jeudi 7 septembre 2017. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/11/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeu-di-7-septembre-2017/> (дата обращения: 26.11.2018 г.).

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Discours du Président de la République au Parlement européen. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen> (дата обращения: 26.11.2018 г.).

Так, Ф. Фийон, выступая 22 января 2017 г. в Берлине в Фонде Конрада Аденауэра, заметил, пожалуй, главное в своей позиции по отношению к вопросу суверенитета и ЕС – он голлист и выступает за «Европу национальных государств»¹⁰⁷.

Следует отметить, что в ходе дебатов во время второго тура праймериз «Республиканцев» осенью 2016 г. бывший премьер-министр не раз демонстрировал свою твёрдую линию по защите национального суверенитета, ратуя, в частности, за сохранение «французской идентичности». В отличие от своего соперника А. Жюппе, отстаивавшего идею не французской, а «счастливой идентичности».

Лоран Вокье, возглавивший партию «Республиканцев» в начале 2018 г., ещё более усилил политическую линию по отстаиванию национального суверенитета и возврата к межправительственному методу европейской интеграции. Такое «поправление» правоцентристов объяснялось прежде всего стремлением перетянуть на свою сторону часть фронтистского электората, разочарованного неудачной политической тактикой Марин Ле Пен в ходе второго тура президентских выборов, так же как и необходимостью закрепить свои позиции в качестве «еврореалистов» – в противоположность чрезмерному еврооптимизму Макрона и его партии «Вперёд, Республика!». Главное в позиции руководителя правоцентристов – он не верит в федеральную европейскую суверенность, которая бы могла заменить суверенность нации и «глубоко убеждён, что можно найти другой путь, отличный от технократического федерализма Макрона и фрекзита Ле Пен и Меланшона»¹⁰⁸.

* * *

Хотя нынешнее руководство Франции во главе с Э. Макроном призывает усилить европейский суверенитет, тем не менее было бы ошибкой полагать, что вопросы национального суверенитета и его защиты отошли на второй план. Вовсе нет.

¹⁰⁷ Discours de Fr. Fillon à la Konrad Adenauer Stiftung, 22 janvier 2017. URL: https://www.asafrance.fr/images/discours_de_fr_fillon_a_la_konrad_adenauer_stiftung_22_janvier_2017.pdf (дата обращения: 26.11.2018 г.).

¹⁰⁸ Laurent Wauquiez : «On ne construit pas l'Europe contre l'avis des peuples». Le Figaro, 15.11.2017.

В качестве подтверждения этому приведём несколько примеров.

Так, несмотря на настойчивые призывы французского лидера создать европейскую армию в качестве дополнения к НАТО, Франция всё же на всякий случай сохраняет и даже усиливает силы и средства для автономного действия в сфере обороны и безопасности. Такая задача поставлена в обновлённой военной и оборонной доктрине страны, опубликованной в октябре 2017 г.¹⁰⁹

Уместно напомнить, что Франция, возвратившись в полном формате в военную организацию НАТО в 2009 г., сохраняет независимость в военно-операционном планировании, не говоря уже о ядерных силах сдерживания, управление которыми остаётся исключительно в компетенции французского руководства.

В последнее время особое беспокойство Парижа вызывает промышленный шпионаж на территории страны и приобретение иностранными государствами некоторых важных экономических активов, которые также можно рассматривать в качестве угрозы её национальному суверенитету¹¹⁰.

12 апреля 2018 г. одна из служб французской контрразведки *DGSI* представила правительству страны содержательный доклад о многочисленных примерах и приёмах вмешательства США во внутренние дела Франции. Характерно, что обнародование содержания доклада во французских СМИ совпало с резким обострением в отношениях двух стран, последовавшим за интервью президента Макрона радиостанции «Европа1» и ответными оскорбительными высказываниями Д. Трампа в адрес Франции и её лидера.

В докладе французской спецслужбы подробно рассказывается о разных методах экономического шпионажа «дяди Сэма» во Франции: как традиционных – переманивание сотрудников компаний, псевдо-коммерческие переговоры для сбора информации, так и современных – экстерриториальные санкции и эмбарго, вводимые против французских компаний. Эти санкции с последую-

¹⁰⁹ Revue stratégique de défense et sécurité nationale 2017. URL: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-de-defense/revue-strategique/revue-strategique> (дата обращения: 26.11.2018 г.).

¹¹⁰ Entre amis... Le Figaro, 14 novembre 2018.

щими судебными разбирательствами позволяют, по мнению авторов доклада, ставить под контроль французские предприятия, заимствовать их технологические разработки, препятствовать развитию конкурентов американских компаний, закрывать рынок США для «нарушителей»¹¹¹.

Французские контрразведчики не обошли вниманием и такую чувствительную на сегодня сферу, как кибербезопасность. Они полагают, что «программное обеспечение, предлагаемое *Майкрософт* для университетов и высших школ страны, представляет повышенный риск и даёт доступ к чувствительной информации»¹¹². *DGSI* в этой связи напоминает, что после принятия в США 23 марта 2018 г. закона о сохранении информационных данных «любое американское предприятие, где бы географически ни находились его серверы, обязано предоставлять информацию американским властям по запросу федеральных судей США, независимо от соблюдения компаниями национальных законодательств о защите персональных данных»¹¹³.

С вопросами кибербезопасности и интернетом тесно переплетаются проблемы контроля за СМИ, в первую очередь зарубежными. Э. Макрон, как известно, очень болезненно воспринял освещение президентской кампании во Франции 2017 г. масс-медиа – *RT* и *Спутником*, обвинив их в умышленном распространении ложной информации. В качестве наказания журналисты этих информационных агентств были лишены аккредитации в предвыборном штабе Макрона, а затем и в Елисейском дворце. После избрания президент Макрон инициировал принятие закона о Фальшивых новостях («Fake news»), призванного предотвратить распространение ложной информации в период проведения выборов. Соответствующий законопроект, выдвинутый проправительственной фракцией нижней палаты парламента в марте 2018 г., удалось принять лишь 20 ноября с третьей попытки, несмотря на категорическое возражение Сената, находящегося под контролем оппозиции.

¹¹¹ Droit exterritorial. Le Figaro, 14 novembre 2018.

¹¹² Cyberdomination. Le Figaro, 14 novembre 2018.

¹¹³ Ibid.

Принятый закон позволяет гражданину, выдвигающему свою кандидатуру на выборах и обнаружившему распространение в отношении него ложной информации в СМИ и социальных сетях, обратиться к судье с тем, чтобы добиться прекращения её распространения в течение трёх месяцев до проведения голосования¹¹⁴. Следует отметить, что закон заставляет также такие крупнейшие социальные сети, как *Facebook*, *Twitter* и ряд других соблюдать нормы прозрачности в случае распространения ими платного контента. В частности, они обязаны раскрывать данные о своих коммерческих клиентах, оплативших размещение информации.

Согласно закону о «Фальшивых новостях», Высший совет по аудиовизуальным средствам Франции (CSA) наделяется правом запрещать вещание СМИ, «контролируемых иностранным государством, либо находящегося под его влиянием». Такой запрет вводится в случае, если они «преднамеренно распространяют ложные сведения, способные повлиять на объективность голосования»¹¹⁵.

Заключение

Дискуссии о суверенитете среди французских политиков и интеллектуалов далеки от окончания и ещё более обостряются в преддверии европейских выборов мая 2019 г. По сути, речь идёт, как и раньше, о дальнейших путях и методах европейской интеграции. Будут ли дальше процессы размывания национальных суверенитетов и передачи всё больших полномочий в пользу Брюсселя или они остановятся на уже достигнутом уровне? Складывается впечатление, подкреплённое данными опросов общественного мнения, что большинство французов, понимая важность ЕС и единой европейской валюты, тем не менее, дорожат национальным суверенитетом и не желают дальнейшего усиления европейской бюрократии, не способной, по их мнению, решить сложные проблемы, с которыми сталкиваются европейцы. Нельзя также не видеть логической противоречивости макроновского термина

¹¹⁴ Парламент Франции принял закон о борьбе с ложными новостями. Пульс планеты. ЕВРОПА. 20 ноября 2018 г. ИТАР-ТАСС.

¹¹⁵ Там же.

«европейский суверенитет». В самом деле, понятие суверенитета в политической науке связано с государством и нацией, тогда как ЕС не является государством, также как не существует европейской нации. В этом плане обвинения Макрона со стороны оппозиции в курсе на федерализацию Европы вполне обоснованы. Демонизация президентом Макроном своих политических противников – «суверенитистов» и националистов как во Франции, так и за её пределами, судя по всему, не приносит ожидаемых результатов. Если летом 2018 г., согласно опросам, макроновская «Вперёд, Республика!» лидировала по числу желающих проголосовать за неё на будущих евровыборах, то к осени партия Марин Ле Пен вышла на первое место по данному показателю. Хотя к результатам опросов следует относиться с определёнными сомнениями, имея в виду фактор протестного голосования, тем не менее некоторая тенденция прорисовывается. В любом случае, итоги выборов в европарламент в мае 2019 г. определят победителя в споре французских политиков о суверенитете и дальнейшем развитии Евросоюза на ближайшие пять-десять лет.

ГЛАВА 9. ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В БРИТАНИИ*

Британия в последние 20 лет последовательно совершенствует стратегию национальной обороны и безопасности, создаёт структуры по противодействию новым угрозам, сочетая меры и средства в различных областях.

При Д. Кэмероне начал работу Совет национальной безопасности¹¹⁶ (2010 г.) – комитет Кабинета министров, ведающий вопросами национальной безопасности, координации деятельности разведки и оборонной стратегии, внешней политики, кибер-безопасности, энергетической и ресурсной безопасности. Советник по национальной безопасности (М. Седвилл) выполняет функцию секретаря СНБ.

Британия с 2010 г. стала разрабатывать официальную Стратегию национальной безопасности, подлежащую пересмотру каждые пять лет. В настоящее время действует документ «Обзор ресурсов национальной безопасности»¹¹⁷, принятый после досрочных выборов 2017 г., исходящий из положений действующего документа «Стратегия национальной безопасности и Обзор стратегии обороны и безопасности 2015 г.».

Однако в свете быстро меняющейся международной обстановки в сфере безопасности (усложнения и комплексного харак-

* Ананьева Елена Владимировна, к.филос.н., ведущий научный сотрудник, руководитель Центра британских исследований Отдела страновых исследований ИЕ РАН.

¹¹⁶ National Security Council. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/national-security-council> (дата обращения: 06.12.2018 г.).

¹¹⁷ National Security Capability Review (NSCR). URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4_391_CO_National-Security-Review_web.pdf; National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf (дата обращения: 06.12.2018 г.).

тера угроз), а также предстоящего выхода Британии из ЕС, по предложению премьер-министра Т. Мэй была разработана новая стратегия безопасности, предполагающая более строгую подотчётность и эффективность – «Доктрина слияния». Она призвана использовать весь потенциал страны – от военного сдерживания до экономических санкций и кибервойны (вливания в стратегию кибербезопасности составляют 1,9 млрд ф.ст.) до культурных обменов. Доктрина принята 28 марта 2018 г. после инцидента со Скрипачами (4 марта 2018 г.), но не вследствие него.

В последние 20 лет межведомственная координация, подключение неправительственных организаций (НПО) к решению задач внешней политики правительства, информационная война постепенно обретали приоритет («всеобъемлющий подход», «интегрированный подход», «подход полного спектра»¹¹⁸), получив в «Доктрине слияния» аббревиатуру ДИМЭ (дипломатические, информационные, милитаристские/военные, экономические меры). Замена прежнего термина «подход» на «доктрину» предписывает обязательность исполнения при определении приоритетов и ответственности исполнителей. Предполагается усилить межведомственную координацию и проводить комплексные меры различных министерств и ведомств страны, учитывая уроки иракской войны¹¹⁹. Обзор приоритетов будет проводиться ежегодно. «Доктрину слияния» отличает подключение к государственным институтам частного и третьего сектора (гражданского общества) для достижения целей национальной безопасности. Каждое из прио-

¹¹⁸ Defence Committee Inquiry into the Comprehensive Approach. Perspectives of Non-Governmental Organisations on the Comprehensive Approach. A Paper prepared by the National Audit Office for the Defence Committee, October 2009. URL: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/12/Comprehensive_Approach.pdf; International Defence Engagement Strategy: defence engagement 2014/15. Ministry of Defence. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/457595/20150731-DE_Report-2014-15-FINAL_WEB.pdf (дата обращения: 06.12.2018 г.); The new verbal battlespace where «weaponised words» and information operations meet. URL: <https://www.defenceiq.com/defence-technology/articles/the-new-verbal-battlespace-where-weaponised-words> (дата обращения: 20.11.2018).

¹¹⁹ Report of the Iraq Inquiry (the Chilcot Report). URL: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123122743/http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/> (дата обращения: 06.12.2018 г.).

ритетных направлений доктрины будет иметь своего непосредственного куратора, отвечающего за реализацию отдельного стратегического направления – старшего ответственного чиновника.

Был создан Национальный центр по борьбе с экономическими преступлениями для борьбы с отмыванием денег и иностранной организованной преступностью (имеются в виду «российские олигархи»). Кроме того, премьер-министр Великобритании Тереза Мэй заявляла о готовности заморозить государственные счета России, если будет доказана их возможная угроза для жизни и имущества британских граждан. Национальное агентство по борьбе с преступностью стало предъявлять ордера ряду российских граждан с требованием объяснить происхождение их активов, хранящихся в британских банках. Укреплен кадровый состав Коммуникационной группы национальной безопасности (КГНБ) для ведения контрпропаганды («борьбы с фейковыми новостями и дезинформацией»). Она будет работать совместно с такими организациями, как Атлантический совет.

Предпринимаются меры по укреплению кадрового состава и ресурсов дипломатической службы, а также мероприятия в рамках проецирования «мягкой силы» совместно с партнёрами по ЕС (Лондонская хартия¹²⁰).

В преддверии выхода страны из ЕС выдвинута неформализованная концепция «Глобальной Британии», нацеленная на укрепление её двусторонних, в основном торгово-экономических, связей в мире на основе принципа свободной торговли¹²¹.

Приоритеты военного строительства

Бюджет министерства обороны (МО) в 2016/2017 финансовом году составлял 35,3 млрд ф.ст., будучи на 4-м месте после социальных расходов¹²² и должен был возрасти до 39,6 млрд ф.ст. в

¹²⁰ The London Charter. URL: <http://www.londoncharter.org/> (дата обращения: 06.12.2018 г.).

¹²¹ Beyond Brexit: a Global Britain. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/beyond-brex-it-a-global-britain>; Global Britain. Business Strategy for Brexit. URL: <https://www.global-britain.com/> (дата обращения: 06.12.2018 г.).

¹²² UK Defence in Numbers. Ministry of Defence. September 2017. P. 2. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652915/UK_Defence_in_Numbers_2017_-_Update_17_Oct.pdf (дата

2020/2021 финансовом году. С 2017 г. развернулась борьба вокруг военного бюджета в связи с оценкой угроз советником по национальной безопасности М. Седвиллом и по линии разведки и по линии министерства обороны (как от обычных вооружений, так и от террористов и кибератак), а также средств, необходимых для их отражения. Органы разведки получили приоритет, а министерство обороны – возможность произвести секвестр. Предполагалось, что Британии более нужны средства защиты от кибератак на инфраструктуру или финансовые сети, нежели корабли-амфибии. В течение 10 лет (до 2026–2027 финансового года) МО должно сэкономить 20 млрд ф.ст.¹²³

Комитет парламента по финансам¹²⁴ отметил, что слишком крупные средства направлены на долгосрочные и дорогостоящие проекты. Это не позволит ВС ответить на новые угрозы (кибератаки, искусственный интеллект). Министерству обороны, по мнению комитета, следует объяснить, как собственная Программа модернизации обороны¹²⁵ позволит совместить долгосрочные проекты с возможностями отвечать на новые угрозы¹²⁶.

На этом фоне развернулась полемика между премьер-министром Т. Мэй и министром обороны Г. Уильямсоном о том, нужно ли Британии быть «перворазрядной» военной державой с ядерными, кибер- и обычными вооружениями, способной воевать в

обращения: 06.12.2018 г.).

¹²³ Многие из финансовых проблем министерство обороны создало само: высокозатратные проекты, целесообразность которых сомнительна, например, два новых авианосца, строительство которых завершается в 2023 г., не оставляют средств на закупку американских F-35, которые и должны базироваться на этих авианосцах. К тому же, авианосцы уязвимы к ракетным ударам. A Short Guide to the Ministry of Defence. National Audit Office. September 2017. P. 10. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/A-short-guide-to-the-Ministry-of-Defence.pdf> (дата обращения: 06.12.2018 г.).

¹²⁴ 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> 11.05.2018 (дата обращения: 06.12.2018 г.).

¹²⁵ Modernising Defence Programme. House of Commons Hansard. URL: <https://hansard.parliament.uk/commons/2018-01-25/debates/002ED98B-7B42-424B-8213-7EC5650664BC/ModernisingDefenceProgramme> (дата обращения: 06.12.2018).

¹²⁶ 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 г.).

любой точке земного шара. Т. Мэй уклонилась от прямого ответа, заменив «перворазрядную» на «ведущую»¹²⁷.

Формальный определения «перворазрядной державы» не существует, но, по мнению военных экспертов, подобный статус предполагает наличие полного спектра военной мощи (ВМС, армии и ВВС), включая независимые ядерные силы и ВС, способные к развёртыванию в любой точке мира.

М. Седвилл приводил аргумент: маловероятно, что стране придётся 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 союзников¹²⁸: Британии следует отказаться от традиций и создать современные вооружённые силы, более дешёвые, сходные по структуре с ВС европейских союзников.

Между тем Дж. Льюис, председатель комитета по обороне Палаты общин, предупредил, что Т. Мэй подвергнется «политическому риску», если не увеличит оборонный бюджет¹²⁹. Он заявил о «ползучем мятеже» госслужбы, которая стремится сократить ассигнования на обычные вооружения¹³⁰. Комитет выпустил до-

¹²⁷ 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-cession-to-tory-pro-europeans-doesnt-change-anything-says-rees-mogg-politics-live>. (дата обращения: 21.06.2018 г.).

¹²⁸ 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: 26.06.2018 г.).

¹²⁹ Give me £20billion or I'll bring you down: Defence Secretary's astonishing threat to Theresa May in bitter row over military cuts. URL: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-5878221/Give-20billion-ill-bring-Defence-Secretarys-astonishing-threat-PM.html> (дата обращения: 23.06.2018 г.).

¹³⁰ 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>; 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 г.); 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 г.); 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 г.).

клад, в котором настаивал на росте доли оборонных расходов с 2 до 3% ВВП¹³¹. Его поддерживают Г. Брейди, председатель «Комитета 1922 года», объединяющего заднекамеечников-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. С точки зрения данной группы, концепцию «Глобальной Британии» после брекзита и соответствия статусу постоянного члена СБ ООН можно будет воплотить только в том случае, если страна будет иметь мощные ВС.

Союз с США

Британия связывает защиту своих национальных интересов и безопасность с тесным союзом с США, получившим название «особых отношений» со времён Второй мировой войны. Прежде всего, тесное взаимодействие осуществляется в сфере обороны и разведки. В техническом отношении Соединённое Королевство настолько зависит от США, что британская ядерная система «Трайидент» отнюдь не независима. Подлодки проходят техобслуживание в одном из портов штата Джорджия, а части боеголовки 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 страны, не будучи крупным, представляет существенный элемент сил ядерного сдерживания в рамках НАТО. 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%¹³².

¹³¹ 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 20.06.2018 г.).

¹³² 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: 02.04.2018 г.).

Более того, Соединённое Королевство допускает вмешательство в свою оборонную политику со стороны США. Министр обороны США Дж. Мэттис предупредил, что Франция может занять место Великобритании в качестве ближайшего военного союзника США в Европе. В письме британскому коллеге (12 июня 2018 г.) он заявил, что в интересах обеих стран, чтобы последняя оставалась привилегированным партнёром Соединённых Штатов, наращивая военную мощь, ей необходим уровень оборонных расходов, превышающий таковой у региональных держав¹³³. Тогда же американский посол в Соединённом Королевстве В. Джонсон побуждал британских партнёров повысить расходы на оборону сверх 2% ВВП¹³⁴.

Совместные действия с союзниками

Выходя из политического союза ЕС и стремясь остаться и после брекзита ключевым игроком в евро-атлантическом регионе, Лондон пытается повысить своё влияние на международные дела и военную мощь, расширяя военное партнёрство.

Руководство страны объявило о создании «Объединённых экспедиционных сил» (ОЭС) ещё в декабре 2012 г., постепенно подключив к нему под своей эгидой 8 стран из Северной группы, включая две нейтральные страны (Финляндию и Швецию – июнь 2017 г.), хотя их костяк на 80-90% (10 тыс. человек), а также командование состоит из британских ВС. Новый военный союз включил в себя страны, не входящие в НАТО. Формально последняя не расширилась, но в «Малую НАТО» вошли традиционно нейтральные страны. С 2014 г. ОЭС проводят подготовку на территории Европы, но могут действовать в любой точке мира. По мнению Британии, ОЭС способны оперативнее альянса реагировать на угрозы, главной из которых она считает Россию.

¹³³ US defence secretary intervenes in UK military budget row. James Mattis hints Britain could be replaced by France as Washington's closest ally. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/jul/02/us-defence-secretary-james-mattis-uk-military-spending> (дата обращения: 05.07.2018 г.).

¹³⁴ 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-ill-bring-Defence-Secretarys-astonishing-threat-PM.html> (дата обращения: 23.06.2018 г.).

Лондон стремится принять участие в «европейской армии», созданию которой препятствовал до референдума 2016 г. В то же время он устанавливает двусторонние отношения с отдельными странами ЕС в военно-технической области. Краеугольная внешнеполитическая установка Даунинг-стрит, 10 – «Британия покидает ЕС, но не покидает Европу». Исходя из этого тезиса, Лондон продолжает курс на стратегическое партнёрство с Парижем. Основа взаимодействия Великобритании и Франции – сотрудничество в сфере обороны и безопасности, которое, очевидно, продолжит развитие и после брексита. В Британии понимают, что после выхода из интеграционного объединения к ней могут потерять интерес её традиционные партнёры внутри ЕС. Соответственно, Лондону важно зафиксировать новые военные договорённости с французской стороной, в частности, расширить географию взаимодействия и поддержать операции Франции в Африке. Париж, в свою очередь, заинтересован в Британии, обладающей крупнейшим оборонным бюджетом, чтобы реализовать предложенный оборонный проект ЕС¹³⁵.

На восточно-европейском направлении Королевство делает ставку на особое партнёрство с Польшей. Установлен новый формат отношений – ежегодные двусторонние саммиты. Великобритания провозглашает стратегическое партнёрство с Польшей на базе военного сотрудничества и после выхода страны из ЕС¹³⁶. Лидеры обоих государств договорились повысить уровень сотрудничества в области кибербезопасности. Достигнута договорённость усилить сотрудничество в «противодействии российской дезинформации» в регионе, включая создание нового коммуникационного центра¹³⁷.

¹³⁵ Кира Годованюк. «Британия подтверждает связи с союзниками». Аналитическая записка №8(104), 2018. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an104.pdf> (дата обращения: 07.02.2018 г.).

¹³⁶ Кира Годованюк. «Восточноевропейское направление британской внешней политики». Аналитическая записка №9(105), 2018. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an105.pdf> (дата обращения: 08.02.2018 г.).

¹³⁷ Великобритания и Польша договорились бороться с «русской пропагандой». URL: <https://ria.ru/world/20171221/15111390012.html> (дата обращения: 21.12.2017 г.).

Отношения с Россией

В Стратегии национальной безопасности 2015 г.¹³⁸ в п. 3.19-22 сказано о «стремлении России подорвать общие международные стандарты сотрудничества»; о том, что её «поведение ... по-прежнему трудно предсказать», «весьма мала, но не исключена вероятность того, что она может испытать соблазн действовать агрессивно против наших союзников по НАТО»; «мы будем искать пути сотрудничества с Россией по мировым проблемам, например, угрозе со стороны ИГИЛ». В п. 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 гг.

В конце января 2017 г., в преддверии встречи с президентом США Д. Трампом, Т. Мэй отчеканила формулу отношения к России – «сотрудничай, но опасайся»¹³⁹. Ещё в ноябре 2017 г. премьер заявила, что РФ «превращает информацию в оружие» с целью «внести раскол на Западе и подорвать его институты» и пригрозила: «мы знаем, чем вы занимаетесь, и вы не преуспеете в этом»¹⁴⁰.

«Дело Скрипалей»¹⁴¹ стало предлогом для дискредитации России в глазах мирового сообщества, объединения усилий коллективного Запада против России на дипломатическом (высылка дипломатов), экономическом (санкции), военном и информационном полях. Лондон, противодействуя России на всех международ-

¹³⁸ 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: 06.12.2018 г.).

¹³⁹ UK Prime Minister tells Trump to «engage but beware» of Russia. URL: <http://tass.com/world/927570> (дата обращения: 27.01.2017 г.).

¹⁴⁰ 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: 13.11.2017 г.).

¹⁴¹ Ананьева Е.В., Годованюк К.А. «Дело Скрипалей»: последствия для внутренней политики Британии и международных отношений. «Правительство меньшинства Терезы Мэй – год у власти». ДИЕ, 2018, № 356. С. 59-85. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/356.pdf> (дата обращения: 23.11.2018 г.).

ных площадках и в международных организациях (ЕС, НАТО, ООН, ОЗХО, «Большая семёрка», «Большая двадцатка»), пусть и не в полном объёме, достигает своих целей. Россия в её глазах – государство-«изгой», которое не заслуживает места в СБ ООН. Вместе с США Британия добилась наделения организации атрибутивными функциями – расширения мандата Организации по запрету химического оружия (ОЗХО), разрешающему ей устанавливать виновных в химатаках.

