

**Федеральное государственное бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы Российской академии наук**

---

**Будущее  
Большой Европы  
Перспективы развития  
макрорегиона**

---

**Под редакцией  
М.В. Ведерникова, А.К. Ивановой**

**Москва • Санкт-Петербург  
ИЕ РАН    Нестор-История  
2020**

УДК [327+339.924](4:4/5)

ББК 66.4(4),60,9(051),01

Б90

Научный руководитель проекта *Р.Н. Лункин*

Ответственные редакторы: *М.В. Ведерников, А.К. Иванова*

Научные редакторы: *П.П. Тимофеев, П.В. Осколков*

Редактор-корректор: *Е.В. Дрожжина*

Рецензенты:

д.полит.н. *А.А. Канунников*, к.полит.н. *А.И. Тэвдой-Бурмули*

Будущее Большой Европы. Перспективы развития макрорегиона = The Future of Greater Europe Perspectives on Macro-Regional Development : [монография] / [Годованюк К.А., Тимофеев П.П., Осколков П.В. и др.] ; под ред. М.В. Ведерникова, А.К. Ивановой. – М. : ИЕ РАН ; СПб. : Нестор-История, 2020. – 316 с. – Парал тит. л. англ. – DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/978-5-98163-166-5>. ISBN 978-5-98163-166-5 (ИЕ РАН), ISBN 978-5-44691-866-9 (Нестор-История).

Данная коллективная монография представляет междисциплинарный анализ современных процессов на пространстве макрорегиона Большая Европа. В работе даны оценки и рекомендации по определению наиболее перспективных направлений сотрудничества для стран евразийского континента. В центре исследования – анализ актуального состояния региона с точки зрения тенденций глобализации и комплексного взаимодействия двух интеграционных объединений: ЕС и ЕАЭС. Проанализированы экономические, институциональные и политические аспекты региональной интеграции, а также вопросы развития системы международной безопасности. Научный проект реализован по инициативе Советов молодых учёных ИЕ РАН и ИМЭМО РАН.

Авторский коллектив монографии:

*Годованюк К.А., Тимофеев П.П., Осколков П.В., Охошин О.В.,  
Ведерников М.В., Цвык А.В., Невская А.А., Сергеев Е.А., Шейн С.А.,  
Соколов А.П., Кутырев Г.И., Боляшов А.С., Доманов А.О., Юшков И.В.,  
Сайфуллин Э.К., Иванова А.К., Айвазян А.С., Дридгер Й., Воробьев П.С.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/978-5-98163-166-5>

ISBN 978544691866-9



9 785446 918669

© ИЕ РАН, 2020

© Издательство Нестор-История, 2020

**Russian Academy of Sciences**

**Institute of Europe RAS**

---

# **The Future of Greater Europe**

**Perspectives on Macro-Regional  
Development**

---

**Edited by  
Mikhail Vedernikov & Anna Ivanova**

**Moscow • St.-Petersburg  
IE RAS      Nestor-Historia  
2020**

Данная монография представляет собой результат совместной работы научных коллективов ведущих российских и зарубежных исследовательских центров и вузов. Продолжая исследования предшественников о развитии и кризисах на территории Европы и ближнего зарубежья, этот труд призван представить собственный взгляд на будущее макрорегиона Большая Европа.

Основной вопрос, которым задаются авторы монографии – в каких условиях страны Большой Европы могли бы развиваться наиболее благополучно? Какие направления региональной интеграции (или дезинтеграции) должны были бы получить наибольшее внимание при выборе долгосрочной стратегии развития, в первую очередь внутри ЕС и ЕАЭС? Для того чтобы приблизиться к ответу на этот непростой вопрос, предстоит проанализировать интеграционные процессы в регионе, определить основные вызовы и точки бифуркации. Специфика поставленной задачи предполагает проведение фундаментального анализа значительного числа явлений общественной жизни, которые сложно не только обобщить, но и изложить в одной книге. Авторы монографии сконцентрировались на ряде основополагающих и наиболее актуальных вопросов интеграции, которые в первую очередь требуют оценки и осмысления.

Исследовательский коллектив представляют научные сотрудники следующих учреждений: Институт Европы РАН, НИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, МГУ им. М.В. Ломоносова, МГИМО МИД России, НИУ Высшая школа экономики, Российский университет дружбы народов, Финансовый университет при Правительстве РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Европейский Университет-Институт (Италия), Университет Билефельда (ФРГ).

Авторский коллектив выражает благодарность  
Г.В. Гуляеву, К.В. Фомкиной, Н.В. Гавриленко,  
И.А. Тимошенко и Кайлу-Джозефу Брайанту  
за участие в подготовке монографии.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	7
Глава 1. История и современность идеи Большой Европы.....	13
<b>РАЗДЕЛ I</b>	
<b>ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ</b> .....	28
Глава 2. Конструируя «постсоветское пространство».....	28
Глава 3. Формирование евразийского интеграционного правопорядка.....	41
Глава 4. Потенциал гуманитарной политики ЕАЭС. Права человека и человеческое достоинство.....	53
Глава 5. Энергетическая политика и политизация энергетики в Большой Европе.....	68
Глава 6. Экономическая инфраструктура как основа сотрудничества ЕС и ЕАЭС.....	86
Глава 7. Противоречия фискального регулирования интеграционных объединений.....	100
<b>РАЗДЕЛ II</b>	
<b>ДИЛЕММЫ ИНТЕГРАЦИИ</b> .....	115
Глава 8. Позиционирование противников интеграции на примере евроскептических партий.....	115
Глава 9. Амбивалентность эффектов правого популизма: на примере демократических институтов стран ЕС.....	127
Глава 10. «Выход» из интеграционного объединения: пример Великобритании.....	139
Глава 11. Этнорегиональный конфликт в контексте интеграции: пример Северной Ирландии.....	157
Глава 12. Многовекторная политика Армении: «интеграция интеграций»?.....	174
Глава 13. На границе интеграций: многовекторная политика Беларуси.....	185

<b>РАЗДЕЛ III</b>	
<b>ОБЩИЕ ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	
<b>В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ</b> .....	204
Глава 14. Институциональные вызовы для построения системы безопасности в Большой Европе.....	204
Глава 15. Французская стратегия еврообороны и отношения с Россией.....	227
Глава 16. Позиция ФРГ по вопросам безопасности в Большой Европе.....	242
Глава 17. Потенциал совместных инициатив франко-германского тандема для Большой Европы.....	253
Глава 18. Великобритания в системе безопасности Большой Европы: фактор брекзита и отношения с Россией.....	272
Заключение.....	294
Список литературы.....	300
Об авторах.....	314

## ВВЕДЕНИЕ

Холодная война завершилась, но события конца 1980-х – 1990-х гг., и прежде всего распад Советского Союза и социалистического блока, оставили после себя известное множество нерешённых вопросов о дальнейшем сосуществовании в регионе. Одни из них вскоре вылились в вооружённые столкновения, превратившись в затяжные и тлеющие конфликты; другие же – обрели латентную форму, но не исчезли. На рубеже 20-х гг. XXI в. мы наблюдаем новые и новые сигналы к росту конфликтного потенциала. Мирное население оказывается невольно вовлечённым во всё формы противостояния: от культурной и идеологической вплоть до вооружённой конфронтации.

Образовавшиеся независимые государства оказались перед лицом серьёзных геополитических, культурных и социально-экономических вызовов. Будучи прежде интегрированными в единое обособленное хозяйственное пространство, они испытали необходимость в пересмотре своей экономической политики, переходе к иному типу хозяйственных отношений и в развитии внешнеэкономических связей, прежде всего, привлечении инвестиций в модернизацию экономики, и даже нацистроительстве.

В условиях растущей международной конкуренции переходная экономика, будучи менее устойчивой, неминуемо сталкивается с классическими проблемами глобализации. В первую очередь это относится к известной дихотомии «центр – периферия», а именно утечке из региона капитала (как финансового, так и человеческого). Подобные тенденции проявляются в границах бывшего соцлагеря, не исключая Россию и территорию бывшей ГДР. Отдаляя взгляд от каждой отдельно взятой страны, мы наблюдаем уже целый макрорегион, ресурсы которого во многом устремлены с Востока на Запад. Этот фактор глобализации становится катализатором опустошения национального богатства, а также ресурсов, необходимых для эффективного перехода к рыночной экономике и противостояния внутреннему разложению государ-

ства, популистских и радикальных движений.

В то же время на Западе сформировались мощные конкурентоспособные экономические центры, выстраивающие вокруг себя благоприятную инвестиционную среду. До сих пор линия раздела, проходившая между двумя блоками в период противостояния капиталистической и коммунистической концепций, незримо очерчивает страны с переходным типом экономики и схожими проблемами, затрагивающими в том числе ценностный конфликт и поиск национальной идентичности.

Однако время неумолимо мчится вперёд, вновь подталкивая государства к гомогенизации политических устремлений. И хотя конвергенция, соблюдение принципов открытой экономики, вовлечённость в международное разделение труда – это задачи, которые затрагивают непосредственно вопросы протекционизма и защиты своих национальных интересов, инновационная и технологическая трансформация мировой экономики требует от её акторов новых форм взаимодействия, одновременно укрепляя их взаимозависимость. Регулирование и ограничительные меры становятся менее эффективными, если проводятся обособленно от стран-партнёров. Так, желание национальных правительств сократить экономические риски в рамках глобальной конкуренции за ресурсы подводят их к идее формирования совместно со своими соседями общих законодательных ограничений.

В этом контексте примечательно, что формируемое ранее на просторах Западной и Центральной Европы политико-экономическое пространство, создавая вокруг себя всё большее количество собственных институциональных практик, с одной стороны, усилило взаимопроникновение и взаимосвязи внутри интеграционной группировки<sup>1</sup>, с другой – стало и становится, хотя и более привлекательным, но всё более «закрытым» или всё более «труднодостижимым»<sup>2</sup> для присоединения *новых* членов, которым толь-

---

<sup>1</sup> Об особенностях углубления и расширения интеграции см.: Борко Ю.А. Взаимосвязь процессов расширения и углубления интеграции // Расширение Европейского союза и Россия. Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: 2005. С. 11–42; Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010.

<sup>2</sup> Подробнее о некоторых аспектах расширения ЕС на Восток см: *Тэвдой-Бур-*

ко предстоит гармонизировать своё законодательство в соответствии с растущим сводом правил, установленных внутри этого пространства.

Подобная «закрытость» сама по себе становится стимулирующим фактором для появления новых обособленных объединений, аналогично стремящихся не потерять конкурентный потенциал. Так, Россия применила модель Единого внутреннего рынка ЕС для выстраивания отношений со странами ближнего зарубежья, «в частности, по подобию был создан Таможенный Союз России, Беларуси и Казахстана»<sup>3</sup>. Форсированное создание ЕАЭС на фоне угрозы изменения торгового режима с Украиной также можно отнести к признаку «зеркального протекционизма»<sup>4</sup>.

Как оценить подобное явление с точки зрения сокращения конфликтного потенциала? При определённом сценарии такие тенденции обращают вспять процессы дефрагментации макрорегиона и размывают идею успешной «многовекторной» интеграции на пространстве Евразии, так как чем сильнее у разных интеграционных группировок на континенте (и даже за его пределами) будет отличаться уровень взаимопроникновения («глубина» интеграции), тем сложнее будет национальному государству соблюсти требования двух и более объединений одновременно.

Следовательно, характер норм и принципов, выстраиваемых внутри каждого отдельно взятого интеграционного проекта на пространстве Евразии, впоследствии будет определять общий уровень взаимопроникновения хозяйствующих единиц всего региона. Чем больше усилий различные интеграционные группировки будут принимать для создания уникальной неинтегрируемой институциональной среды, тем сложнее странам будет как выходить, так и подключаться к интеграционному процессу.

Подобная гипотеза возвращает нас к мысли о блоковом размежевании, где противостояние и конкуренция за привлечение как можно большего числа участников в блок стали причиной затяж-

---

мули А.И. «Велосипедист на болоте»: уроки и перспективы расширения ЕС в XXI в. // Вестник МГИМО. 2013. №4 (31). С. 106-112.

<sup>3</sup> Кондратьева Н.Б. Европейский союз: становление единого рынка. М.: ИЕ РАН, 2017. С. 9.

<sup>4</sup> Там же. С. 9.

ных конфликтов (например, корейский вопрос)<sup>5</sup> и появления впоследствии экономических аутсайдеров (на сегодняшний день одна из наиболее экономически успешных стран, ранее входивших в СЭВ, – Польша. Спустя более 20 лет системной трансформации эта страна не достигла среднего уровня экономического развития по ЕС: в 2017 г. показатель ВВП на душу населения составлял всего 65,6% от уровня ЕС-15<sup>6</sup>).

С другой стороны, если рассматривать интеграционные инициативы как способ экономического выравнивания региона и повышения благополучия всех его хозяйствующих субъектов, то опыт Европейского союза указывает на некоторые преимущества разноскоростной интеграции<sup>7</sup> как естественного желания преодолеть фактическую экономическую и институциональную эрозию среди участников одного объединения. Возможно ли экстраполировать принцип разноскоростной интеграции на уровень всего евразийского макрорегиона? Будет ли он эффективен вне рамок одного интеграционного проекта? А главное, возможно ли сформировать в национальных государствах общее представление о необходимости «интеграционного разнообразия»?

Вероятно, для сокращения конфликтного потенциала на континенте необходимо ясное понимание общей долгосрочной цели регионального развития и образа будущего, без которых импульсивность недалёковидных политиков и рост популизма как результат страха и неопределённости продолжают тормозить подлинно эффективные интеграционные инициативы. Но очевиден ли этот «общий» вектор интеграции? Существует ли такая интеграционная стратегия, которая способствовала бы здоровой конкуренции между самими интеграционными группировками, и может

---

<sup>5</sup> Об этапах развития ЕС в условиях биполярного мира см.: *Борко Ю.А. Буторина О.В.*, История развития Европейского союза: учебник под ред. О.В. Буториной, М.: Издательский дом «Деловая литература», 2011. С. 81-117.

<sup>6</sup> *Синицина И.С.* Польша: пути поддержания устойчивого экономического роста // Проблемы экономического роста в странах Центрально-Восточной Европы в условиях новой реальности в мировой экономике. Ред. Н.В.Куликова. М.: Институт экономики РАН, 2019. С. 185.

<sup>7</sup> Подробнее о практике разноскоростной интеграции в ЕС: *Бабынина Л.О.* Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения. Москва: URSS, 2012.

ли она впоследствии стимулировать двустороннее (или многостороннее) взаимодействие интеграций, не повторяя сюжет межблокового противостояния?

Для ответа на эти вопросы необходимо понять, что представляет собой получившая широкое распространение идея Большой Европы или «Европы от Лиссабона до Владивостока» (см. гл.1), под которой сегодня принято понимать Европу как соединение культур, языков и исторического наследия на географическом пространстве Евразии в экономической, политической, социальной, гуманитарной и других сферах. Насколько «широка» может быть такая «Европа»? В этом контексте становится всё сложнее применять популярный в политологии термин «постсоветское пространство» (см. гл.2), используемый ранее для условного деления макрорегиона на страны «Европы» и «не-Европы», как двух разных политических конструкций. Черты, объединяющие сегодня государства с общим советским прошлым, претерпели изменения, как изменился и характер противоречий в отношениях между ними. Значит ли это, что идея Большой Европы становится всё более осязаемой?

\* \* \*

Авторы данной монографии постарались ответить на вопросы развития макрорегиона, проведя анализ актуальных проблем институционального строительства ЕАЭС в контексте сближения с Европейским союзом. Цели будущего взаимодействия, очевидно, требуют переосмысления сегодняшней ситуации и создания ретроспективы, в том числе через призму нового институционализма (прежде всего, теории «эффекта колеи» или «зависимости от предшествующего развития»). Отдельного внимания заслужили наиболее противоречивые ситуации в современной истории интеграции на европейской части континента, опыт решения которых представляет большую ценность для дальнейшего выстраивания отношений в Евразии (участие одновременно в нескольких интеграционных проектах; проблемы выхода из интеграции и сопряжённые с этим этнорегиональные конфликты; изменение политического ландшафта национальных государств, вовлечённых в интеграционную группировку, как то: появление партий альтернативы, популистских и радикальных движений на фоне

негативных тенденций глобализации). Пересмотру была подвергнута институциональная система безопасности в регионе как фактор, определяющий поведение политических акторов на международной арене.

Коллектив авторов: А.К. Иванова, М.В. Ведерников (введение, заключение), А.В. Цвык (глава 1), П.В. Осколков (глава 2), Э.К. Сайфуллин (глава 3), А.С. Бояшов (глава 4), И.В. Юшков (глава 5), А.А. Невская (глава 6), Е.А. Сергеев (глава 7), А.О. Доманов (глава 8), С.А. Шейн (глава 9), К.А. Годованюк (глава 10), О.В. Охошин (глава 11), А.С. Айвазян (глава 12), П.С. Воробьев (глава 13), Г.И. Кутырев (глава 14); П.П. Тимофеев (главы 15, 17), А.П. Соколов (главы 16, 17), Й. Дриджер (глава 18).

## ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ ИДЕИ БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ\*

Развитие российского государства исторически сопровождалось поиском национально-цивилизационной идентичности, что проецировалось и на его внешнюю политику. В конце XX – начале XXI вв., обратившись к идее сближения с европейскими странами, Россия представила концепцию Большой Европы, которая предполагала создание единого общеевропейского экономического, политического гуманитарного пространства и заняла важное место во внешнеполитической стратегии страны. Именно эту цель ставило перед собой российское руководство, развивая стратегическое партнёрство с Евросоюзом в 2000-х гг.

Идея Большой Европы была предметом исследования ведущих научных центров РФ: Института Европы РАН<sup>8</sup>, НИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН<sup>9</sup>, Российского совета по международным делам (РСМД) и др. Она обсуждалась на полях Международного дискуссионного клуба «Валдай» и в иных форматах, став предметом полемики в гуманитарной науке и на политическом уровне.

Однако с начала 2000-х гг. мировая конъюнктура значительно изменилась. После украинских событий 2014 г. отношения между Россией и Евросоюзом оказались в состоянии глубокого кризиса, что значительно ограничило перспективы создания единой и неделимой «Большой Европы». Приоритеты внешнеполитиче-

---

\* Материалы данной главы подготовлены при поддержке гранта Российского научного фонда (проект №19-18-00165).

<sup>8</sup> Отметим коллективные монографии: «Большая Европа: идеи, реальность, перспективы» под общ. ред. Громыко Ал.А., Фёдорова В.П. (2014); «Большая Европа в глобальном мире – новые вызовы, новые решения» под Ал.А. Громыко (2013); «Европейский Союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность» под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова (2015); «Европа между трёх океанов» под ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова и др.

<sup>9</sup> Отметим коллективные монографии: «Европейский союз в формирующемся миропорядке» под ред. Ю.Д. Квашнина (2014); «Европейский союз в глобальном экономическом управлении» под ред. М.В. Стержневой и др.

ской стратегии страны изменились. Одним из ключевых её направлений стало развитие российской интеграционной инициативы на евразийском пространстве.

Подписание в 2014 г. договора о создании Евразийского экономического союза (ЕАЭС)<sup>10</sup> значительно повлияло на повестку дня российской внешней политики: появилась необходимость углубления взаимодействия не только с ЕС, но и с Китаем, который реализует собственные интеграционные проекты в Евразии.

Безусловно, подобные процессы в регионе имеют огромный потенциал: они открывают новые возможности перед национальными государствами, способны повысить уровень их технологического развития, способствуют более активному включению евразийских стран в мировые производственные цепочки. Вместе с тем актуальным остаётся вопрос: каково будущее идеи Большой Европы? В своём выступлении на XX ежегодной конференции Балтийского форума «США, ЕС и Россия – новая реальность» президент РСМД И.С. Иванов<sup>11</sup> констатировал неудачу этого проекта. По его мнению, Россия перестаёт быть восточным флангом несостоявшейся Большой Европы и превращается в западный фланг формирующейся Большой Евразии<sup>12</sup>.

Вероятно, подъём «Большой Евразии» не означает краха «Большой Европы», и евразийская интеграция является не альтернативой созданию общего и неделимого европейского пространства, а, напротив, расширяет горизонты интеграции. Существует ли сценарий, в котором Россия и ЕАЭС способны стать связующим звеном между Европой и Азией? Чтобы ответить на этот вопрос, проследим историю возникновения и развития идеи Боль-

---

<sup>10</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе подписан 29 мая 2014 г. между Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь, к которому в том же году присоединилась Республика Армения и Киргизская Республика, вступил в силу в январе 2015 г. URL: [eaeunion.org/files/history/2014/2014\\_2.pdf](http://eaeunion.org/files/history/2014/2014_2.pdf) (дата обращения 11.09.2020).

<sup>11</sup> И.С. Иванов – президент Российского совета по международным делам, министр иностранных дел России в 1998–2004 гг., секретарь Совета Безопасности России в 2004–2007 гг.

<sup>12</sup> *Иванов И.С.* Закат Большой Европы. Россия в глобальной политике. URL: [globalaffairs.ru/global-processes/Zakat-Bolshoi-Evropy-17680](http://globalaffairs.ru/global-processes/Zakat-Bolshoi-Evropy-17680) (дата обращения 17.09.2019).

шой Европы и выявим проблемы её реализации в новом формате взаимодействия между ЕАЭС и ЕС.

### **Идея Большой Европы в общественно-политическом дискурсе**

В 1959 г. президент Франции Ш. де Голль в одном из своих выступлений использовал выражение «Европа – от Атлантического океана до Уральского хребта – это та Европа, которая должна решать судьбы мира»<sup>13</sup>. Исследователи до сих пор дискутируют о том, в чём заключался смысл его высказывания. Французский лидер, который не был сторонником евроатлантизма<sup>14</sup>, в дальнейшем неоднократно использовал выражение «Европа от Атлантики до Урала» в различных контекстах: указывая на возможность сближения Франции и ФРГ для продвижения евроинтеграции, а также для налаживания диалога с СССР. На встрече с советским послом С.А. Виноградовым Ш. де Голль сказал: «Придёт время, когда мы будем строить Европу вместе с Советским Союзом»<sup>15</sup>.

Расширив геополитические контуры единой Европы до Урала, включая европейскую часть СССР, Ш. де Голль стал едва ли не первым европейским политиком, который рассматривал единство Европы в контексте сближения с Советским Союзом. Эта идея расширила рамки западноевропейской интеграции так называемой «Малой Европы».

Идея культурной, политической и экономической общности России с ведущими европейскими государствами имеет исторические корни. На протяжении многих лет понимание её статуса в Европе зависело от доминирующих в тот или иной период представлений о самоидентификации, тревожившей умы российской элиты ещё со времён петровских реформ. Приверженцы европейского пути, или «западники», считали, что страна сильно отстала

---

<sup>13</sup> Ильин Е.Ю. Концепция Большой Европы от Лиссабона до Владивостока: проблемы и перспективы // Вестник МГИМО-Университета. 2015. №2 (41). С. 77-85.

<sup>14</sup> Евроатлантизм – концепция военно-политического и экономического сближения США и европейских государств на основе общих ценностей, равноправия.

<sup>15</sup> Оганесян А. Европа: от Лиссабона до Владивостока // Портал «Геополитика». URL: [geopolitics.ru/2012/12/evropa-ot-lissabona-do-vladivostoka-2/](http://geopolitics.ru/2012/12/evropa-ot-lissabona-do-vladivostoka-2/) (дата обращения 17.09.2019).

в своём развитии от западных региональных лидеров. Последние рассматривались в качестве ориентира для превращения России в истинно «европейскую» державу, что, в свою очередь, стало бы основой сближения в регионе.

В концепциях европейских исследователей Россия/СССР и их роль в процессах, протекавших на европейском пространстве, рассматривались в различных контекстах. Известный британский учёный Х. Дж. Маккиндер, наиболее яркий представитель англосаксонской школы геополитики, в своей фундаментальной работе «Географическая ось истории» ввёл понятие «хартленда» – северо-западной части Евразии, богатой природными ресурсами и географически недоступной для Великобритании и любой другой морской державы. Он отмечал, что «хартленд» оказывал фундаментальное влияние на события, происходившие в Европе на протяжении всей её истории. По мнению Х. Дж. Маккиндера, Европа была родиной современной цивилизации, однако «хартленд», контролируемый Российской империей (и в дальнейшем СССР), был той силой, которая непосредственно оказывала на неё влияние. Союз континентальной Европы с Россией–хартлендом, мог бы привести к формированию мощнейшего, доминирующего мирового центра силы, что было неприемлемо для Великобритании.

Представители континенталистской школы европейской геополитики воспринимали Россию/СССР как крупное государство, сближение с которым необходимо для противодействия англосаксонскому союзу морских держав Великобритании и США. Так, К. Хаусхофер выдвинул идею создания геополитического континентального блока «Берлин–Москва–Токио» с участием Германии, СССР и Японии.

Мысль о формировании континентального блока с участием Советского Союза поддерживал бельгийский политический деятель Ж. Тириар, автор идеи «Евро-Советской империи от Владивостока до Дублина». Главным условием «европейского освобождения» от американской талассократии он называл объединение европейских государств и СССР<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *Rix E.* Jean Thiriart, the Machiavelli of United Europe. URL: [academia.edu/12121122/Jean\\_Thiriart\\_the\\_Machiavelli\\_of\\_United\\_Europe](http://academia.edu/12121122/Jean_Thiriart_the_Machiavelli_of_United_Europe) (дата обращения 21.09.2019).

На политическом уровне на развитие идеи общеевропейского пространства с участием СССР оказывало влияние то, что западные (в первую очередь, британские и американские) геополитики рассматривали Советский Союз не только как государство, занимающее «хартленд», но и как главного идеологического противника Запада. Холодная война сделала почти невозможным создание пространства общей безопасности и сотрудничества между ним и европейскими странами.

Однако со стороны советского руководства и глав некоторых европейских государств предпринимались попытки продвинуться в данном направлении. Как отмечает И.Н. Тимофеев, «Европа была разделена на два военно-политических лагеря. Но их равноценность, внутренняя консолидированность и стабильность практически всех игроков делали возможным наличие общих правил игры»<sup>17</sup>. В 1975 г. в Хельсинки был подписан Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), определивший основные принципы взаимодействия между европейскими государствами и СССР. Данный документ можно было рассматривать как важный вклад в формирование системы безопасности в Большой Европе (о чём подробнее будет сказано в гл. 14).

В период «нового политического мышления» политика сближения Советского Союза и Запада получила новое развитие. В 1980-х гг. советский лидер М.С. Горбачёв выступил с идеей «общего европейского дома». Во время визита во Францию в 1985 г., а затем в Чехословакию в 1987 г. он конкретизировал содержание своей инициативы, которая должна была способствовать преодолению холодной войны. Предполагалось, что результатом сближения станет устранение барьеров и ликвидация военно-политического противостояния, борьбы социалистических и капиталистических систем в Европе<sup>18</sup>.

Однако, по мнению исследователя-международника И.Ф. Мак-

---

<sup>17</sup> Тимофеев И.Н. Разбалансированная Европа и новый порядок на пространстве ОБСЕ // Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». Апрель 2018. URL: [ru.valdaiclub.com/files/23949/](http://ru.valdaiclub.com/files/23949/) (дата обращения 17.09.2019).

<sup>18</sup> Бусыгина И.М. Основы Большой Европы. РСМД. М.: Спецкнига, 2014. С. 31-62.

симычева, слабости обновлённой политической системы СССР/РФ эффективно использовались Западными центрами силы для продвижения собственных представлений о «новом мировом порядке», где не учитывались «потребности безопасности России»<sup>19</sup>.

В принятом на саммите СБСЕ в Париже в 1990 г. документе – «Парижской хартии для новой Европы» были изложены так называемые руководящие принципы создания сообщества свободных и демократических государств от Ванкувера до Владивостока – Большой Европы. В Хельсинкской декларации СБСЕ 1992 г. главы государств подтвердили данные принципы. Эти документы не носили обязательного характера. «Советский Союз, а потом и Россия, старательно выполняли все пункты решений, не обращая внимания на внутривнутриполитические последствия; остальные участники производили тщательную сортировку, определяя, что им подходит, а что нет. Совершенно очевидно, что подлинная Большая Европа не вошла в число их приоритетов», – отмечает И.Ф. Максимычев<sup>20</sup>.

Противоречивые действия советского руководства во внутренней и внешней политике, а затем распад СССР в 1991 г. и разрушение биполярной системы международных отношений не привели к воссоединению России и Европы и созданию «общего европейского дома», к которому стремился М.С. Горбачёв. Напротив, как отмечает политолог А.В. Виноградов, западные лидеры восприняли происходящее как идеологическую победу «в глобальном масштабе, в холодной войне», игнорируя интересы не только России как «проигравшего», но и поднимающегося Востока<sup>21</sup>.

«По сути, с 1990-х годов началá доминировать ЕС-центричная модель Большой Европы. Неслучайно термин *Greater Europe* (Большая Европа) в западных научных публикациях стал заменяться на *Wider Europe* (этимологически более близкий к «Расши-

---

<sup>19</sup> Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы. Под общ. ред. Ал.А. Громыко и В.П. Фёдорова. М.: Весь Мир, 2014. С. 114.

<sup>20</sup> Там же. С. 115.

<sup>21</sup> Виноградов А.В. Россия в Евразии: между Китаем и Западом. Идентичность, идеология и геополитика // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. №2. С. 228-246.

ренной Европе», предполагающей наличие какого-то ядра)», – утверждает экономист А.В. Кузнецов<sup>22</sup>. В пространство «Wider Europe» вошли восточноевропейские страны, бывшие члены Восточного блока, которые должны были интегрироваться в Евросоюз. С Россией же ЕС подписал в 1994 г. Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС). Безусловно, это был шаг вперёд в развитии отношений между двумя сторонами. Вместе с тем, как отмечает политолог Ф.А. Лукьянов, Россия не стремилась интегрироваться в ЕС, однако идея «стратегического партнёрства» стала концептуальной основой отношений между Россией и Евросоюзом за весь постсоветский период<sup>23</sup>.

Становилось всё очевиднее, что подход ЕС к формированию Большой Европы по-прежнему значительно отличался от российского. В восточноевропейском векторе внешней политики Евросоюза продолжалось выстраивание ЕС-центричной модели отношений со странами региона. Так, в марте 2003 г. Еврокомиссия представила доклад «Большая Европа – соседи: новая основа отношений с восточными и южными соседями ЕС», в котором впервые были представлены принципы Европейской политики соседства. Продолжалось укрепление евроатлантизма и расширение НАТО на Восток, которое впоследствии не только свело на нет намерения России быть одним из гарантов общеевропейской безопасности, но и свидетельствовало об активизации политики военно-политического противостояния с Москвой.

В то же время идея создания пространства Большой Европы между Россией и ЕС по-прежнему во многом определяла внешнюю политику Москвы в начале XXI в. В 2005 г. на саммите Россия – ЕС в Москве стороны приняли «дорожные карты» по созданию общего экономического пространства, а также общего пространства свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; научных исследований и образования, реализация которых

---

<sup>22</sup> Кузнецов А.В. Переосмысление концепции Большой Европы в связи с украинским кризисом // *Международная жизнь*. 2014. №12. URL: [interaffairs.ru/jauthor/pum/2014/12](http://interaffairs.ru/jauthor/pum/2014/12) (дата обращения 17.09.2019).

<sup>23</sup> Лукьянов Ф.А. Небольшая Европа // *Российская газета*. 2016. №182 (7050). URL: [rg.ru/2016/08/16/fedor-lukianov-evrosoiuz-vpal-v-konceptualnyj-stupor.html](http://rg.ru/2016/08/16/fedor-lukianov-evrosoiuz-vpal-v-konceptualnyj-stupor.html) (дата обращения 17.09.2019).

впоследствии связывалась с идеей построения общего экономического и гуманитарного пространства от Лиссабона до Владивостока<sup>24</sup>. В своём выступлении президент России В.В. Путин упомянул о Большой Европе, формирование которой, по его мнению, продолжалось с момента падения Берлинской стены<sup>25</sup>.

Одним из важнейших форматов практического взаимодействия между Россией и Евросоюзом с целью углубления стратегического партнёрства РФ–ЕС и создания впоследствии общего экономического пространства стала инициатива «Партнёрство для модернизации». Она была выдвинута в 2009 г. на саммите Россия – ЕС в Стокгольме в период президентства Д.А. Медведева. К приоритетным областям относилось расширение возможностей для инвестирования в ключевые отрасли, стимулирующие экономический рост и развитие инновации; укрепление и углубление двусторонней торговли и экономического взаимодействия, создание благоприятных условий для малых и средних предприятий; содействие высокому уровню защиты прав интеллектуальной собственности и выравниванию технических регламентов и стандартов и др.<sup>26</sup>

В годы президентства Д.А. Медведева Россия в очередной раз выступила инициатором формирования общеевропейской системы безопасности. Во время визита в Германию в июне 2008 г. президент России озвучил основные принципы панъевропейского сотрудничества в сфере безопасности: верховенство права в международных отношениях, принцип «неделимости безопасности» и др.

Данные положения, а также инициатива России о заключении Договора о европейской безопасности, были зафиксированы в

---

<sup>24</sup> По итогам саммита Россия – ЕС утверждены «дорожные карты» четырёх общих пространств. Президент России. 10 мая 2005 г. URL: kremlin.ru/events/president/news/33331 (дата обращения 17.09.2019).

<sup>25</sup> Вступительное слово на встрече на высшем уровне Россия – Европейский союз. Президент России. 10 мая 2005 г. URL: kremlin.ru/events/president/transcripts/22966 (дата обращения 17.09.2019).

<sup>26</sup> Инициатива Россия–ЕС «Партнёрство для модернизации». URL: eu-russiacentre.ru/wp-content/sklad/2009/10/EURC\_review\_XV\_RUS.pdf (дата обращения 17.09.2019).

Концепции внешней политики РФ 2008 г. В ноябре 2009 г. Россия официально представила проект вышеупомянутого договора<sup>27</sup>. Впрочем, он был негативно встречен государствами – членами НАТО, которые восприняли эту инициативу, прежде всего, как прямую угрозу идеям евроатлантизма и попытку создать общеевропейское пространство безопасности без участия США.

В 2010-е гг. произошло изменение внешнеполитических приоритетов России в сторону усиления евразийской интеграции, которое, при этом, не означало отказа от идеи формирования Большой Европы.