Соединённое Королевство предпринимает серьёзные шаги для координации мер в области кибербезопасности с другими странами, прежде всего, США.

12 апреля Дж. Флеминг, директор британского Центра правительственной связи, отметил роль Центра в противодействии «агрессивной киберактивности» Москвы и других «враждебных» государств, осудил Кремль за «жестокие и шокирующие» действия, включая инцидент в Солсбери. Его поддержал С. Мартин, исполнительный директор Национального центра кибербезопасности, добавив, что «кибервойна – часть арсенала государственного управления России», а «мощности по нанесению кибератак – неотъемлемая часть её государственной политики ..., её способ самоутвердиться в мире»¹⁴².

В апреле 2018 г. британский НЦКБ, МВД и ФБР США, а также Белый дом предупредили¹⁴³ о «глубоком и широком» проникновении РФ в киберпространство этих стран, что обеспечивает ей «страшное оружие»: «глобальное наступление России в киберпространстве имеет целью использование миллионов 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,

¹⁴² 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 г.).

¹⁴³ 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 г.).

впервые официально и публично союзники, США и Британия, объявили о «злонамеренной киберактивности» Москвы.

На саммите глав стран Содружества наций Т. Мэй выступила с инициативой взаимодействия в кибербезопасности и обещала им 15 млн ф.ст. на борьбу с преступными группами и враждебными «государственными субъектами», которые представляют глобальную угрозу безопасности, предварительно проведя встречу с тремя членами Содружества и участниками разведывательного сообщества «Пять глаз» – Австралией, Канадой и Новой Зеландией¹⁴⁴.

На саммите «Большой семёрки» в Квебеке (июнь 2018 г.) по инициативе Лондона объявлено о создании Подразделения быстрого реагирования для противодействия «враждебным действиям государств (от кибератак до покушений), что предполагает обмен разведывательной информацией о вероятных угрозах и способах противодействия им. Задача – проводить цифровой анализ контента (идентификация ложной информации и дезинформации). Подразделение будет совместно работать с СКНБ по проведению информационных кампаний.

Дилемма суверенитета и национальных интересов в свете брекзита

В связи с брекзитом в Соединённом Королевстве встал вопрос о соотношении государственного суверенитета и национальных интересов, а также об источнике суверенитета. Цель выхода страны из ЕС состояла в том, чтобы «вернуть контроль над законами, границами и деньгами».

Под суверенитетом подразумевают способность государства управлять территорией, принимать собственные законы и проводить политику в национальных интересах. В случае Британии

¹⁴⁴ 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 г.); 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 г.); Commonwealth Cyber Declaration. URL: <https://www.chogm2018.org.uk/sites/default/files/Commonwealth%20Cyber%20Declaration%20pdf.pdf> (дата обращения: 21.04.2018 г.).

под суверенитетом понимают парламентский суверенитет как принцип конституции Соединённого Королевства. Под суверенитетом британского парламента понимают право нижней Палаты общин и верхней Палаты лордов – при утверждении монарха – вести законодательную деятельность.

На практике суверенитет принадлежит правительству, сформированному из депутатов правящей партии, то есть партии большинства в парламенте. В отсутствие писаной конституции нет ограничений власти Палаты общин, кроме тех, что она устанавливает сама себе, но может и вернуть.

Со временем Вестминстер принял законы, ограничивающие парламентский суверенитет, что отражало политические тенденции как внутри страны, так и вне её. Они включали: деволуцию властных полномочий регионам (Шотландия, Уэльс), Закон о правах человека 1998 г., вступление Британии в ЕЭС в 1973 г., создание Верховного суда Соединённого Королевства в 2009 г. (прекращение функции Палаты лордов как высшего апелляционного суда). Подобные ограничения не подорвали парламентский суверенитет, поскольку парламент мог отменить эти законы.

Между тем ЕС обладает законодательной властью влиять на суверенитет британского парламента. Так, он отказался от доли своего суверенитета, приняв Закон о Европейских сообществах 1972 г.¹⁴⁵, чтобы вступить в ЕЭС (1973 г.) и обязав суды страны применять законодательство ЕС. В результате правительство Британии не вправе отменить или снизить НДС, выдавать субсидии своим предприятиям, депортировать лица по своему усмотрению.

Цель создания ЕЭС в 1958 г. состояла в том, чтобы предотвратить новую разрушительную войну в Европе, сделав её страны экономически взаимозависимыми¹⁴⁶. Однако экономический союз расширил свою компетенцию на многие сферы деятельности – от сельского хозяйства до транспорта¹⁴⁷, а также в Лисса-

¹⁴⁵ European Communities Act 1972. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents> (дата обращения: 27.11.2018 г.).

¹⁴⁶ The EU in Brief. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (дата обращения: 01.11.2018 г.).

¹⁴⁷ Topics of the European Union. URL: https://europa.eu/european-union/topics_en (дата обращения: 01.11.2018 г.).

бонском договоре установил в качестве цели движение к «более тесному союзу», что подразумевало и политическую сферу. Британских евроскептиков не устраивала вероятность того, что страна может стать частью европейского сверхгосударства.

В последние десятилетия повышение степени взаимозависимости в мире породило дискуссии об эрозии суверенитета. Скептицизм в отношении глобализации и этой эрозии выразился в призывах брекзитёров перед референдумом 2016 г. ограничить иммиграцию и «репатриировать» в Вестминстер властные полномочия из Брюсселя, которые Вестминстер тому делегировал (решения, касающиеся Британии, следует принимать в самой Британии).

Правительство Д. Кэмерона, выступая за сохранение членства страны в ЕС, указывало, что можно обладать большим суверенитетом, но не иметь доступ на европейские рынки, не обеспечить безопасность своих граждан и в результате нести меньшую ответственность за судьбу страны. В этом суть противоречия между государственным суверенитетом и национальными интересами.

Иностранное вмешательство в кампанию перед референдумом 2016 г.

В связи с тем, что правительство Д. Кэмерона проиграло голосование о членстве в ЕС, возникли спекуляции о вмешательстве России в агитационную кампанию накануне его проведения. Между тем правительство Д. Кэмерона заранее договорилось с президентом США о визите в Лондон перед референдумом 2016 г., во время которого Б. Обама заявил, что США заинтересованы в том, чтобы Британия осталась в ЕС.

Впоследствии обнаружилось, что кампания «Голосуй за выход» в нарушение закона использовала услуги британской же компании *Cambridge Analytica*¹⁴⁸ для манипулирования общественным мнением перед референдумом о членстве Британии в ЕС.

¹⁴⁸ The Brexit whistleblower: «Did Vote Leave use me? Was I naive». URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/24/brexit-whistleblower-shahmir-sanni-interview-vote-leave-cambridge-analytica> (дата обращения: 25.03.2018 г.).

Именно в этом компанию обвиняли США в ходе президентской избирательной кампании в пользу Д. Трампа, и, по логике вещей, США должны были бы наложить санкции на Соединённое Королевство. С другой стороны, Дж. Сорос финансировал кампанию сторонников членства Британии в ЕС¹⁴⁹, хотя политические пожертвования от иностранцев запрещены в стране. Взаимные обвинения в привлечении внешних сил и нарушении законодательства привели не только к тому, что Избирательная комиссия наложила штраф на движение за выход из ЕС, но и к отставке Клэр Бассетт, председателя самой Избирательной комиссии, а также трёх её членов.

Источник суверенитета – народ или парламент?

Выход страны из ЕС по итогам референдума 2016 г. поставил многие вопросы о суверенитете.

Бывший лидер ПНСК Н. Фарадж считает, что источник суверенитета – не парламент, а народ, постулируя «популистский» для Британии тип суверенитета. Примером такого понимания суверенитета стало спорное «дело Миллер против министра по делам выхода СК из ЕС», которое поставило один простой и в то же время сложный вопрос: имеет ли право правительство предпринимать действия на основе результата референдума 2016 г. без консультаций с парламентом? Иными словами: кто обладает суверенитетом – народ или парламент? Одна форма суверенитета – референдум (источник власти – народ) может противоречить иному воплощению суверенитета – верховенству парламента. В этом же ключе (источник суверенитета – народ) звучат требования провести повторный референдум о членстве страны в ЕС – голосование по Соглашению Британии с ЕС.

Возвращает ли Британия суверенитет?

В принципе, членство в международных организациях позволяет стране отстаивать национальные интересы, но налагает и обязательства. Если членство в НАТО Лондон не подвергает сомнению, то членство в Европейском союзе, в Конвенции о пра-

¹⁴⁹ The law on overseas donations. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2008/oct/21/partyfunding-georgeosborne> (дата обращения 21.10.2008 г.).

вах человека и юрисдикцию ЕСПЧ он считает ограничением своего суверенитета.

Право выйти из ЕС – свидетельство того, что Британия остаётся суверенным государством, а парламентарии признали волеизъявление народа.

Цель выхода из ЕС состояла в том, чтобы не подчиняться юрисдикции Суда ЕС. Однако соглашение Британии с ЕС показало, что обретение контроля над одними сферами чревато утратой его в других. Исключительное суверенное право может противоречить национальным интересам – всё зависит от соотношения выгод и издержек. Делегирование части суверенных прав наднациональным органам ЕС уравнивалось участием Соединённого Королевства в процессе принятия решений. Британия пользовалась изъятиями: не вошла в еврозону, сохранив собственную валюту, не вошла в Шенгенскую зону, сохранив контроль над границами, получала частичное возмещение своего взноса в бюджет ЕС.

Соглашение Лондона и Брюсселя о выходе Британии из ЕС¹⁵⁰ касалось переходного периода до 31 декабря 2020 г. и было утверждено вместе с Политической декларацией о будущих отношениях на саммите ЕС 25 ноября¹⁵¹. Голосование в Вестминсте-

¹⁵⁰ 14 November 2018. TF50 (2018) 55 – Commission to EU27. Subject: Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf (дата обращения: 15.12.2018 г.).

¹⁵¹ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as endorsed by leaders at a special meeting of the European Council on 25 November 2018. Withdrawal Agreement and Political Declaration. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759019/25_November_Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf; Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship Between the European Union and the United Kingdom. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759021/25_November_Political_Declaration_setting_out_the_framework_for_the_future_relationship_between_the_European_Union_and_the_United_Kingdom_.pdf (дата обращения: 26.11.2018 г.).

ре должно было состояться 11 декабря 2018 г. Его негативные результаты стали предсказуемы после публикации соглашения и обнародования полного текста доклада Генерального прокурора Соединённого Королевства Дж. Кокса¹⁵². Именно ограничения суверенитета вызвали возмущение депутатов парламента, причём как брекзитёров, так и бремейнеров. Премьер-министр Т. Мэй вынуждена была отложить голосование и назначила его на «последний момент», чтобы поставить депутатов перед выбором: «за» соглашение» или выход «без сделки» – в попытке не оставить им времени на иные варианты (повторный референдум, досрочные всеобщие выборы).

Суть соглашения заключается в следующем.

Положения соглашения действительны как в Британии, так и в Евросоюзе. Решения об изменении параметров соглашения принимает специальная совместная комиссия из экспертов Великобритании и ЕС. До конца переходного периода британскому правосудию придётся считаться с решениями Европейского суда в Люксембурге (суд ЕС). Британские суды должны будут отменять или игнорировать национальные законы, если те противоречат требованиям, соблюдать которые Лондон обязался в соглашении.

Соглашение с ЕС серьёзно ограничивает суверенитет центрального правительства над Северной Ирландией. Так, Британия по дипломатическим каналам сможет выражать своё мнение в отношении дел региона, в то время как Брюссель будет трактовать мнение Дублина по Северной Ирландии, как если бы ирландское правительство представляло интересы региона другого государства.

ЕС сохранит верховную юридическую, исполнительную и судебную власть над многими сферами жизни Северной Ирландии (государственные субсидии, таможня). Соглашение отдаёт безусловный приоритет националистическим тенденциям над юнио-

¹⁵² 5 December EU Exit: Attorney General's legal advice to Cabinet on the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/761852/05_December-EU_Exit_Attorney_General_s_legal_advice_to_Cabinet_on_the_Withdrawal_Agreement_and_the_Protocol_on_Ireland-Northern_Ireland.pdf (дата обращения: 05.12.2018 г.).

нистскими: лишь после поражения в войне или колониального захвата страна могла отдать юрисдикцию над частью своей территории другому государству. Права жителей Северной Ирландии окажутся схожими с правами британских подданных в другой стране ЕС. Юрисдикция принадлежать будет Суду ЕС, что существенно ущемит британский суверенитет в пользу Ирландии¹⁵³.

Однако речь может идти не только о Северной Ирландии: под вопросом может оказаться суверенитет Соединённого Королевства над Шотландией, где не исключено обострение сепаратистских настроений и усиление требований провести второй референдум о независимости.

Брекзит ослабляет и Европу и Британию. Последствия станут далеко идущими, в том числе для обмена данными с ЕС в сфере безопасности: номинально суверенитет возможно и возрастет, однако реальная мощь и влияние страны могут снизиться. Лондон уже не будет полным членом органов ЕС, таких как Европол или Разведывательный и ситуационный центр ЕС¹⁵⁴.

Что касается внешней политики, то будет затруднена совместная работа по Иранской ядерной сделке, Парижскому соглашению по климату и т.п. Тем более что подходы Британии к международным делам ближе к подходу ЕС, нежели США при администрации Трампа. Чем сильнее было влияние Лондона в Европе, тем больший политический вес он имел в глазах Вашингтона, и чем больше веса в Вашингтоне, тем влиятельнее Лондон был в Европе. Так и происходило последние три десятилетия, но брекзит снизит накопленный по обе стороны Атлантики авторитет.

В свете выхода Соединённого Королевства из ЕС Брюссель предупредил, что оно будет исключено из навигационной спутниковой системы «Галилео» (аналог американской GPS), внутренней системы безопасности ЕС (базы данных пассажиров, Европола, Евроюста – лишь Британии, единственной стране, не входящей в Шенгенскую зону, был предоставлен доступ к ней). Условия частичного доступа к ним Британии станут предметом будущих

¹⁵³ The Irish Backstop and UK Sovereignty. URL: <https://briefingsforbrexit.com/the-irish-backstop-and-uk-sovereignty/> (дата обращения: 25.10.2018 г.).

¹⁵⁴ Основной орган внешней разведки и контрразведки ЕС, объединяет все спецслужбы стран союза.

переговоров Лондона с Брюсселем¹⁵⁵. Вместе с тем, ЕС заявил о готовности тесно сотрудничать с Великобританией в борьбе с терроризмом, кибератаками и экстремизмом. Однако неизбежный выход страны из Европейского ордера на арест (European Arrest Warrant – соглашение об экстрадиции) ввиду стремления Соединённого Королевства выйти из юрисдикции Суда ЕС нанесёт ущерб безопасности обеих сторон. Экстрадиция будет основана на менее действенной Конвенции Совета Европы 1957 г.

Соглашение с ЕС в части переходного периода подразумевает членство Британии в таможенном союзе ЕС без права выхода из него в одностороннем порядке, без права участвовать в процессе принятия решений в Брюсселе при подчинении юрисдикции Суда ЕС, урону национальным интересам в сфере безопасности (Европол, Евратом, Галилео).

Таким образом, формальная защита суверенитета привела к его ограничению и фактическому ущербу национальным интересам. Договор о будущих отношениях с ЕС (после переходного периода) снова столкнётся с проблемой «ирландской границы».

Выводы

1. Государственные деятели Британии используют антиросийскую риторику и политику в целях сплочения нации в условиях неустойчивого положения правительства Т. Мэй, а также укрепления позиций страны на международной арене, тем более в свете брекзита;

2. Британия использует «дело Скрипалей», 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;

3. новая стратегия национальной безопасности «Доктрина слияния» предполагает использование комплексных методов в противодействии России при тесном межведомственном взаимодействии;

¹⁵⁵ М. Барнье: «Британия не осознаёт все последствия статуса третьей страны». Brexit latest: Barnier looks to lock Britain out of security database after Brexit. URL: <https://www.express.co.uk/news/politics/1046570/brexit-news-michel-barnier-eu-security-database-europol-eurojust-galileo> (дата обращения: 17.11.2018 г.).

4. 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; развивает военные союзы и военно-техническое сотрудничество с европейскими странами на двусторонней и многосторонней основе вне ЕС и НАТО с привлечением нейтральных стран;

5. Лондон придерживается двойных стандартов даже в отношении вмешательства США во внутренние дела Британии, прямо организовав влияние на референдум 2016 г. и допустив вторжение в сферу оборонной стратегии страны;

6. при правительстве Т. Мэй российско-британские отношения не улучшатся; более того, возможно их дальнейшее ухудшение по инициативе британской стороны;

7. 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 и других международных организаций (например, ОЗХО), чтобы действия стран Запада воспринимались в мире как морально оправданные и легитимные;

8. брекзит демонстрирует, что абсолютизация государственного суверенитета может противоречить национальным интересам, ставя под вопрос не только политические и экономические интересы страны, но и её территориальную целостность.

ГЛАВА 10. К ВОПРОСУ О СУВЕРЕНИТЕТЕ ГЕРМАНИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ*

Эволюция термина «суверенитет»

В международном праве под государственным суверенитетом понимают: 1) независимость одного государства от других (т.н. внешний суверенитет), 2) право государства определять и осуществлять государственно-правовой порядок на своей территории (т.н. внутренний суверенитет).

В современном мире идея классического внешнего суверенитета претерпевает изменения. Усложнение международных отношений, образование международных организаций и союзов, которым национальные государства делегируют часть своих полномочий, глобализация и развитие мировой торговой системы ведут к поиску новых определений и трактовок понятия суверенитет. В международном правовом дискурсе широко обсуждается и применяется на практике концепция суверенитета как обязанности государства оказывать защиту его гражданам, а не как абсолютное право государства на самооборону. Согласно этой теории, если государство оказывается не в состоянии выполнить свою обязанность по защите граждан, то его ответственность в этом вопросе переходит к международному сообществу¹⁵⁶.

Государственный суверенитет в Основном Законе ФРГ

В трактовке Основного Закона ФРГ (Конституции) государственный суверенитет – это суверенитет немецкого народа. Со-

* Тимошенкова Екатерина Петровна, к.и.н., ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований ИЕ РАН, заместитель руководителя Центра германских исследований ИЕ РАН.

¹⁵⁶ Генеральная Ассамблея ООН обсудила концепцию ответственности государства за защиту граждан в 2005 г. Её поддержали 150 государств – членов ООН. Источник: URL: <http://de.wikimannia.org/Souver%C3%A4nit%C3%A4t> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

гласно ст. 20 немецкой конституции, «вся государственная власть исходит от народа». Она осуществляется народом путём выборов и голосований через посредство специальных законодательных органов, исполнительной власти и правосудия. Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом. Если иные средства не могут быть использованы, все немецкие граждане имеют право на сопротивление любому, кто предпринимает попытку устранить этот строй¹⁵⁷. При этом иностранцы не могут участвовать в выборах, исключение составляют граждане ЕС, которые могут выбирать и быть избранными только на местном уровне – в округах и общинах (ст. 28).

Таким образом, немецкая демократия – репрезентативная демократия. Народные референдумы на федеральном уровне предусмотрены только в двух случаях: при принятии новой конституции ФРГ (ст. 146) и изменении административного деления на земли (ст. 29). Такое ограничение волеизъявления народа объясняется немецкой историей. Отцы-основатели Федеративной Республики Германия поставили своей целью не допустить повторения ситуации периода Веймарской республики, когда политические кризисы и возможность напрямую избирать рейхсканцлера способствовали приходу к власти А. Гитлера, который развязал Вторую мировую войну и привёл Германию к катастрофе. Фактически текст Основного Закона ФРГ, принятого в 1949 г., – результат недоверия к немецкому народу, который может попасть под влияние харизматичного лидера и сделать неправильный выбор. Именно поэтому в главном государственном документе содержатся статьи, относящиеся к основам государственного строя, которые изменить нельзя (ст. 79 (3)).

Некоторые немецкие общественные деятели и политики, прежде всего, представители оппозиционной партии «Альтернатива для Германии», видят в таком подходе ущемление естественного права немецкого народа на суверенитет¹⁵⁸. Они критикуют отсут-

¹⁵⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

¹⁵⁸ Представители «левого» движения также критикуют Основной Закон ФРГ с этих позиций. См., например, интернет-портал «RotFuchs 206 – März 2015».

ствие в Основном Законе возможности проводить плебисциты на федеральном уровне по ряду вопросов, например, в области применения права Европейского союза, использования в качестве немецкой валюты евро. Поэтому требуют внести изменения в конституционный документ, призывая к введению в Германии по примеру Швейцарии прямой демократии, которая, по их мнению, может обеспечить восстановление полного суверенитета¹⁵⁹. В качестве аргумента сторонники прямой демократии указывают на временный характер Основного Закона ФРГ, в котором написано, что после объединения Германии он будет заменён на общегерманскую конституцию (ст. 146). Однако этого не произошло, бывшие земли ГДР были присоединены к ФРГ по ст. 23 Основного Закона. Отсутствие общей конституции, которая была бы принята всем немецким народом, является одним из ключевых элементов данной критики и доказательством того, что немецкий народ ограничен в своём праве на осуществление суверенитета.

Ограничение немецкого суверенитета, а точнее добровольное делегирование прав в пользу Европейского союза юридически закреплено в ст. 23 Основного Закона, которая была изменена после присоединения восточных земель к ФРГ. Обсуждения и принятия новой общегерманской конституции всеми гражданами объединённой Германии не произошло. Согласно новой редакции этой статьи, для осуществления идеи Объединённой Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза, в обязанность которого входит гарантировать соблюдение принципов демократического, правового, социального и федеративного государства, а также соблюдение принципа субсидиарности, который гарантирует защиту основных прав, по существу, совпадающих с основными правами, содержащимися в немецкой конституции. В этих целях Федерация может передавать свои суверенные права посредством издания закона, одобренного бундесратом¹⁶⁰.

URL: <http://www.rotfuchs.net/rotfuchs-lesen/zur-legende-von-der-souveraenitaet-der-brd.html> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

¹⁵⁹ Grundsätze für Deutschland. Programm der Alternative für Deutschland. Kurzfassung-Stuttgart 2016.

¹⁶⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://www.gesetze-im->

Суверенитет Германии: исторические аспекты и современные проблемы

Членство Германии в ЕС и НАТО, заключение международных соглашений привели к тому, что ФРГ делегировала часть своего суверенитета в пользу наднациональных объединений, как и другие государства-члены этих союзов, в обмен на участие в международной политике и возможность определять правила игры. По мнению известного немецкого политика, президента бундестага и бывшего министра финансов ФРГ В. Шойбле, «критики, которые считают, что конкуренция должна существовать на всех уровнях политики, исходят в действительности из монополии национального государства регулировать все вопросы. Это старый порядок, связанный с понятием суверенитета, который давно довёл Европу до абсурда, что выразилось в двух мировых войнах прошедшего столетия. И мы, немцы, начиная с 8 мая 1945 г. никогда не были полностью суверенны. Отсюда попытка с помощью европейского единства создать новую форму правления. И хотя на этом уровне нельзя решить все вопросы, по моему глубокому убеждению, для XXI века это куда более перспективное начинание, чем возврат к классическому национальному государству прошлого столетия»¹⁶¹.

Разумеется, факт ограничения немецкого суверенитета вызывает недовольство у некоторых общественно-политических групп, которые критикуют современные тенденции, ведущие к размыванию национального суверенитета в классическом понимании. Национальные государства не умерли, но в значительной степени лишились своей силы и привлекательности. Сегодня Германия и страны – члены ЕС далеки от использования абсолютной государственной власти, с точки зрения классической интерпретации суверенитета французским философом и юристом XVI в. Жаном Боденом. С одной стороны, по мнению редактора немецкой газеты *Süddeutsche Zeitung* Х. Прантла, «это неплохо с учётом кровавой

internet.de/gg/index.html (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

¹⁶¹ «Schäuble: Deutschland ist kein souveräner Staat». URL: <https://www.theintelligence.de/index.php/politik/eu-europaeische-union/3592-schaeuble-deutschland-ist-kein-souveraener-staat.html> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

истории немецкого национального государства, с другой – не объясняет, почему спецслужбы США позволяют себе хозяйничать на немецкой территории»¹⁶².

Глобализация, цифровизация, злоупотребления в интернет-пространстве обострили ситуацию. Концепцию т.н. «открытого государства» критикуют и либералы и консерваторы. Представители правящих партий также относятся к ней скептически. Немецкое общество пытается понять: каким образом в современных условиях одно государство может вмешиваться в дела другого, тем самым нарушая его суверенитет? Как определить границы такого вмешательства, и какие ответные меры следует применять в подобных случаях? Можно ли контролировать процесс десувенинизации? В 2013 г. ХДС/ХСС и СДПГ включили в коалиционный договор положение о стремлении к «технологическому суверенитету», что нашло отражение в последующих избирательных кампаниях партий, прежде всего, социал-демократов. В мае 2018 г. Немецкий институт доверия и безопасности интернета предложил для обсуждения концепцию «цифрового суверенитета»¹⁶³.