### **Евразийский экономический союз и Европейский союз – проблемы «интеграции интеграций» в Большой Европе**

С появлением проекта Евразийского экономического союза идея Большой Европы стала означать взаимодействие ЕС не только с Россией, но и с ЕАЭС. В своей статье, опубликованной в газете «Известия» в октябре 2011 г., президент РФ В.В. Путин вновь обратился к идее Большой Европы. По его мнению, будущий (на момент публикации статьи) Евразийский экономический союз создавался на универсальных интеграционных принципах как неотъемлемая часть Большой Европы, объединённой общими ценностями свободы, демократии и рыночных законов<sup>28</sup>.

Спустя несколько недель в газете «Известия» вышла статья президента Беларуси А.Г. Лукашенко, в которой он рассматривал перспективы интеграционных процессов на евразийском пространстве. А.Г. Лукашенко ввёл в общественно-политический оборот термин «интеграция интеграций», поддерживая идею построения общей и неделимой Большой Европы<sup>29</sup>.

Ситуация изменилась коренным образом в 2014 г. Вызванный

---

<sup>27</sup> Проект Договора о европейской безопасности. Президент России. URL: kremlin.ru/events/president/news/6152 (дата обращения 17.09.2019).

<sup>28</sup> *Путин В.В.* Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 03.10.2011. URL: iz.ru/news/502761 (дата обращения 17.09.2019).

<sup>29</sup> *Лукашенко А.Г.* О судьбах нашей интеграции. 17.10.2011. URL: iz.ru/news/504081 (дата обращения 17.09.2019).

украинским кризисом политический конфликт между Россией и Евросоюзом и последующие санкции европейской стороны создали дополнительные препятствия для реализации идеи Большой Европы. Тем не менее, сохранялась заинтересованность в инфраструктурном, энергетическом, инвестиционном, научно-техническом сотрудничестве государств – членов ЕАЭС с Евросоюзом.

В октябре 2015 г. Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) направила Еврокомиссии предложение об установлении официальных контактов и начале диалога по созданию единого экономического пространства<sup>30</sup>. Однако ответные действия руководства Европейского союза не способствовали развитию данной инициативы. Так, официальный ответ Еврокомиссии поступил не в адрес ЕЭК (а, следовательно, ЕАЭС), а в адрес России. В ноябре 2015 г. президент Европейской комиссии Ж.-К. Юнкер направил официальное письмо правительству РФ, в котором высказался за развитие отношений между ЕС и ЕАЭС, отметив, что он уже поручил Еврокомиссии разработать предложения по возможным направлениям сотрудничества.

Ж.-К. Юнкер заявил, что решение о реализации этой идеи должно быть принято консенсусом всех государств – членов ЕС и связано с выполнением Минских соглашений по Украине. В свою очередь российская сторона выразила сомнение по поводу целесообразности соотношения данной инициативы с вопросом урегулирования украинского кризиса, отметив, что реализация минских соглашений во многом зависит от Киева<sup>31</sup>.

Экономист Н.Б. Кондратьева отмечает, что подобная неспособность Евросоюза на позитивную повестку дня с ЕАЭС вполне объяснима. Во-первых, государствами – членами ЕС являются многие бывшие социалистические страны Восточной Европы, в ряде которых преобладают откровенно русофобские настроения. Во-вторых, постсоветское пространство представляет особый интерес для ЕС, реализующего политику Восточного партнёрства

---

<sup>30</sup> Евразийский союз предлагает ЕС начать диалог о создании общего экономического пространства. ТАСС. 26.10.2016. URL: [tass.ru/ekonomika/2380019](http://tass.ru/ekonomika/2380019) (дата обращения 17.09.2019).

<sup>31</sup> *Десятков А.В.* ЕАЭС между Европой и Китаем. URL: [expert.ru/2017/06/27/perspektivy-iaes/#\\_ftn6](http://expert.ru/2017/06/27/perspektivy-iaes/#_ftn6) (дата обращения 17.09.2019).

(далее ВП)<sup>32</sup>. Создание ЕАЭС обострило эту конкуренцию. Ссылаясь на европейских исследователей, Н.Б. Кондратьева замечает, что, по их мнению, Европейская политика соседства и ВП эффективны только в том случае, когда нет реальной альтернативы европейской интеграции. К особенностям этой политики относится игнорирование институтами ЕС соответствующих институтов ЕАЭС, нежелание создавать площадки для развития отношений между двумя объединениями и др.<sup>33</sup>

Препятствия во взаимодействии между ЕАЭС и ЕС связаны в том числе с тем, что Евросоюз предпочитает развивать отношения со странами объединения на двустороннем уровне, прежде всего – в рамках ВП с «целевыми» странами (Беларусью, Арменией). При этом он не воспринимает международную правосубъектность ЕАЭС: ослабляя силу притяжения союза, тем самым искусственно сдерживает его развитие. Так, по итогам саммита Восточного партнёрства в Брюсселе в конце ноября 2017 г. ЕС и Армения подписали «Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве между Республикой Армения и Европейским союзом», которое содержит положения о торгово-экономическом сотрудничестве, либерализации визового режима и др.<sup>34</sup> В то же время идёт работа по заключению схожего соглашения с Беларусью. В обоих случаях инициатива по углублению двустороннего сотрудничества исходила от ЕС, который, по мнению экономиста И.П. Гуровой, стремится к конвергенции и экономической интеграции бывших советских республик, которые оказались объектами «интеграционной конкуренции между ЕС и Россией»<sup>35</sup>. Как отмечает европеист-правовед М.Л. Энтин, Евросоюз пытается использовать в своих целях противоречия внутри ЕАЭС, странам которого, в свою очередь, необходимо сформулировать общую позицию и

---

<sup>32</sup> Кондратьева Н.Б. Отношения ЕС – ЕАЭС: особенности современного этапа // Современная Европа. 2018. №3. С. 62.

<sup>33</sup> Там же. С. 64.

<sup>34</sup> Евросоюз и Армения подписали соглашение о партнёрстве. DW. URL: [dw.com/ru/евросоюз-и-армения-подписали-соглашение-о-партнёрстве/a-41524625](http://dw.com/ru/евросоюз-и-армения-подписали-соглашение-о-партнёрстве/a-41524625) (дата обращения 17.09.2019).

<sup>35</sup> Гурова И.П. Восточное партнёрство: торговая интеграция «целевых» стран Евросоюза // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №3. С. 86-97.

проанализировать риски создания зоны свободной торговли с ЕС<sup>36</sup>.

В результате «сопряжение» между ЕАЭС и ЕС остаётся лишь гипотетическим, несмотря на его важность не только для развития отношений между этими интеграциями, но и для потенциального построения общего экономического, политического и гуманитарного пространства в рамках Большой Европы.

Прежде всего, это обусловлено тем, что в отношениях политические аспекты превалируют над экономическими интересами сторон. Как отмечает европеист Н.Г. Заславская, политические и концептуальные разногласия, конкурирующие геополитические приоритеты, отличающиеся ценности и разное видение возможного взаимодействия мешают развитию сотрудничества между двумя интеграционными объединениями<sup>37</sup>.

По мнению директора Института Европы РАН Ал.А. Громько, ЕАЭС и ЕС балансируют между сосуществованием и конфронтацией. Несмотря на то что идея общего пространства от Лиссабона до Владивостока не реализуется, она остаётся своеобразным идеалом на будущее, так как нужна Евросоюзу не меньше, чем Евразийскому экономическому союзу<sup>38</sup>. Экономист А.И. Бажан, затрагивая тему взаимоотношений между ЕС и ЕАЭС, отмечает, что «в сотрудничестве двух союзов присутствуют все три элемента: есть конфронтация в военно-политической области, есть сосуществование, потому что они (ЕАЭС и ЕС) сосуществуют несмотря на это, но есть и сотрудничество, потому что имеет место и торговля, и взаимное вложение капиталов, и другие элементы, которые говорят о том, что экономики взаимодействуют, несмотря на конфронтацию»<sup>39</sup>. Так, модель внутреннего рынка ЕС стала

---

<sup>36</sup> Евразийский экономический союз и Евросоюз: сотрудничество, сосуществование или конфронтация. URL: [eurasia.expert/evraziyskiy-ekonomicheskiy-soyuz-i-evrosoyuz-sotrudnichestvo-sosushchestvovanie-ili-konfrontatsiya/](http://eurasia.expert/evraziyskiy-ekonomicheskiy-soyuz-i-evrosoyuz-sotrudnichestvo-sosushchestvovanie-ili-konfrontatsiya/) (дата обращения 17.09.2019).

<sup>37</sup> Заславская Н.Г. Проблемы взаимодействия ЕАЭС и ЕС // Управленческое консультирование. 2017. №11. С. 38.

<sup>38</sup> Евразийский экономический союз и Евросоюз: сотрудничество, сосуществование или конфронтация. URL: [eurasia.expert/evraziyskiy-ekonomicheskiy-soyuz-i-evrosoyuz-sotrudnichestvo-sosushchestvovanie-ili-konfrontatsiya/](http://eurasia.expert/evraziyskiy-ekonomicheskiy-soyuz-i-evrosoyuz-sotrudnichestvo-sosushchestvovanie-ili-konfrontatsiya/) (дата обращения 18.09.2019).

<sup>39</sup> Там же.

ориентиром для определения приоритетов евразийской экономической модели, о чём пишет Н.Б. Кондратьева. Она отмечает, что за небольшой период времени ЕАЭС усвоил многие институциональные и правовые элементы из европейской модели<sup>40</sup>. Соответственно, растущая системная близость содействует дальнейшему упрощению регионального взаимодействия.

\* \* \*

Итак, как отмечалось ранее, идея единой и неделимой Большой Европы с участием СССР/РФ имеет достаточно насыщенный исторический фон. Она обсуждалась и западными, и российскими исследователями. В период холодной войны сближение между Западной Европой и СССР было практически невозможно ввиду идеологической и военно-политической конфронтации между Западным и Восточным блоками. В период демократических реформ конца 1980-х гг. со стороны СССР были предприняты конкретные шаги, которые должны были послужить сближению Советского Союза и западноевропейских государств: согласие советского руководства на ликвидацию ГДР и дальнейшее создание единого германского капиталистического государства; инициатива «общего европейского дома» М.С. Горбачёва и др. Впрочем, эти события не привели к вовлечению СССР в интеграционные процессы на европейском пространстве. В 1991 г. Советский Союз распался, а инициативы советского руководства тех лет до сих пор вызывают противоречивые оценки.

Современная Россия, как отмечает российский экономист В.И. Иноземцев, по причинам собственной самооценки не была готова присоединиться к Европейскому союзу в качестве нового члена<sup>41</sup>. Основным форматом взаимодействия между Россией и ЕС в 1990-х гг. стало стратегическое партнёрство на основе Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве 1994 г. В то же время в 1990-е гг. Брюссель стал продвигать собственную ЕС-центрич-

---

<sup>40</sup> Кондратьева Н.Б. Евразийский экономический союз: достижения и перспективы // Европа XXI века. Новые вызовы и риски. Под общ. ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М.: Нестор-История, 2017. С. 383.

<sup>41</sup> Иноземцев В.Л. Возвращение «Больших стратегий» // Российский совет по международным делам. URL: [russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vozvrashchenie-bolshikh-strategy/](http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vozvrashchenie-bolshikh-strategy/) (дата обращения 19.09.2019).

ную модель интеграции, где России отводилась роль периферии.

2000-е гг. характеризовались благоприятной политической конъюнктурой в отношениях между Россией и ЕС, способствовавшей углублению стратегического партнёрства. Стороны приняли «дорожные карты» и программы «Партнёрства для модернизации».

В 2010-е гг., в связи с созданием Евразийского экономического союза, получила развитие идея взаимодействия между ЕАЭС и ЕС. Её реализация была осложнена рядом факторов (политический кризис в отношениях между Россией и Евросоюзом, нежелание Брюсселя развивать диалог с ЕАЭС на наднациональном уровне и др.).

При этом очевидно, что страны ЕС и ЕАЭС в долгосрочной перспективе заинтересованы в углублении не только торгово-экономических связей, но и технологической кооперации, которая создаст базу для взаимовыгодного сотрудничества в области регионального выравнивания. С этой точки зрения формирование единого экономического пространства представляется непосредственно связанным с созданием зоны свободной торговли и повышением уровня развития стран евразийского региона, а значит, безопасности границ, снижения уровня преступности. Так, ЕАЭС выступает инструментом содействия и координации интеграционных процессов в регионе. Кроме того, на пространстве Большой Европы уже заложены основы формирования общей системы безопасности, которые могли бы получить дальнейшее развитие по ряду направлений, в т.ч. кибербезопасности, борьбе с наркоторговлей, терроризмом, нелегальной миграцией и др., что будет подробнее освещено в соответствующих главах.

Очевидно, что идея Большой Европы претерпевает изменения, она расширяется за счёт включения в её орбиту новых стран и объединений, географически охватывающих евразийское пространство. Большая Европа от Лиссабона до Владивостока постепенно превращается в Большую Евразию от Атлантики до Тихого океана, в которой появляются новые игроки, такие как Китай, реализующие собственные интеграционные инициативы.

Говорить об утрате актуальности идеи Большой Европы пока что преждевременно. Заявление президента Франции Э. Макрона

в августе 2019 г. о том, что «он глубоко верит в эту Европу, которая простирается от Лиссабона до Владивостока», несмотря на противоречивые оценки экспертов, следует воспринимать как шанс на будущее Большой Европы, к которой вновь обратились в западноевропейских политических кругах. Вероятно, возрождение интеграционного процесса в макрорегине будет наиболее осязаемым в том случае, когда Европейский союз откажется от восприятия ЕАЭС как исключительно пророссийского проекта по возрождению гегемонии РФ на постсоветском пространстве и обратит внимание на важность использования данного механизма на пути к общеевропейскому объединению – к созданию Большой Европы в её новых контурах, о чём подробнее расскажут последующие главы данной книги. ЕАЭС, в свою очередь, следует усиливать международную правосубъектность и содействовать экономическому росту своих участников для развития равноправного партнёрства с Брюсселем.

## РАЗДЕЛ I.

### ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

#### ГЛАВА 2. КОНСТРУИРУЯ «ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО»

Что такое постсоветское пространство? Ко времени написания этого текста прошло 28 лет с того момента, как востоковед А. Празаускас впервые употребил это словосочетание, и оно прочно вошло в лексикон отечественных политологов<sup>42</sup>. В наукометрическую систему «РИНЦ» (Российский индекс научного цитирования) загружено 315 научных статей, содержащих слова «постсоветское пространство» в своём названии и опубликованных в период 2017–2018 гг. По наблюдению политолога Ю.А. Никитиной, в российских диссертациях по юридическим, экономическим и историческим наукам чаще употребляется термин «пространство СНГ» или «страны СНГ», в то время как политологические диссертации отдают предпочтение как раз обозначению «постсоветское пространство»<sup>43</sup>. В англоязычной литературе доминируют термины «Eurasian studies» и «Post-Soviet studies» (часто расширяемый до «post-Communist studies» или «post-Socialist studies»). Таким образом, словосочетание вряд ли можно причислить к «умирающим» и в англоязычной политической науке: издательство *Taylor&Francis* продолжает издавать журнал «Post-Soviet Affairs», в 1985–1992 гг. именовавшийся «Soviet Economy». Зарубежные авторы, однако, вслед за отечественными, расходятся в оценке необходимости сохранения данных терминов: М. Мюллер (Университет Лозанны) говорит об «исчезающем объекте» (*vanishing ob-*

---

<sup>42</sup> Празаускас А. СНГ как постколониальное пространство // Независимая газета. 07.02.1992. С. 5.

<sup>43</sup> Никитина Ю.А. Российские исследования проблематики постсоветского пространства: приоритеты в выборе терминологии и структуры учебных курсов // Вестник МГИМО-Университета. 2016. №5 (50). С. 71.

*ject*) изучения посткоммунистических реалий<sup>44</sup>; Э. Холланд (Институт Кеннана, Вашингтон) утверждает, что «сегодня термин “постсоветский” может использоваться <...> как указатель периода <...> или места»<sup>45</sup>, а Б. Джексон (Институт наук о человеке, Вена) считает, что «мы ошибались, когда думали, что в один момент в Евразии возникла абсолютно новая политическая система, настолько отличная от советского предшественника, что даже сам термин “постсоветский” был неверен»<sup>46</sup>.

За почти три десятилетия, прошедших с момента распада СССР, изменилось как само обозначаемое пространство, так и люди, его населяющие. Поменялись политические режимы, экономические системы, сознание граждан – и всё равно устоявшаяся терминология продолжает использоваться. Несколько десятилетий – достаточно большой срок, чтобы приступить (вслед за рядом уважаемых отечественных и зарубежных авторов) к рефлексии относительно самой необходимости такого обозначения.

### **Постсоветское пространство: выбор координат**

Если поместить термин «постсоветское пространство» в условно соположенный ему ряд других терминов с приставкой «пост», широко использующихся в последние десятилетия, – «постмодерн», «постправда», «постирония» и т.п., то можно предположить, что, как и эти слова, он подразумевает отказ от некоего прошлого состояния, соответственно, отказ от модерна, отказ от «правды» (в значении широко разделяемых и верифицируемых фактических или аксиоматических данных), отказ от классической иронии как сатирического приёма. Но отказа от «советского» в «постсоветском» нет. Напротив, использование концепта «постсоветское пространство» подразумевает сохранение единства характеристик, сложившихся в советский период.

---

<sup>44</sup> Müller M. Goodbye postsocialism! // *Europe-Asia Studies*. 2019. P. 533-550.

<sup>45</sup> Holland E. From Post-Soviet to Neo-Soviet // *Wilson Center*. 04.01.2017. URL: [wilsoncenter.org/blog-post/post-soviet-to-neo-soviet](http://wilsoncenter.org/blog-post/post-soviet-to-neo-soviet) (дата обращения 19.09.2019).

<sup>46</sup> Jackson B. The Twilight of the Post-Soviet Space // *Institut für die Wissenschaften vom Menschen*. 2013. URL: [iwm.at/transit-online/the-twilight-of-the-post-soviet-space/](http://iwm.at/transit-online/the-twilight-of-the-post-soviet-space/) (дата обращения 19.09.2019).

Можно рассматривать постсоветское пространство как сугубо географическую категорию, обозначающую конгломерат государственных образований, сложившихся в границах бывшего СССР и имеющих, таким образом, отчётливую пространственную локализацию. Но практика дискурсивного использования данного термина говорит не в пользу такой трактовки: «постсоветское» – это не только и не столько территориальные границы, но нечто большее. От использования рассматриваемого словосочетания исключительно как инструмента географической (либо исторической) категоризации нас настоятельно предостерегает целый ряд исследователей<sup>47</sup>. Политолог Ф.А. Лукьянов пишет о «победе Евромайдана» и присоединении Крыма как о событиях, символизирующих «конец постсоветского пространства как виртуальной общности», имея в виду нарушение табу на изменение постсоветских границ<sup>48</sup>. Однако мы вновь сталкиваемся с тем, что автор помещает рассматриваемый термин в прокрустово ложе географических координат, которыми этот дискурсивный концепт явно не ограничивается.

Периодически предлагаемые альтернативы термину, такие как «новые независимые государства» или даже «северная Евразия», также не предполагают однозначной коннотации с отрицанием прошлого состояния или исключительно географического инструментария. Говоря о «новых независимых государствах», мы делаем акцент на изменении состояния конституирующих, наполняющих данное понятие смыслом единиц, но, тем не менее, подразумеваем единство свойств. «Северная Евразия» же совершенно определённо указывает на некий пространственный, идейный и культурный континуум. Встречаются и более «экзотические» предложения: так, к примеру, А.Г. Большаков предлагает обратиться к термину «пост-постсоветское пространство», подразумевая «территориальные рамки бывшего СССР и те политические

---

<sup>47</sup> См.: *Егоров В.Г.* Постсоветское пространство как предмет научного осмысления // *Обозреватель – Observer*. 2011. №9 (260). С. 48-49.

<sup>48</sup> *Лукьянов Ф.А.* За пять лет стало понятно, что Евромайдан завершил европейскую либеральную революцию // Профиль. 22.02.2019. URL: [profile.ru/politics/za-pyat-let-stalo-ponyatno-cto-evromajdan-zavershil-evropejskuyu-liberalnyuyu-revoluciyu-68415/](http://profile.ru/politics/za-pyat-let-stalo-ponyatno-cto-evromajdan-zavershil-evropejskuyu-liberalnyuyu-revoluciyu-68415/) (дата обращения 19.09.2019).

и социокультурные изменения, которые имели место в последние годы»<sup>49</sup>; однако таким способом мы можем лишь «множить сущности без необходимости» и рискуем попасть в ловушку концептуальной рекурсии.

### **Объединяя «постсоветское»: культура, интеграция, экономика, идентичность**

Постсоветское пространство можно рассматривать с точки зрения множества факторов, которые, по мнению сторонников сохранения использования этого конструкта, объединяют 15 независимых стран, образовавшихся на пространстве бывшего СССР (или 12, если исключить страны Балтии вследствие однозначной инаоправленности вектора развития; или же несколько больше – если включать непризнанные и частично признанные государства). Это факторы: экономических связей, культурно-языкового континуума, идентичности, и, наконец, фактор наднациональной интеграции (тесно переплетающийся с геополитическими построениями).

В обыденном сознании широко распространено понимание постсоветского пространства как культурно-языкового континуума. Но что такое «(пост)советская культура»? Это явно не этническая культура, так как во всех республиках СССР доминирующая этнокультура отличалась. Культура быта? Она уходит (или уже ушла) в прошлое вместе с моделями плановой экономики и распределения. Произведения литературы, живописи, кинематографа, созданные в период советской власти? Но они имеют общемировое значение и являются достоянием не только постсоветских республик, но и всего мира, как любой значимый культурный продукт.

Важной частью культуры также является язык. Да, русский язык занимает прочные позиции в ряде постсоветских государств, но далеко не во всех. В Казахстане, Молдове, Беларуси и Кыргызстане он имеет официальный статус (в Беларуси – один из двух

---

<sup>49</sup> *Большаков А.Г.* «Замороженные конфликты» постсоветского пространства: тупики международного миротворчества // *Полития*. 2008. №1 (48). С. 33.

государственных языков, в Кыргызстане и Казахстане – «официальный», в Молдове – «язык межнационального общения», в Туркменистане аналогичного статуса русский язык был лишён в 1996 г.), но в том же Казахстане без знания государственного – казахского – языка невозможна карьера ни в одной из сфер общественной жизни. Закон Украины «Об основах государственной языковой политики» предусматривал статус русского как одного из региональных языков/языков меньшинств и обеспечивал возможности его использования на официальном уровне; закон был отменён в 2014 г. (утратил силу с 2018 г.).

В таких странах как Узбекистан и Таджикистан русский язык по-прежнему де-факто является одним из основных языков науки и инструментом успешной миграции, но достаточно ли этого для причисления данных государств к условному «русскому миру»? Если же говорить о сохранении русского языка в диаспоральных русскоязычных сообществах на пространстве бывшего СССР, то аналогичная или схожая ситуация наблюдается в Израиле, Германии, Канаде и других странах, в которых присутствуют русскоязычные общины и которые явно не принадлежат к постсоветскому пространству. Поэтому столь часто приводимый аргумент культурно-языкового единства постсоветского пространства не имеет под собой достаточных оснований.

Что касается интеграционных проектов на территории бывшего СССР, говорить о едином постсоветском интеграционном пространстве также вряд ли возможно. Практически сразу после распада Советского Союза возникло крупное интеграционное объединение – Содружество независимых государств (СНГ). Но даже на том этапе в него вошли не все бывшие элементы советской «империи»: страны Балтии выбрали иной интеграционный вектор, Молдова, Азербайджан и Грузия присоединились только в 1993–1994 гг. (причём последняя покинула Содружество после «пятидневной войны» 2008 г.). Украина не ратифицировала Устав СНГ, будучи одним из государств – учредителей организации, но не членом. Туркменистан, закрепив в конституции статус нейтрального государства, с 2005 г. стал в СНГ лишь ассоциированным членом.

Но и для тех, кто остался в Содружестве в статусе полноправ-

ного участника, оно не является существенным фактором развития внутренней и внешней политики. Структуры СНГ остались весьма слабы и неспособны достичь даже минимального уровня экономической и политической интеграции; политолог А. Малащенко писал, что «надгосударственные институты на постсоветском пространстве – это виртуальность»<sup>50</sup>. Другие объединения, создававшиеся и создающиеся в Северной Евразии, сознательно ограничивали свою деятельность теми или другими сферами – военной (Организация Договора о коллективной безопасности), экономической и образовательной (Шанхайская организация сотрудничества, не ограниченная постсоветским пространством), экономической (ЕврАзЭС, Таможенный союз). Союзное государство России и Беларуси продвинулось несколько дальше по различным векторам, но ограничило свой ареал лишь двумя сопредельными государствами.

Ближе всего к цели политической и экономической интеграции продвинулся Евразийский экономический союз (ЕАЭС), созданный на базе ЕврАзЭС и Таможенного союза. Но, во-первых, и его географический охват не совпадает с границами СССР. Во-вторых, существуют серьёзные препятствия для дальнейшего развития интеграционных процессов в вовлечённых в объединение государствах – препятствия, связанные в первую очередь с различными и зачастую противоположными экономическими и политическими интересами этих стран. Возможно, указанные противоречия удастся преодолеть в будущем, но сложно отрицать факт их существования в настоящем.

Очевидно, что ни одно из интеграционных и иных объединений на постсоветском пространстве не включило в себя все страны бывшего Союза (даже если мы исключаем Балтию), и ни одно даже не пыталось реализовать многофакторную и многовекторную интеграцию. Поэтому вопрос об интеграционно-институциональном обосновании существования постсоветского пространства на настоящий момент можно считать закрытым. Во мно-

---

<sup>50</sup> Колесниченко А.В., Малащенко А.В. Постсоветского пространства не существует // Московский центр Карнеги. 08.06.2012. URL: [carnegie.ru/2012/06/08/ru-pub-48498](http://carnegie.ru/2012/06/08/ru-pub-48498) (дата обращения 19.09.2019).

гом, именно это имел в виду политолог, директор Московского центра Карнеги Д.В. Тренин, когда в 2012 г. однозначно указал на то, что «термин “постсоветское пространство” стал совершенно непригоден для анализа геополитических проблем»<sup>51</sup>.

Большинство авторов, пишущих сейчас о постсоветском пространстве, указывают в качестве объединяющего фактора на экономические связи, унаследованную от Советского Союза общую экономическую систему. Но спустя 28 лет после распада СССР вряд ли можно говорить о сохранении этой системы в неизменном виде. Прежние экономические связи, определяющие целостность единой системы, разрушились, и, вероятно, окончательно; при наличии желаний и возможностей они могут возродиться (и возрождаются) в формате двусторонней экономической кооперации, уже не опирающейся ни в коей мере на «постсоветский» опыт. Более того, распад сложившихся экономических и производственных сетей имел часто катастрофический характер и обусловил тяжелейшее экономическое положение многих постсоветских государств, особенно в Центральной Азии. Исследования политолога А.А. Токарева убедительно доказывают, что страны бывшего СССР достаточно далеко отошли друг от друга в том, что касается качества жизни, демографической ситуации, а также государственности и политического режима<sup>52</sup>.

Наконец, самый, с нашей точки зрения, значимый фактор – фактор идентичности. В самом начале своей книги «Время секунд хэнд» нобелевский лауреат С.А. Алексиевич писала: «У коммунизма был безумный план – переделать “старого” человека, ветхого Адама. И это получилось... может быть, единственное, что получилось. За семьдесят с лишним лет в лаборатории марксизма-ленинизма вывели отдельный человеческий тип – homo soveticus. (...) Homo soveticus – это не только русские, но и белорусы, туркмены, украинцы, казахи.. Теперь мы живём в разных государствах, говорим на разных языках, но нас ни с кем не перепутаешь. Узнаешь сразу! Все мы, люди из социализма, похожие и не

<sup>51</sup> Тренин Д.В. Post-imperium: евразийская история. М.: РОССПЭН, 2012. С. 65.

<sup>52</sup> См. серию публикаций А.А. Токарева в журнале «Коммерсантъ – Власть» в 2014 г.: «Жизнь не по-советски» (№5), «Режимные субъекты» (№7), «Рождённые не в СССР» (№9), «Знаки качества» (№12).

похожие на остальных людей – у нас свой словарь, свои представления о добре и зле, о героях и мучениках»<sup>53</sup>. Трудно не согласиться с автором, но вопрос во временных границах: насколько этот «человеческий тип», или общая идентичность, устойчив, насколько он поддаётся передаче из поколения в поколение? Иными словами, если отец – «homo soveticus», то будет ли им сын, внук, правнук? Очевидно, что «homo soveticus» исчез с подписанием Беловежских соглашений. Но пришёл ли ему на смену homo *post-soveticus*?

Идентичность – один из основных концептов в политологии, социологии и культурной антропологии. Наиболее широко можно понимать идентичность как соотнесение себя с неким сообществом, самонаделение некой характеристикой принадлежности. Понятно, что постсоветская идентичность не этническая и даже не национальная, так как «постсоветское», как и «советское», – по определению *надэтническое* и *наднациональное*. Скорее, уместно в данном контексте говорить об идентичности политической. И.С. Семененко определяет последнюю как «комплекс идейно-политических ориентаций и предпочтений, которыми субъекты политического процесса наделяют себя и друг друга в процессе коммуникации», предполагающий «отождествление носителя (...) с тем или иным политическим сообществом»<sup>54</sup>. О.Б. Подвинцев указывал на постсоветскую идентичность, как на пример идентичности постимперской или даже как на рудимент имперской идентичности<sup>55</sup>.

## Постсоветское как инструмент идентитарного строительства

Новообразованные государства всегда сталкиваются с насущной необходимостью выстраивания собственной политико-государственной идентичности. Для части постсоветских стран наиболее очевидным образцом подобного идентитарного строитель-

---

<sup>53</sup> Алексиевич С.А. Время секонд хэнд. М.: Время, 2018. С. 7.

<sup>54</sup> Семененко И.С. Политическая идентичность // Идентичность: личность, общество, политика. М.: Весь Мир, 2017. С. 349.

<sup>55</sup> Подвинцев О.Ю. Имперская, постимперская, неоимперская идентичность // Идентичность: личность, общество, политика. М.: Весь Мир, 2017. С. 359.

ства был предшествующий советскому опыт государственности в форме национальных государств (Азербайджанская Демократическая Республика и Республика Армения 1918–1920 гг., Грузинская Демократическая Республика 1918–1921 гг., независимые в 1918–1940 гг. Эстония, Латвия и Литва, в определённой степени – Белорусская Народная Республика 1918 г., Молдавская демократическая республика 1917–1918 гг. и Украинская Народная Республика 1917–1921 гг.). Однако принцип континуитета государственности не был взят за основу во всех перечисленных случаях. К примеру, опыт Белорусской Народной Республики (в свою очередь, делившей с Литвой государственное наследие Великого княжества Литовского) использовался в Беларуси только до прихода к власти в 1994 г. А.Г. Лукашенко, который во многом переориентировался на задействование символического капитала советского периода (это отразилось в государственной символике, языковой политике и других аспектах)<sup>56</sup>. Государственная идентичность Молдовы и Азербайджана в первые годы независимости определялась во многом панациональными проектами – соответственно, великорумынским и пантюркистским.

Ещё сложнее было выстраивать собственную национально-государственную идентичность странам Центральной Азии, не имевшим опыта самостоятельного политического существования в форме национальных государств (вассалы Российской империи, Хивинское ханство и Бухарский эмират национальными государствами не являлись). Процесс идентитарного строительства затруднялся там последствиями национально-территориального размежевания, осуществлённого в СССР в 1920-е гг., когда границы проводились без учёта ареалов проживания тех или иных этносов, а этническая идентичность «титულных» наций во многом оказывалась навязанной. Поэтому центральноазиатским государствам приходилось «изобретать традицию», опираясь на слабо документированные и часто мифологизированные представления

---

<sup>56</sup> Бикетова Е.А., Чернышов Ю.Г. Нацестроительство Республики Беларусь и европейский компонент белорусской идентичности // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №1. С. 96; Volakhava L. Belarusians' Self-Identification in the Context of Civilizational Borderland // Comparative Politics Russia. 2013. №1 (11). P. 10.

об «арийской общности», средневековом государстве Саманидов (Таджикистан) и «великом Туркестане» (Узбекистан), эпические сказания («Манас» в Кыргызстане) и слабо концептуализированные квазиидеологии Модерна («Рухнама» в Туркменистане, «Вечное государство» в Казахстане).

При этом вышеперечисленных компонентов недостаточно для решения проблемы самоидентификации. Национально-государственная, политическая идентичность новообразованных государств на территории бывшего СССР во многом по-прежнему определяется принадлежностью к постсоветскому ареалу: это проявляется либо в гипертрофированном отрицании советского наследия (параллельно созданию альтернативных идентитарных проектов), либо в его инструментальном использовании (во внутренней и/или внешней политике). В эту логику укладывается демонтаж мемориалов советского времени в Узбекистане и Азербайджане, небольшое (или же негативное) внимание, уделяемое советскому периоду в учебниках истории ряда государств<sup>57</sup>, повсеместный отказ от «советских» топонимов (продолжающийся, например, в Казахстане вплоть до настоящего времени).

Возвращаясь к вопросу о языке, в некоторых странах бывшего СССР одним из символических маркеров «ухода» из постсоветского пространства стала смена используемого государственным языком алфавита с кириллического на латинский. Латинизация успешно прошла в Молдове (что обусловлено достаточно естественным переходом на румынский орфографический стандарт) и Азербайджане, была сопряжена с определёнными трудностями на начальном этапе в Туркменистане, осталась непроработанной и незавершённой в Узбекистане (в результате чего с 1993 г. по настоящее время в стране сосуществуют латинская и кириллическая графика<sup>58</sup>). В 2018 г. правительством Казахстана

---

<sup>57</sup> См.: Россия и страны Балтии, Центральной и Восточной Европы, Южного Кавказа, Центральной Азии: старые и новые образы в современных учебниках истории. Под ред. Ф. Бомсдорфа, Г. Бордюгова. М.: Фонд Фридриха Науманна, 2003.

<sup>58</sup> Подробнее см.: *Кельнер-Хайнкеле Б., Ландау Я.* Языковая политика в современной Центральной Азии: национальная и этническая идентичность и советское наследие. М.: Центр книги Рудомино, 2015. С. 76-81.