В Германии дискуссия на эту тему носит особенно чувствительный характер. После скандала в 2013 г. из-за деятельности американских спецслужб на территории ФРГ и информации, преданной публичной огласке бывшим сотрудником ЦРУ Э. Сноуденом, немецкая общественность задумалась: «Насколько суверенной является Германия на самом деле, и почему США продолжают вести себя по отношению к своему союзнику как оккупационная держава?». Официально оккупационный статут в ФРГ перестал действовать в 1954 г. В 1990 г. державы-победительницы США, СССР, Франция, Великобритания заключили с немецкой стороной «Договор 2+4», согласно которому объединённая Германия получила полный суверенитет. Очевидно, предполагает Х. Прантл, в

¹⁶² Heribert Prantl «US-Geheimdiensttätigkeiten. Wie souverän ist Deutschland?», 18. November 2013. URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/us-geheimdiensttaetigkeiten-wie-souveraen-ist-deutschland-1.1820657> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

¹⁶³ «Die Stärkung der digitalen Souveränität. Wege der Annäherung an ein Ideal im Wandel» Diskussionspapier von iRights.Lab. Autoren: Eike Gräf, Henning Lahmann und Philipp Otto unter Mitwirkung von Wiebke Glässer, Ulrike Thalheim und Julia Schrader. Mai 2018. URL: https://irights-lab.de/wp-content/uploads/2018/05/The-menpapier_Souveraenitaet.pdf (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

современной Германии до сих пор существуют две формы государственной власти: «первая – немецкая, в той форме, в которой ей позволяют международные договорённости и членство в ЕС, вторая – американская, в какой точно форме – не известно»¹⁶⁴.

21 августа 2013 г. в Штутгарте в период избирательной кампании один из участников конференции спросил А. Меркель, существует ли немецкий суверенитет, и можно ли о нём говорить вообще, если Германия до сих пор не заключила мирный договор?¹⁶⁵ Поводом для вопроса стал скандал, вызванный прослушиванием американскими спецслужбами мобильного телефона канцлера. А. Меркель ответила, что немецкий суверенитет был полностью восстановлен «Договором 2+4», связанным с объединением Германии. Однако благодаря заявлениям Э. Сноудена правительство пришло к выводам, что были заключены и не отменены другие специальные договорённости с союзниками, которые в определённых случаях не обеспечивали немецким спецслужбам полный суверенитет. Такие подтверждения были найдены. Это т.н. договорённости 1968 г. между США, Францией, Великобританией и ФРГ (Закон G 10). А. Меркель заверила избирателей, что их действие прекращено. Немецкий МИД направил этим странам вербальные ноты. Тем самым, по мнению канцлерин, права Германии восстановлены и в этом последнем вопросе взаимодействия спецслужб. Проблема суверенитета решена¹⁶⁶. Насколько искренна и честна была А. Меркель в своём ответе?

Немецкий историк, профессор университета г. Фрайбург Йозеф Фошепот сомневается в том, что Германии удалось восстановить полный суверенитет после объединения и что правительство ФРГ в состоянии прекратить работу американских спецслужб на своей территории. Он приводит следующие аргументы: 1) их деятельность базируется на соответствующих двухсторон-

¹⁶⁴ Heribert Prantl «US-Geheimdiensttätigkeiten. Wie souverän ist Deutschland?», 18. November 2013. URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/us-geheimdiensttaetigkeiten-wie-souveraen-ist-deutschland-1.1820657> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

¹⁶⁵ «Договор 2+4» не является мирным договором. Это документ об окончательном урегулировании объединения Германии (прим авт.).

¹⁶⁶ StZ im Gespräch mit Angela Merkel. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=0D5Jgw-kfuc#t=61m44s> (дата обращения: 20 ноября 2018 г.).

них договорённостях между ФРГ и США, которые носят секретный характер и неизвестны немецким гражданам, 2) государственные интересы США плотно включены в немецкую правовую систему, что является следствием оккупации Германии после Второй мировой войны и стремлением американцев сохранить контроль над своим союзником на очень длительный срок; 3) такое положение вещей вытекает из членства ФРГ в НАТО и договорённостей, достигнутых между странами в этом правовом поле; 4) германо-американское сотрудничество в сфере безопасности относится к неотъемлемым и приоритетным государственным интересам ФРГ¹⁶⁷.

В своих интервью в 2013 г. немецкий историк неоднократно подчёркивал, что американские спецслужбы действуют в Германии легально, опираясь на договоры. В качестве примера он приводит дополнительное соглашение к договору о статусе войск НАТО, подписанное с ФРГ 3 августа 1959 г. и регулирующее обеспечение безопасности американских войск на немецкой территории. Этот документ значительно расширил круг лиц, на которых распространяется тесное сотрудничество США и ФРГ в вопросах безопасности. Оно направлено на «(а) поощрение и поддержание безопасности и защиты активов Федеративной Республики Германия, государств-отправителей и войск; включает в себя сбор, обмен и защиту всех сообщений, имеющих отношение к таким целям; (б) поощрение и поддержание безопасности и защиты имущества немцев, военнослужащих, гражданской свиты и их иждивенцев, а также граждан государств-отправителей, не принадлежащих к этому кругу лиц»¹⁶⁸.

Фактически это соглашение означало полное сотрудничество

¹⁶⁷ «Die USA dürfen Merkel überwachen». URL: www.zeit.de/politik/deutschland/2013-10/nsa-uerberwachung-merkel-interview-foschepoth/komplettansicht; «Deutschland wird Angriffsziel der US-Dienste bleiben». URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/historiker-josef-foschepoth-im-gespraech-deutschland-wird-angriffsziel-der-us-dienste-bleiben-1.2043053>; «In Deutschland gilt auch US-Recht». URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/deutsch-amerikanische-beziehungen-in-deutschland-gilt-auch-us-recht-1.2084126> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

¹⁶⁸ «In Deutschland gilt auch US-Recht». URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/deutsch-amerikanische-beziehungen-in-deutschland-gilt-auch-us-recht-1.2084126> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

служб безопасности ФРГ и США и предоставляло американцам возможность легального сбора информации и контроля над немецкими гражданами. По мнению Й. Фошепота, после объединения Германии оно было изменено в незначительной степени и по-прежнему предусматривает тесную кооперацию немецких и американских спецслужб с широкими полномочиями последних¹⁶⁹.

Существует ещё один важный документ – нота Министерства иностранных дел от 27 мая 1968 г., в которой подтверждается, что союзники имеют право независимо от правового статуса НАТО, дополнительного соглашения к договору о статусе войск НАТО или даже чрезвычайного положения в ФРГ в случае непосредственной угрозы для их вооружённых сил принимать соответствующие защитные меры, необходимые для устранения этой угрозы». Это положение было применено после террористической атаки на США 11 сентября 2001 г., когда американский президент объявил войну против террора и призвал членов НАТО выполнить свои союзнические обязательства. Немецкий бундестаг подтвердил 13 декабря 2012 г., что Германия выполняет взятые на себя обязательства¹⁷⁰.

В этой связи интересна и показательна речь известного оппозиционного политика, представителя немецкой партии «Левая» Г. Гизи, которая была признана лучшей речью 2013 г. Выступая в бундестаге 18 ноября 2013 г., он призвал правительство объясниться и извиниться перед гражданами. Тесное сотрудничество спецслужб Германии, США и Великобритании существовало до и после 11 сентября 2001 г. Но война против террора превратилась в тотальную слежку. Он понимает, что ситуация 1949 г., когда американские и британские спецслужбы начинали свою деятельность, коренным образом отличалась от современной. Были заключены соответствующие соглашения с державами-победительницами. Но объединение Германии и подписание «Договора 2+4» должны были привести к их отмене. Получается, что прекратили действовать только договоры, заключённые с четырьмя

¹⁶⁹ Там же.

¹⁷⁰ «Souveränität in Deutschland». URL: <http://de.wikimannia.org/Souver%C3%A4nität%20in%20Deutschland> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

союзниками – СССР, США, Великобританией и Францией. Т.е. те соглашения, в которых участвовал Советский Союз, но не те, которые ФРГ заключала с тремя, двумя или одним союзником. Их содержание неизвестно¹⁷¹.

Не случайно в июле 2014 г. бывший министр внутренних дел ФРГ Томас де Мезьер, реагируя на очередной скандал, связанный с действиями американской разведки, поручил своему ведомству разработать «План ответных действий». Цель документа – расширить задачи немецких спецслужб и включить США в фокус их действий. По мнению политика, Германии необходимо иметь «представление, которое охватывало бы все 360 градусов»¹⁷².

Таким образом, вопрос государственного суверенитета – очень сложная и болезненная тема для немецкого общества. Германский суверенитет – следствие непростой истории этой страны, которая потеряла его в результате поражения во Второй мировой войне и была вынуждена восстанавливать, находясь в эпицентре холодной войны. Членство в ЕС и НАТО, с одной стороны, предоставило ФРГ возможность подняться на один уровень с другими европейскими странами и получить часть прав обратно, с другой – привело к ограничению суверенитета. Двойная стратегия США в отношении послевоенной Германии действует до сих пор: они используют немецкое государство как союзника и контролируют как конкурента. Объединение Германии и заключение «Договора 2+4» стало важным этапом на пути к восстановлению суверенитета. Сегодня все немецкие партии, правительственные и оппозиционные, едины во мнении, что ФРГ необходимо начать говорить с США на одном уровне. Однако этот путь ещё предстоит пройти. И главной задачей, которую, на наш взгляд, придётся решать немецкому обществу, станет поиск баланса между правовым государством и интересами безопасности.

¹⁷¹ Gregor Gysi (Die Linke) im Bundestag am 18.11.2013 über Deutschlands Nicht-Souveränität und den NSA-Skandal. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=hp0FVypfbFU&feature=youtu.be> (дата обращения: 22 ноября 2018 г.).

¹⁷² NSA-Affäre: De Maiziere will zurückspionieren. Deutsche Wirtschafts Nachrichten. 07.07.14. URL: <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2014/07/07/nsa-affaer-e-de-maiziere-will-zurueckspionieren/> (дата обращения: 15 ноября 2018 г.).

ГЛАВА 11. ПРОЕКТ «СЕВЕРНЫЙ ПОТОК» КАК ЧАСТЬ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА И ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГЕРМАНИИ*

Энергетическая безопасность (ЭБ) и энергетический суверенитет (ЭС) государства – два понятия, тесно связанные друг с другом.

Немецкий законодатель не даёт своего определения и не закрепляет эти понятия в правовом поле. Поэтому предложим их универсальную трактовку в нашем понимании.

В основе энергетической безопасности государства – суверенитет, бесперебойность, устойчивость и стабильность снабжения внутренними и внешними энергоносителями, которые обеспечиваются государственными и коммерческими договорно-правовыми отношениями, надёжной инфраструктурой, защитой от терроризма и соблюдением экологических требований.

В свою очередь, государственный энергетический суверенитет – это верховенство государства в определении рамочных хозяйственно-политических условий обеспечения энергоносителями внутри страны и независимость поведения на мировой арене в сфере определения внешних поставщиков и потребителей в соответствии с нормами международного права.

До весны 2014 г. в Германии в дискурсе о ЭБ основным нарративом были вопросы производства энергии внутри страны, т.е. вопросы обеспечения ЭБ за счёт внутренних энергоносителей и их места в энергетическом балансе страны. В этом контексте с 2011 г. немецкое государство проводит политику энергетической трансформации, суть которой в отказе от ядерной энергетики, постепенном снижении доли углеводородного топлива и переходе к альтернативным источникам энергии¹⁷³.

* Белов Владислав Борисович, к.э.н., заместитель директора по научной работе Института Европы РАН, руководитель Отдела страновых исследований, руководитель Центра германских исследований.

¹⁷³ См.: Сумин А. Энергетическая политика современной Германии: тенденции,

После известных событий в Киеве в феврале и в Крыму в марте 2014 г. в ФРГ, наряду с внутренней тематикой, на повестку дня вышли вопросы надёжности снабжения внешними углеводородными энергоресурсами, в первую очередь, поступающими из России – нефти, угля и газа. В основном дискуссия развернулась в отношении поставок природного газа – как через украинскую газотрубопроводную систему, так и через альтернативные маршруты.

Камнем преткновения стал проект «Северный поток», которому уже более 20 лет (подготовительные работы начались в 1997 г.). Компания по управлению будущим, самым протяжённым в мире (1224 км) газопроводом *Nord Stream AG* была создана в Швейцарии в 2005 г. Первая часть мегапроекта, несмотря на скепсис со стороны многих европейских стран, была успешно реализована. Напомним, сухопутная часть газопровода попала под ограничения третьего энергетического пакета ЕС – *Газпром* до середины 2017 г. имел право использовать только половину мощности принадлежащего ему наземной ветки *OPAL*.

После введения в эксплуатацию «Северного потока» началась подготовка его следующей части – «Северного потока – 2». Несмотря на разразившийся украинский кризис, в 2015 г. со стороны ФРГ было получено согласие на дополнительные третью и четвёртую нитки газопровода. Именно они стали яблоком раздора – сначала для чиновников Брюсселя и политиков ряда стран ЕС, затем для Украины и США – с их точки зрения расширение морской инфраструктуры доставки российского газа ставит под угрозу энергетическую безопасность ЕС и его стран¹⁷⁴.

Наряду с вопросами внешней ЭБ неожиданно в центре курса в Германии и Евросоюза оказались вопросы энергетического суверенитета. Антироссийское лобби во главе с Польшей и прибалтийскими странами стали уверять Брюссель, что «Север-

проблемы, перспективы. М.: Litres, 2018. 372 с.

¹⁷⁴ См. также: Николай Кавешников. Разногласия вокруг «Северного потока – 2»: политика превыше всего? 30 июня 2017 г. URL: <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytics/raznoglasiya-vokrug-severnogo-potoka-2-politika-prevy-she-vsego/> (дата обращения: 31.10.2018 г.); Николай Кавешников. Евросоюз как game changer правил энергетической игры. 19 декабря 2017 г. URL: <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytics/evrosoyuz-kak-game-changer-pravil-energeticheskoy-igry/> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

ный поток – 2» помимо угроз для энергобезопасности также затрагивает вопросы как их ЭС, так и других стран (в первую очередь Украины). Контекст: они оказались лишены возможности принимать суверенные решения в отношении «Северного потока». Был предпринят ряд попыток запретить его реализацию в рамках действующих правовых норм Евросоюза. Противникам проекта это не удалось, но частичный урон нанести они всё-таки смогли. Польский национальный регулятор смог заставить партнёров *Газпрома* покинуть второй консорциум – из него вышли компании *ENGIE, OMV, Shell, Uniper* и *Wintershall*. Но при этом они остались основными финансовыми инвесторами проекта – каждый из бывших участников предоставил по 950 млрд евро, т.е. вместе они обеспечили половину финансирования.

Польское руководство не остановилось на достигнутом и, по своему трактуя понятия национальных ЭБ и ЭС, продолжило наступление на «Северный поток – 2», пытаясь запретить любую кооперацию с российским концерном. Оно также инициировало дискуссию о проекте как политическом оружии, используемом Россией против Украины, рискующей с 2020 г. лишиться 2-3 млрд долл., получаемых от транзита российского газа. Этот тезис был поддержан и рядом других стран.

Тяжеловесом среди них оказались США, которые с лета 2017 г. оказывают беспрецедентное давление на руководство ЕС с целью остановить строительство или сделать его технически невозможным (через отлучение российского монополиста от кооперации со своими партнёрами). Они убеждают чиновников из Брюсселя и политическое руководство стран – основных игроков в энергетической сфере (Германия, Австрия) в крайне высоких рисках проекта для европейской энергобезопасности. Часть германского политического истеблишмента поддерживает эту точку зрения¹⁷⁵.

Во второй половине 2017 г. американский конгресс выступил с инициативой принятия закона, среди прочего направленного против энергетического взаимодействия ЕС и России. Ещё на ста-

¹⁷⁵ Rahel Klein. Nord Stream 2: Russlands politische Waffe? 21.02.2018. URL: <http://www.dw.com/de/nord-stream-2-russlands-politische-waffe/a-42664331> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

дии его подготовки европейские политики негативно оценили содержащиеся в нём существенные риски для ЭБ и ЭС Евросоюза.

В середине июня 2017 г. глава МИД Германии З. Габриэль и федеральный канцлер Австрии К. Керн подвергли жёсткой и весьма эмоциональной критике проект новых экстерриториальных (и незаконных с их точки зрения) санкций США в отношении России из-за возможного ущерба европейским компаниям, участвующим в обеспечении энергоснабжения стран ЕС. Совместное заявление было опубликовано на сайте внешнеполитического ведомства ФРГ. В частности, в нём сказано, что совместные санкции ЕС и США в отношении Крыма и Востока Украины являются обособленным шагом, но запланированные в проекте санкционные меры: а) противоречат международному праву; б) имеют экстерриториальный характер и с этой точки зрения представляют угрозу для компаний Евросоюза, участвующих в расширении европейской инфраструктуры энергоснабжения. Политические санкции не должны быть связаны с экономическими интересами. На самом деле законопроект направлен на поддержку продажи американского сжиженного газа и вытеснения российских поставок природного газа с европейского рынка. Основная цель американских законодателей заключается в обеспечении рабочих мест в американской газовой и нефтяной промышленности. Поэтому компаниям в Германии, Австрии и других европейских государствах на рынке США угрожают наказаниями, если они примут участие в газовых проектах, таких как *Nord Stream 2* с Россией или финансируют её. В итоге такого подхода, подчёркивают оба политика, возникает совершенно новое и очень негативное качество в европейско-американских отношениях. Воззвание заканчивается призывом: «Энергоснабжение Европы является делом Европы, а не Соединённых Штатов Америки! Мы сами решаем, кто и как поставляет нам энергию – согласно правилам открытости и рыночной конкуренции! ... Не смешивать внешнеполитические интересы с экономическими!»¹⁷⁶.

¹⁷⁶ См.: Außenminister Gabriel und der österreichische Bundeskanzler Kern zu den Russland-Sanktionen durch den US-Senat. Auswärtiges Amt. 15.06.2017. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170615-kern-russland/290664> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

Однако протесты из Европы не были учтены американскими конгрессменами и 2 августа 2017 г. они приняли Закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA), в котором проект «Северный поток – 2» был назван угрозой энергетической безопасности Европы. Соединённые Штаты обозначили запреты для американских компаний на сотрудничество с российскими хозяйствующими субъектами сферы энергетики РФ, особенно в сфере добычи нефти и газа, а также оставили за собой право введения экстерриториальных санкций против фирм из третьих стран, осуществляющих кооперацию в рамках энергетических проектов с Россией¹⁷⁷. По своей сути Закон СААТСА направлен на сокращение ресурсной нефтегазовой базы нашей страны, что в долгосрочной перспективе создаёт риски снабжения Европы отечественным углеводородным сырьём. Соответственно, напрямую затрагивает вопросы энергобезопасности ЕС и входящих в него стран.

По состоянию на конец 2018 г. технически безупречно функционировали первые две морские нитки и связывающие их с потребителями наземные газопроводы. Действующий «Северный поток» подтвердил свою эффективность и надёжность. Экологическая безопасность проекта также прошла проверку.

Еврокомиссия дала добро на превышение 50%-ной квоты загрузки наземного *OPAL*. Получены разрешения от Германии, Финляндии, Швеции, России на прокладку третьей и четвёртой ниток по морскому дну¹⁷⁸. Вероятность получения разрешения на прокладку трубопровода со стороны Дании – выше нуля. Вопрос – в сроках принятия решения Копенгагеном. Затянувшееся ожидание согласия датских властей, старающихся учесть как электоральные настроения внутри страны, так и позицию ряда балтийских соседей, побудило *Газпром* разработать проект обхода её территории.

¹⁷⁷ См.: Владислав Белов. Лекарство от давления. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3473394> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

¹⁷⁸ В конце января 2018 г. Горное управление Штральзунда (федеральная земля Мекленбург-Передняя Померания) выдало разрешение на строительство и эксплуатацию газопровода в германских территориальных водах и в сухопутной части в районе Любмина вблизи Грайфсвальда. В конце марта 2018 г. Федеральное ведомство по морскому судоходству и гидрографии разрешило прокладку участка «Северного потока – 2» в немецкой экономической зоне.

альных вод. Это удорожает проект, но не существенно. Наземное и подводное строительство идёт по графику и должно закончиться не позднее 2020 г. В ФРГ успешно сооружается дополнительный наземный газопровод *EUGAL* мощностью в 51 млрд куб. м¹⁷⁹.

Экономически доказано, что «Северный поток – 2» и современная транспортная инфраструктура, связывающая его с основной ресурсной базой – Бованенковским нефтегазоконденсатным месторождением в Ямало-Ненецком АО, обеспечивают минимальные издержки по транспортировке газа (по сравнению с другими сухопутными магистралями). С технической и финансовой точки зрения, созданная *Газпромом* для планирования, строительства и последующей эксплуатации компания *Nord Stream 2 AG* полностью готова к комплексной реализации проекта.

При полной загрузке будущих четырёх подводных ниток и продолжающих их наземных газопроводов в Германии Европа гарантированно может получать 110 млрд м³ газа – это более половины российских поставок в 2018 г. Теоретически, вкуче с южными газопроводами, идущими через Турцию, это даст возможность *Газпрому* свести к минимуму существующие риски транзита через украинскую газопроводную систему (плохое техническое состояние, несанкционированный отбор газа и пр.). Невысокие издержки (ориентировочно – 2,1 долл. за транспортировку 1000 м³ газа на 100 км) позволяют договариваться о более низких ценах

¹⁷⁹ *Europäische Gas-Anbindungsleitung* (Европейский соединительный газопровод) – см. приложение. Протяжённость – 485 км, маршрут – из Грайфсвальда на юг по территории трёх восточногерманских земель ФРГ до границы с Чехией в районе Дойчнойдорфа. За строительство отвечает компания *Gascade Gastransport GmbH* – совместное предприятие *Wintershall* и *Газпрома*. *EUGAL* будет соединён на территории Германии в трёх точках с действующими газопроводами, в т.ч. в Грайфсвальде с *NEL* (идёт к крупнейшему в Западной Европе подземному хранилищу газа (в Редене) и в районе Берлина с *JAGAL* (через него в западном направлении прокачивается российский газ, поступающий в Германию по газопроводу «Ямал-Европа»). С октября 2017 г. в проекте *EUGAL* участвуют три крупных немецких газотранспортных оператора: *Fluxus Deutschland*, *Gasunie Deutschland Transport Services* и *ONTRAS*. У каждого из них – по 16,5% акций, у *Gascade* – 50,5%. См: Новый газопровод на Балтике не имеет смысла без пролждения на суше. Его пострит дочка *Газпрома* – *Gascade*. URL: http://proekt-gaz.ru/news/gazoprovod_eugal_severnij_potok_2/2018-01-24-6813 (дата обращения: 31.10.2018 г.).

для европейских потребителей и оставаться конкурентоспособным игроком как на рынке природного, так и сжиженного газа.

По экспертным оценкам потребность Европы в газе в среднесрочной перспективе сохранится на высоком уровне. Одновременно прогнозируется сокращение добычи у других (нероссийских) традиционных поставщиков, в первую очередь, в Голландии. Иссякают источники в Северном море. В этой связи не исключена возможность строительства в будущем пятой и шестой ниток подводного газопровода.

В последовательном расширении «Северного потока» объективно заинтересованы Германия и Австрия – это усилит их позиции в качестве крупнейших газораспределительных хабов в Европе, укрепит уровень, как их, так и европейской энергетической безопасности. При этом оба государства подчёркивают свою заинтересованность в диверсификации внешних поставок газа – как обычного природного, так и сжиженного (СПГ). Уровень комплексной инфраструктуры первого существенно превышает такую для СПГ (здесь предстоит расширять морские терминалы и хранилища).

Формальное давление на европейских партнёров в направлении расширения инфраструктуры сжиженного газа оказывает США, считая этот будущий рынок ЕС «своим». При этом уже сейчас Евросоюз достаточно обеспечен СПГ-терминалами. Они расположены во Франции (4 единицы), Италии (3), Испании (7), Великобритании (6), Нидерландах, Греции, Португалии, Бельгии, Польше и Литве (по 1). Пока степень их загрузки невысокая (около 20%)¹⁸⁰.

В октябре 2018 г. немецкое правительство заявило о потенциальной готовности оказать финансовую поддержку частным инвесторам, решившим построить СПГ-терминал в г. Штаде (федеральная земля Нижняя Саксония). Речь идёт о международном консорциуме инвесторов, в который входят австралийская инвесткомпания *Macquarie*, китайская *China Harbour Engineering* и

¹⁸⁰ Германия строит 1-й СПГ-терминал. Бонусы будут только политическими. 25 июля 2018 г. URL: <https://neftegaz.ru/news/view/173643-Germaniya-stroit-1-y-SPG-terminal.-Bonusy-budut-tolko-politichesкими> (дата обращения: 01.12.2018 г.).

американская *DowDuPont*. Эксперты указывают на то, что в Германии есть два других консорциума, готовых подать заявки на государственную поддержку строительства СПГ-терминалов в Брунсбюттеле¹⁸¹ (примерно в 50 км от Штаде) и в Вильгельмсхафене – одном крупнейших портов страны¹⁸².

До конца 2018 г. правительство ФРГ так и не приняло обещанного решения. По всей видимости, это был продуманный шаг, призванный успокоить американскую администрацию, неоднократно заявлявшую, что покупка американского газа повысит энергетическую безопасность Германии, и, соответственно, несколько снизить уровень давления США на проект «Северный поток – 2».

Рыночную конкуренцию американским (и прочим) поставкам СПГ готовы оказать и российские компании. Одной из первой стала отечественная *Новатэк*, уже поставляющая в Европу газ со своего завода на Ямале. Её руководство в октябре 2018 г. достигло принципиальной договорённости с немецкими властями о строительстве СПГ-терминала в Ростоке. Он будет предназначен для перевалки, а не для продажи газа в Германию. Но при необходимости к нему можно подвести газопровод и получать ямальский газ¹⁸³.

Правительство РФ в конце октября 2018 г. приняло решение заняться выработкой стратегии экспортных поставок российского СПГ. Премьер-министр РФ Д.А. Медведев, давая соответствующее поручение, подчеркнул: «Ситуация требует от нас внимания и решительных действий. Нам предстоит расширить производственные мощности, создать дополнительную инфраструктуру».

¹⁸¹ Реализовать проект по строительству СПГ-терминала в г. Брунсбюттель намерена фирма *German LNG Terminal GmbH*. Её акционеры – голландские компании *Gasunie* и *Vopak, Oiltanking GmbH* (дочка *Marquard & Bahls* из Гамбурга). Там же.

¹⁸² Меркель изменила отношение к импорту газа из США. 22 октября 2018 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/10/22/784319-merkel-importu-gaza-ssha> (дата обращения: 01.12.2018 г.).

¹⁸³ «На пути к гегемонии»: 5 вопросов о строительстве СПГ-терминала в Германии. 27 октября 2018 г. URL: <https://www.rubaltic.ru/article/ekonomika-i-biznes/27102018-na-puti-k-gegemonii-5-voprosov-o-stroitelstve-spg-terminala-v-germanii/> (дата обращения: 01.12.2018 г.).

ру хранения и инфраструктуру средств доставки газа, обеспечить технологические условия, выработать эффективную стратегию»¹⁸⁴. Понятно, что в среднесрочной перспективе в конкуренцию в этом сегменте рынка вступит и *Газпром*, которому предстоит оптимизировать свою стратегию поставок газа на европейский рынок. Какой-либо негативной реакции со стороны Брюсселя не последовало.

Но пока основное место принадлежит поставкам обычного газа. Важным является решение правовой комиссии ЕС о недопустимости применения требований третьего энергопакета к морским участкам *Nord Stream 2*.

В конце мая 2018 г. завершился процесс антимонопольного расследования Еврокомиссии в отношении *Газпрома*, запущенный ещё в 2012 г. Европейский комиссар по вопросам конкуренции М. Вестагер заявила, что российский концерн имеет право сохранить доминирующее положение на рынке газа Евросоюза, однако не должен злоупотреблять им. *Газпром* не будет оштрафован, но на него накладывается ряд обязательств. В случае нарушения этих обязательств Еврокомиссия может применить штраф в размере до 10% глобального оборота концерна¹⁸⁵.

«Северный поток – 2» был и остаётся коммерческим проектом. Все стороны признали, что он не должен использоваться в политических целях. Однако западные партнёры всё-таки привнесли их в проект. Одна из причин – Украина. Её государственные бюджетные поступления, а также оптовые и розничные цены на газ, существенно зависят от газового транзита. Без поставок российского голубого топлива в Европу украинское государство не сможет реализовывать нынешнюю формальную реверсную схему, при которой она забирает часть газа, предназначенного европейским клиентам, например, для Словакии, и потом ей оплачивает его. Поэтому украинское государство хотело бы получить гарантии минимального транзита в 45 млрд м³.

¹⁸⁴ Медведев поручил выработать стратегию экспорта СПГ. 25 октября 2018 г. URL: <https://regnum.ru/news/2507554.html> (дата обращения: 01.12.2018 г.).

¹⁸⁵ Еврокомиссия решила не штрафовать *Газпром* по антимонопольному делу. URL: <https://www.rbc.ru/business/24/05/2018/5b0695d89a794728679e58e6> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

После визита А. Меркель и нового главы внешнеполитического ведомства ФРГ Х. Мааса в Варшаву в марте 2018 г. основным лоббистом украинских интересов стала Германия. Польское руководство¹⁸⁶ в жёсткой форме призвало Берлин защитить энергетический суверенитет Украины и оказать соответствующее влияние на Россию.

Министр экономики и энергетики П. Альтмайер в середине мая с.г. занялся челночной дипломатией, по очереди посещая Киев и Москву, с целью помочь им найти некий общий знаменатель. На встрече в Сочи 18 мая 2018 г. А. Меркель напрямую обратилась к В.В. Путину с просьбой сохранить часть украинского транзита. Российский президент с пониманием отнёсся к просьбе федерального канцлера и выразил готовность поддержать её, но только в том случае, если параметры сделки будут соответствовать коммерческим условиям, а не политическим¹⁸⁷.

В этом отношении украинский транзит стал геополитическим инструментом давления на Кремль – *Газпром* де-факто принуждают к поставкам через украинскую ГПС, которая с экономической точки зрения сегодня (и завтра) по сравнению с морскими транспортными путями неконкурентоспособна. Вынужденный транзит ограничивает Россию в поставках через свои новые газопроводы, что существенно снижает их окупаемость и эффективность. Тем не менее Москва готова пойти на компромисс в этом вопросе и с Брюсселем и с Киевом.

И если в вопросах энергетической безопасности ЕС и Герма-

¹⁸⁶ Польское руководство всегда раздражал факт последовательной поддержки правительством нынешней и прежней Большой коалиции в составе союза ХДС/ХСС и СДПГ (2013–2017 гг., 2018 – по н/в) проекта «Северный поток – 2». См., например: Агата Лоскот-Страхота, Рафал Байчук, Шимон Кардась. «Северный поток – 2» раскалывает Запад. 20 июня 2018 г. URL: <https://inosmi.ru/politic/20180620/242534646.html> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

¹⁸⁷ На полях заметим: В.В. Путин во время майской (2018 г.) встречи с А. Меркель (в ответ на её просьбу о поддержке украинского транзита) с иронией высказал понимание усилиям Дональда Трампа по продвижению крупных американских компаний на европейский рынок энергоносителей. Иронический контекст ясен – негоже использовать геополитические инструменты для достижения экономических целей. Американская сторона отрицает такую связь, но она очевидна и её невозможно скрыть формальными заявлениями президента США и его окружения.

нии обозначились благоприятные перспективы, то в вопросах ЭС возникла неопределённость. Более того, со второй половины 2017 г. энергетический суверенитет ФРГ и Евросоюза оказался под угрозой. Причина: Соединённые Штаты фактически вмешались во внутренние дела Европы, решив, что только у них есть суверенное право определения границ энергетической безопасности, как отдельных европейских стран, так и Евросоюза. А также они решили выступить гарантом европейской ЭБ, предложив заменить российские углеводороды американскими поставками.

Со второй половины 2017 г. очевидным и существенным риском для европейских ЭБ и ЭС стала неадекватность и непредсказуемость поведения Трампа и его администрации, угрожающих задействовать санкционный механизм против участников второго «Северного потока». Более активно такие угрозы зазвучали в мае 2018 г. – особенно накануне и во время проведения Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ), участники которого выступили против такого поведения США. Летом и осенью американская сторона продолжила нагнетать напряжённость, постоянно напоминая России и её европейским партнёрам о возможности введения упомянутых санкций.

* * *

На конец 2018 г. ни у Брюсселя, ни у Берлина, ни у Москвы адекватного ответа на американские угрозы не было. Официальные власти ЕС и ФРГ не собирались отказываться от продолжения «Северного потока». Другое дело частные компании, сотрудничающие с *Газпромом* и имеющие бизнес в США – они высоко оценивали санкционные риски и потенциально были готовы полностью выйти из проекта. Важно, что российский концерн способен реализовать его самостоятельно, хотя это будет непросто.

В Брюсселе постепенно растёт понимание того, что усилия России по дальнейшей диверсификации газотранспортной инфраструктуры не ослабляют, а укрепляют энергетическую безопасность Европы. Немецкие партнёры вносят здесь свой позитивный вклад. Положительно воспринимается готовность России к достижению компромисса в вопросе украинского транзита. Но до критического перелома в настроениях чиновников и многих европейских политиков пока далеко. Многие из них по-прежнему нахо-

дятся под влиянием польских и украинских противников «Северного потока».

Риск введения американских экстерриториальных санкций поставил на повестку дня вопрос о необходимости отстаивания и защиты энергетического суверенитета, как Евросоюза, так и его отдельных стран, в первую очередь Германии и Австрии. Но он пока не стал доминирующим в дискурсе – его лейтмотивом по-прежнему остаётся энергобезопасность. Основное внимание уделяется рискам, связанным с российскими инфраструктурными проектами, и в меньшей степени – рискам реализации положений Закона СААТСА. Но ситуация может поменяться. Это будет зависеть от поведения евроатлантического партнёра Евросоюза.

В заключение отметим начавшуюся в Брюсселе по инициативе Германии в конце 2018 г. дискуссию об уровне его валютно-монетарного суверенитета, а именно о необходимости повышения роли евро в международных расчётах, в т.ч. за счёт создания собственной системы расчётов, аналогичной американской SWIFT. Среди прочего это существенно повысило бы энергетические суверенитет и безопасность ЕС и его стран.

Приложение



Источник: URL: <https://www.dw.com/ru/говорим-eugal-подразумеваем-северный-поток-2/a-42274788> (дата обращения: 31.10.2018 г.); см. также: URL: <https://www.eugal.de/eugal-pipeline/trassenverlauf/> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

ГЛАВА 12. ИТАЛЬЯНСКОЕ «ПРАВИТЕЛЬСТВО ПЕРЕМЕН»: «СУВЕРЕНИТЕТ ПРИНАДЛЕЖИТ НАРОДУ!»*

«Quando qualcuno ci accusa di sovranismo e populismo, amo sempre ricordare che sovranità e popolo sono richiamati dall'Art.1 della Costituzione italiana, ed è esattamente in quella previsione che interpreto il concetto di sovranità e l'esercizio della stessa da parte del popolo»¹⁸⁸
Джузеппе Конте¹⁸⁹

11 ноября 2018 г. в кругу 70 глав государств, собравшихся под Триумфальной аркой в Париже, чтобы отметить 100-летнюю годовщину окончания Первой мировой войны, президент Франции Эммануэль Макрон и канцлер ФРГ Ангела Меркель выступили с призывом объединиться против популизма и национализма. Патриотизм, по мнению французского лидера, – это противоположность национализму и эгоизму, а современные националисты, по сути, «предают патриотизм»¹⁹⁰. Президента Франции поддержала канцлер ФРГ: «Меня беспокоит, – заявила она в ходе открытия мероприятия, – что слепой национализм снова обретает почву под ногами... Первая мировая война продемонстрировала, насколько деструктивен может быть изоляционизм. Если он был таковым

* Алексеенкова Елена Сергеевна, старший научный сотрудник Отдела Средиземноморско-Черноморских исследований ИЕ РАН, менеджер по аналитической работе РСМД.

¹⁸⁸ «Когда кто-то обвиняет нас в совранизме и популизме, я люблю напоминать, что суверенитет и народ упомянуты в Статье 1 Конституции Итальянской Республики. И именно в этом смысле я использую концепт суверенитета и его осуществление народом Италии».

¹⁸⁹ Conte all'Onu: «Sovranità e popolo sono nella Costituzione». ilGiornale.it. 26.09.2018. URL: <http://www.ilgiornale.it/news/conte-allonu-sovranit-e-popolo-sono-nella-costituzione-1581141.html> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

¹⁹⁰ L'Europa batte un colpo, Macron e Merkel uniti contro il nazionalismo. La Repubblica. 11 Novembre 2018. URL: https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2018/11/11/news/l_europa_batte_un_colpo_macron_e_merkel_uniti_contro_il_nazionalismo-211420620/#success=true (дата обращения: 15.11.2018 г.).

100 лет назад, почему он может быть иным сейчас?»¹⁹¹. Послание Макрона и Меркель было, совершенно очевидно, адресовано тем, кто выступает под знамёнами, аналогичными «America first». Прежде всего, конечно же, итальянским «Лиге» и «Движению 5 звёзд», лозунгом которых стал «Итальянцы первые» («Prima gli italiani»), и венгерским популистам во главе с Виктором Орбаном, не приехавшим на празднование в Париж. Конфликт между защитниками достижений европейской интеграции и сторонниками политики национального суверенитета набирает обороты.

Кризис легитимности и итальянская альтернатива

В ответ на критику А. Меркель итальянский вице-премьер и министр внутренних дел Маттео Сальвини парировал: «Что угрожает европейскому континенту в наши дни? Кто-то скажет, что это исламский терроризм, кто-то – неконтролируемая миграция, безработица, бедность, нестабильность. Но не популизм и национализм... Мы не против Европы, мы – против наднациональной антидемократической структуры, воплощённой в Европейской Комиссии, ставшей клеткой для Европы»¹⁹².

Эти конфликтующие дискурсы политических лидеров Франции, Германии и Италии стали ярким выражением глубокого кризиса легитимности в Европейском союзе, усугубившегося в последние годы. Итальянские популисты и вслед за ними всё итальянское общество нарушили негласный общеевропейский закон «omertà»¹⁹³ и стали открыто говорить о табуированных ранее темах – политическом и экономическом диктате Еврокомиссии и финансовых институтов ЕС, лишивших европейские государства суверенного права отстаивать свои национальные интересы; исламском экстремизме; угрозе распада европейской идентичности в условиях бесконтрольного наплыва мигрантов и др. Неудиви-

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Негласное правило «omertà», сформировавшееся на Сицилии, а затем распространившееся и на другие регионы юга Италии, запрещало любому свидетелю рассказывать о преступлениях мафии под страхом смертной казни, и было одним из самых действенных инструментов поддержания жизнеспособности мафиозных структур.

тельно поэтому, что итальянское правительство и его политический дискурс оказались в ряду главных угроз единству Европейского союза.

Действительно, в 2018 г. Итальянская Республика преподнесла много неприятных сюрпризов Европейскому союзу. Одна из стран – основателей ЕС, которой на протяжении многих десятилетий управляли центристские партии (сначала христианские демократы, потом Форца Италия и Демократическая партия), оказалась первым государством Западной Европы, где к власти пришли популисты. Сложная социально-экономическая ситуация вкупе с политической турбулентностью последних лет привели к радикальной смене политического ландшафта в Итальянской Республике в начале 2018 г. На прошедших 4 марта парламентских выборах победу одержало «Движение 5 звёзд», которое заручилось поддержкой почти трети избирателей (32,66%). При этом коалиция правоцентристских сил, образованная партиями «Лига», «Вперёд, Италия» и «Братья Италии», набрала 37% голосов. Демократическая партия, находившаяся прежде у власти во главе со своим лидером Маттео Ренци, набрала лишь 19,14% голосов. Таким образом, сформированное по итогам длительных переговоров и утверждённое 1 июня новое итальянское правительство состоит из двух евроскептических партий, которые отличаются друг от друга лишь тем, что одна из них («Лига») – это правые евроскептики, в основе идеологии которых первоначально лежала проблема итальянской идентичности в условиях миграционного кризиса, а другая («Движение 5 звёзд») – левые евроскептики-популисты, полагающие, что итальянских бизнес и рынок труда должны быть эффективно защищены в условиях неравной конкурентной борьбы с глобальными ТНК. К концу 2018 г. рейтинг итальянских популистов укрепился ещё больше. Так, в частности, по последним опросам «Лига» набрала 31,7% поддержки населения (+15% по сравнению с выборами 4 марта), «Движение 5 звёзд» – 27,4%¹⁹⁴. То есть вместе две правящие партии набирают около 60% голосов.

¹⁹⁴ Il sondaggio politico di lunedì 12 novembre 2018. TG.la7.it. 12 Novembre 2018. URL: <http://tg.la7.it/politica/il-sondaggio-politico-di-luned%C3%AC-12-novembre-2018-12-11-2018-133133> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

«Правительственный контракт»¹⁹⁵, подписанный лидерами «Лиги» и «Движения 5 звёзд» накануне формирования правительства и представляющий собой политическую и экономическую программу нового руководства, включает в себя целый ряд «неудобных» для Брюсселя пунктов. В частности, проблемы бюджетной дисциплины, итальянского госдолга, общеевропейской ответственности в сфере приёма мигрантов и реформирования Дублинских соглашений, введение гарантированного дохода гражданина, пенсионная реформа и усиление социальной поддержки населения, призыв к отмене санкций против России и другие пункты итальянского «контракта» свидетельствуют о стремлении нового «правительства перемен» серьёзно пересмотреть соотношение национального суверенитета и наднационального компонента европейской интеграции.

В чём же причины популярности итальянских «совранистов»¹⁹⁶? Чем привлекает итальянских граждан идеология «совранизма» и лозунг «Prima gli italiani» и в чём суть конфликта между Римом и Брюсселем? Рассмотрим два базовых основания итальянского «совранизма» – проблему экономического развития и проблему поддержания национальной идентичности в условиях международной миграции.

Средний класс в борьбе за экономический суверенитет

Проблема углубляющегося экономического неравенства в условиях глобализации стала одним из базовых столпов так называемого «левого» популизма в Италии, локомотивом которого стало «Движение 5 звёзд». За четыре послевоенных десятилетия Италия последовательно продвигалась в направлении социального государства. На политическом поле этот процесс сопровождался постепенным окончанием противостояния двух основных политических сил – бывшей коммунистической партии и христианско-демократической партии – и переходом к эпохе «центристского» управления посредством сложных коалиций, которые бы-

¹⁹⁵ Contratto per il governo del cambiamento. URL: https://images2.corriereobjects.it/Media/pdf/contratto_governook.pdf (дата обращения: 15.11.2018 г.).

¹⁹⁶ «sovraniisti» – сторонники защиты национального суверенитета, от ит. «sovraniità» – суверенитет.

ли сосредоточены на политической борьбе, а не на формулировании альтернативных программ экономического развития страны, которые были бы направлены на преодоление имеющихся в стране географических и экономических дисбалансов. Как следствие, процессы экономической интеграции, протекающие в Европейском союзе, и процессы глобализации, наиболее активно развивающиеся в странах глобального Севера, не только не способствовали преодолению этих дисбалансов, но и усугубили их. В результате, как справедливо отмечает К.Г. Холодковский, «на смену индустриализации пришёл противоположный процесс – деиндустриализация, – который лишил страну таких гигантов, как «Монтэдисон», «Оливетти», «Финсидер», и не принёс взамен возникновения производств высокого технологического уровня, значительно сократив долю рабочего класса и уменьшив его социально-политический вес»¹⁹⁷. При этом ни правоцентристские силы (прежде всего «Вперёд, Италия» Сильвио Берлускони), ни левоцентристские (Демократическая партия) не предложили начавшему не богатеть, а беднеть итальянскому среднему классу никакой модели «компенсации» негативных последствий глобализации. Экономический кризис 2008 г. в ещё большей мере усугубил экономическую ситуацию в Италии, а также в других странах Южной Европы. Брюссель при этом демонстрировал стойкую приверженность неолиберальному курсу и политике «жёсткой экономии». В результате начиная с 2011 г. (когда будучи председателем ЕЦБ Жан-Клод Трише направил в правительство Италии «инструкции» по преодолению последствий кризиса 2008 г. в экономике Италии) в итальянском обществе начало зарождаться представление о том, что страна фактически оказалась под «внешним управлением», которое при этом не способствует решению её экономических проблем.

В этих условиях победивший на выборах 2014 г. Маттео Ренци выступал как активный сторонник смягчения неолиберального курса ЕС, предлагая уже тогда идею стимулирования совокуп-

¹⁹⁷ Холодковский К.Г. Социально-политические основы Второй Республики. Италия: от Второй Республики к Третьей? Под ред. Е.А. Масловой. М.: Ин-т Европы РАН, 2015. С. 8.

ного спроса. Нельзя сказать, однако, что ему удалось достичь больших результатов на этом направлении. Так, по данным итальянского статистического ведомства *ISTAT* в 2016 г. 46,1% итальянцев не могли позволить себе неделю отпуска, 16,5% не имели возможности отапливать жильё, 14,6% не могли позволить себе рыбу или мясо раз в два дня, 32,4% населения с трудом дотягивали до конца месяца¹⁹⁸. Государственный долг Италии в 2017 г. достиг исторического рекорда в 132% ВВП. Региональные диспропорции, характерные для Италии, также продолжают иметь место. Средний уровень доходов на юге Италии составляет €3513, при этом на севере страны – €21307. Безработица среди молодежи на юге составляет 34,2%, в то время как на севере – 16,9%¹⁹⁹ и т.д.

В этих условиях итальянские популисты могут утверждать, что а) неолиберальный подход Евросоюза негативно сказывается на экономике стран Южной Европы, б) правительству Маттео Ренци, который имел все возможности влиять на позицию евробюрократии изнутри (Италия тогда имела наибольшее национальное представительство в Европарламенте), так и не удалось добиться того, чтобы голоса итальянского среднего класса были услышаны. И коль скоро на систему не удаётся влиять даже изнутри, значит, необходимо менять саму систему, то есть базовые принципы работы евробюрократии. На сегодняшний день, по словам Франко Фраттини, голосуя за популистов, народ Италии на самом деле требует не «меньше Европы», а «больше Европы», имея в виду большее участие Брюсселя в выработке такой политики, которая бы отвечала потребностям граждан Италии и была бы адаптирована к конкретной экономической ситуации в стране. Если же Брюссель не в состоянии работать на благо тех, для кого он создавался, то необходимо передать принятие решений на национальный уровень и «вернуть суверенитет народу Италии».

Несмотря на жёсткое противостояние с Еврокомиссией по вопросу итальянского бюджета на 2019 г., итальянское руковод-

¹⁹⁸ Molinari M. Perché è successo qui. Viaggio all'origine del populismo italiano che scuote l'Europa. Milano, 2018. P. 26-27.

¹⁹⁹ Ibid. P. 28-29.

ство неизменно подчёркивает, что не ставит перед собой цели реализации «италекзита» («italexit»). Ещё весной 2018 г. из «правительственного контракта» был исключён пункт о выходе страны из зоны евро, к чему популисты призывали в процессе избирательной кампании. Вместе с тем совершенно очевидно, что итальянский популизм имеет под собой абсолютно объективные основания в виде потребности граждан в социальной и экономической защищённости в условиях растущей турбулентности мировых рынков и глобализирующегося капитала. С точки зрения итальянского среднего класса, государство должно иметь возможность влиять на локализацию производства, способствовать созданию новых рабочих мест и защищать «отечественных производителей». Так, тонко чувствуя суть общественного запроса, премьер-министр Джузеппе Конте отмечает: «Мы должны прислушиваться к запросам общества на благополучную, справедливую и достойную жизнь, реагировать на них, способствуя глобализации, но управляя её издержками... Управлять при этом означает не полагаться исключительно на невидимую руку рынка, который становится тираном глобального масштаба, а брать ответственность на себя». Однако стоит отметить, что по вопросу будущего пребывания Италии в составе ЕС само итальянское общество остаётся нерешительным и расколотым: по данным социологических опросов, только 44% итальянцев хотели бы остаться в ЕС, тем не менее 65% положительно относятся к евро и лишь 24% хотели бы пойти путём брекзита»²⁰⁰.

Результаты противоборства с Европейской комиссией по вопросу бюджетного плана на 2019 г., очевидно, окажут большое влияние на будущее европейского «совразизма». Италия – не Греция, а третья экономика ЕС после выхода Великобритании, и Евросоюз вынужден будет не допустить того, чтобы ситуация в итальянской экономике развивалась по греческому сценарию, поскольку это было бы чревато крупнейшим кризисом в зоне евро. С одной стороны, для Брюсселя продолжать придерживаться

²⁰⁰ Europa: l'Italia farà (ancora) da sé. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. 19 Ottobre 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-litalia-fara-ancora-da-se-21464> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

твёрдой линии означало бы способствовать усилению народной поддержки популистов. С другой стороны, проявление гибкости также даст дополнительные козыри популистам, чего европейские лидеры, судя по последним заявлениям, делать совершенно не намерены. Тем не менее можно уверенно заявлять, что повестка экономического суверенитета государств ЕС не исчезнет в ближайшие несколько лет: общество будет продолжать требовать от политических элит вернуть государству рычаги управления теми процессами, которые уже давно вышли за рамки национального государства.

«Совранизм» как инструмент сохранения национальной идентичности

Вторым ключевым столпом идеологии итальянского «совранизма» стал вопрос контроля над границами и сохранения национальной идентичности в условиях масштабного наплыва мигрантов, начавшегося в 2015 г. Сразу несколько факторов повлияли на крайне негативное восприятие итальянским обществом происходящих в сфере миграции событий. Во-первых, эта миграционная волна совпала по времени со сложной экономической ситуацией в Италии, о которой говорилось выше, поэтому пребывающие мигранты были встречены прежде всего как конкуренты в борьбе за и без того сокращающиеся рабочие места²⁰¹. Во-вторых, заполнившие улицы итальянских городов выходцы из стран мусульманского мира, открыто демонстрирующие свою этническую и религиозную принадлежность и следование ритуалам своей религии, воспринимаются как инородцы в относительно однородной католической Италии. В-третьих, политика закрытия границ и строительства стен, которую развернули некоторые страны Европы в попытках избежать неконтролируемого притока мигрантов в 2015 г., была воспринята в Италии как стремление оставить прибрежные страны один на один с беженцами, как яркую демонстрацию отсутствия общеевропейской солидарности и ответственности.

Подобная односторонняя политика этих государств привела

²⁰¹ Molinari M. Ibid. P. 37.

к укоренению представления о том, что только национальное государство способно обеспечить эффективную охрану границ и безопасность населения, следовательно, это сфера национального суверенитета, а европейская бюрократия оказалась неспособной обеспечить равную безопасность для граждан всех стран ЕС. Дублинское соглашение в версии 2013 г., по мнению итальянцев, носило тот же характер, что и *Fiscal Compact* в сфере экономики: оно перекладывало всю ответственность на страны прибытия мигрантов (которыми оказывались в основном Италия, Испания, Греция и Мальта), равно как *Fiscal Compact* вводил наиболее жёсткие экономические меры для тех стран, экономика которых оказалась в наихудшей форме. То есть самых уязвимых ставили в наиболее жёсткие рамки и оставляли один на один с имеющимися проблемами. По словам Ф. Фраттини²⁰², в Италии очень болезненно восприняли позицию ЕС в отношении Греции, когда встал вопрос о возможном выходе Греции из зоны евро и в Брюсселе заявили, что этот шаг не повлечёт существенных последствий для Евросоюза в целом.