утверждён «План мероприятий по переводу алфавита казахского языка на латинскую графику до 2025 года».

Если исходить из того, что идентичность определяется в том числе общей коллективной памятью и общим историческим прошлым, то последнее выступает в постсоветские десятилетия в качестве не столько объединительного, сколько разъединяющего фактора, провоцирующего иногда так называемые «войны памяти»<sup>59</sup>. Сложно отрицать, что вопрос принадлежности или непринадлежности к постсоветскому пространству в наше время символизирует в некоторой степени и ответ на вопрос геополитического выбора. И выбор этот подразумевает не объединение, а, напротив, разъединение по разным внешнеполитическим векторам.

Политолог Б.И. Макаренко указывает на то, что для всех посткоммунистических стран «наследие коммунистической эпохи является значимым фактором в их сегодняшней политической жизни и влияет на траекторию развития»<sup>60</sup>. Историк С.М. Маркедонов отмечает, что постсоветское пространство «будет ещё долго сохраняться как некая общность стран, объединённых не позитивной, а негативной исторической памятью, корни которой следует искать преимущественно в советских временах»<sup>61</sup>. Это утверждение можно расширить: постсоветское пространство остаётся, пока оно востребовано как одна из отправных точек выстраивания идентичности (позволим себе оставить за скобками, будет эта идентичность негативной или позитивной). Иными словами, пока новые независимые государства опираются в нациестроительстве на «точку возврата» советского времени; конструируют политическую идентичность, отталкиваясь в той или иной степени от советского опыта; удерживают категорию постсоветского в политическом сознании – постсоветское пространство как дискурсивный конструкт не потеряет актуальности. Перефразируя Декарта, «мыслится – значит, существует». А поскольку процесс кон-

---

<sup>59</sup> *Маркедонов С.М.* Постсоветское пространство: прощание с дефиницией? // Эволюция постсоветского пространства: прошлое, настоящее, будущее. М.: ИП РСМД, 2017. С. 375.

<sup>60</sup> *Макаренко Б.И.* Двадцать семь лет спустя: есть ли посткоммунистические государства? // *Полития*. 2019. №1 (92). С. 109.

<sup>61</sup> *Маркедонов С.М.* 2017. С. 379.

струирования идентичности не имеет какой-либо конечной точки, длиться существование «постсоветского» может очень долго.

## **Выводы**

Итак, мы рассмотрели основные подходы и мнения относительно термина «постсоветское пространство» (намеренно опустив параметры правовой сущности и ценностных расколов, так как они будут подробно рассмотрены в последующих главах). Можно заключить, что мнения эти часто противоположные: кто-то готов отказаться от устоявшейся терминологии в пользу конструкций, более или менее точно отражающих актуальное положение дел, кто-то же считает, что «постсоветское» продолжает существовать. За детальным разбором факторов возможного единства конгломерата государств в границах бывшего Советского Союза, как правило, следует признание принципиальной несхожести направлений развития этих стран и несводимости их к общему знаменателю.

Только наиболее консервативные приверженцы геополитических подходов могут позволить себе утверждать, что «постсоветское пространство» уместно как геополитический конструкт. ЕАЭС, с которым сейчас ряд российских и зарубежных экспертов связывает определённые надежды на «возвращение постсоветского пространства», не идентичен последнему: этот союз никогда не декларировал цели интеграции всех постсоветских стран и открыт для внешних акторов (пока в формате зон свободной торговли; одновременно возникает вопрос, можно ли делать различие между «внешними» и «внутренними» акторами по линии границ, исчезнувших почти три десятилетия назад).

Подводя итоги, можно с определённой долей уверенности сказать, что постсоветского пространства не существует в плоскости интеграционной, экономической, культурно-языковой. Но оно сохранилось в сфере политической идентичности. И пока категория постсоветского остаётся отправной точкой в непрекращающемся процессе конструирования указанной идентичности, она будет жить. В свою очередь, сохранение необходимости наличия такой отправной точки обусловлено успехом или неуспехом националь-

но-государственного и идентитарного строительства в государствах бывшего СССР. Именно успешность подобных проектов определит продолжительность жизни рассматриваемого концепта. Объединительный потенциал этого, как выяснилось, долгоиграющего конструкта, равен его разъединительному потенциалу; с какими же целями – интеграционными или дезинтеграционными – этот концепт будет эксплуатироваться, зависит лишь от тех, в чьи руки он попадёт.

### ГЛАВА 3. ФОРМИРОВАНИЕ ЕВРАЗИЙСКОГО ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА

*Да, скифы – мы! Да, азиаты – мы,  
С раскосыми и жадными очами!  
А.А. Блок, «Скифы»*

Формирование евразийского интеграционного правопорядка не абстрактная, теоретико-философская идея, это абсолютно прикладная задача. От её реализации зависит успех всей евразийской интеграции, так как история развития интеграционных проектов, в первую очередь самого успешного из них – Европейского союза, показывает, что от построения целостного правового пространства с единым правопониманием в обществе, государственных органах и бизнес-структурах, а также устоявшейся правоприменительной практики, зависит судьба всей интеграции.

Безусловно, толчком к началу любого регионального интеграционного проекта является политическая воля его государственных участников и, конечно, та экономическая выгода, собственно, ради которой и затевается сама интеграция. Однако для её развития и успешной реализации интеграционных мероприятий этого недостаточно. Необходим в первую очередь фундамент, на котором будет основано интеграционное здание и, кроме того, нужен инструмент реализации интеграционной политики, проводящий её в жизнь. В этой роли и выступает право, состоящее из международных договоров и актов органов интеграционной организации.

Таким образом, региональные интеграционные образования, в какой бы части света они не появлялись, функционируют и развиваются благодаря формированию ими собственного правопорядка. Право поставлено во главу угла любого интеграционного объединения в виде Договора или Соглашения<sup>62</sup> о его учреждении.

---

<sup>62</sup> Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., название подобного документа может любым. Венская конвенция о праве международных договоров. // un.org: Конвенции и соглашения. URL: un.org/ru/documents/decl\_conv/conventions/law\_treaties.shtml (дата обращения 27.08.2019).

При этом в сравнении с классическими международными организациями построение интеграционного образования имеет отличительную черту – одну из главных ролей в формировании архитектуры его правового порядка играет суд, на плечи которого ложится постепенное поступательное создание правовой доктрины интеграции.

В чём сущность интеграционного права? Какова природа его норм? Почему тема судебного органа интеграции так важна? Почему необходимо уделять больше внимания роли и развитию Суда ЕАЭС в рамках всей евразийской интеграции?

### **К пониманию евразийского и интеграционного права**

Дабы наиболее полно раскрыть природу формирования евразийского интеграционного правового порядка, в первую очередь необходимо определить суть понятий «интеграционный правовой порядок» и «евразийский правовой порядок».

Право интеграции или интеграционное право/правовой порядок получили такое развитие и стали настолько значимы в мировом масштабе, что некоторые авторы говорят сегодня об интеграционном праве уже как о самостоятельной правовой величине, находящейся на стыке международного права и права национально-го. Действительно, каждый интеграционный правовой порядок имеет свои особенности и существует в некоей собственной системе координат, обладая одновременно свойством наднациональности и приматом над правом государств-участниц, и в то же время не являясь международным правом в классическом понимании. При этом на сегодняшний день термин интеграционный правовой порядок, равно как и интеграционное право, не имеет общепринятого понимания в научном сообществе.

Исследователь С.Ю. Кашкин даёт следующее определение: «интеграционный правовой порядок представляет собой целостную, внутренне упорядоченную систему интеграционно-правовых норм, которая обычно создаётся в рамках одной интеграционной организации и распространяет силу на совокупную территорию её государств-членов», добавляя при этом, что термины правовой порядок, правовая система и право используются как синонимы. В

качестве обоснования этого положения приводятся примеры интеграционных объединений – ЕС, Андского сообщества и МЕРКОСУР, в документах и актах которых термины «правопорядок», «правовая система» и «право» имеют равносильное значение.

Однако какова природа интеграционно-правовых норм, из которых и состоит интеграционный правопорядок? Понятно, что органы той или иной группировки издадут обязательные на территории государств-участников акты, из которых, собственно, и формируется интеграционное право. Его особенность заключается в его наднациональном характере. Государства добровольно передают часть своего суверенитета, как правило, в области экономики и финансов, в пользу наднациональных органов для выработки общеобязательных правил и норм, которые выражают общую политику и стремление к интеграции. Так, например, источниками права ЕС выступают акты первичного, вторичного и третичного права. К первой группе относятся учредительные договоры ЕС, то есть те важнейшие международные договоры, которые лежат в основе всего Европейского союза. Ко второй группе относятся акты, издаваемые институтами ЕС, к третьей – всё остальное.

Право ЕС имеет также название «коммунитарного права», то есть права сообществ. А.Я. Капустин со ссылкой на бразильского юриста Ц. Карнейро указывает, что понятия коммунитарного права и права интеграций стоит воспринимать как синонимы из-за одной правовой природы и одинаковых целей правового регулирования. Однако в правовой доктрине Латинской Америки это мнение не является единственным. Так, интеграционное право и право коммунитарное могут делиться по структурным признакам интеграционного объединения. Коммунитарное право в данном случае складывается только в организации, имеющей наднациональный орган, издающий общеобязательные акты. В.Л. Толстых говорит о коммунитарном праве как о «промежуточном» между правом международным и национальными правопорядками. Можно предположить, что ввиду уникальности каждого интеграционного проекта, несмотря на то что большинство из них во многом копирует или старается подражать примеру Европейского союза, из-за их национальных, социальных и экономических осо-

бенностей сегодня не представляется возможным провести чёткое разделение между интеграционным правом и правом коммунитарным. Автор видит возможное решение этого вопроса в рассмотрении этих понятий как общее и частное. Коммунитарное право как творимое непосредственно наднациональными органами и институтами, понятие более узкое, нежели интеграционное, которое включает в себя также международные договоры, заключаемые странами – участницами интеграционного объединения. Здесь мы подходим к ещё одному дискуссионному вопросу – соотношению интеграционного и международного права. С.Ю. Кашкин и ряд авторов считают, что первое пусть и зародилось благодаря международному праву, но на сегодняшний день является самостоятельной правовой системой: «интеграционное право может рассматриваться не только как межотраслевой комплекс юридических норм, но и как новый вид правовых систем, который возникает в результате процессов международной интеграции и постепенно занимает самостоятельное место по отношению как к национальным правовым системам (внутреннему праву отдельных государств), так и к международно-правовой системе (международному публичному праву)».

Возвращаясь к евразийскому интеграционному правопорядку, стоит отметить, что, говоря о Евразии как геополитическом регионе, различные научные школы и эксперты по-своему трактуют это определение, наделяя его разными правовыми характеристиками<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Р.А. Курбанов в институциональную структуру евразийского права включает акты и нормы ЕАЭС, СНГ, СГ, ОДКБ, ШОС, БРИКС, Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии, Саммита прикаспийских государств, Организации Черноморского экономического сотрудничества, Саммита Россия–Индия–Китай, Саммита Россия–КНР–Монголия, Евразийской патентной организации, Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма, Организации экономического сотрудничества, Совета сотрудничества тюркоязычных государств, Союза персоязычных государств, Организации за демократию и экономическое развитие, Содружества демократического выбора, Содружества непризнанных государств, Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества, Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии. См.: *Курбанов Р.А.* Евразийское право. Теоретические основы. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 847 с.

Однако зачастую под «евразийским правом» понимается непосредственно право ЕАЭС как главного двигателя интеграционных процессов на евразийском пространстве. Фактически ставится знак равенства между правом ЕАЭС и евразийским правом, с возможным добавлением источников организаций на постсоветском пространстве (СНГ, СГ, ОДКБ).

Более того, ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе учреждает «Право Союза». Взяв за основу евразийского права право ЕАЭС и придав последнему статус если не синонима, то доминирующей его части, мы тем самым определим контуры и границы, в рамках которых будет происходить научное исследование.

А.Я. Капустин отмечает, что Право Союза «отражает международно-правовую модель регулирования интеграционного процесса», добавляя, что сегодня право ЕАЭС представляет собой «субрегиональную подсистему международного права». Л.П. Ануфриева заключает, что «право евразийской интеграции не может быть отделено от международного права».

Как уже было сказано, ст. 6 Договора о ЕАЭС «вводит новую правовую категорию»<sup>64</sup>, а именно – право союза. Согласно этой статье, его составляет Договор о ЕАЭС, который в иерархии его нормативных источников занимает высшее положение. Далее следуют договоры между членами ЕАЭС, международные договоры союза с третьими сторонами, решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках союза. Интересно, что решения Суда ЕАЭС не являются источниками его права, однако их значимость для всей интеграции сложно переоценить.

## Суд ЕАЭС

«Политическую интеграцию невозможно представить без судов, поскольку они контролируют и наблюдают за имплементацией»

---

<sup>64</sup> Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. №11. С. 61.

цией и использованием согласованных норм права»<sup>65</sup>. И здесь нельзя не обратиться за примером к ЕС. Исторический опыт, без сомнения, самого успешного интеграционного проекта в истории человечества показывает нам, какую важную роль в успехе всей европейской интеграции играет суд. Именно Суд ЕС формирует тот самый интеграционный правовой порядок, интеграционное право, через которое и происходит взаимодействие и сближение участников объединения. Суд ЕС выстроил свою обширную и, что важно, авторитетную практику, тесно и плодотворно сотрудничает с национальными судами государств – членов ЕС, грамотно проводит правовую политику, и благодаря этому успешнее развивается и работает весь механизм этого интеграционного проекта. За несколько десятков лет Суд ЕС создал целый ряд важных прецедентов, закрепив верховенство права ЕС по отношению к национальному праву государств-членов и даже по отношению к международному праву.

Суд ЕАЭС пока не может похвастаться обширной, наработанной прецедентной базой, всё-таки в 2019 г. ему исполнилось только 5 лет. Для международного суда этот возраст совсем небольшой, однако, учитывая динамику развития современных международных процессов, в том числе интеграционных, сегодня можно смело считать год за два. Кроме того, у Суда ЕАЭС есть своя история накопления судебной практики: действия и судебная жизнь его предшественника – Суда ЕврАзЭС – напрямую отразились на его работе.

На момент упразднения ЕврАзЭС в 2014 г., суд этой организации просуществовал фактически только два с половиной года – с 2012 по 2014 г. Проявление так называемого «судебного активизма» (*judicial activism*) Суда ЕврАзЭС за эти два года существенным образом повлияло на судьбу будущего Суда ЕАЭС.

Термин «судебный активизм» толкуется по-разному, и в нейтральном ключе, и в негативном, и, безусловно, его рассмотрение требует отдельной работы. В рамках данной главы этот термин следует понимать как активную, возможно, чрезмерно активную,

---

<sup>65</sup> Соколова Н.А. Евразийская интеграция: возможности Суда Союза // «Lex russica». 2015. №11. С. 98.

роль судьи или судебного органа по отношению к выносимым ими решениям и внесению элемента нормотворчества. Это выходит за рамки привычной роли судьи, определённой ещё Монтескьё в работе «О духе законов», где сказано, что судьи это не «более как уста, произносящие слова закона, безжизненные существа, которые не могут ни умерить силу закона, ни смягчить его суровость»<sup>66</sup>.

Так, в своём Постановлении от 08.04.2013 г. в рамках дела ОАО «Южный Кузбасс» Суд ЕврАзЭС заявил среди прочего, следующее: «Решение Суда Евразийского экономического сообщества о признании не соответствующими международным договорам, заключённым в рамках Таможенного союза, оспариваемого акта или отдельных его положений влечёт их “ничтожность” (недействительность) с даты принятия»<sup>67</sup>. Этим суд самолично наделил себя статусом «последней инстанции» и придал своим решениям вес немедленно исполняемых. Более того, как сказано в Постановлении, такие решения суда применяются не только к сторонам дела, «но и к неограниченному кругу лиц (*erga omnes*)»<sup>68</sup>, а в завершении Постановления Суд ЕврАзЭС дал следующие указания: «Правоприменительную практику судов государств..., а также в отношении аналогичных дел, привести в соответствие с настоящим решением»<sup>69</sup>.

Таким образом, Суд объявил о своём праве и намерении быть не просто «уста́ми закона», но и самому творить это право. Данный ход был сделан не случайно. Очевидно, что Суд ЕврАзЭС на тот момент стремился выстроить свою судебную доктрину по примеру Суда ЕС.

Однако это стремление стать независимым нормотворцем не

---

<sup>66</sup> Монтескьё Ш.-Л. Избранные произведения // Общ. ред. и вступ. ст. М.П. Баскина. Пер. А.Г. Горнфельд. М.: Гослитиздат, 1955.

<sup>67</sup> Постановление Суда ЕврАзЭС от 08.04.2013 «О разъяснении Решения Суда Евразийского экономического сообщества от 05.09.2012, которым был признан не соответствующим международным договорам, действующим в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, пункт 1 Решения Комиссии Таможенного союза от 17.08.2010 №335». Консультант Плюс. URL: [consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144867/](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144867/) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>68</sup> Там же.

<sup>69</sup> Там же.