Накануне саммита ЕС 29 июня 2018 г. итальянское руководство предъявило Брюсселю ультиматум с конкретными предложениями по реформированию системы приёма беженцев в ЕС и пересмотру Дублинских соглашений. Несмотря на наличие базовой договорённости о принципах общеевропейской ответственности за приём и распределение мигрантов, достигнутой на саммите, чёткие контуры новой системы до сих пор не ясны. Так, например, большая роль в деле сокращения потоков беженцев отводится сотрудничеству со странами региона и странами исхода. Однако договороспособность и возможность контролировать соблюдение достигнутых договорённостей, стран, откуда идут основные потоки мигрантов, например, Ливии весьма сомнительна. На сегодняшний день у Италии есть четыре соглашения о репатриации мигрантов (с Тунисом, Марокко, Египтом и Нигерией), вопрос об отправке беженцев в другие страны исхода остаётся нерешённым. При этом в Италии в 2018 г. находилось примерно 500 тыс. нелегальных иммигрантов, а 6-7 тыс., в отношении которых принято

²⁰² Выступление Ф. Фраттини на TRT World Forum 2018, 3 октября 2018 г.

решение о высылке в 2017 г., до сих пор не были выдворены²⁰³.

В ответ на буксующие общеевропейские договорённости о регулировании в сфере миграции в настоящее время в Италии разворачивается процесс принятия так называемого «Указа о безопасности» – документа, автором которого является лидер «Лиги», вице-премьер Маттео Сальвини. Указ, уже подписанный президентом Серджио Матареллой и утверждённый сенатом, предполагает существенное ограничение спектра оснований для получения вида на жительство по гуманитарным причинам, реформу статуса гражданина (возможность лишения гражданства за сотрудничество с террористами, увеличение срока принятия решения по гражданству и др.). Появляются возможности для лишения статуса беженца (или прекращения рассмотрения ходатайства) в случае совершения мигрантом преступления, увеличивается срок содержания мигрантов в центрах по ожиданию репатриации и др.²⁰⁴

По мнению ряда экспертов, принятие этого декрета приведёт к росту количества нелегальных мигрантов и тем самым будет способствовать снижению общей безопасности, а не её увеличению²⁰⁵. Однако на данный момент однозначно можно сказать, что декрет представляет собой попытку восстановления национального суверенитета в таких ключевых сферах жизни государства, как контроль над границей, перемещение людей, предоставление статуса гражданина и выдворение за пределы государства людей, считающихся опасными с точки зрения национальной безопасности. В итальянском общественном сознании проблема миграции действительно тесно связана с проблемой безопасности. Так, по данным исследований, с 30 до 66% с 2013 по 2017 гг. возросла доля итальянцев, которые определяют в качестве главного национального интереса обеспечение безопасности национальных границ и контроля над миграционными потоками. А количество

²⁰³ Saviano R. L'antiitaliano: Il decreto sicurezza di Matteo Salvini è uno spot ingannevole. L'Espresso. 12 Novembre 2018. URL: <http://espresso.repubblica.it/opinioni/l-antitaliano/2018/11/08/news/il-decreto-sicurezza-di-matteo-salvini-e-uno-spot-ingannevole-1.328428> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

²⁰⁴ Cosa prevede il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Internazionale.it. 24 Settembre 2018. URL: <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/09/24/decreto-salvini-immigrazione-e-sicurezza> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

²⁰⁵ Saviano R. Ibid.

случаев депортации по подозрению в экстремизме возросло с 2 в 2002 г. до 106 в 2018 г. (по данным на октябрь 2018 г.). Причём пятикратный рост случился лишь за год – с 2014 по 2015 гг.²⁰⁶ Связка проблемы миграции с проблемой терроризма и экстремизма в итальянском общественном сознании становится основанием для обвинений в адрес ЕС, иммиграционная политика которого, по мнению итальянцев, создаёт вызовы и риски в сфере безопасности и не даёт возможности национальным государствам отстаивать свою безопасность самостоятельно.

* * *

Итак, итальянский феномен «совразизма» имеет два базовых основания – потребности итальянских граждан в экономической и социальной безопасности. Европейский союз больше не воспринимается большинством избирателей Италии ни как гарант экономического развития и процветания, ни как структура, способная обеспечить социальный мир и безопасность граждан в прямом смысле этого слова. Вместе с тем новое «правительство перемен» не ставит цели выхода Италии из ЕС и демонтажа Союза как такового, а призывает к пересмотру принципов работы европейской бюрократии и перераспределению балансов национального и наднационального в функционировании ЕС. Внешняя политика Италии в данном контексте рассматривается как один из инструментов решения внутренних задач обеспечения развития, безопасности и социальной стабильности, будь то политика в отношении Ливии, США, Ирана или России. При этом отношения с Россией и риторика нового правительства о необходимости отмены санкций рассматривается как раз в русле решения задач экономического развития. Италия требует большей самостоятельности в ведении такой внешней политики, которая бы отвечала национальным интересам страны. В этом смысле можно сказать, что внешняя политика Итальянской Республики также становится всё более «суверенной», что, безусловно, вызывает опасения в Брюсселе, Берлине и Париже.

²⁰⁶ Deportations on the grounds of extremism in Italy since 2002. Italian Institute for International Political Studies (ISPI). 18 October 2018. URL: <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/deportations-grounds-extremism-italy-2002-21462> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

ГЛАВА 13. ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА ДЛЯ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ*

Вопрос защиты государственного суверенитета для стран Центральной Европы – Венгрии, Польши, Словакии, Чехии имеет особое измерение. В середине 1990-х гг. они, так же, как и страны Балкан и Прибалтики, практически отказались от полного государственного суверенитета, взяв курс на вступление в западные структуры – Европейский союз и НАТО. Причём, это было не просто решение принять на себя определённые общие обязательства, а совершенно осознанный отказ от одного из важнейших параметров государственного суверенитета, связанного напрямую с государственной тайной. Под видом необходимости выработки рекомендаций для осуществления реформ в целях совмещения основных параметров управления специалисты Евросоюза и НАТО получили доступ к большому массиву информации (в том числе служебного пользования), находящейся в распоряжении правительства, парламентских комитетов, министерств и целого ряда значимых организаций. Это было необходимым условием начала работы ЕС и Евроатлантического альянса с государствами, подавшими заявки на ассоциированное, а затем и на полное членство. В одних случаях уполномоченные по делам ассоциации – а затем интеграции – приглашались в штаб-квартиры в Брюсселе. В других – представители профильных структур Евросоюза и НАТО выезжали для изучения ситуации на места. Правительства центрально-европейских стран имели обязательства по принятию данных делегаций и обеспечению их полной информацией. Так происходил процесс постепенной адаптации, или ввода этих стран в общий рынок ЕС и его политические и управленческие структуры. Практически два десятилетия это был линейный процесс «асимметричной конвергенции», приспособления этих стран к прави-

* Шишелина Любовь Николаевна, д.и.н., главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований Центральной и Восточной Европы ИЕ РАН.

лам и нормам новой интеграции²⁰⁷.

Такой подход расположенных в Брюсселе органов управления экономической и политической интеграцией Европы, впрочем, не был шоком для этих стран, поскольку в советское время, когда часть из них была республиками СССР, а другая – членами Организации Варшавского Договора и Совета экономической взаимопомощи, ситуация была во многом похожей. Более того, при руководителях государств работали т.н. «советники», которые, располагая всей полнотой информации, следили за соответствием деятельности лидеров дружественных государств и республик общей линии московского политбюро.

В современный период именно Евросоюз принимал решение о возможности либо реформирования, либо закрытия целых отраслей производства и видов деятельности, традиционно развивавшихся в этих странах. Попутно в необходимом Брюсселю ключе решался и ряд вопросов спорного характера, накопившихся между государствами ещё во времена их вхождения в социалистические структуры, а также до этого периода.

Так, Венгрия лишилась статуса передового производителя зерна, мясной и садоводческой продукции, затем потеряла свою национальную авиакомпанию, вынуждена была закрыть завод, обеспечивающий автобусами всю социалистическую Европу и СССР. Польша под давлением новых общеевропейских законов вынуждена была закрыть свои знаменитые балтийские судоверфи. Эти отрасли вступавших в Евросоюз стран были принесены в жертву уже существовавшему общему рынку, когда приоритет отдавался уже имевшемуся в зоне 15 государств-членов производству. Словакия стала неотъемлемой частью рынка общей европейской валюты, несмотря на связанное с этим удорожание товаров и услуг.

Внешняя и оборонная политика этих государств была подчинена общим директивам Брюсселя, отступление от которых не допускалось.

Трения между «европейским» и «национальным» интересами вышли на поверхность в самом начале второго десятилетия XXI в. и связаны как с попытками самостоятельного реформирования

²⁰⁷ Шишелина Л. Расширение Европейского союза на восток и интересы России. М.: Наука, 2006.

законодательных актов в этих странах (по ряду причин это нельзя было сделать ранее, т.е. до вступления в Евросоюз), так и с подъёмом национальной оппозиции, увидевшей в директивах, исходящих из штаб-квартир ЕС и НАТО, действия, не совпадающие с представлениями части населения центрально-европейских стран о своём месте в развитии Европы. Кроме того, поводом послужила остающаяся дискриминация в отношении граждан из бывших социалистических государств, работающих в странах западной части континента, к которым они присоединились.

Первым о своём несогласии с приоритетом «общеевропейского над суверенным национальным» заявил премьер-министр Венгрии Виктор Орбан²⁰⁸. Прежде очевидный сторонник западного пути для Венгрии и её безоговорочной подчинённости общеевропейским принципам, победив с конституционным большинством на парламентских выборах 2010 г. и вернувшись во власть после восьми лет в оппозиции, премьер-консерватор решил воспользоваться возможностями, открытыми доверием населения, чтобы внести своё суверенное, национальное понимание в краеугольные документы страны – Конституцию, Закон о средствах массовой информации, положения о судьях Верховного и Конституционного суда, о Национальном банке и т.п.

Данные попытки были встречены шквалом небывалой критики со стороны Европейского парламента, Еврокомиссии, отдельных европейских политиков либерального толка, европейской и мировой прессы²⁰⁹. Спустя шесть лет членства в Европейском союзе Виктор Орбан повёл отсчёт шагам, направленным на сохранение института традиционных национальных ценностей. Можно сказать, что со второго десятилетия XXI в. в среде стран, отказавшихся от части государственного суверенитета ради вступления в общеевропейские и евроатлантические структуры, начался процесс перераспределения полномочий с Брюсселем в сторону усиления позиций национальных парламентов и правительств, а так-

²⁰⁸ Шишелина Л. Венгрия: смена власти в ЕС и в Будапеште. Современная Европа, № 2, 2011. С. 67-78.

²⁰⁹ Hungary's Orbán Gets Frosty Reception in European Parliament. Spiegel online. 19 January 2011. URL: <http://www.spiegel.de/international/europe/media-law-control-versy-hungary-s-orban-gets-frosty-reception-in-european-parliament-a-740400.html> (дата обращения: 01.11.2018 г.).

же вишеградского региона в целом.

Одним из важных шагов венгерского правительства был также отказ от субсидий Международного валютного фонда и, таким образом, от его контроля над распределением бюджетных средств. Выплатив долг предыдущего правительства, Виктор Орбан закрыл представительство этой финансовой организации у себя в стране в 2013 г. Здесь интересно отметить, что Венгрия была в своё время первой страной социалистического содружества, подавшей просьбу о вступлении в МВФ ещё в 1981 г.

В 2018 г. своё представительство в стране закрыл активно вмешивавшийся в политику страны и поддерживавший антиправительственные издания, манифестации, НПО американский филантроп Дж. Сорос. В Будапеште его структура расположилась в 1984 г. В 1991 г., т.е. сразу после смены государственного строя, на её базе был создан основанный на продвижении либеральных ценностей Центрально-европейский университет. Несмотря на претензии правового и финансового порядка к университету и намерения Дж. Сороса вывести из страны также и его, он пока остаётся в Будапеште. Следует отметить, что часть факультетов первоначально располагалась также в Праге и в Варшаве. Однако под давлением правительств Чехии и Польши, эти филиалы были закрыты.

Сегодня в отстаивании государственного суверенитета странами Центральной Европы наметился новый виток. Он связан с попытками Брюсселя навязать им принятие квот на размещение на своей территории беженцев из стран Африки и Ближнего востока. Наиболее настойчивы и последовательны в своём противостоянии с Брюсселем Будапешт и Братислава. 30 сентября 2015 г., основываясь на ст. 263 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), которая позволяет оспаривать решения, принятые институтами ЕС, правительство Словакии, возглавляемое Робертом Фицо, подало иск в Суд ЕС против планов расселения, одобренного Европейским советом²¹⁰. Польша и Чехия, являясь не первым рубежом ЕС для беженцев, присоединились к манифестации несогласия правительствами Венгрии и Словакии на

²¹⁰ Slovakia takes EU to court over migrant quotas / EURACTIV.com with AFP. 25 Nov. 2015 г. URL: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/slovakia-takes-eu-to-court-over-migrant-quotas/> (дата обращения: 01.11.2018 г.).

следующем этапе. В последнее время Венгрия, Польша, Словакия и Чехия выступают единым фронтом от лица всей «Вишеградской четвёрки». В 2018 г. к ним присоединилась и Австрия.

Венгерское правительство в 2018 г., усмотрев в ряде акций венгерской оппозиции следы поддержки структурами Дж. Сороса, приняло закон «Стоп Сорос», в рамках которого предполагается эффективное противодействие попыткам вмешательства во внутренние дела страны²¹¹.

В преамбуле закона подчёркивается, что «Задачей государства является обеспечение сохранности нации и обеспечение прочного фундамента для будущих поколений. В этой связи первостепенной обязанностью и – одновременно законом – венгерского государства является защита граждан и национальной культуры». В этих целях, и в связи с создавшейся ситуацией, правительство предложило ряд мер, которые, по его мнению, должны способствовать снижению активности лиц и структур, способствующих въезду в страну нелегальных мигрантов. Это:

- регистрация поддерживаемых из-за рубежа организаций, пропагандирующих массовую миграцию;
- открытая отчётность этих организаций;
- обложение таких организаций особым сбором, который идёт на охрану государственной границы;
- высылка из страны или задержание с запретом на их деятельность лиц, замеченных в организации нелегальной иммиграции.

Другим направлением, на котором государства Центральной Европы (активнее других – Польша и Венгрия) продолжают отстаивать свой государственный суверенитет, является защита традиционных христианских ценностей перед лицом либеральных, активно распространяющихся сегодня глобализирующимся сообществом. Варшава и Будапешт открыто выступают сегодня против однополых браков либо равенства таких пар в получении государственных субсидий наряду с традиционными семьями. В фокусе их интересов – защита национального языка и культуры, традиционных семейных ценностей. Численность населения этих

²¹¹ Magyarország Kormányának Javaslat a Stop Soros Törvénycsomagról. URL: <http://www.kormany.hu/download/c/9a/41000/STOP%20SOROS%20T%C3%96RV%20C3%89NYCSOMAG.pdf> (дата обращения: 01.11.2018 г.).

стран сегодня снижается, причём не только вследствие эмиграции, но и в связи с естественным убыванием имеющегося населения, чаще всего по причине сокращения рождаемости. Потому и в Польше и в Венгрии в центре внимания государства остаётся укрепление семьи и восполнение утраты населения.

В год столетия образования сразу нескольких государств в центре Европы, на фоне исторических воспоминаний, то и дело наблюдаются попытки пересмотра и переписывания истории. На поверхность выносятся скрытые, но не разрешённые противоречия, возникшие при обустройстве Европы по планам В. Вильсона. Поэтому государства заботит также и проблема отражения исторических событий с точки зрения как воспитания нового поколения, так и укрепления сплочённости нации, сохранения её суверенитета, международного авторитета.

Проблемы по обеспечению государственного суверенитета, стоящие перед странами Центральной Европы – молодыми нациями, отличаются от тех, с которыми сталкиваются сегодня остальные европейские государства. Параллельно с задачами становления новых наций, возникших почти три десятилетия назад, перед ними стоит задача самосохранения среди устоявшихся национальных государств западноевропейской и евроатлантической интеграции. Опору в этом они видят в том числе, в возрождении национальных традиций.

Следует признать, что часть проблем не имеет своего решения и так или иначе связана с геополитическим положением региона, его реальной зависимостью от транспортных, энергетических и иных логистических решений на континенте, где часто решающая роль принадлежит не центрально-европейским странам, а мировым игрокам, к разряду которых они пока не относятся, хотя отдельные лидеры региона не лишены подобных планов. Есть определённый, хотя не решающий потенциал у такого стабильного регионального объединения как «Вишеградская четвёрка». А пока государствам Центральной Европы остаётся выбор в пользу тех предложений, которые они находят более соответствующими их представлениям о государственном суверенитете и национальным интересам.

ГЛАВА 14. ЗЛОКЛЮЧЕНИЯ «СУВЕРЕНИТЕТА» НА БАЛКАНАХ*

Говорить о суверенитете государств Юго-Восточной Европы можно только в условном наклонении. Для этого есть много причин. С тех пор как эти государства освободились от уз «советского блока» или обрели независимость после распада СФРЮ, их элиты поставили цель поскорее обменять полученный суверенитет на статус члена ЕС и НАТО. Сначала Словения, затем Болгария и Румыния, и, наконец, Хорватия в этом преуспели. Остальные балканские государства вступление в ЕС видят своим внешнеполитическим приоритетом, а приём в НАТО □ первым шагом и как бы пропуском на пути к заветной цели. Среди государств Западных Балкан Албания и Черногория уже стали членами Североатлантического альянса, в скором времени за ними проследует и Македония, если не случится конфуза при ратификации договора с Грецией в греческом парламенте. Пока нежелание вступать в альянс декларируют только Сербия и Босния и Герцеговина (из-за сопротивления Республики Сербской). Но и Сербия настолько интенсивно взаимодействует с НАТО, что и в Вашингтоне и в Брюсселе проявляют не характерную готовность уважать такую нейтральность.

Единственной сферой, где государства региона ещё позволяют временами напоминать о своём суверенитете, остаются не лишённые скрытой или явной конфликтности взаимоотношения с соседями. Впрочем, и в этой области Брюссель старается, хоть и не всегда удачно, ограничить их притязания и привести поведение балканских политиков в соответствие с «европейскими» стандартами. О степени их суверенности красноречиво говорят факты. Словения под давлением Брюсселя сняла возражения против приёма Хорватии в НАТО и ЕС, несмотря на тянущийся с 1991 г.

* Кандель Павел Ефимович, к.и.н., ведущий научный сотрудник Отдела партийно-политических исследований ИЕ РАН.

территориальный спор с ней о морской границе в Пиранском заливе. Однако Хорватия не собирается выполнять решение международного арбитража в пользу Словении, и конфликт остаётся не решённым. Власти Скопье пожертвовали даже названием собственной страны ради приёма в НАТО и начала предвступительных переговоров с ЕС, но остаются заложником расстановки сил на греческой политической сцене. Болгария и Румыния, спустя одиннадцать лет после приёма в Евросоюз, пока не приняты в Шенгенское пространство и подвергаются постоянному мониторингу Брюсселя посредством т.н. «Механизма сотрудничества и проверки», введённого в 2006 г. для содействия реформе судебной системы и борьбе с коррупцией. Босния и Герцеговина остаётся международным протекторатом, даже формально не являясь суверенным государством, а спонсируемая Вашингтоном и Брюсселем независимость Косово не признаётся не только Сербией, РФ, Китаем, Индией и более чем 60 членами ООН, но и пятью членами самого ЕС (Грецией, Кипром, Румынией, Словакией и Испанией).

Экономическая зависимость стран региона от ЕС □ доминирующего торгового партнёра (72,8% товарооборота), основного донора и инвестора □ очевидна. Понятно стремление обитателей «окраины» обрести место «полноправных членов европейской семьи». Сказывается и извечная боязнь враждебного окружения, что не единожды приводило балканские страны к национальным катастрофам. Российский рынок остаётся заманчивым, но трудным для слабых экономик, а переживающий не лучшие времена ЕАЭС не выглядит конкурентоспособным центром притяжения. Подавляющая часть элиты стран региона не видит альтернативы ЕС ещё и потому, что движение в Европу легитимизирует итоги сомнительных приватизаций, сложившийся социально-экономический строй и общественно-политический режим, которые сами по себе не могут рассчитывать на симпатии граждан. Брюссель располагает и иными рычагами воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию. Немалая часть СМИ контролируется западными медиагруппами, из западных же фондов финансируются и большинство НКО. Дерзнувшие противопоставить себя Брюсселю и Вашингтону, рискуют навлечь на себя дестабилизирующее воздействие

этой «мягкой силы» и лишиться власти, в результате инспирированных извне массовых протестов. К тому же у многих балканских лидеров (вроде Х. Тачи, Р. Харадиная, М. Джукановича, И. Дачича, А. Вучича) тёмные пятна в биографии, небезгрешные репутации и склонность к «неевропейским» политическим практикам. Они весьма уязвимы для потенциального судебного разбирательства и потому имеют сугубо личные мотивы неустанно подтверждать свою верноподданность и незаменимость «внешним управляющим», чтобы гарантировать себе безопасность и несменяемость. Всё это и обеспечивает приверженность «европейскому выбору» ведущих политических сил практически во всех странах региона, а представителей ЕС, США и ведущих европейских держав делает сверхактивными и довольно бесцеремонными участниками и внутривнутриполитического процесса, и важнейших внешнеполитических решений.

Некоторое пространство для внешнеполитического манёвра балканским лидерам создаёт отличия в подходах по тем или иным вопросам между Вашингтоном, Брюсселем и Берлином, противоречия между «Старой» и «Новой Европой», всё более зримое присутствие в регионе Китая, активность Турции и ряда арабских государств, растущий авторитет России. Особенно наглядно это стало видно, когда ЕС попал в зону турбулентности. Приход к власти в США Д. Трампа, брекзит, волна мигрантов на «балканском маршруте», кризис в ЕС и всё более активное фрондирование по отношению к Брюсселю и Берлину «новых европейцев» из Центральной и Восточной Европы не прошли бесследно. Внешне, казалось, ничего не изменилось: все кандидаты и претенденты (Сербия, Черногория, Македония, Албания, Босния и Герцеговина, Косово) подтвердили верность курсу на вступление в ЕС, а Брюссель продолжил политико-дипломатическое «окучивание» региона. Но опросы зафиксировали некоторое разочарование в ЕС и рост симпатий к России. Более того, в 2016–2018 гг. лидеры государств региона устроили Брюсселю «праздник непослушания». Все избирательные кампании здесь сопровождались запальчивой националистической риторикой и показательными медийно-политическими «войнушками» с соседями, чего не избежали даже члены ЕС Хорватия, Болгария, Румыния и Словения.

Снижение авторитета «внешних кураторов» подтвердили и «испортившиеся манеры» местных политиков. После очередных наставлений Брюсселя или Вашингтона они не только не спешили «брать под козырёк», но всё чаще осмеливались ослушиваться, перечить и откровенно шантажировать представителей ЕС и США. Долгое время тщетные попытки разрешить кризисные ситуации в Македонии и Боснии и Герцеговине, замерший по вине косовских властей диалог с Сербией, бойкот оппозицией парламентов в Черногории и Албании, демонстрировали: Брюссель утрачивает способность управлять регионом по своему усмотрению. Привыкнув считать Балканы своим «задним двором», где Брюссель при поддержке Вашингтона безраздельно доминирует и может сколь угодно долго морочить голову «перспективой евроинтеграции», европейские политики с испугом почувствовали, что помощь США не столь гарантирована, а прежние чары на балканских партнёров действуют всё меньше. В Брюсселе возникли опасения, что ослабление веры в «европейскую перспективу» у претендентов грозит дестабилизацией и усиливает влияние соперников.

Потребовались экстренные меры, чтобы чаемое место в ЕС перестало казаться миражом в пустыне. Только так можно было восстановить пошатнувшийся авторитет Брюсселя и его способность управлять регионом. 31 мая 2017 г. глава МИД ФРГ З. Габриэль выступил с инициативой, получившей наименование «Берлин+», – дополнить «Берлинский процесс»²¹² новыми мерами по интеграции Западных Балкан и выделить для этого добавочное финансирование. Идея получила дальнейшее развитие в Европейской Комиссии, подготовившей к очередному «западнобалканскому» саммиту в Триесте (12 июля 2017 г.) проект создания Единого экономического пространства Западных Балкан. С энтузиазмом подхваченный Белградом, он был крайне скептически воспринят в Албании, Косово и Черногории. Из-за возникшего сопротивления за-

²¹² Берлинский процесс – начатый конференцией в Берлине (28 августа 2014 г.) пятилетний период регулярных встреч на высшем уровне руководителей ФРГ, Австрии, Франции, Италии, Словении и Хорватии с лидерами государств Западных Балкан, призванный подтверждать намерение ЕС включить государства Западных Балкан в свои ряды.

мысел таможенного союза пришлось отложить до лучших времён, заместив его поэтапным Планом действий по реализации ЕЭП. Был подписан договор о создании Транспортного сообщества и согласованы конкретные инфраструктурные проекты, под которые Европейский инвестиционный банк и Европейский банк реконструкции и развития выразили готовность выделить дополнительные средства в порядке софинансирования. Но этого оказалось недостаточно. На встрече в Бледе (5 сентября 2017 г.) шефы дипломатических ведомств западнобалканских государств призвали сделать процесс приёма в ЕС более ясным и предсказуемым.

Потребовались более сильные жесты со стороны Брюсселя. Глава Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер 13 сентября 2017 г. в своей речи в Европарламенте «О положении Союза» заявил, что расширение ЕС на Западные Балканы в период 2020–2025 гг. будет одним из приоритетов. Он назвал Сербию и Черногорию ведущими кандидатами на вступление, и сообщил о намерении ЕК в 2018 г. разработать соответствующую стратегию с прицелом на приём новых членов к концу следующего мандата. ЕК 6 февраля 2018 г. приняла стратегию «Надёжная перспектива расширения ЕС и его усиленного взаимодействия с Западными Балканами»²¹³. Обнародование документа сопровождалось приличествующей случаю пропагандистской кампанией: «новое слово» Брюсселя открывает-де государствам региона двери в ЕС. Но и новая Стратегия не устранила старых противоречий. Она в очередной раз манит претендентов возможностью скорого приёма в ЕС, который и сам к этому не готов и выставляет такие условия, которые, при всей их обоснованности, трудно исполнимы в обозримые сроки. Правда, уже одно только вовлечение претендентов в предлагаемый процесс более интенсивного и оперативного взаимодействия с ЕС в важнейших сферах экономической и политической жизни должно сделать их, как, видимо, рассчитывают брюссельские стратеги, податливее к предъявляемым требованиям. Подобный про-

²¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. (2018) A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. URL: https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective_en (дата обращения: 29.08.2018 г.).

цесс, а он для ЕС важнее итога, должен усилить контроль структур Евросоюза за внешней и внутренней политикой стран-кандидатов, поставить дополнительные барьеры внешним соперникам в регионе и позволить попутно решить ряд важных внешнеполитических задач. В первую очередь побудить Сербию к признанию независимости Косово, Македонию □ к урегулированию давнего спора с Грецией из-за названия страны фактически на условиях Афин. Албанию и Косово нужно удержать от ирредентистских поползновений, чем они время от времени пугают ЕС, а Боснию и Герцеговину предохранить от распада и сделать более восприимчивой к сигналам из Брюсселя, наконец, поставить заслоны возобновившему функционирование «балканскому маршруту» незаконной миграции (через Албанию и Боснию и Герцеговину), а коли удастся, разместить на территории государств региона «фильтрационные лагеря».

Между тем слабые места Стратегии известны её адресатам. Откровенно признав потенциальное расширение ЕС на Западные Балканы «геополитической инвестицией в стабильность региона», брюссельские стратеги прямо подсказывают претендентам, как заставить ЕК быть менее взыскательной к их несовершенству и ускорить процесс приёма в ЕС: имитацией угрозы дестабилизации, демонстрацией показной строптивости в подходящих случаях и заигрыванием с геополитическими конкурентами Брюсселя. Приёмы подобного рода уже не раз опробованы его балканскими клиентами и не без успеха. Наивно поэтому полагать, что динамика запущенного процесса «усиленного взаимодействия» ЕС с регионом будет определяться последовательным восхождением кандидатов к заданному Брюсселем уровню, который сам по себе □ величина неизвестная. Своё влияние на его скорость и направленность не могут не оказать скрытое, но временами вырывающееся наружу противоборство клиентов с патроном, его восприятие возможных угроз стабильности и активности соперников, противоречия в подходах между «Старой» и «Новой» Европой, между Евросоюзом и США, актуальные внутренние проблемы ведущих государств Евросоюза и его текущие внешнеполитические задачи в регионе.

Первые же шаги по претворению Стратегии в жизнь показа-

ли, что противоречивость документа неизбежно даст о себе знать в ходе его реализации. 17 мая 2018 г. в Софии состоялась встреча в верхах ЕС – Западные Балканы, первая после саммита 2003 г. в Салониках. В принятой, хоть и после сложных согласований с не признавшими независимость Косово «диссидентами», особенно Испанией, Декларации была вновь подтверждена «европейская перспектива» Западных Балкан и одобрены основные положения Стратегии. Между тем итоги софийского форума не случайно были встречены в регионе со смешанными чувствами. 2025 г. □ возможная дата приёма первых кандидатов, в Декларации отсутствие-вала, а слово «расширение» казалось словно запрещённым. «Холодным душем» для балканских партнёров стало выступление французского президента Э. Макрона, суть которого: для расширения сейчас не время, ему должна предшествовать масштабная реформа самого ЕС.

ЕК рекомендовала открыть предвступительные переговоры с Албанией и Македонией, но из-за сопротивления Франции, Дании и Нидерландов их начало было отнесено на конец 2019 г. и обусловлено выполнением ряда требований. Правительства Греции и Македонии, не без усилий Вашингтона и Брюсселя подписали договор, призванный разрешить их давний спор и снять греческое вето на приём Македонии в НАТО и ЕС. Но сможет ли греческая сторона добиться его ратификации парламентом □ вопрос пока открытый. Руководители Сербии и Косово, понукаемые Евросоюзом, возобновили прерванный ранее диалог, однако фактически он буксует на месте, а стороны обмениваются провоцирующими политико-дипломатическими ударами. ЕК рекомендовала предоставить Косово «безвизовый режим» пересечения границ ЕС, которым уже пользуются граждане остальных государств региона, но решение должно быть принято Европейским Советом и Европарламентом, где воспринимается с немалым скепсисом. Зондирование идеи о размещении «фильтрационных лагерей» для беженцев в регионе вызвало скорую ответную реакцию: «неблагодарные» власти Албании и Черногории уже заявили, что не допустят такого на своей территории. Всем понятно, что по крайней мере до выборов в Европарламент в западноевропейских столицах предпочитают не вспоминать о «балканской повестке», а их итоги

могут повлиять и на её содержание. Когда и чем закончатся разговоры о трансформации самого ЕС, учитывая далеко идущие замыслы реформирования ЕС президента Э. Макрона, запущенные в оборот идеи Ж.-К. Юнкера о «Европе двух скоростей», хрупкость правящей коалиции в Берлине, нарастающую турбулентность в международных отношениях и на политической сцене государств-членов, можно только гадать. Как метко заметил один из балканских аналитиков, описывая ощущения жителей региона: «Они делают вид, что нас примут, а мы прикидываемся, словно им верим!»²¹⁴. Логично поэтому ожидать, что балканские партнёры ЕС «суверенно» и по собственной инициативе продолжат испытывать Брюссель на прочность и эффективность вызывающими действиями, вымогая скорейшее удовлетворение своих притязаний. Но было бы ошибкой считать подобные проявления «суверенитета» попыткой дистанцироваться от ЕС, в то время как речь идёт о стремлении таким способом «пришпорить» евроинтеграцию.

²¹⁴ «Oni bi, kao, da nas prime, a mi im, kao verujemo». (2018). URL: <https://www.dw.com/sr/oni-bi-kao-da-nas-prime-a-mi-im-kao-verujemo/a-44597283> (дата обращения: 29.08.2018 г.).

ГЛАВА 15. ПРОБЛЕМА СУВЕРЕНИТЕТА В АРКТИКЕ*

Суверенитет Арктики как мегарегиона

Научно-технический прогресс, глобализация, процесс глобального потепления вызвал интерес и внимание мирового сообщества к суверенитету Арктики как циркумполярному мегарегиону, расположенному вокруг Северного полюса и включающему морские и сухопутные территории²¹⁵.

Ресурсные и логистические возможности Арктики способствовали значительной активизации международных контактов разного уровня. В этих условиях возросла роль Арктического совета (АС, Совет)²¹⁶ как форума высокого уровня для регулярного межправительственного рассмотрения вопросов экологии, рационального использования природных ресурсов, взаимодействия в обеспечении безопасности, устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, развития сотрудничества государств Арктики, координации их действий на арктическом треке.

В настоящее время к Арктике имеют отношение 21 страна. Все они входят в АС, который эксперты называют квазиправительством арктического макрорегиона. В состав Совета, кроме

* Журавель Валерий Петрович, к.пед.н., ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований ИЕ РАН, руководитель Центра арктических исследований.

²¹⁵ Если Арктику ограничивать с юга только условной линией Северного полярного круга (66°33'44" северной широты), то её площадь равна 21 млн км². Однако если южная граница Арктики совпадает с южной границей зоны тундры, то в этом случае её площадь составляет около 27 млн км², что в 3 раза больше площади Европы. Арктика занимает примерно шестую часть поверхности Земли. Она омывается десятью морями, имеет многочисленные арктические проливы, заливы, острова и архипелаги. Две трети арктической территории приходится на Северный Ледовитый океан (СЛО), большая часть которого на протяжении всего года покрыта льдом и несудоходна. Он является самым северным и наименьшим по площади океаном Земли. См.: Юрчук В.С. Особенности правового режима Арктики. Современная наука. 2015. № 1. С. 13.

²¹⁶ Арктический совет – международный региональный институт, учреждённый 19 сентября 1996 г. в Оттаве (Канада).

стран-учредителей – Канады, США, Финляндии, России, Норвегии, Швеции, Дании, Исландии («арктическая восьмёрка»), входят 13 государств-наблюдателей (Великобритания, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Польша, Франция, Швейцария, Китай, Индия, Республика Корея, Япония и Сингапур). Из 21 страны АС – 14 являются европейскими, 5 – азиатскими и 2 относятся к Северной Америке.

Уровень и масштабы присутствия и деятельности государств-членов в Арктике различны. От этого напрямую зависит степень их суверенитета и национальных интересов в этом регионе.

Суверенитет территорий арктических стран определяется действующим международным правом, прежде всего, Конвенцией ООН по морскому праву от 1982 г. В документе закреплены особые права государств, окружающих Арктику по морю, внутри 200 морских миль, считая от прибрежной линии. В отдельных случаях исключительная экономическая зона (ИЭЗ) той или иной страны может быть расширена до 350 км. Предварительным условием служит доказательство геологического родства пород морского дна, простирающегося далее 200 морских миль.

Водное пространство за пределами ИЭЗ прибрежных стран, как правило, покрытое льдами, объявляется всеобщим достоянием человечества, то есть международными водами, в которых могут ходить суда и ледоколы разной государственной принадлежности. На этом пространстве разрешается осуществлять хозяйственную деятельность, в том числе добывать полезные ископаемые, любым странам при наличии разрешения соответствующего органа ООН.

На арктическую политику России, Канады, Дании, Норвегии и США («арктическая пятёрка») влияет территориальная близость к Арктике, а именно выход арктических государств к морскому побережью СЛО частью своей суши. В этом проявляется главный принцип их арктического суверенитета. Так, арктические территории России составляют 44% от общей площади Арктики, Канады – 21%, Дании – 14%, Норвегии – 13%, США – 8%. В России это 7 субъектов федерации, которые полностью или частично входят в арктическую зону, в США – северные территории штата Аляски; в Канаде – Нунавут, Северо-Западные территории, Юкон, Нунавик; в Дании – Гренландия и Фарерские острова; в Норве-

гии – губернии Нурланн, Тромс и Финнмарк, архипелаг Шпицберген и остров Ян-Майен; в Финляндии – Лапландия; в Швеции – область Норрботтен. Протяжённость арктического побережья – 38,7 тыс. км²¹⁷.

Как показывает анализ более чем 20-летней деятельности Арктического совета, все его структурные подразделения и принятые им документы стоят на страже суверенитета этих пяти стран в Арктическом регионе. Эксперт Т.Н. Тимашова отмечает: «В настоящее время приарктические страны осуществляют в Северном Ледовитом океане: суверенитет над внутренними морскими водами, их дном и недрами дна, над территориальным морем, его дном и недрами; суверенные права в своих 200-мильных исключительных экономических зонах, установленных соответствующими актами национального законодательства; суверенные права над своим континентальным шельфом, включая его недра, в целях разведки и разработки естественных богатств»²¹⁸.

Совет прилагает много усилий к повышению своей значимости, независимости, «приучает» страны мира к тому, что главным распорядителем и защитником Арктики является АС²¹⁹. По мере расширения и углубления сотрудничества в регионе он продолжает развивать формы работы, укрепляя свои полномочия и ответственность стран за выполнение задач. К настоящему времени его члены подписали три важных документа: Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском спасении, Соглашение о сотрудничестве и готовности предупреждения разливов нефти в морской среде Арктики и Соглашение о развитии международного арктического научного сотрудничества. Данные документы, обладающие обязательной силой, повысили уровень ответственности за принимаемые решения и одновременно способствовали росту авторитета АС и её стран-учредителей.

²¹⁷ Лукин Ю.Ф. Многомерность пространства Арктики. Архангельск: САФУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 63.

²¹⁸ Тимашова Т.Н. Политика Канады в Арктике. Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 1. С. 103-104.

²¹⁹ Сахаров А.Г. Развитие Арктического совета как «института регионального управления». Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2015. Т. 10. № 4. С. 72-92.

Формат арктического сотрудничества строго регламентирован деятельностью шести тематических рабочих групп, которые рассматривают более 85 проектов АС в области изменения климата, экологии, экономики, культуры, здравоохранения, предотвращения чрезвычайных ситуаций, защиты интересов коренных народов Севера.

В настоящее время среди учёных и политиков развернулась дискуссия по вопросу будущего самого Арктического совета. По мнению Ю.Ф. Лукина²²⁰, возможны три формата его трансформации в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе:

- сохранение прежней модели Арктического совета. Оставить всё как есть, без кардинальных изменений, не прекращая деятельности Арктического совета в традиционном формате, не касаясь по-прежнему актуальных политических вопросов военной безопасности, геополитики, экономики;
- модернизация Арктического совета в среднесрочной перспективе с учётом роста роли и влияния государств-наблюдателей, деятельности Арктического экономического совета, расширения круга обсуждаемых вопросов;
- преобразование Арктического совета в стандартную международную организацию регионального характера с правом принимать нормативно-правовые акты, являющиеся источником международного публичного права.

На наш взгляд, такая постановка вопроса по изменению функционала Арктического совета связана, как с объективными тенденциями внутри самой организации, так и процессами, происходящими непосредственно в Арктическом регионе и вокруг него. Ясно, что это ведёт к уменьшению суверенитета АС и его стран-учредителей. Для России приемлем в настоящее время только первый вариант.

Суверенитет стран учредителей Арктического совета

Страны «арктической восьмёрки», чтобы закрепить и упростить арктический суверенитет, разрабатывают и совершенствуют

²²⁰ Лукин Ю.Ф. Многомерность пространства Арктики. Архангельск: САФУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 213-214.

ют свои национальные подходы к освоению и развитию Арктического региона в виде стратегий, директивных указаний, законопроектов и отдельных оценочных положений.

Впервые национальная арктическая стратегия была разработана Норвегией – в 2006 г. опубликована «Стратегия правительства в северных регионах», а в 2011 г. утверждён новый документ, в котором Арктика была объявлена одним из основных приоритетов развития страны. В нём уделяется особое внимание созданию полноценной системы сотрудничества с арктическими государствами и экономическому развитию северной части территории страны²²¹.

В августе 2011 г. принята «Стратегия Королевства Дании в Арктике на период 2011–2020 гг.». В ней отдаётся предпочтение энергетике и добыче полезных ископаемых, развитию торговли и туризма, судоходству, образованию и науке, сохранению природной среды. Особое внимание уделяется Гренландии²²².

Арктическая стратегия Финляндии подробно разработана в двух стратегиях 2010 и 2013 гг. и в некоторых правительственных программах. Она позиционирует себя как государство, которое предложило мировому сообществу экологические стандарты в Арктике. С 2017 г. Финляндия успешно председательствует в Арктическом совете²²³.

В Исландии 28 марта 2011 г. принята резолюция Альтинга по арктической стратегии, в которой сформулированы ключевые положения арктической политики страны. Её основными направле-

²²¹ Кадочников А.Н., Симонов А.С. Опыт Норвегии в нахождении баланса публичных и частных интересов в Арктике. Петербургский юрист. 2017. № 1. С. 65-69.

²²² Винклер Т. Королевство Дания и Арктика: политика и приоритеты. Арктические ведомости. 2016. № 1. С. 14-21; Эскер Х.Ф., Клейст М., Хорни Х. Королевство Дания: сотрудничество в Арктике в интересах устойчивого экономического развития. Арктические ведомости. 2018. № 1. С. 16-21.

²²³ Журавель В.П. Арктический совет: итоги первого года председательства Финляндии. Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 3. С. 127-134; Хаутала М. Финляндия – арктический инноватор. Арктические ведомости. 2017. № 1. С. 32-37.

ниями являются расширение использования возобновляемых энергетических ресурсов и учёт интересов рыболовства²²⁴.

Приоритетами шведского государства в Арктике являются: изучение изменений климата, экологическая ориентация политики, устойчивое использование арктических природных ресурсов, гуманитарное измерение, учёт интересов коренных народов, развитие позитивного сотрудничества между странами – участницами АС, соблюдение международного права, прежде всего, Конвенции ООН по морскому праву. Документ «Арктика: национальная стратегия Швеции» принят в мае 2011 г.

В США в феврале 2014 г. утверждён межведомственный план реализации «Национальной стратегии США для Арктического региона» (2013 г.), направленный на продвижение интересов в сфере обеспечения национальной безопасности, надёжное управление силами и средствами в Арктическом регионе и укрепление международного сотрудничества со своими союзниками, в первую очередь, странами НАТО, на закрепление доминирующих позиций в этом регионе, получение прямого доступа к СМП, а также на сдерживание роста российского влияния в регионе. По мнению Ю.Ф. Лукина, «отношения России и США в Арктике, арктические стратегии США и их реализация во многом зависят от общего фона российско-американских отношений, в том числе по украинскому вопросу, будущем Сирии, от политики санкций»²²⁵.

Канада позиционирует себя как северная нация. Север является фундаментом её национальной идентичности, приоритетным направлением внутренней и внешней политики²²⁶. В документе «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» (2009 г.) изложены её основные положения: осуществление суверенитета страны в Арктике; содействие социально-экономическому развитию; защита окружающей среды Севера; развитие управления в интересах прав местного населения. В своей внешней политике Канада претендует на расшире-

²²⁴ Васильев А.В. Россия и Исландия: сотрудничество в Арктике. Арктические ведомости. 2017. № 1. С. 24-31.

²²⁵ Лукин Ю.Ф. Многомерность пространства Арктики. Архангельск: САФУ им. М.В. Ломоносова, 2017. С. 193.

²²⁶ Там же. С. 193-198.

ние континентального шельфа в Арктике, где у неё есть спорная территория с Россией. Это вопросы о границах по хребту Ломоносова, острову Ханс, разграничительных линиях в морях Линкольна и Бофорта. Канада предпочитает контролировать статус Северо-Западного прохода. В этом вопросе канадская позиция совпадает с позицией России по национальному статусу Северного морского пути (СМП)²²⁷.

На работе Арктического совета отразились сложности, связанные с охлаждением отношений между Россией и Западом. Следует отметить нарастание конкуренции в освоении арктических ресурсов между странами-основателями, а также между ними и нерегиональными державами, которые присоединились к деятельности АС в качестве наблюдателей. Однако современное морское право, основанное на Конвенции 1982 г., наделяет прибрежные страны особыми правами, которые признаются большинством государств мира. В этой связи пока проблемы удаётся решать на основе компромиссов.

Коренные малочисленные народы в Арктике, их суверенитет и коллективные права

В целях обеспечения активного участия представителей коренных народов Арктики в деятельности АС статус «постоянного участника» (участие в обсуждении всех вопросов, но без права голоса) был предоставлен шести ассоциациям коренных народов Севера – Циркумполярной конференции инуитов, Международной ассоциации алеутов, Совету саамов, Арктическому совету атабасков, Международному совету гвичинов и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Они этим правом умело пользуются в своих интересах.

Кроме этого, существуют Международная рабочая группа по делам коренных народов, Арктический циркумполярный маршрут, Всемирная ассоциация пастухов северного оленя. К примеру,

²²⁷ Байерз М. Правовой статус Северо-Западного прохода и арктический суверенитет Канады: прошлое, настоящее, желаемое будущее. Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2. С. 92-128.

первая структура стимулирует усилия по активному привлечению представителей коренных северных народов к демократическому участию в работе ответственных органов арктических государств.

АС в рамках деятельности рабочих групп реализует План действий по укреплению общности коренного населения.

В последние годы российское государство уделяет немало внимания своим коренным народам²²⁸. К настоящему времени они сумели сохранить свою уникальную самобытность, культуру, язык, ремёсла и промыслы, приверженность к традиционному образу жизни. В этом, на наш взгляд, проявляется важная часть их суверенитета.

К сожалению, остаётся много проблем, которые не решаются десятилетиями и ущемляют коллективные права и независимость коренных жителей российской Арктики. Наиболее актуальными для них являются следующие проблемы²²⁹:

- отсутствие порядка определения национальной принадлежности. Необходимо документально подтвердить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам для получения большинства гарантированных прав, но действующим законодательством такой порядок не установлен;
- проблемы в традиционном рыболовстве в части приоритетного доступа к рыбопромысловым участкам, расширения субъектов традиционной хозяйственной деятельности, видов и объёмов квот;
- проработка правовых механизмов, обеспечивающих создание и функционирование территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов;
- создание действенного механизма учёта мнения коренных народов при принятии решений о промышленном освоении

²²⁸ Общая численность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ составляет 247 тыс. человек, они представляют 42 этноса. При этом непосредственно из 2 млн 502 тыс. человек, проживающих в Арктической зоне России, представителей коренных малочисленных народов насчитывается 82,5 тыс. человек. См.: Ледков Г.П. Залог успешного освоения Арктики: развивая не навреди. Арктическое обозрение. 2015. №1. С. 20-21.

²²⁹ Журавель В.П. Права коренных народов российской Арктики: проблемы и решения. Арктика и Север. 2018. № 1. С. 88.

территорий, которые являются территориями традиционного проживания. На сегодняшний день коренные народы в большинстве своём исключены из процессов принятия решений;

- оценка воздействия проектов промышленной деятельности на исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных народов и порядок возмещения убытков, причинённых в результате хозяйственной деятельности промышленных компаний;

- увеличение объёмов финансирования, направленных на поддержку коренных народов, с проработкой механизма системы общественного контроля за поступающими денежными средствами;

- восстановление регулярного статистического наблюдения социально-демографического и экономического положения коренных малочисленных народов. Речь идёт о наблюдении за демографической ситуацией, состоянием здоровья, образовательным уровнем, занятостью, доходами и иными направлениями, характеризующими качество жизни коренных малочисленных народов.

В этих условиях важно наращивать совместные усилия всех ветвей органов исполнительной власти, законодателей для решения вопросов, которые являются необходимым минимумом для их устойчивого развития, ибо они относятся к особым этническим группам, чьи права и законные интересы подлежат особой защите со стороны государства.

Суверенитет стран-наблюдателей и неправительственных организаций в Арктике

Согласно учредительной Декларации Арктического Совета, статус наблюдателя могут получить неарктические страны, межправительственные и межпарламентские организации, а также организации универсального и регионального характера, включая неправительственные.

Кандидаты на получение статуса наблюдателя АС должны соответствовать строгим критериям отбора. И главнейший из них – признание суверенитета, суверенного права и юрисдикции арктических государств в Арктике. Они также обязаны признать, что на Северный Ледовитый океан распространяется обширная право-

вая база, включая, морское право, которая составляет прочную основу для ответственного управления этой акваторией. Им также вменяется в обязанность уважать ценности, интересы, культуру и традиции коренных народов и других жителей Арктики. Одним из критериев отбора кандидатов выступает их готовность вносить финансовый вклад в поддержку коренных народов Арктики. Примечательно, что наблюдатели АС могут максимально полно пользоваться своим статусом лишь в тесной кооперации с арктическими государствами или постоянными участниками Совета.

Страны – наблюдатели АС в настоящее время свою причастность к арктическим вопросам подкрепляют научными исследованиями в Арктике, своими стратегиями и политикой в регионе.

В последнее десятилетие резко возросла активность Германии в арктическом регионе. В 2013 г. были приняты основные направления государственной политики ФРГ в Арктике. Её интересы охватывают экологию, экономику, судоходство, вопросы энергетической и сырьевой безопасности²³⁰.

14 июня 2016 г. Франция утвердила национальную дорожную карту по Арктике. Особое место в ней занимают вопросы изучения глобального потепления, арктической атмосферы, динамики вечной мерзлоты, процессов, происходящих в морских экосистемах, жизнедеятельности коренных народов и устойчивого развития в арктическом регионе²³¹. Президент Республики Э. Макрон 27 августа 2018 г. в обращении к послам Франции за рубежом отметил важность сотрудничества с Россией в развитии Арктического региона.

5 апреля 2018 г. Соединённое Королевство презентовало вторую арктическую стратегию «За пределами льда. Политика Великобритании в отношении Арктики», в которой арктические проблемы рассматриваются в контексте выхода страны из Европейского союза²³².

²³⁰ Белов В.Б. Стратегия Германии в Арктике. Арктика и Север. 2016. № 24. С. 96-104.

²³¹ Рубинский Ю.И. Арктические интересы и политика Франции. Арктика и Север. 2016. № 24. С. 166-174.

²³² В Великобритании рассказали о планах по освоению Арктики. 5 апреля 2018. URL: <https://ria.ru/world/20180405/1517963014.html> (дата обращения: 15.11.2018).

Италия ещё не выработала арктической стратегии, но свои интересы в Арктике видит в области энергетики, науки, туризма, в развитии инфраструктуры добычи полезных ископаемых, судоходства и навигации²³³. Свои особые планы в Арктике имеют и другие европейские страны – наблюдатели АС: Испания, Нидерланды, Польша и Швейцария²³⁴. Испания стремится развивать арктический туризм. Нидерланды накопили богатый опыт офшорной добычи углеводородов, который может найти применение в северных морях. Польша прилагает усилия по объединению вокруг себя европейских стран – наблюдателей АС. Швейцария только присматривается к своему новому статусу, определяет интерес к рабочим группам Совета. Усилия всех четырёх стран, в первую очередь, направлены на изучение изменений арктического климата и состояния арктической природной среды.