оценили государства – основные субъекты международного права и основатели ЕврАзЭС. При создании новой интеграционной организации – ЕАЭС, и соответственно нового Суда ЕАЭС, в новом Статуте последнего была произведена существенная ревизия полномочий и прав предшественника. Так в п. 102 написано: «Решение Суда не изменяет и (или) не отменяет действующих норм права союза, законодательства государств-членов и не создаёт новых»<sup>70</sup>. Пункт 111 добавляет: «Действие решения Комиссии или его отдельных положений, признанных Судом не соответствующими Договору и (или) международным договорам в рамках союза, продолжается после вступления в силу соответствующего решения Суда до исполнения Комиссией данного решения Суда»<sup>71</sup>.

Приведём другой пример – это единственное вынесенное Судом ЕврАзЭС преюдициальное заключение (то есть ответ суда интеграционного объединения на поступивший запрос от национальных судов государств-участников по поводу применения интеграционного права при вынесении решения по конкретному судебному делу). Поясним, что такие заключения представляют собой один из основных инструментов в построении европейского правопорядка, единства правоприменения и установлении крепких связей с национальными судами. Такие заключения составляют значительную часть из общего числа вынесенных решений Суда ЕС. Именно он своей практикой выработал принцип прямого действия и верховенства права ЕС на всей территории объединения.

Итак, единственное преюдициальное заключение Суда ЕврАзЭС появилось при следующих обстоятельствах. В него поступил запрос о заключении от Кассационной коллегии Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь о применении отдельных положений решений Комиссии Таможенного союза. Однако спустя некоторое время эта же Кассационная коллегия отозвала свой запрос. Несмотря на это, ссылаясь на Регламент и то, что работа над запросом уже началась, Суд ЕврАзЭС, вынес 10 июля 2013 г.

---

<sup>70</sup> Приложение №2 к Договору о Евразийском экономическом союзе «Статут Суда евразийского экономического союза». URL: [is.gd/ObX3Cr](http://is.gd/ObX3Cr) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>71</sup> Там же.

своё преюдициальное заключение, указав при этом, что «решение Суда является обязательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу после его провозглашения и действует непосредственно на территории государств – членов Таможенного союза»<sup>72</sup>. Как отмечает известный исследователь международных судов А.С. Исполинов, этим решением судебный орган «пошёл дальше всех международных судов (включая Суд ЕС), объявив об обязательной силе своих заключений не только для национального суда, его запросившего, но и на всей территории Таможенного Союза»<sup>73</sup>. При этом Суд «не привёл ни причины, ни аргументы в пользу такого своего решения»<sup>74</sup>.

Аналогично рассмотренной выше ситуации с судебским активизмом, в новом Статуте ЕАЭС участники объединения дали ответ и на данные действия Суда ЕврАзЭС. Преюдициальная юрисдикция была убрана из него совсем и заменена на «консультативную», то есть носящую рекомендательный, а не обязательный характер<sup>75</sup>.

Это крупные, но не единственные новшества в Статуте Суда ЕАЭС по сравнению со Статутом Суда ЕврАзЭС. Так, например, изменился механизм выбора судей: если раньше судьи Суда ЕврАзЭС назначались и освобождались от должности Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС по представлению Межгосударственного Совета ЕврАзЭС, то теперь «судьи назначаются на должности Высшим Евразийским экономическим советом по представлению государств-членов»<sup>76</sup>, который также утверждает Регламент Суда. Говоря о судьях, стоит также отметить, что в Суде ЕАЭС нет судебной ротации. Это означает, что по истечению 9-летнего срока исполнения обязанностей может смениться весь судебский корпус, что, несомненно, скажется на преемственности

---

<sup>72</sup> Дело № 1-6/1-2013 по запросу Кассационной коллегии Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь // Сайт Суда ЕАЭС. URL: [courteurasian.org/page-20991](http://courteurasian.org/page-20991) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>73</sup> Договор о Евразийском Союзе как инструмент поражения в правах Суда ЕврАзЭС (часть 2). URL: [is.gd/LksezQ](http://is.gd/LksezQ) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>74</sup> Там же.

<sup>75</sup> Это подтверждается п. 98 Статута: «Консультативное заключение по заявлению о разъяснении носит рекомендательный характер».

<sup>76</sup> Там же.

судейской политики и корпоративном духе Суда. Однако возможно, в этом случае предусматривается, что некоторые судьи будут избраны повторно или останутся при Суде консультантами.

Кроме этого, Статут в Главе VI предусматривает создание «специализированных групп»: «При рассмотрении конкретного спора, предметом которого являются вопросы предоставления промышленных субсидий, мер государственной поддержки сельского хозяйства, применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, создаётся специализированная группа». Эти группы имеют интересную особенность – «в части вывода о применении соответствующих компенсирующих мер заключение специализированной группы является для Суда обязательным при вынесении решения».

Любопытны также и два пункта Статута – 46: «Суд по заявлению государства – члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора... etc.» и самое главное 47: «Осуществление Судом разъяснения означает предоставление консультативного заключения и не лишает государства-члены права на совместное толкование ими международных договоров». Этим, по сути, провозглашается приоритет государственного толкования над судебным.

Существенным минусом Суда ЕАЭС является тот факт, что граждане стран – участниц объединения не могут персонально, как физическое лицо, обратиться в Суд, они могут это сделать только как юридическое лицо или обладая статусом индивидуального предпринимателя, при этом необходимо будет заплатить пошлину, которая на 2019 г. составляет 44 795 руб.

Также не могут обратиться за защитой своих трудовых прав в Суд ЕАЭС и международные работники этого интеграционного объединения, в том числе сотрудники Евразийской Экономической Комиссии. При этом согласно п. 25 Приложения №32 к Договору о ЕАЭС – Положению о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе, они могут обратиться и в обычные национальные суды: «сотрудники не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых при непосредственном выполнении ими служебных обязаннос-

тей»<sup>77</sup>. В этом случае хотелось бы обратить внимание, что более 11 лет в структуре Суда ЕС действовал специальный Трибунал гражданской службы Европейского союза. Возможно, стоит учесть этот опыт.

Отметим на ещё один аспект работы суда. Это «особые мнения» – сѹдьи, не согласные с вынесенным другими судьями решением, высказывают своё мнение о деле. В практике Суда ЕАЭС бывает, что по одному решению сѹдьи дают несколько особых мнений. Они не имеют юридической силы, однако для проигравшей стороны часто являются утешительным «призом» и моральным подтверждением своей правоты. Впрочем, особое мнение может быть посвящено не решению как таковому, а, например, правилам процедуры, применению права или другим вещам, с которыми не согласен судья. В то же время в главном образце для всех международных судов – Суде ЕС особые мнения запрещены. Это сделано для того, чтобы решения суда имели целостный, коллегиальный характер и не выглядели в глазах сторон как неокончательное и сомнительное решение.

Суду ЕАЭС досталось от предшественника многое – дела, здание и бѹльшая часть судейского корпуса. Однако это не коснулось полномочий и возможностей Суда ЕврАзЭС.

## **Выводы**

Успех формирования евразийского интеграционного правопорядка, а следовательно, успех всей евразийской интеграции зависит в равной степени и от государств – участников ЕАЭС, и от того какую позицию займут его органы и, самое главное, это зависит от его Суда. Пример ЕС показателен и демонстрирует строителям любого интеграционного образования, что и как необходимо делать для достижения успеха, и что процесс этот длителен и кропотлив. Для развития евразийской проекта и ради достижения целей, поставленных архитекторами интеграции<sup>78</sup>, Суд ЕАЭС дол-

---

<sup>77</sup> Приложение №32 к Договору о Евразийском экономическом союзе. Положение о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе. URL: [is.gd/5ibZ9u](http://is.gd/5ibZ9u) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>78</sup> См.: Основные цели Союза: Договор о Евразийском экономическом союзе.

жен превратиться в «правовой локомотив» евразийского объединения, определяющий правовые парадигмы ЕАЭС, сформировав «дух и букву» евразийского права.

Для этого Суду ЕАЭС необходимо в первую очередь выстроить систему взаимоотношений с государствами-участниками и, что не менее важно, с национальными судами этих государств. Суду ЕАЭС, как институту, необходимо определить единый курс и последовательность в процессе выработки своей практики. Шаг за шагом сформировать свою позицию независимого суда, действующего во имя укрепления ЕАЭС и защиты права союза.

## **ГЛАВА 4. ПОТЕНЦИАЛ ГУМАНИТАРНОЙ ПОЛИТИКИ ЕАЭС. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ДОСТОИНСТВО**

Может ли будущее Большой Европы быть ограничено лишь экономической интеграцией? Дипломаты, политики и учёные дают разные ответы на этот вопрос. Часто, анализируя уровень взаимопроникновения в регионе, на первое место ставят именно этот фактор. О нём подробно рассказывают некоторые главы данной монографии, апеллируя к идеям «четырёх свобод» (свободного движения товаров, лиц, услуг и капитала). Между тем принципы, носящие, на первый взгляд, сугубо экономический характер, постепенно становятся частью социальных отношений, общественного мнения и политической власти. Отправная точка этой главы заключается в том, что экономическая интеграция неминуемо ведёт к институционализации всей совокупности социальных отношений, включая гуманитарную политику.

В этой связи важно рассмотреть потенциал институционализации именно гуманитарной политики ЕАЭС и евразийских интеграционных объединений, так как говорить об институционализации Большой Европы как сопряжении Евразийского союза с ЕС пока преждевременно. Степень интеграции гуманитарной политики в них отличается радикально. Сегодня Евросоюз представляет собой проект политической интеграции. Его гуманитарная составляющая, которая заключается в концепции «прав человека», максимально скоординирована между государствами – членами ЕС. Евразийский экономический союз, в свою очередь, лишь подходит к наполнению гуманитарного компонента. Ценности свободы движения товаров, лиц, услуг и капитала уже включены в его структуру, но единая гуманитарная политика, по крайней мере, согласованная государствами-членами, не обрела своего места.

Недостаток внимания к сотрудничеству в этой области объясняет и отсутствие термина, который бы отразил институционализацию гуманитарного компонента евразийских интеграционных

объединений в стратегической перспективе. В настоящее время государства – члены ЕАЭС не используют единую терминологию. Понимание гуманитарной политики часто сужается до гуманитарной помощи как формы внешнеполитической активности государства. В то же время в качестве наименования для гуманитарного компонента интеграции, о котором пойдёт речь в данной главе, часто используются такие названия, как культурная и культурно-гуманитарная политика, а иногда и вовсе идеология или ценностный аспект интеграции.

В 1992 г. американский философ Ф. Фукуяма в работе «Конец истории и последний человек» утверждал, что распространение либеральных ценностей в результате разрушения биполярной системы приведёт к концу международного противостояния в области гуманитарной политики и последующему формированию через международные институты одного типа правительства<sup>79</sup>. С другой стороны, по мнению известного американского политолога Дж. Миршаймера, международные институты, которые должны были способствовать абсолютной интеграции и «вечному миру», на деле лишь закрепили приоритеты некоторых государств в качестве якобы «универсальных стандартов» с целью достижения преимуществ на международной арене<sup>80</sup>. На наш взгляд, история развития гуманитарного компонента в Евросоюзе опровергает тезис Ф. Фукуямы и подтверждает выводы Дж. Миршаймера.

Продвижение гуманитарной политики в ЕАЭС – дело стратегической перспективы. Несмотря на то что политики западноевропейских стран часто заявляют о правах человека как основе деятельности Европейского союза, непосредственно институционализация прав человека в ЕС произошла лишь с вступлением в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г. Одной из его ключевых поправок стала Хартия фундаментальных прав. В 2003 г. усилия ряда государств по принятию «Конституции для Европы» не увенчались успехом<sup>81</sup>. Именно с момента принятия Хартии

---

<sup>79</sup> Fukuyama F. *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press. 1992.

<sup>80</sup> Mearsheimer J. *The False Promise of International Institutions*. International Security. 1995.

<sup>81</sup> Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. Official Journal. P. 169. 18/07/2003 P. 0001-0105. URL: <https://clck.ru/PuZPJ> (дата обращения 27.07.2020).

можно говорить об оформлении гуманитарной политики в ЕС. В это время были созданы такие институты, как Агентство фундаментальных прав ЕС и спецпредставитель Евросоюза по правам человека, а сама Хартия стала в том числе источником права для Суда ЕС.

Один из факторов развития гуманитарной политики тесно сопряжён с тем, насколько непротиворечиво будет применяться источник права и как будет обеспечена работа институциональных структур. Внутренние противоречия, или проблема «двойных стандартов», способны затруднить развитие, а иногда и негативно отразиться на интеграционных процессах<sup>82</sup>. В случае Евросоюза на практике часто применяются лишь некоторые нормы Хартии фундаментальных прав. Прежде всего, речь идёт о «свободе собраний и выражения мнений». Подобные политические приоритеты часто преподносятся в виде универсальных квазиправовых норм, которые не зафиксированы в международных договорах и не являются принципами международного права, но провозглашаются как таковые в одностороннем порядке. Один из примеров – квазинорма «ответственности по защите», предполагающая возможность вмешательства во внутренние дела государств в случае особо грубых нарушений прав человека<sup>83</sup>. Другой пример: Евросоюз закрепляет за собой приоритет по построению «международного порядка, основанного на правилах»<sup>84</sup>, что плохо согласуется с попытками иных политических акторов построить единую систему международного права.

В XXI в. интеграция макрорегионов, в том числе и Большой Европы, или Большой Евразии, концентрируется на поиске оптимальной модели в области гуманитарной политики. Так, в Европейском союзе развита комплексная система ценностей: права человека в толковании государств и институтов ЕС переплетены с

---

<sup>82</sup> Жулева М.С., Лазутина Т.В. Человек и его права в контексте современной реальности // Вестник Томского государственного университета. 2017. №418. С. 202-207.

<sup>83</sup> *Stahn C.* Responsibility to protect: Political rhetoric or emerging legal norm? // *American Journal of International Law.* 101(1). 2007. P. 99-120; *Никитин А.И.* Миротворчество ООН: Обновление принципов, реформирование практики // *Мировая экономика и международные отношения.* 2016. №60(3). С. 16-26.

<sup>84</sup> Доктрина «rules-based international order».

их военным, экономическим и политическим взаимодействием с окружающим миром. Однако даже эта комплексная система не представляет целостную концепцию: так называемое «право ЕС» в области прав человека входит в противоречия с «правом Совета Европы». Фокус Совета Европы на экономических, социальных и культурных правах, а также на защите уязвимых групп населения шире, чем у ЕС. В тоже время в области гражданских и политических прав ЕС дублирует деятельность Совета Европы.

На евразийском пространстве пока отсутствует единая согласованная концепция в гуманитарной сфере. В ЕАЭС этот компонент интеграции лишь начинает заполняться, а совместная работа сконцентрирована преимущественно на четырёх свободах. В Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) государства взяли курс на многостороннее взаимодействие на основе идей борьбы с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом. Страны – участницы Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) подчёркивают ценность укрепления национальной, региональной и международной безопасности. В Союзном государстве Беларуси и России сотрудничество в гуманитарной сфере имеет определённое наполнение: правочеловеческое измерение, нацеленное на обеспечение равных прав граждан двух государств на территории Союзного государства. Объяснить возможность развития этой области сотрудничества можно через глубину интеграции двух государств в сравнении с другими объединениями в евразийском регионе и схожести их социальных систем.

Союзное государство как интеграционное объединение на пространстве бывшего СССР достигло наибольшего развития правочеловеческого измерения: в сфере обеспечения права на образование, права на доступ к правосудию, права на труд (социальные гарантии наёмных рабочих) и на доступ к медицине. Данные направления прежде всего затрагивают интересы трудовых мигрантов, студентов и представителей бизнеса. Право на свободу мнений и право на свободу собраний составляют не более 3% от всего комплекса прав человека, и пока не достигли сравнимого уровня развития. Тем не менее, достижения Союзного государства в области гармонизации права могли бы быть «встроены» в процессы экономической интеграции ЕАЭС.

Союзным государством России и Беларуси накоплен значительный опыт продвижения общечеловеческих ценностей в системе ООН в особенности в области экономических, социальных, культурных прав и уважения человеческого достоинства. Эти ценности нашли отражение в Договоре о создании Союзного государства: среди его целей, в соответствии со ст. 2, социальный и экономический прогресс, создание условий для достойной жизни и свободного развития человека, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

### **Дискуссия о либеральной трактовке общечеловеческих ценностей как универсальных прав человека**

По мнению основателей русской школы политического анализа международных отношений, в 1990-е гг. сформировалась «плюралистическая однополярность» стран «Группы семи» (G7), где мировое общество представлено группой западноевропейских государств<sup>85</sup>. Симптомами «однополярности» стало регулирование международных процессов в обход ООН – через формат «G7–НАТО», а также создание ВТО, активацию нетарифных протекционистских мер, «поглощение» внешних рынков и технологическое доминирование «Группы семи» на основе дешёвых сырьевых ресурсов. В политико-идеологической области приоритетом G7 стала «демократизация» остального мира.

В XX в. трактовка общечеловеческих ценностей варьировалась в зависимости от доминирующей философской парадигмы: индивидуализма или коллективизма<sup>86</sup>. Иллюстрация такой вариации – подписание в 1966 г. двух международных договоров по правам человека. По мнению российского юриста В.А. Карташкина, являющегося, помимо прочего, членом Консультативного комитета Совета ООН по правам человека, Пакт по гражданским и политическим правам включил приоритеты западных государств. Приоритеты же СССР, БССР и УССР были закреплены в Пакте

---

<sup>85</sup> Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталева М.А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: НОФМО. 2002. С. 335.

<sup>86</sup> Там же. С. 228.

об экономических, социальных и культурных правах<sup>87</sup>. Среди этих приоритетов, например, право на труд, активно отстаиваемое делегатами союзных республик<sup>88</sup>. Присоединение к этим пактам зависело от членства государства в том или ином политическом объединении. Со снижением координации между странами «социалистического пути развития» государства стали присоединяться к обоим пактам, хотя разделение по значимости различных интерпретаций прав человека остаётся, что можно проследить при ратификации Дополнительных протоколов к пактам. Так, США не ратифицируют Пакт об экономических социальных и культурных правах и дополнительный протокол к нему.

В 1945 г. при разработке единого договора по правам человека подчёркивалась необходимость международного сотрудничества с целью обеспечить как индивидуальные свободы, так и коллективные права. С 1990-х гг., по мнению белорусского учёного С.А. Кизимы, в условиях «однополярности» и «демократизации» личность должна была служить интересам коммерческих корпораций, а ограничение рынка понималось как нарушение прав личности<sup>89</sup>. Категории «экономических прав», «социальных прав», «человеческого достоинства» на время исчезли из политического дискурса, хотя и остались предметом отдельных исследований<sup>90</sup>.

Между тем эти категории составляют основу международно-правовых норм в области прав человека<sup>91</sup>. В 1944 г. Генеральная конференция Международной организации труда (МОТ) заключила, что «все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право осуществлять своё материальное благосостояние и своё духовное развитие в условиях свободы и достоинства, экономиче-

---

<sup>87</sup> Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма. 2016.

<sup>88</sup> ООН. Экономический и социальный совет. Вторая сессия Комиссии по правам человека. 16 декабря 1947 г. Женева. Документ № E/CN.4/SR. C. 6.

<sup>89</sup> Кизима С.А. Экономические мифы глобализации // Известия Уральского государственного университета. 2009. №64(1). С. 207.

<sup>90</sup> Dupré C. Unlocking Human Dignity: Towards a Theory for the 21<sup>st</sup> Century // European Human Rights Law Review. 2009. №2. P. 190-191; Von Geusau A. Human Dignity and the Law in Post-War Europe. Oosterwijk. Wolf Legal Publishers. 2013.

<sup>91</sup> Dicke K. The founding function of Human Dignity in the Universal Declaration of Human Right // In: Kretzmer D., Klein E. (eds.) The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse. The Hague, Kluwer Law International. 2002. P. 111-120.

ской устойчивости и равных возможностей»<sup>92</sup>. На принцип человеческого достоинства ссылаются Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 12 международных конвенций и Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

### **Международно-правовой и структурный ресурс для культурно-гуманитарного сотрудничества в ЕАЭС**

Укрепление роли ООН в системе международных отношений (принципов и норм Устава ООН) представляет собой структурный ресурс, который может быть использован евразийскими интеграционными объединениями<sup>93</sup>. В соответствии со ст. 2, ст. 14 Договора о создании Союзного государства, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина определяются в качестве его цели. Зафиксированные в Договоре методы её достижения позволяют сделать вывод о социально-экономическом толковании прав человека: «Образование Союзного государства позволит объединить усилия в интересах социального экономического прогресса обоих государств».

Справедливо назвать социально-экономическое толкование прав человека одним из руководящих принципов координации внешней политики РБ и РФ. Ёмкой формулировкой этого толкования могла бы стать категория «человеческого достоинства» (права человека в их либеральном толковании выступают руководящим принципом деятельности ЕС на международной арене в соответствии со ст. 21 Договора о Европейском союзе). Однако аналогия корректна лишь отчасти: отличий много, в особенности в наднациональной составляющей ЕС. Права человека позволили ЕС решить внутренние проблемы и выйти на качественно новый уровень продвижения интересов. Включение Евросоюзом прав человека в торговые договоры с третьими государствами, межре-

---

<sup>92</sup> Декларация относительно целей и задач Международной Организации Труда. МОТ. 10.05.1944.

<sup>93</sup> Союзное государство: развитие и перспективы. 2005. URL: [is.gd/VLviPD](http://is.gd/VLviPD) (дата обращения 12.04.2018).

гиональные договоры, помощь в развитии, взаимодействие с коммерческими и некоммерческими организациями – всё это основано на ст. 21 Договора о ЕС и создаёт преимущества для этого объединения. В отличие от ЕС в Договоре Союзного государства права человека получают социально-экономическое толкование: проведение социальной политики осуществляется с целью обеспечения достойной жизни и свободного развития человека. Приоритет отдаётся социальным и экономическим правам, например, праву на труд, праву на окружающую среду, праву на образование.

У Союзного государства имеется ресурсный и структурный потенциал для дальнейшего усиления позиций в области продвижения общечеловеческих ценностей. В октябре 2016 г. было предложено задействовать ст. 16 Договора и создать Комиссию по правам человека Союзного государства<sup>94</sup>. Работа по разработке Положения о Комиссии ведётся МИД РБ и МИД РФ. Учреждение Комиссии находится в компетенции Высшего государственного совета.

К 2019 г. участие Республики Беларусь и Российской Федерации в договорах по правам человека свидетельствовало о высокой степени двусторонней координации в отношении приоритетов (табл. 1). Россия и Беларусь – одни из основателей существующих международных договоров в области прав человека. При подписании договоров были предусмотрены исключения, позволявшие им отстаивать суверенное право государства защищать особенности своей правовой системы. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. большинство из них были сняты, в особенности по признанию юрисдикций Международного суда ООН и квазисудебных договорных органов.

В РФ и РБ накоплен значительный опыт в договорных органах по правам человека, которые являются квазисудебными, так как не имеют мандата применять или создавать международные нормы, а нацелены на наблюдение за выполнением государствами-участниками международных договоров своих обязательств. Работа органа ведётся посредством освещения регулярных докладов.

---

<sup>94</sup> В Союзном государстве предлагают создать комиссию по правам человека и свой суд // Союзное вече. 07.10.2016. URL: [souzveche.ru/news/33407/](http://souzveche.ru/news/33407/) (дата обращения 11.04.2018).

Таблица 1

Участие Российской Федерации и Республики Беларусь  
в международных договорах в области прав человека

Договор	Вступил в силу	Ратифицирован		Действующие оговорки (есть/нет)	
		РФ	РБ	РФ	РБ
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	1969	1969	1969	Есть	Есть
Международный пакт о гражданских и политических правах	1976	1973	1973	Есть	Есть
Первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах	1976	1991	1992	Есть	Нет
Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни	1991	-	-	-	-
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	1976	1973	1973	Есть	Нет
Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах	2013	-	-	-	-
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	1981	1981	1981	Нет	Нет
Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	2000	2004	2004	Нет	Нет
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	1987	1987	1987	Есть	Нет
Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	2006	-	-	-	-
Конвенция о правах ребёнка	1990	1990	1990	Нет	Нет
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений	2014	-	-	-	-
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	2002	2013	2002	Нет	Есть
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооружённых конфликтах	2002	2008	2006	Есть	Есть
Конвенция о правах инвалидов	2008	2012	2016	Нет	Нет
Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов	2008	-	-	-	-

#### Глава 4.

Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	2010	-	-	-	-
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	2003	-	-	-	-

Источник: составлено автором главы на основе информации баз данных Офиса Верховного комиссара ООН по правам человека и Коллекции договоров ООН. URL: [indicators.ohchr.org/](http://indicators.ohchr.org/), [treaties.un.org](http://treaties.un.org) (дата обращения 11.04.2018).

Нередко организационная автономность договорных органов позволяет им превышать мандат – принимать замечания общего порядка с целью либеральной интерпретации прав человека<sup>95</sup>. Это вызывает резонную критику. РФ и РФ регулярно представляют отчёты в эти органы, содействуя утверждению общечеловеческих ценностей. При этом общее количество представленных РФ и РФ докладов – 52; для сравнения совокупное число докладов, представленных США и ФРГ, – 39 (табл. 2). Примечательно лидерство РФ и РФ в Комитете по экономическим социальным и культурным правам и Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Хотя Устав ООН подчёркивает, что права человека являются целью международного сотрудничества, США, Евросоюз, Канада, Япония и ряд объединений не всегда демонстрируют намерение сотрудничать с Беларусью и Россией в гуманитарной области, что не способствует развитию диалога по правам человека между Евросоюзом и ЕАЭС. По мнению бельгийских учёных Яна Ваутерса и Катрин Мойвиссен, Евросоюз конструирует свою идентичность «глобальной силы в области прав человека» и ревностно относится к подобным заявкам со стороны иных интеграционных объединений<sup>96</sup>.

Одной из потенциальных площадок для построения единой гуманитарной компоненты Большой Европы или Большой Евразии может стать Совет ООН по правам человека (СПЧ ООН). 19 ок-

<sup>95</sup> Ответ Постоянного представительства Российской Федерации при отделении ООН и других международных организациях в Женеве Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека. 2018. URL: [ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/TBS/Status/2018/Russia\\_RU.pdf](http://ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/TBS/Status/2018/Russia_RU.pdf) (дата обращения 11.04.2018).

<sup>96</sup> *Wouters J., Meuwissen K.* The European Union at the UN Human Rights Council: Multilateral Human Rights Protection Coming of Age? // *European Journal of Human Rights*. 2014. №2.

Таблица 2

Доклады Республики Беларусь, Российской Федерации, ФРГ и США, представленные в договорные органы по правам человека

Договорный орган	Количество представленных докладов			
	РБ	РФ	ФРГ	США
Комитет по правам человека (гражданским и политическим)	3	5	4	3
Комитет по экономическим, социальным и культурным правам	4	6	5	0
Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин	3	7	5	0
Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации	5	6	5	3
Комитет по правам ребёнка	5	6	5	6
Комитет по правам инвалидов	0	1	1	0
Комитет против пыток	0	1	1	0
Комитет по мигрантам	0	0	0	0
Комитет по насильственным исчезновениям	0	0	1	0
Всего	20	32	27	12

Источник: составлено автором главы на основе информации базы данных ООН по договорным органам. URL: [is.gd/uQUPXV](http://is.gd/uQUPXV) (дата обращения 11.04.2018).

тября 2015 г. Республика Беларусь представила в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН проект резолюции ГА ООН о предоставлении ЕАЭС статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН, а значит, и в СПЧ ООН. Этот статус уже имеется у Евросоюза. Создание равных условий для координации между двумя интеграционными объединениями могло бы содействовать диалогу.

Напомним, что Совет по правам человека ООН представляет собой межправительственный вспомогательный орган Генеральной ассамблеи ООН, функционирующий с целью «содействия всеобщему уважению и защите всех прав человека и основных свобод для всех без каких-либо различий на справедливой и равной основе»<sup>97</sup>. В настоящее время инициативы группы западноевропейских стран не позволяют говорить о «справедливой и равной основе» продвижения прав человека. Яркий пример – ежегодная резолюция, инициируемая ЕС, о ситуации по правам человека в

<sup>97</sup> Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 60/251. 15.03.2006. Док. A/RES/60/251. URL: [un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/60/251](http://un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/60/251) (дата обращения 11.04.2018).

Беларуси. По мнению представителей России и Беларуси, цели этой резолюции носят политический характер и не нацелены на содействие реализации прав человека<sup>98</sup>. Резолюция никогда не принимается консенсусом, а спецдокладчик по Беларуси в 2019 г. осудил президентские выборы в ней ещё до их проведения<sup>99</sup>.

Другой пример – резолюции блока западных государств о ситуации с правами человека в Сирии в СПЧ ООН. Необходимость борьбы с терроризмом полностью проигнорирована в резолюциях, вина за нарушения прав человека возложена на сирийское правительство и его союзников; возможность внешнего вмешательства аргументирована псевдонормой «ответственности по защите»; указаны данные о жертвах из сомнительных источников<sup>100</sup>.

Несмотря на присутствие определённой степени политизации прав человека в СПЧ ООН, то есть использовании универсальных ценностей для достижения односторонних политических и экономических интересов, Совет по правам человека может стать действенной площадкой для наполнения гуманитарной компоненты евразийских интеграционных объединений, а затем и выстраивания правочеловеческого диалога по линии ЕАЭС–ЕС. Особое значение для выстраивания такого диалога имеет принцип неделимости прав человека. Помимо него, Беларусь и Россия продвигают ряд приоритетов частного порядка: 1) традиционные семейные ценности; 2) принцип «целостности судебной системы»; 3) запрет произвольного лишения гражданства. Третий приоритет принимается раз в два года с 2010 г., как правило, консенсусом. Значительно большее противодействие оказывается первым двум приоритетам. В резолюциях РФ и РБ по традиционным ценностям, принимаемым регулярно с 2009 г., акцентируется внимание на необходимости разрешить проблемы лиц с ограниченными возможностями, пожилых, а также проблемы качества жизни. Резо-

---

<sup>98</sup> МИД России отреагировал на вмешательство ЕС во внутренние дела Беларуси // Евразия. Эксперт. URL: [clck.ru/PucEe](http://clck.ru/PucEe) (дата обращения 27.07.2020).

<sup>99</sup> «Грехи режима»: что стоит за заявлением ООН о политических репрессиях в Беларуси // Евразия. Эксперт. URL: [clck.ru/PucRX](http://clck.ru/PucRX) (дата обращения 27.07.2020).

<sup>100</sup> МИД РФ: резолюция Совета ООН по правам человека по Сирии ангажирована // РИА Новости, 28.06.2014. URL: <https://ria.ru/20140628/1013963044.html> (дата обращения 27.07.2020).

люция РФ и РБ «Защита семьи: роль семьи в защите и продвижении прав инвалидов» в июне 2016 г. была принята 32 голосами «за», но все страны ЕС – члены СПЧ ООН проголосовали «против». Значительное противодействие оказывается продвижению РФ и РБ принципа «целостности судебной системы». Принцип включает защиту от насильственных исчезновений, уважение и соблюдение права на справедливый суд, права на запрет пыток, презумпцию невиновности, независимость судей. В марте 2018 г. США и Грузия проголосовали против резолюций по данной теме, а страны ЕС воздержались от голосования<sup>101</sup>.

## **Выводы**

Развитие международных норм в области прав человека свидетельствует о необходимости дальнейшего развития многостороннего сотрудничества и диалога в данной сфере. В 1990-е гг. международное взаимодействие всё чаще стало приобретать форму односторонней демократизации постсоветских стран со стороны группы западноевропейских государств. Анализ данной главы показал, что диалог может быть реализован только при наличии определённого баланса переговорных позиций между основными акторами. У Евросоюза имеется достаточно оснований продвигать свою повестку в гуманитарной области, так как институциональная структура ЕС включила гуманитарный компонент с включением Хартии о фундаментальных правах в учредительные документы союза с принятием Лиссабонского договора. ЕАЭС пока включает лишь ряд идей, связанных с экономической интеграцией, а гуманитарный компонент интеграции на евразийском пространстве «разбросан» по разным интеграционным объединениям. В силу исторических и социальных факторов гуманитарный компонент интеграции был задействован в наибольшей мере в Союзном государстве Беларуси и России через обеспечение равных прав граждан двух государств на территории Союзного государства. Обеспечение прав человека особенно коснулось права на

---

<sup>101</sup> Integrity of the judicial system: resolution / adopted by the Human Rights Council on 22 March 2018. UN Doc. A/HRC/RES/37/3. Geneva: UN. 9 Apr. 2018.

образование для студентов, право на доступ к медицине и социальным гарантиям для наёмных рабочих. Опыт «двойки» может быть распространён на «пятерку» государств – членов ЕАЭС.

Приоритетным направлением сотрудничества двух государств в области общечеловеческих ценностей являются: во-первых, укрепление роли ООН в системе международных отношений, отстаивание принципа неделимости прав человека и их социально-экономического толкования, обеспечение социально-экономического прогресса Беларуси и России; во-вторых, участие РБ и РФ в основных договорах по правам человека демонстрирует высокую степень двустороннего сотрудничества и координации. В-третьих, создан достаточный правовой и структурный ресурс в квазисудебных договорных органах по правам человека для укрепления гуманитарной политики евразийских интеграционных объединений. Анализ активности Беларуси и России в них свидетельствует об особенном лидерстве по вопросам в области экономических, социальных и культурных прав, а также прав женщин.

Существенный потенциал развития гуманитарной политики ЕАЭС может быть реализован благодаря координации евразийских интеграционных объединений в Совете ООН по правам человека. На данный момент согласование ряда приоритетов уже осуществлено, но касается лишь внешней политики. Среди таких приоритетов принцип неделимости прав человека, социально-экономический прогресс, обеспечение достойной жизни граждан стран евразийских организаций. Гуманитарная политика стран ЕАЭС, не только внешняя, но и внутренняя, а также интеграционная может быть развита на основе этих приоритетов. Некоторые из них уже на уровне декларации не поддерживаются рядом западноевропейских государств и международных правозащитных организаций, но, тем не менее, инициативы стран – членов ЕАЭС встречают достаточную поддержку Китая, Боливии, Индии, Кубы, Венесуэлы и ряда других стран.