Для арктических европейских государств характерно значительное расширение повестки дня и форм работы. Трансформация их политики имеет целью значительное повышение роли этих стран в Арктике, дальнейшее расширение масштабов наблюдения за климатом, проведение мониторинга и оценки состояния природной среды и экологических систем, биологического разнообразия, изменений условий жизни местных народностей, состояния арктических морей и изучения возможностей судоходства в водах с ледовым покрытием.

Возрастает роль в Арктике и азиатских стран – Китая, Индии, Республики Корея, Японии и Сингапура, которые в 2013 г. вошли в состав АС в качестве наблюдателей²³⁵. Из этих стран только Китай имеет свою арктическую стратегию. 26 января 2018 г. пресс-канцелярия Госсовета Китайской Народной Республики опубликовала «Белую книгу» по Арктике²³⁶. В ней Пекин сфор-

²³³ Шерифис Р.Ф. Италия в Арктике: национальная стратегия в действии. Арктические ведомости. 2016. № 3. С. 40-44.

²³⁴ Антюшина Н.М. Страны – новички Арктического совета открывают для себя Крайний Север. Арктика и Север. 2016. № 24. С. 80-95.

²³⁵ Журавель В.П. Россия и азиатские страны Арктического совета: проблемы взаимодействия. Арктика: история и современность: Труды Второй международной научной конференции. 19-20 апреля 2017 г., г. Санкт-Петербург. Часть I / отв. ред. д.э.н., проф. Н.И. Диденко. СПб.: Медиапапир, 2017. С. 179-190.

²³⁶ Баранов В.П., Журавель В.П. Арктический вектор Китая (к выходу «Белой

мулировал политические цели и основные принципы деятельности страны в отношении арктических государств на длительный период. Индия приоритетными в Арктическом регионе считает для себя расширение не только экономического и научного, но и политико-стратегического сотрудничества с «северянами» на двусторонней основе. Стратегия Сеула в Арктике направлена на привлечение к реализации арктических проектов широкого круга управленческих, исследовательских и деловых структур. Японию интересует возможность использования СМП, проведение научных исследований арктических морей. Сингапур позиционирует себя в Арктике в качестве одной из ведущих морских держав мира.

Эти страны готовы предложить передовые инновации и технологии по нефтедобыче на шельфе, поставлять морские нефтяные платформы, ледоколы, морские суда и газозовы ледового класса. Азиатские страны являются серьёзными конкурентами европейским государствам, в том числе России, в освоении Арктики²³⁷.

В Арктический совет также входят 20 международных и неправительственных организаций. Среди них Конференция парламентариев Арктического региона, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Всемирный союз охраны природы, Совет министров северных стран, Северная экологическая финансовая корпорация, Северный форум и др. Их деятельность носит положительную направленность по освоению Арктики и соблюдению норм международного права и национального законодательства северных стран.

В 2009 г. было отказано в заявке на получение статуса члена АС Аргентине, в 2013 г. – Европейскому союзу, который, вместе с тем, не прекратил заниматься арктическими вопросами. В апреле 2016 г. ЕС принял Комплексную Арктическую политику, ориентированную на защиту окружающей среды и мониторинг изменений климата, развитие международного сотрудничества и устойчивое использование арктических ресурсов²³⁸.

книги» Китая по Арктике. Вестник Академии военных наук. 2018. № 2. С. 84-92.
²³⁷ Хонг Серюн. Северо-Восточная Азия (Китай, Южная Корея, Япония) в российских проектах освоения Арктики. Вопросы национальных и федеративных отношений. 2017. № 1. С. 189-196.

²³⁸ Говорова Н.В. Комплексная Арктическая политика ЕС. Аналитическая запис-

Китай и арктический суверенитет других стран

Сильное влияние на ряд европейских стран с целью ущемления их суверенитета на арктическом направлении оказывает Китай. Недовольство активностью КНР в Арктике высказывают приарктические страны, а также европейские страны – наблюдатели Арктического совета, считая его потенциальным и опасным конкурентом. Игнорируя недовольство этих стран, Пекин, однако, редко пересекает «красную черту» и не даёт поводов считать его намерения агрессивными²³⁹. Пока он предпочитает не ввязываться в дипломатические конфликты, блокироваться по арктическому вопросу со странами, чьи позиции не так сильны перед лицом крупных держав региона, например, добиваться выгод, активно работая с «малыми» странами (Норвегия, Дания и Исландия), которые поддерживают его растущую роль в арктическом регионе²⁴⁰.

Одним из наиболее привлекательных партнёров для Китая является Норвегия. Оба государства при любом удобном случае активно обсуждают вопросы кооперации в сфере энергетики. Китайские компании очень заинтересованы в опыте норвежских партнёров в глубоководном бурении, а со своей стороны они готовы инвестировать в скандинавские проекты. Первая научная станция «Хуанхэ» в Нью-Олесунн на Шпицбергене открылась благодаря Норвегии ещё в 2004 г., которая предоставила Китаю не только территорию, но и техническую базу. В настоящее время они обеспечивают обслуживание станции.

Укрепляется сотрудничество Дании и Китая, который проявляет интерес к гренландским полезным ископаемым. Копенгаген рассчитывает на сокращение ледяного покрова Гренландии, что позволит добывать там редкоземельные металлы. А КНР намерена стать главным покупателем этих ресурсов.

Сложившаяся монополия (97% мировой добычи редкоземель-

ка Института Европы РАН. 2016. № 13(43). URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an43.pdf> (дата обращения: 15.11.2018 г.).

²³⁹ См.: Комиссина И.Н. Арктический вектор внешней политики Китая. Проблемы национальной стратегии. 2015. № 1. С. 54-73.

²⁴⁰ Погодин С.Н., Ван Цзюньтао. Арктическое сотрудничество Китая со странами Северной Европы. Евразийский юридический журнал. 2017. № 2. С. 279-283.

ных металлов приходится на Поднебесную) вызывает серьёзное беспокойство в США и Европейском союзе, включивших редкоземельные металлы в список 14 дефицитных стратегических сырьевых материалов. Корпорация *Sichan Xinue Mining* стала инвестором крупного международного горнодобывающего проекта на гренландском железорудном месторождении Исуа. По оценке специалистов, если он окажется успешным, то подключатся и другие китайские компании, такие, как *Jiangxi Zhongrun Mining* и *Jiangxi Union Mining*, которые уже проводили здесь разведку залежей меди и золота²⁴¹. Вполне вероятно, что по причине малонаселённости острова китайские фирмы будут завозить туда из КНР большое количество рабочих для строительства электростанций, предприятий по обогащению руды и прочих объектов гренландской инфраструктуры, в которую Китай инвестирует свои средства.

Исландия важна для Пекина как плацдарм для прорыва в Арктику. Китай в разгар финансового кризиса 2008 г. предоставил стране валютный своп на 406 млн евро для поддержки банковской системы, выдал несколько значительных кредитов на чрезвычайно выгодных условиях. В 2012 г. Китай заключил с Исландией соглашение о сотрудничестве в Арктике, а также соглашение о зоне свободной торговли, которое вступило в силу в 2014 г. Китайская корпорация *China National Offshore Oil Corporation* объявила о сделке с фирмой *Eukon Energy* по разведке запасов нефти у юго-восточного побережья Исландии. В исландскую экономику стали поступать китайские инвестиции. Ряд китайских миллиардеров в частном порядке пытались купить острова на северо-востоке страны общей площадью более 300 км² для «туристского бизнеса»²⁴². По мнению российских экспертов, настоящей целью подобных покупок, скорее всего, было создание «стационарных военных баз и коммуникаций». Исландия сумела отказаться от сделанного предложения²⁴³. Вскоре законодательно был введён

²⁴¹ Арктическая стратегия Китая. URL: <http://www.daokedao.ru/2013/06/24/arkti-cheskaya-strategiya-kitaya/> (дата обращения: 13.06.2016 г.).

²⁴² Морозов Ю.В. Китай в Арктике: цели и риски для российско-китайских отношений. Проблемы Дальнего Востока. 2016. № 5. С. 24.

²⁴³ Лузянин С.Г. Маршруты «китайского ледокола» в Арктике. Между политикой и экологией. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/238775/> (дата обращения: 13.06.2018 г.).

запрет на продажу земельных участков, которые потенциально могли бы быть использованы для создания баз. На сегодняшний день Исландия – главный лоббист Китая в Арктическом совете.

Выстраивая отношения с европейскими государствами, КНР стремится избегать конфликтов, поддерживает благоприятные условия для сотрудничества, создаёт необходимые материальные и политические предпосылки для изменения ситуации в свою пользу, желает пересмотреть правовой статус Арктики в пользу превращения её в «достояние человечества», проводит политику пошаговых мер, направленную на постепенное выдавливание конкурентов. Действия Китая идут по нарастающей, наступательно, поскольку у него имеются для этого необходимые научные, экономические и финансовые возможности. И год от года они будут только увеличиваться, в том числе благодаря статусу наблюдателя в Арктическом совете.

Проблема защиты Россией своего суверенитета в Арктике

Очевидной необходимостью в настоящее время, по мнению профессора Н.Д. Елецкого, является преодоление проявившихся в последние десятилетия негативных установок на отказ от защиты российского суверенитета над значительными акваториями северных морей – установок, неизбежно связанных с сопутствующим ослаблением геополитических позиций, международного авторитета, а также с ощутимыми экономическими потерями²⁴⁴.

К ним он относит:

- признание Россией принципиальных положений Конвенции по морскому праву 1982 г. означало кардинальное изменение правового статуса территорий, ранее определявшихся как «полярные владения», а ратификация данной конвенции в 1997 г. привела к официальной утрате суверенитета над 1,7 млн км² ранее российской арктической акватории (показательно, что США эта Конвенция не подписана до настоящего времени);
- одиозное соглашение по Беринговому морю привело к потере более 30 тыс. км² акватории исключительной экономиче-

²⁴⁴ Елецкий Н.Д. Интересы России в условиях глобализации отношений собственности и управления (на примере Арктического региона). Арктика и Север. 2018. № 3. С. 87-88.

ской зоны и более 74 тыс. км² шельфа и было подписано, несмотря на прямое несоответствие положениям ст. 57 той же Конвенции; данное соглашение уже привело к многомиллиардным потерям в рыбопромысловой отрасли, судоходстве и нефтедобыче, а в будущем чревато многократным ростом этих потерь²⁴⁵;

- демаркацию российско-норвежской границы в Баренцовом море в 2010 г. Уже вскоре после демаркации на уступленной в пользу Норвегии части акватории были обнаружены месторождения, содержащие более 2 млрд баррелей углеводородов с предварительной стоимостной оценкой порядка 30 млрд долларов²⁴⁶.

Говоря сегодня о ратификации Россией Конвенции по морскому праву 1982 г., мы видим, что опираясь на неё многие государства, и в первую очередь США, хотя бы «интернационализировать» район Арктики, что не отвечает интересам России. Поэтому понятно заявление Артура Чилингарова, специального представителя президента РФ по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике: «Я бы хотел сказать, что есть разные мнения касательно конвенции (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.), но общее мнение таково, что мы, может быть, поторопились с её ратификацией»²⁴⁷. Как справедливо отмечает старший научный сотрудник ИМЭМО РАН Е. Лабецкая, «ратификация Россией Конвенции в 1997 г. и последующая в 2001 г. подача ею официально-

²⁴⁵ Отчёт Счётной палаты о результатах проверки воздействия Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств на рыбопромысловую отрасль России. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/7-buletten_doc_files-fl-825.pdf (дата обращения: 24.06.2018 г.).

²⁴⁶ Федеральный закон от 5 апреля 2011 г. № 57-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12084483/#ixzz5No1w0j3> (дата обращения: 24.06.2018 г.); Россия сделала Норвегии королевский подарок. URL: <https://news.rambler.ru/europe/17934118-rossiya-sdelala-norvegii-korolevskiy-podarok/> (дата обращения: 24.06.2018 г.); Американский адмирал назвал учения у берегов Норвегии сигналом для России. URL: https://ria.ru/world/20180626/1523414144.html?referrer_block=index_daynews4_1 (дата обращения: 26.06.2018 г.).

²⁴⁷ Чилингаров А.Н. Проблемы и перспективы эффективного освоения и развития Арктической зоны и прилегающих регионов России: Материалы заседания «Меркурий клуба» 8 октября 2014 г. Арктическая энциклопедия. Арктика и Север. 2014. С.14.

го представления в соответствующую Комиссию ООН для определения внешних границ своего континентального шельфа де-факто подорвали «секторальный режим»²⁴⁸.

В этих условиях необходимо, на наш взгляд, признать допущенные ошибки. Органам законодательной и исполнительной власти приступить к их исправлению и минимизации негативных последствий. По мнению члена Совета Федерации, председателя Совета по Арктике и Антарктике Совета Федерации В.А. Штырова «оптимальным вариантом для России была бы договорённость о возврате к секторальному делению Арктики и закреплению за морями Лаптевых, Карским, Восточно-Сибирским и частью Чукотского (от острова Врангеля до Берингова пролива) статуса наших исторических вод»²⁴⁹.

Загрязнение российской части Арктики мусором от прежней хозяйственной деятельности, а также затопленными в арктических водах СССР/Россией радиоактивными объектами может стать поводом для спекуляций и нападок на РФ со стороны западных стран по причине неспособности нашей страны обеспечить экологическую безопасность региона. В современных сложных политических условиях они системно используют экологические проблемы в качестве предлога для создания репутационных проблем и трудностей для России, что может стать поводом для покушения на суверенитет российского государства в Арктике.

Российская Федерация была, есть и останется крупнейшим арктическим государством мира. Любые попытки решать проблемы Арктики без партнёрства с Россией или тем более вопреки её интересам контрпродуктивны. Это реальность, с которой не могут не считаться все те, кто искренне стремится эффективно решать проблемы современной Арктики в интересах международного сообщества государств на базе действующих норм международного права и с неременным учётом вытекающих из них законных прав РФ.

В этих условиях первостепенной задачей для России в вопро-

²⁴⁸ Лабецкая Е.О. Трансарктика в контексте российских приоритетов. Мировая экономика и международные отношения. 2015, № 2. С. 111.

²⁴⁹ Штыров В.А. Арктика. Величие проекта. Наш современник. 2018. № 4. С. 128.

се сохранения и расширения своего суверенитета над частью Арктического региона для дальнейшего изучения, разведывания, добычи и использования богатств Арктики является недопущение обострения дремлющего конфликта в регионе. Для защиты своих национальных интересов наша страна должна приложить все силы к развитию арктической инфраструктуры для расширения своего влияния. Это позволит упрочить российские позиции и сдерживать «борьбу за Арктику» в рамках дипломатического сотрудничества на полях ООН и других различных форумов.

ГЛАВА 16. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СУВЕРЕНИТЕТ, БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРОТЕКЦИОНИЗМ*

Экономический суверенитет и экономическая безопасность

Экономический суверенитет любого государства представляет собой его способность самостоятельно принимать важнейшие экономические решения в интересах собственного народа, невзирая на препятствующее этому давление со стороны других государств, организаций и лиц.

В мире нет таких стран, которые обладают абсолютным суверенитетом, поскольку их экономическая деятельность неизбежно испытывает всевозможного рода ограничения: международные договоры; нарастающая в связи с глобализацией экономическая взаимозависимость государств; внедрение в национальную экономику капитала международных корпораций, влияющих на экономические решения, принимаемые на государственном уровне; участие в интеграционных группировках и т.д. Поэтому речь можно вести лишь об относительном суверенитете, степень которого не одинакова в разных странах. Одни обладают большей независимостью в принятии решений, другие – меньшей, третьи почти её не имеют, подчинив основы своей экономической политики рекомендациям международных экономических структур, как это сделали, в частности, современная Украина или Россия 1990-х гг.

Относителен, безусловно, и экономический суверенитет государств – членов Евросоюза. Кроме всего прочего, он ограничен уже потому, что они передали право принятия части важных экономических решений общим органам управления ЕС. Ещё в большей степени ограничен суверенитет слабых в экономическом отношении государств регионального объединения. Одной из причин этого служит, например, их финансовая зависимость от полу-

* Бажан Анатолий Иванович, д.э.н., главный научный сотрудник, руководитель Отдела экономических исследований ИЕ РАН.

чаемых из фондов ЕС дотаций, что вынуждает нередко следовать даже невыгодным для себя установкам Брюсселя под угрозой прекращения финансирования.

Характерен пример Греции. Её государственный долг за последние 10 лет существенно возрос – частично вследствие навязанных Евросоюзом рекомендаций по ограничению развития традиционных для страны отраслей экономики – судостроения и сельского хозяйства.

В то же время в рамках Евросоюза хозяйственно-политический суверенитет таких экономически мощных стран Западной Европы как Германия, Франция и Великобритания фактически существенно выше по сравнению с суверенитетом Греции или государств – членов ЕС из Восточной Европы, поскольку они имеют больше возможностей отстаивать свои интересы на уровне центральных органов управления объединением.

Суверенитет того или иного уровня объективно необходим любой стране по одной простой причине: он даёт возможность, при правильной экономической политике, обеспечивать национальную экономическую безопасность. Последняя означает защищённость жизненно важных для государства экономических интересов. Теоретически, чем больший суверенитет, тем более оно способно предпринять действия на пользу национальной экономике.

Сам термин «национальная экономическая безопасность» впервые появился на государственном уровне в США в 1930-х гг., когда разразилась «Великая депрессия», породившая в стране беспрецедентную безработицу. В послании президента Ф. Рузвельта сложившаяся в экономике ситуация была охарактеризована как угроза национальной экономической безопасности. В целях решения нарастающих хозяйственных проблем была разработана и специальным правительственным органом (Федеральным органом экономической безопасности) осуществлялась Программа государственного регулирования национальной экономики.

В зависимости от конкретных условий той или иной страны экономическая безопасность обеспечивается с помощью различных мер и форм экономической политики.

В Европе пионером в разработке специального государствен-

ного документа, посвящённого этому вопросу, стала Франция, где в 1964 г. был принят Закон о национальной безопасности. Он нацеливал государственные органы на реализацию широкого круга важнейших политических и социально-экономических интересов страны, среди которых фигурировали такие как защита населения, развитие хозяйственной активности, обеспечение свободы коммуникаций и внешней торговли, безопасности морских путей и др.

В ФРГ интересы страны, которые отнесены к области национальной безопасности, отражены в соответствующей директиве Министерства обороны, а также принятой в 2006 г. Белой книге «О политике безопасности Германии и будущем бундесвера», где, кроме положений политического и военного характера, перечисляются императивы, относящиеся к национальной экономике: обеспечение экономического роста и социального прогресса, «содействие развитию свободной и беспрепятственной международной торговли как основы... благосостояния, а также помощь в преодолении разрыва между бедными и богатыми регионами мира», защита от возможного использования другими странами экономического шантажа²⁵⁰.

В Великобритании, как в Германии и Франции, политика экономической безопасности сформулирована в едином документе, где излагается в целом стратегия национальной безопасности страны. Здесь на уровне правительства принято решение обновлять стратегию национальной безопасности каждые 5 лет. Последний её вариант опубликован в 2015 г., утверждён кабинетом министров в виде документа под названием «Стратегия национальной безопасности и стратегической обороны и Обзор безопасности 2015»²⁵¹. Рассмотрим вкратце детали этой стратегии. В документе подчёркнуто, что цель стратегии – защитить насе-

²⁵⁰ Федеральное министерство обороны. Белая книга 2006 о политике безопасности Германии и будущем бундесвера. URL: <http://lib.knigi-x.ru/23raznoe/187964-1-federalnoe-ministerstvo-oboroni-belaya-kniga-2006-politike-bezopasnosti-germanii-buduschem-bunde.php/> (дата обращения: 28.11.2018 г.).

²⁵¹ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty. November 2015. Printed in the UK for The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. URL: www.gov.uk/government/publications (дата обращения: 28.11.2018 г.).

ление и британские ценности, обеспечить процветание страны и влияние на мировые процессы.

Выделяется роль экономической безопасности как основы национальной безопасности. Утверждается, что в этом отношении происходят позитивные изменения. С 2010 г. страна начала жить по средствам, не наращивая своего государственного долга, добилась относительно высоких темпов экономического роста, что позволило инвестировать значительную часть национального ВВП в оборону и ряд проектов за границей в целях укрепления безопасности страны и её процветания.

Стратегия национальной безопасности в текущий пятилетний срок согласно документу будет направлена:

- на укрепление вооружённых сил, службы безопасности и разведки, чтобы обеспечить им, в кооперации с союзниками, возможности для сдерживания и поражения противников Британии;

- усиление влияния в мире британской мягкой силы, за счёт наращивания дипломатической активности, повышения эффективности работы государственных информационных каналов (например, всемирной службы BBC), использования других возможностей;

- увеличение инвестирования в существующие союзы с участием Британии, включая НАТО;

- формирование более тесных связей с быстрорастущими в экономическом отношении державами;

- укрепление внутренней устойчивости общества и правоохранительного потенциала;

- решение глобальных проблем, которые всё более затрагивают предпринимательские круги и население в целом.

Отдельная, шестая глава документа непосредственно посвящена задачам обеспечения экономической безопасности. Здесь излагаются положения о том, каким образом правительство предполагает содействовать экономической безопасности, в том числе за счёт поддержки хозяйственно-политических реформ на международном уровне и укрепления отношений с развивающимися экономиками. Большое внимание уделяется продвижению в производство инноваций, чтобы усилить их вклад в национальную безопасность. Предполагается также развивать оборонную про-

мышленность и производство материалов для полиции и специальных служб внутренней безопасности. Основные меры стимулирования – государственная поддержка экспорта вооружений и специальных средств, а также инвестиции в профессиональную подготовку и обучение соответствующего персонала.

Укрепление экономической безопасности правительство Британии связывает, прежде всего, с выполнением долгосрочного плана на сокращение вдвое по сравнению с 2010 г. дефицита государственного бюджета, что должно позволить увеличить вложение средств на развитие экономического и оборонного потенциала.

Другая цель – повысить эффективность экономики, благосостояние граждан и уровень занятости за счёт поощрения долгосрочных инвестиций в частный сектор. Среди предусмотренных мер: принятие фискальной хартии, которая предусматривает постоянный профицит государственного бюджета; на этой основе приведение в порядок финансов страны в целом; вложение государственных средств в экономику для совершенствования и расширения инфраструктуры; использование налоговой системы для стимулирования частных инвестиций; создание более эффективной системы образования населения и обучения профессиональным навыкам.

Своеобразно трактуется значение деятельности британских структур за рубежом для укрепления экономической безопасности страны. Стратегия предписывает им пропагандировать основанный на правилах международный порядок, содействовать развитию открытым и растущим рынкам, повышению эффективности международных организаций. Как предполагается, эта деятельность будет способствовать процветанию и росту мировой экономики, что обеспечит увеличение британского экспорта и отдачу от британских инвестиций за рубежом.

Большое место в стратегии занимают вопросы создания взаимовыгодных, долгосрочных и устойчивых отношений с развивающимися странами (включая страны с формирующимися рынками), доля которых в мировом производстве неуклонно растёт в связи с высокими темпами экономического роста в этих государствах. Документ объявляет о поддержке Британией реформ в раз-

вивающихся странах, которые будут стимулировать экономический рост.

Одна из форм такой поддержки – инвестиции за счёт создаваемого с участием государства и частных компаний Фонда процветания в размере 1,3 млрд фунтов стерлингов для содействия развитию, проведению экономических реформ в целях улучшения делового климата, повышения конкурентоспособности и функционирования рынков, трансформации энергетического и финансового секторов, совершенствованию налоговых систем, а также расширению возможностей правительств-партнёров в борьбе с коррупцией и уклонением от уплаты налогов. Отмечается, что помимо помощи в сокращении бедности в странах-получателях, эти реформы создадут возможности для расширения международного бизнеса, включая британские компании. Другая форма – государственные инвестиции, осуществляемые непосредственно правительственной структурой (Департаментом по международному развитию) в экономику наиболее бедных стран. Указанные инвестиции составят почти 30% от объёма вложений, предусмотренных двусторонними программами.

Налаживая связи со странами развивающегося мира, согласно стратегии национальной безопасности, Британия ставит также целью использовать своё влияние для создания открытых рынков и поощрять крупнейшие державы к взаимодействию в соответствии с правилами международного порядка, как его понимают власти туманного Альбиона. Фактически это означает, что она проводит на международной арене политику свободного доступа международных корпораций, в том числе локализованных на её территории, на рынки развивающихся стран.

При анализе стратегий экономической безопасности высокоразвитых стран Европы, впрочем, и подобных документов любой страны Запада, обращает на себя внимание тот факт, что они имеют двойное назначение. С одной стороны, они должны направлять деятельность правительства на предотвращение реальных угроз экономике страны, а с другой стороны, для партий, стоящих у власти (под руководством которых разрабатываются и принимаются документы), они имеют важное значение в плане пропагандистского воздействия на электорат, а также на международ-

ные бизнес-структуры, поддержка которых для власти, чрезвычайно важна, особенно в периоды избирательных компаний. Это двойственное назначение в ряде случаев порождает несоответствие между принятым документом и реальными действиями правительства.

Так, Великобритания в своей стратегии провозглашает открытость рынков, а на деле принимает решение о брекзите, то есть покидает самый открытый в мире рынок. Она проповедует открытость мировых рынков в целях экономической безопасности страны, но на деле открытость грозит её безопасности, поскольку британский бизнес всё более проигрывает конкуренцию предприятиям Китая и других стран Юго-Восточной Азии. Это побуждает думать, что Британия может последовать за Америкой, усилив таможенные ограничения во взаимоотношениях с экономиками, грозящими ей разрушительной конкуренцией.

Проведённый выше краткий ретроспективный анализ стратегий национальной безопасности крупнейших стран Западной Европы показывает одну весьма важную особенность – государства, преследующие цель обеспечить экономическую безопасность собственной страны, прибегают к мерам, которые покровительствуют развитию бизнеса, локализованного на их территории. Отсюда следует вывод: стратегии национальной экономической безопасности и действия правительств с целью их реализации представляют собой определённые формы протекционизма. При этом экономический суверенитет создаёт лишь предпосылки для обеспечения экономической безопасности. Важными условиями последней являются также выбор используемых стратегий и достаточная эффективность применяемой экономической политики.

Протекционизм

Обычно протекционизм противопоставляют глобализму. В таком случае его рассматривают как антипод последнему, как некий антиглобализм. Несмотря на то, что такое противопоставление весьма спорно, оно получило довольно широкое распространение не только в СМИ, но и в научной среде. Например, в 2018 г. в Москве в рамках Московского экономического форума состоялась дискуссия на тему: «Глобализм или протекционизм», где са-

мо название направляло обсуждение на анализ этого противопоставления²⁵². Почти под таким же названием («Глобализм vs протекционизм: новые тенденции развития мировой экономики») 5 июня 2018 г. была проведена международная конференция в Российском институте стратегических исследований, одним из докладчиков которого был автор настоящей главы²⁵³.

Когда говорят о глобализме, то, прежде всего, подразумевают глобализацию мировой экономики, что означает усиление взаимосвязи и взаимозависимостей между странами мира в результате расширения обмена товарами, услугами, капиталами, технологиями, в том числе информационными и цифровыми. Что касается протекционизма, то это защита государством отечественных производителей с помощью различных мер экономической политики от угроз уничтожения со стороны конкурентов на мировом и отечественных рынках. Такая защита может, конечно, противодействовать глобализму, но может также привести к росту объёмов обмена результатами деятельности в мировом масштабе (то есть усилению глобализма), если направлена, скажем, на стимулирование экспортных возможностей страны. Всё зависит от целей и характера протекционистских мер.

Поэтому протекционизму противостоит не глобализация, а либерализация экономики, снятие всех национальных границ на пути движения товаров, капиталов, услуг. Иными словами, антипод протекционизма – определённый способ осуществления глобализации, который может быть определён как глобализация либеральная. Другой способ – глобализация с элементами протекционизма.

Приведём известный пример: Китай до сих пор всемерно развивает экспорт своей продукции, используя западные технологии, всё более увеличивая тем самым своё участие в мировой экономике, применяя валютные протекционистские ограничения, поддерживая заниженный курс китайской валюты. В результате он стал крупнейшим глобальным игроком мировой экономики.

²⁵² См.: Moscow Economic Forum. МЭФ-2018: глобализм или протекционизм? URL: <http://me-forum.ru/media/news/8458/> (дата обращения: 28.11.2018 г.).

²⁵³ См.: Глобализм vs протекционизм: новые тенденции развития мировой экономики. Российский институт стратегических исследований. Новости, 06.06.2018. URL: <https://riss.ru/events/51339/> (дата обращения: 28.11.2018 г.).

Или другой пример: используя тарифные и нетарифные ограничения на импорт, многие государства стимулируют тем самым международные корпорации вместо расширения ввоза в страну товаров инвестировать средства в национальную экономику, включая её в мировые потоки международного капитала. Созданные в результате этого предприятия в большинстве случаев работают как на внутренний, так и на внешний рынок, а, следовательно, способствуют глобализации не только в форме взаимного инвестирования, но и путём наращивания мирового оборота товарной массы.

На практике, в реальной жизни, в каждой конкретной стране экономическая политика представляет собой сочетание определённых элементов либерализма и протекционизма. Даже в самых либеральных странах в той или иной степени используется протекционизм, когда, например, применяются таможенные тарифы на импортируемую продукцию, квоты на импорт или субсидируются в различных формах сельское хозяйство.

Главные источники и причины либерализма и протекционизма лежат в сфере экономических интересов. Идеология либерализма созрела на фоне формирования транснациональных корпораций, для которых открытые экономики служат условием развития и прибыльности. Под их воздействием находится значительная часть политической элиты основных мировых держав, что не может не влиять на государственную экономическую политику в направлении её либерализации. И всё же объективные государственные интересы не могут сосредотачиваться только на либерализации, поскольку от развития отечественной экономики зависит доход самого государства, благосостояние его граждан, их занятость трудом, поддержка населением правящих политических партий, что везде неизбежно требует особого государственного отношения к национальным производителям и применения к ним определённых мер государственного протекционизма.

Своеобразие текущей мировой ситуации состоит в том, что ей предшествовало доминирование в ведущих мировых державах идеологии и практики либерализма. Однако мировой финансово-экономический кризис нанёс сокрушительный удар по этой идео-

логии – безграничная свобода мирового финансового рынка привела к коллапсу финансово-банковской сферы и к стагнации производства в ведущих странах мира. В результате усилилась конкуренция между мировыми производителями. Для них жизненно важной становится помощь государства. Возрастает значение протекционистских мер.

Это также происходит и из-за неравномерного развития мирового хозяйства, что также усиливает международную конкуренцию. Старые, так называемые постиндустриальные экономики, утрачивают свои позиции на мировых рынках в результате торговой экспансии, в частности, экономик Юго-Восточной Азии. А это служит одним из источников роста дефицитов бюджетов и государственного долга, отрицательно влияющих на экономическое развитие стран золотого миллиарда, заставляет их искать помощь у государства. В результате там, где родилась идеология либерализма, сейчас начинает расцветать протекционизм. Примером этого являются не только США во главе с президентом Д. Трампом, но, я думаю, и Европа.

Прежде всего, брекзит – способ, который Британия, на наш взгляд, избрала, чтобы уйти от свободы общего рынка в Евросоюзе. Ведь на протяжении последних, по крайней мере, десяти лет эта страна имеет постоянный дефицит торгового баланса со странами ЕС. В последние три года он существенно превышал 100 млрд евро в год²⁵⁴. И это не только из-за проигрыша в конкурентной борьбе на общем рынке ЕС таким европейским лидерам как высокоразвитые Германия и Голландия, но и государствам, сравнительно недавно влившимся в европейское объединение, и составляющим так называемую Вишеградскую группу (Польша, Венгрия, Чехия и Словакия). Западные корпорации построили в Центральной Европе современные предприятия, которые стали теснить на общем рынке производителей, локализованных на самом Западе. Озабочилась не только Британия, но и Франция. Однако пока озабоченность последней проявилась лишь в форме

²⁵⁴ Eurostat. Table: Intra-EU28 trade, by Member State, total product. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?jsessionid=koI0dJE3CUms5U4FYZcwNn-9fV2R5mJqGFe6isi6GZIKaL39H0O!-1578133279?tab=table&plugin=1&pcode=tet00047&language=en> (дата обращения: 28.11.2018 г.).

призыва президента к французским автопроизводителям вернуть производство из Центральной Европы в альма-матер²⁵⁵. Но не исключено, что и эта страна в недалёком будущем покинет ЕС.

Значение брекзита состоит в том, что островное европейское государство, освободившись от навязанных ЕС правил торговли, будет самостоятельно оперировать средствами протекционизма, чтобы, с одной стороны, затормозить импорт, а с другой – увеличить экспорт. В ход пойдут не только манипуляции с таможенными тарифами, использование которых в значительных масштабах невозможно из-за правил ВТО, но и другие доступные меры.

Вообще, меры протекционизма включают в себя целый комплекс инструментов защиты национального хозяйства. Кроме тарифных и нетарифных ограничений, практикуемых во внешней торговле, к ним можно, в частности, отнести: финансовую поддержку государством национальных производителей и экспортёров; пропаганду и призывы властей отдавать предпочтение продуктам, производимым резидентами; введение порядка, при котором компании, получившие государственную поддержку, обязываются инвестировать свои средства исключительно на территории страны; управление курсом валюты; ограничение доступа иностранных рабочих на национальный рынок труда и др.

Примеров протекционизма множество. Так, японское правительство финансово поддерживает развитие экспорта автомобилей фирмой *Toyota*. Китай и Евросоюз предоставляют значительные субсидии и дотации сельскохозяйственным предприятиям. США и Объединённые Арабские Эмираты регулируют порядок увольнения сотрудников, работающих в частных компаниях; последних обязывают при сокращении численности работающих увольнять, в первую очередь, неграждан и сохранять, по возможности, рабочие места для граждан страны. Часто в случае экономической стагнации, падения темпов экономического роста государства стимулируют внутренний спрос за счёт увеличения расходов государственного бюджета. Национальное производство нередко поддерживается доступными кредитами.

²⁵⁵ Шишелина Л.Н. Формирование внешней политики Вишеградской группы на фоне председательства в Совете ЕС. Сборник статей. М., ИЕ РАН, 2017. С. 15.

Бум китайской экономики обусловлен не только заниженным курсом юаня, но и, не в последнюю очередь, доступностью кредитов, предоставляемых государственными банками в целях экономического роста. С этим, конечно, связано и такое негативное явление как высокий уровень невозврата займов в Поднебесной. Но власти Китая сознательно на это идут, поскольку развитие национальных предприятий для них – приоритетная задача.

Экономическая безопасность России

Что делать России в условиях явно обозначившейся тенденции к усилению протекционизма в мировой экономике? На наш взгляд, следует использовать весь возможный набор протекционистских инструментов (в рамках взятых международных обязательств), ибо в настоящее время они становятся важным условием поддержки конкурентоспособности отечественных производителей. Те страны, которые в достаточной степени не владеют этими мерами, оказываются в проигрыше, что грозит их экономической безопасности.

Другая причина – низкие в последние годы темпы роста экономики России и её высокая зависимость от экспорта энергетических ресурсов, что также существенно ослабляет экономическую безопасность страны. Для избавления от этого недуга президент РФ поставил весьма амбициозные задачи в его последнем (март 2018 г.) ежегодном послании Федеральному собранию. В нём, в частности, предполагается за короткий срок сделать рывок в экономическом развитии, преодолеть экономическое отставание от развитых мировых держав. «Россия, – сказал В.В. Путин, – должна не только прочно закрепиться в пятёрке крупнейших экономик мира, но и к середине следующего десятилетия увеличить ВВП на душу населения в полтора раза»²⁵⁶. Такая же, в сущности, цель была сформулирована и в Указе Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

На наш взгляд, реализовать эти амбициозные планы возмож-

²⁵⁶ Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 28.11.2018 г.).

но, если умно и правильно использовать элементы государственного протекционизма. Уверенности в этом придаёт история развития мирового хозяйства. Как справедливо заметил крупный российский специалист по проблемам мировой экономики В.П. Оболенский, «именно благодаря протекционистской политике в Западной Европе и США была создана крупная промышленность»²⁵⁷.

Наша страна постепенно овладевает этими инструментами. Западные санкции и наши антисанкции способствуют этому. Стимулирование развития сельского хозяйства (ограничение импорта из Европы, дотации и возмещение за счёт государственных средств процентов по предоставляемым сельскому хозяйству кредитам) даёт свои плоды. Реализуемые государственные программы по созданию объектов инфраструктуры, производств с высокими технологиями с участием государственного финансирования способствуют совершенствованию структуры национальной экономики и её росту.

Но остаётся и огромный резерв – использование адекватных кредитных рычагов в целях развития отечественного производства, как это делает Китай. В ручном управлении в России частично эта задача решается, когда по указанию правительства, а нередко и самого президента, банки с государственным участием (Госбанк, ВТБ, ВЭБ и др.) кредитуют те или иные важные для национальной экономики проекты. Однако недостаток такого подхода состоит в том, что он не может подвинуть частные коммерческие банки к активному финансированию развития страны в случае повышенных инвестиционных рисков, недостаточной отдачи от вложенных средств или отсутствия в достаточных объёмах источников пассива. Поэтому участие госбанков в инвестировании в государственные проекты на основе административного принуждения необходимо дополнить системой стимулирования частных коммерческих банков.

Одним из ключевых элементов такой системы могло бы стать введение порядка, когда центральный банк становится обязанным

²⁵⁷ Оболенский В.П. Протекционизм и свобода торговли в современном мире. Мировая экономика и международные отношения, 2013, № 12. С. 14.

в случае необходимости рефинансировать на льготных условиях и в определённых объёмах те коммерческие банки, которые кредитуют объекты, предусмотренные государственными программами развития²⁵⁸. Идея не новая, но свою эффективность она доказала на практике не только в современном Китае, но и в ряде стран Европы и в Японии в период реконструкции и модернизации экономики после Второй мировой войны.

Существенные изменения необходимы в российской денежно-кредитной политике в целом. Она нуждается в трансформировании, поскольку нередко становится тормозом развития отечественного производства. Дело в том, что введённый в действие в 2013 г. порядок таргетирования инфляции предполагает использование плавающего курса рубля, который, в условиях преобладания в российском экспорте энергоносителей, превратился в чрезвычайно изменчивый фактор из-за резких колебаний цен на мировых нефтяных и газовых рынках. Стали нередки и весьма глубокие падения курса рубля (в 2014 и 2018 гг.), что обогащает валютных спекулянтов, но снижает совокупный спрос на выпускаемую продукцию и чревато падением производства в стране.

Последний сценарий произошёл в 2014–2016 гг. К этому времени был отпущен в плавание валютный курс рубля. До этого он был регулируемый и поддерживаемый в случае необходимости валютными интервенциями. В 2014 г. были введены антироссийские санкции. Но это был не главный негативный фактор для валютного курса. Основную роль сыграли цены на энергоносители. Цена на нефть тогда обрушилась с высоты 105 долл. за баррель (в начале 2014 г.) до 30 долл. (в январе 2016 г.), что привело, в сочетании с введением санкций, к катастрофическому (более чем в два раза) снижению курса национальной валюты. Следует заметить, что примеры скачкообразного изменения нефтяных цен были и раньше. В частности, в период с 2007 по 2009 гг. они сначала взлетели с 50 до 140 долл. за бочку, затем резко сократились до 40 долл., а потом вновь немного поднялись. В то время, однако, это не привело к пропорциональному и резкому изменению

²⁵⁸ Более подробно см.: Бажан А.И. Денежно-кредитная политика и банки развития в России. Банковское дело, № 5, 2008. С. 39-42.

курса. Его колебания сглаживались, поскольку активно проводилась политика валютных интервенций.

Начиная с 2014 г., в условиях плавающего курса всё складывалось иначе. Поскольку курс обвалился, то внутренние цены пошли в гору, и в 2015 г. прирост потребительских цен составил 12,9%, хотя всюду применялось таргетирование, а Центральный банк поднял ставку до заоблачных высот. Рост внутрироссийских цен в результате быстрого падения курса рубля привёл к длительному, в течение трёх лет, снижению уровня реальных доходов населения, в том числе и доходов предпринимателей. Правительство и центральный банк могли бы компенсировать рост цен увеличением бюджетных расходов и достаточным расширением кредитования экономики под адекватные проценты, но не сделали этого. В результате в 2014 г. реальные доходы сократились на 0,7%, в 2015 г. – на 3,2%, в 2016 г. – на 5,9%. Это существенно уменьшило совокупный спрос на российском рынке, ввергло производство в кризис, хотя и умерило параметры инфляции в 2016–2017 гг.

Вывод из этого анализа следующий: современная политика наших денежных властей, состоящая в сочетании плавающего курса рубля и таргетирования инфляции, вредит экономическому развитию страны и противоречит государственной экономической политике ускорения экономического роста. Поэтому существенно важно вернуться к управляемому курсу рубля, отказавшись от таргетирования.

Целесообразно также обязать Банк России принимать во внимание то, каким образом его монетарная политика отражается на экономическом росте. Но для этого необходимо изменить действующее банковское законодательство, где перед денежно-кредитным регулированием поставлена лишь одна цель – обеспечение устойчивости национальной валюты. Изменения должны создать порядок, при котором монетарная политика не вредила бы, а помогала росту российской экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ*

Столь общепринятые в течение уже многих лет рассуждения о глобализации и глобальном мире неразрывно связаны с вопросом о механизмах управления ими. Неизбежно встаёт вопрос о субъектах международных отношений и, следовательно, о судьбах государства как основного строительного блока мировой политики. Понятие «государство» неотделимо от категории «суверенитет», другими словами – независимость де-юре и де-факто. Конечно, нельзя отождествлять суверенитет и независимость в её абсолютизированном смысле. В любые времена самые суверенные государственные образования, будь то империи или сверхдержавы, в той или иной степени зависели от внешнего мира. Но зависимость в таком понимании допускает размягчение суверенитета лишь до определённой степени, которая не затрагивает способность государства отстаивать свои коренные интересы.

На основе того, что беспрецедентный рост взаимосвязи в мире в последние десятилетия размывал суверенитет, делались выводы о закате самого феномена государства. Действительно, противоречие, на первый взгляд, очевидно: многие проблемы глобальные, а ключевые игроки локализованы в виде национальных государств как наследие искусства управления XIX–XX вв. Но действительно ли такое противоречие неизбежно? Стоит ли списывать со счетов институт национального государства как неспособный справиться с проблемами глобального мира? Занимают ли место государств какие-то другие институты?

Отчасти это так. Перестройка системы глобального регулирования и международных отношений, безусловно, делает государства всё больше уязвимыми с точки зрения их способности полностью контролировать ситуацию как внутреннюю, так и тем более внешнюю. Возникает ощущение, что ускользающий от них суверенитет частично переходит в распоряжение других субъек-

* Громыко Алексей Анатольевич, член-корреспондент РАН, директор ИЕ РАН.

тов мировой политики, включая бизнес-корпорации, неправительственные организации, международные союзы с наднациональными механизмами управления. На присвоение себе части суверенитета за счёт государств могут претендовать и такие источники угроз для законности, как транснациональные преступные группировки и международный терроризм. А некоторые из них пытаются приобрести признаки того же государства – примеры ИГИЛ или латиноамериканских наркокартелей показательны. Сами государства могут проводить политику дестабилизации суверенитета себе подобных, хотя делают это для укрепления своего собственного.

В дискуссии о государственном суверенитете в последние десятилетия всё большее место занимал феномен Европейского союза. Долгое время среди поклонников этой модели управления и контроля считалось само собой разумеющимся, что дуалистическая межгосударственная/наднациональная модель развития и управления может если не расширяться вечно, то стать образцом для подражания и воспроизводиться в других частях мира, не говоря уже о периферии самого Евросоюза. Такая модель не предусматривает в реалиях настоящего отмену института государства, однако ставит последнее в возрастающую зависимость от наднациональных структур, стимулирует его к передаче наверх всё большей части суверенитета.

Здесь мы имеем дело с качественно новым субъектом мировой политики. Потеря части независимости в пользу другого государства – явление давнее. Более того, суверенитетом можно не обладать вовсе, но продолжать формально пользоваться всей государственной атрибутикой – гимном, флагом, армией (которая существует пусть даже на бумаге), институтами президента, премьер-министра и т.д. Так, при анализе несостоявшегося, не говоря уже о «хрупком» государстве, это понятие всё равно продолжает применяться к определённой территории. Но в случае с ЕС речь идёт о возникновении нового института управления и контроля, к которому перетекает суверенитет государств, создававших или присоединившихся к нему. Этот увеличивающийся объём наднационального суверенитета покоится на феномене интеграционного права и многоуровневого управления.

Однако современная история показывает, что за пределами ЕС выводы о постепенном демонтаже института национального государства не обоснованы. Очевидно, что постмодернистские ожидания о его закате не оправдались. Крупнейшее геополитическое событие последних 30 лет – распад советского пространства – привело к резкому росту количества государств в мире. И с тех пор количество членов Организации Объединённых Наций только увеличивалось. Стремление к укреплению национальной, культурной, религиозной идентичности продолжает расти в разных частях света. Конечно, можно с полным правом задать вопрос, какая часть из появившихся в последние десятилетия государств обладает полноценным суверенитетом? Но такой же вопрос полностью применим и к многочисленным государствам, возникшим в результате антиколониальной борьбы. Какие бы здесь ни были пропорции, вряд ли возможно оспорить, что суверенитета в мире во второй половине XX столетия стало больше вместе с ростом количества независимых с формальной точки зрения стран.

Тезис о закате эпохи государственного суверенитета имеет в своём арсенале и другой аргумент: чем больше раздроблено мировое политическое пространство между растущим количеством государств, включая государства несостоявшиеся или «хрупкие», тем более востребованы наднациональные механизмы регулирования, которые, в свою очередь, по мере своего укрепления приводят к отмиранию суверенитета государств-наций. Но есть ли убедительные примеры таких механизмов кроме признанных межгосударственных объединений, например, ООН, «большая двадцатка» и пр.? Что предлагается взамен? Вариант однополярного мира? История полностью развеяла эти иллюзии. Вариант коллективного Запада во главе с США и ЕС? На фоне событий последних лет очевидно, что он также не осуществим. Современная история ЕС свидетельствует всё больше об уникальности этого проекта, а не о его универсальности.

Все другие широко обсуждаемые сценарии упорядочивания трансрегионального и мирового регулирования представляют собой различные комбинации из государств: либо обновлённая биполярность – США и Китай, либо различные геометрические фигуры: треугольники «Китай – Россия – США», «ЕС – Россия – Ки-

тай», «США – Китай – ЕС», «Россия – Индия – Китай», пятиугольник БРИКС и т.д. ЕС в них присутствует, но в одном ряду с государствами. Есть и более экзотические концепции, например, «неосредневековая модель управления», с помощью которой якобы можно избавиться как от изжившего себя ЕС, так и от института национального государства.

Его критики, а значит и критики суверенитета, чаще всего указывают на две опасности: первая – в основе государства лежит национализм, который принёс столько бед Европе; вторая – отдельные государства и даже их группы не способны решать глобальные проблемы. Но национализм многолик; он может быть и агрессивным и просвещённым, и в последнем случае правильно говорить о «национальном самосознании». Что касается способности к управлению, то вновь встаёт тема альтернативы. На сегодня Евросоюз – единственный наднациональный претендент на эту роль. Но даже в этом случае ни одна страна член ЕС никогда не предлагала упразднить институт государства.

Другой контраргумент в пользу его сохранения в качестве ведущего субъекта международных отношений и глобального регулирования – это легитимность и демократия. Пока нет убедительного ответа на вопрос, как обеспечить два последних принципа вне рамок классического государственного образования. Теоретически для его противников решением могло бы стать создание укрупнённых суперфедераций, что во многом и является целью европейских федералистов. Речь идёт о воссоздании института ненационального постгосударства, обладающего, впрочем, классической атрибутикой суверенитета.

Однако для Евросоюза эта задача оказалась трудновыполнимой, в первую очередь из-за проблемы демократического дефицита. Попытки Брюсселя создать общеевропейскую политику с наднациональной партийно-политической системой пока принесли лишь скромные плоды. Если бы даже в лице ЕС возникла суперфедерация, то на сегодняшний день она бы достигла пределов расширения. Судя по всему, если появление такого постгосударства – нового субъекта мировой политики и возможно, то только с помощью авторитарных или диктаторских методов. Допустим, это всё же произошло. Но и в таком случае новое образование,

созданное на базе нынешнего ЕС, осталось бы в окружении национальных государств, большинство из которых не собираются расставаться со своим суверенитетом.

* * *

В ходе современной мировой истории разнообразие механизмов государственного и наднационального управления значительно усилилось. Появились новые субъекты мировой политики. Понятия суверенитета и независимости стали более эластичными и многосложными. Однако и в первой трети XXI в. очевидно, что заменить государство в качестве точки опоры глобального управления невозможно. Не менее важно, что суверенитет обрёл новые качества. Чтобы быть успешным, государство должно обладать восприимчивостью и открытостью окружающему миру. Чтобы быть устойчивым, ему необходим широкий инструментарий, в котором жёсткая сила не всегда первый козырь. Защищать свою независимость означает иметь существенное число союзников. Наконец, суверенитет лишь укрепляется, когда обладающее им государство становится сердцевиной системы региональной, трансрегиональной и глобальной взаимозависимости.

Научное издание

**Защита государственного
суверенитета – опыт Евросоюза
и европейских стран**

Ответственный редактор: В.Б. Белов
Редактор: Е.В. Дрожжина
Верстка: Е.В. Дрожжина
Художник: Е.А. Ильин

Подписано в печать 21 декабря 2018 г.
Формат 60х90 1/16
Усл. печ.л. 12,75. Тираж 500 экз.
Заказ

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук
125009 Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11., стр. 3
Тел.: 495-692-10-51, факс: 495-629-92-96
E-mail: europa-ins@mail.ru
Web: <http://www.instituteofeurope.ru>

Издательство «Весь Мир»
109544, г. Москва, ул. Б. Андроньевская д. 5, стр. 1
Тел./факс: (495) 632-47-04, 632-47-06, (495) 678-43-18
E-mail: info@vesmirbooks.ru
Web: <http://vesmirbooks.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Паблит»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1, Тел.: (495) 230-20-52

В научной монографии авторского коллектива Института Европы РАН рассматриваются вопросы суверенитета Евросоюза, ведущих европейских (Германии, Франции, Великобритании, Италии, Австрии, Швеции, Венгрии, Польши, Словакии, Чехии) и балканских стран. Особое внимание уделяется проблеме комплексной защиты государственной независимости, в т.ч. в сфере внешнеполитической, хозяйственной и энергетической безопасности. Исследуется соотношение национального и наднационального факторов в госсuverенитете, ставится вопрос о взаимосвязи национального суверенитета и европейской идентичности в будущей безопасности ЕС. Впервые анализируются механизм «Блокирующего регламента» ЕС, вопросы отношения к проблеме суверенитета ведущих общеевропейских политических партий и их фракций в Европейском парламенте, а также суверенные права государств в борьбе с коррупцией и роль проекта «Северный поток – 2» в обеспечении энергетического суверенитета Европы и ФРГ. Рассматриваются аспекты проблемы национального суверенитета в контексте ситуации в Арктике.