Предоставление статуса наблюдателя ЕАЭС в Генеральной ассамблее ООН автоматически сделает ЕАЭС наблюдателем в СПЧ ООН, что усилит значение координации Союзного государства в гуманитарной области. В-пятых, Республике Беларусь и Российской Федерации удаётся проводить согласованную политику в

области продвижения общечеловеческих ценностей в СПЧ ООН, в частности, в ходе представления докладов в Универсальный периодический обзор и в ходе регулярных сессий СПЧ ООН. Особенным успехом стало продвижение традиционных семейных ценностей, неделимости судебной системы, презумпции невиновности, доступа к справедливому суду и независимости судей. Приоритеты продвигаются на основании принципа неделимости прав человека, их социально-экономического толкования. Эти принципы, наряду с принципом уважения человеческого достоинства, представляют стратегический ресурс для координации и развития Союзного государства.

Потенциал гуманитарной политики ЕАЭС заключается в распространении опыта Союзного государства по продвижению прав человека в СПЧ ООН, который будет означать не только усиление координации между государствами, но и в дальнейшем разовьёт полноценную систему региональных правозащитных механизмов. Внедрение практик и институциональных образований Союзного государства может быть осуществлено *вне институциональной структуры ЕАЭС*, что предупредит политизацию прав человека на раннем этапе экономической интеграции. Потенциал может быть задействован через участие функциональных структур ЕАЭС и представителей государств – членов ЕАЭС в деятельности Союзного государства и далее через усиление его коммуникационной роли в системе ООН. При этом нет необходимости придавать Союзному государству международную правосубъектность: его функциональные органы, например, Постоянный комитет, обязательно должны быть наднациональными, достаточно лишь дать им функцию коммуникации, координации и мониторинга развития правочеловеческой проблематики в системе ООН. При всём этом ёмкой моделью для задействования этого потенциала, например, при принятии региональной конвенции по правам человека или со зданием региональных консультативных структур, могла бы стать категория «человеческого достоинства» – именно с неё началась разработка международно-правовых документов в области прав человека. Она по-прежнему зафиксирована в большинстве международных договоров в области прав человека.

## ГЛАВА 5. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЗАЦИЯ ЭНЕРГЕТИКИ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ

Актуальность темы политизации энергетики связана, с одной стороны, с дефицитным характером энергоресурсов, с другой – с конкуренцией среди поставщиков: транспортная инфраструктура развивается, энергетические рынки становятся глобальными.

Значительный вклад в изучение этой темы внёс известный американский экономист, исследователь истории нефтяной отрасли и её связи с политикой Д. Ергин<sup>102</sup>, в 1991 г. опубликовавший исследование «Добыча».<sup>103</sup> В своих работах он опирается на исторические методы, прежде всего, на анализ документов и мемуаров. В 2017 г. свет увидела монография С.А. Правосудова «Нефть и газ. Деньги и власть». По аналогии с исследованиями Д. Ергина, автор провёл анализ исторических событий с точки зрения борьбы за энергоресурсы, где для исследования связи политики и энергетики он использовал методы исторической науки<sup>104</sup>.

Сегодня отечественные авторы активно исследуют как энергетические рынки, так и риски политизации энергетики. Среди них стоит выделить В.В. Ермакова, А.А. Собко, А.С. Фролова и др. Отметим трилогию К.В. Симонова: «Русская нефть: последний передел», «Энергетическая сверхдержава», «Глобальная энергетическая война»<sup>105</sup>. В этих работах автор анализирует борьбу за

---

<sup>102</sup> *Ергин Д.* Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть; пер. с англ. [А. Кватковский и др.]. М.: Альпина Паблишер, 2013.

<sup>103</sup> *Yergin D.* Oil prices are at the mercy of geopolitics. Financial Times. URL: [danielyergin.com/612-2/](http://danielyergin.com/612-2/); *Yergin Daniel.* The Global Battle for Oil Market Share Wall Street Journal. URL: [danielyergin.com/the-global-battle-for-oil-market-share/](http://danielyergin.com/the-global-battle-for-oil-market-share/); *Yergin D.* US vs. Europe: Energy battle heats up. URL: [danielyergin.com/us-vs-europe-energy-battle-heats-up/](http://danielyergin.com/us-vs-europe-energy-battle-heats-up/) (дата обращения 27.08.2019) и др.

<sup>104</sup> *Правосудов С.А.* Нефть и газ. Деньги и власть. КМК. 2017.

<sup>105</sup> *Симонов К.В.* Русская нефть: последний передел. Эксмо. 2005; *Симонов К.В.* Энергетическая сверхдержава. Алгоритм. 2006; *Симонов К.В.* Глобальная энергетическая война. Алгоритм. 2007.

энергоактивы в России в 1990-е и начале 2000-х гг., энергетическую стратегию России на внешних рынках, а также энергетический фактор в мировой политике. Преимущество подхода К.В. Симонова заключается в рассмотрении энергетической политики с позиций теории реализма в международных отношениях.

Признанным авторитетом в прикладных исследованиях газовых рынков и связи энергетики и политики считается аналитик британского Оксфордского университета Д. Стерн. В коллективе с другими авторами он опубликовал работу «Снижение зависимости Европы от российского газа – отличие безопасности природного газа от геополитики»<sup>106</sup>. В ней анализируется возможность диверсификации источников поставки газа для стран Балтии и Юго-Восточной Европы. Авторы приходят к выводу, что снизить и даже полностью ликвидировать зависимость от российского газа возможно за счёт приёмных терминалов сжиженного природного газа (СПГ) и газопроводов (для стран Юго-Восточной Европы – газопровод из Азербайджана). Среди иностранных авторов стоит также выделить М. Фулвуда, К. Бекмана, М. Чена, Дж. Хендерсона, С. О'Салливана, Дж. Ричардсона и М. Мэйдена.

Политики, эксперты и СМИ долгое время обвиняли производителей (страны, на территории которых располагаются месторождения) в использовании энергоресурсов для продвижения своих интересов в политике. Эта практика берет своё начало в 1973 г., когда ряд стран Ближнего Востока отказались поставлять нефть государствам, поддержавшим Израиль в ходе Войны Судного дня. Возникший дефицит нефти на мировом рынке породил фобию: производители нефти могут давить на потребителей по политическим вопросам, шантажируя «энергетическим голодом».

Аналогичные опасения у западных стран сохраняются до настоящего дня по отношению к России. Часто в СМИ и на политическом уровне можно услышать слова о том, что Москва использует «энергетическое оружие»<sup>107</sup>, «нефтяную дубинку» и т.д. С

---

<sup>106</sup> *Stern J., Yafimava K.* Reducing European Dependence on Russian Gas – distinguishing natural gas security from geopolitics // [oxfordenergy.org](http://oxfordenergy.org) URL: [is.gd/rW7R6K](http://is.gd/rW7R6K) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>107</sup> *Simpson E.* Russia wields the energy weapon // BBC NEWS. URL: [news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4708256.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4708256.stm) (дата обращения 27.08.2019); Russian Energy Weapon

2014 г. подобные обвинения ещё больше конкретизировались: политики и эксперты из органов ЕС, ряда стран, в числе которых США, Польша и Украина, заявили, что новые газопроводы из России в Европу, в частности, «Северный поток-2» являются инструментом политики: «это новое гибридное оружие, нацеленное на ЕС и НАТО. Это отравленная таблетка европейской безопасности, которая может иметь далеко идущие последствия», – выступил премьер-министр Польши Матеуш Моравецкий на заседании Парламентской ассамблеи НАТО в Варшаве в апреле 2018 г.<sup>108</sup>

Таким образом, в отношении России создаётся образ поставщика энергоресурсов, который использует углеводороды в качестве инструмента давления на страны-покупатели, так же как это было в случае с «нефтяным эмбарго» 1973–1974 гг. Но угроза для общего пространства Большой Европы (или Большой Евразии) заключается не столько в информационной кампании по созданию ярлыков «правильных» и «неправильных» поставщиков, сколько в том, что из информационного пространства подобное деление переходит в реальные рыночные отношения: наиболее влиятельные акторы мировой политики, такие как США и Евросоюз (как наднациональный орган управления), стремятся оказать давление на потребителя энергоресурсов, указывая ему у какого поставщика их приобрести.

Например, в мае 2019 г. заместитель министра энергетики США М. Менезес заявил: «Увеличение экспортных мощностей в рамках проекта *Freeport LNG* имеет решающее значение для расширения «газа свободы» по всему миру, предоставляя союзникам Америки разнообразный и доступный источник чистой энергии»<sup>109</sup>. Аналогичное по смыслу заявление сделал помощник министра энергетики США по ископаемым видам топлива С. Уинбер: «Я рад, что Министерство энергетики делает всё возможное,

---

in Europe // FreedomHouse. URL: [org/blog/russian-energy-weapon-europe news](http://org/blog/russian-energy-weapon-europe-news). [bbc.co.uk/2/hi/europe/4708256.stm](http://bbc.co.uk/2/hi/europe/4708256.stm) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>108</sup> Analýza: Ruský plyn štěpí Unii. Ozývají se Poláci i Slovensko 29. května 2018 // iDNES URL: [is.gd/j3Qg5g](http://is.gd/j3Qg5g) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>109</sup> Department of Energy Authorizes Additional LNG Exports from Freeport LNG. May 28, 2019. URL: [energy.gov/articles/department-energy-authorizes-additional-lng-exports-freeport-lng](http://energy.gov/articles/department-energy-authorizes-additional-lng-exports-freeport-lng) (дата обращения 27.08.2019).

чтобы продвигать эффективную систему регулирования, которая позволяет молекулам американской свободы экспортироваться по миру»<sup>110</sup>. Так как в американской культуре свобода является одной из главных ценностей, то «газ свободы» преподносится, как «правильный» метан, который союзникам США и нужно покупать. Д. Трамп в июле 2018 г. открыто критиковал Германию за то, что она покупает российский газ: «Какая польза НАТО в том, что Германия платит России миллиарды долларов за газ и энергию?»<sup>111</sup>.

Европейские политики на уровне ЕС также говорят о необходимости проверки коммерческих контрактов и наложения вето на их заключение, если они не соответствуют представлениям Еврокомиссии о «справедливости». В частности, ещё в апреле 2015 г. еврокомиссар по энергетике, зампред еврокомиссии М. Шефчович говорил, что Евросоюз намерен создать такой энергетический союз, который приведёт к диверсификации поставщиков и повышению надёжности. Но произойдёт это, по его словам, за счёт жёсткого регулирования со стороны надзорных органов<sup>112</sup>. В частности, Шефчович подтвердил, что Еврокомиссия может запретить европейским компаниям заключать новые контракты с уже существующим доминирующим поставщиком (при поставках в конкретную страну). То есть, если «Газпром» в любом государстве поставляет более 50% потребляемого газа, то Еврокомиссия может лишить европейские компании права подписывать с ним коммерческие соглашения, даже если его предложение лучшее на рынке.

## **Особенности политизации энергетики в Большой Европе**

Сторонники диверсификации поставок энергоресурсов Евросоюза считают её необходимой, так как зависимость от одного источника газа опасна: продавец сможет принуждать покупателя действовать в рамках его политики, угрожая перекрыть поставки. В качестве примера чаще всего приводится российско-украин-

---

<sup>110</sup> Там же.

<sup>111</sup> Трамп потребовал от стран НАТО «сейчас же» нарастить расходы на оборону // РБК URL: [is.gd/YBsbVS](https://is.gd/YBsbVS) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>112</sup> Мы не хотим бороться с Россией // Коммерсант. URL: [kommersant.ru](https://kommersant.ru) (дата обращения 27.08.2019).

ский газовый конфликт 2009 г. Однако дальше указания самого факта прекращения поставок газа «Газпромом» в украинскую газотранспортную систему в январе 2009 г. речь не заходит. Если же подробнее рассмотреть этот случай, станет очевидным, что на 1 января 2009 г. коммерческие газовые компании «Газпром» и «Нафтогаз» не смогли подписать контракт на поставку газа в страну, поэтому, с наступлением нового календарного года российский концерн стал подавать на украинскую территорию ровно такой объём газа, который на западной границе «Нафтогаз» должен был передать в газопроводы европейских стран, то есть газ только для европейских клиентов «Газпрома». В итоге «Нафтогаз» начал отбирать его из транзитных объёмов для потребителей внутреннего рынка, а «Газпром», в ответ, остановил прокачку газа в Европу через Украину, чтобы прекратить хищения. При этом Россия не выдвигала Украине политических требований. Спор касался исключительно экономических параметров сотрудничества.

Обвинение в том, что Россия использует энергоресурсы и нефтегазовую инфраструктуру, в частности, газопроводы, для давления на другие государства с целью достижения своих политических целей можно свести к тезису о том, что она руководствуется кейнсианской идеологией в своей внешнеэкономической политике. Эта теория предполагает, что Москва регулирует торговлю энергоресурсами, а значит, вмешивается в экономику, что допустимо с точки зрения кейнсианской теории. В то же время западные страны, наоборот, выступают за деполитизацию энергетики и отсутствие вмешательства государств в экономическую среду.

Далее приведём аргументы, доказывающие, что на практике России выгодна полная деполитизация энергетики и либерализация энергетических рынков, в то время как США и Евросоюз (как наднациональный орган), напротив, вмешиваются в свободные экономические отношения на рынке энергоресурсов.

Стоит напомнить, что Россия (и ранее СССР) поставляет газ в Европу более 50 лет<sup>113</sup>. Причём торговля происходила не только со странами социалистического лагеря (и ныне бывшими рес-

---

<sup>113</sup> История крепкой дружбы // Газпром экспорт. URL: [gazpromexport.com/press-center/press/2173/](http://gazpromexport.com/press-center/press/2173/) (дата обращения 27.08.2019).

публиками СССР), но и с клиентами за пределами сферы влияния советского руководства. Характерно, что когда СССР договаривался об экспорте газа в ФРГ, США активно препятствовали подписанию контракта «газ – трубы», что очень напоминает нынешнюю ситуацию вокруг «Северного потока-2». С тех пор поставка российского (советского) газа идёт без каких-либо сбоев. При этом ни СССР, ни РФ не ставили вопрос о её прекращении по политическим мотивам. В частности, российское руководство не связывает вопрос газового экспорта в Европу с санкциями со стороны ЕС после 2014 г. Более того, газ продолжал поступать в Грузию во время российско-грузинского конфликта 2008 г. (объём поставки в 2008 г. – 0,5 млрд м<sup>3</sup>)<sup>114</sup>, что само по себе указывает на принципиальное разделение российскими властями вопросов выполнения газовых контрактов и политического взаимодействия с другими государствами.

Тезис о приверженности России к позиции либерального рынка энергоресурсов основывается на её высокой конкурентоспособности. Так как «Газпром» выигрывает конкуренцию на европейском рынке газа, он выступает против создания каких-либо искусственных преференций для участников. При единых правилах он может расширять свою долю на рынке. Этот тезис подтверждается данными о возрастающей доле «Газпрома» на европейском рынке газа и в структуре импорта газа в страны региона (табл. 3).

Таблица 3

Присутствие ПАО «Газпром» на европейском рынке, в %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доля газа «Газпрома» в объёме потребления газа в Европе	27	25	23	27	26	30	30	31	33	34	37
Доля газа «Газпрома» в объёме европейского импорта газа	58	55	48	57	56	63	68	66	64	64	68

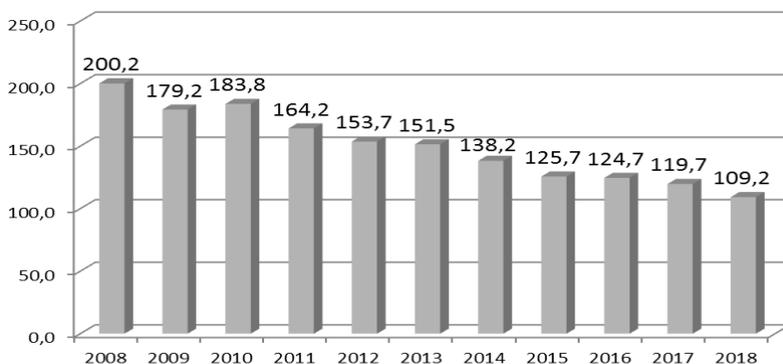
Источник: составлено автором на основе данных ПАО «Газпром»<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> Ежеквартальный отчёт ПАО «Газпром». I кв. 2009. С 67. URL: [gazprom.ru/f/posts/28/135151/rep1\\_2009.pdf](http://gazprom.ru/f/posts/28/135151/rep1_2009.pdf) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>115</sup> Пресс-конференция 18 июня 2019 г. Экспорт и повышение надёжности поста-

Рост доли «Газпрома» объясняется рядом причин. Во-первых, собственная добыча в странах ЕС сокращается из-за естественного истощения месторождений, прежде всего в Северном море (рис. 1). В 2018 г. власти Нидерландов приняли решение прекратить добычу на крупнейшем месторождении газа в Европе Гронинген, которое до 2018 г. давало 21,6 млрд м<sup>3</sup> газа в год. Добыча на данном шельфовом участке вызывает сильные землетрясения, поэтому производство к 2022 г. должно уменьшиться до 12 млрд и быть полностью остановлено к 2030 г. В итоге в 2018 г. добыча газа в странах Евросоюза сократилась на 8,8%, а средний темп падения в 2007–2017 гг. составил 4,8% в год.

Рисунок 1

Добыча газа в Евросоюзе в млрд м<sup>3</sup>

Источник: составлено автором на основе данных BP Statistical Review of World Energy June 2019<sup>116</sup>.

Во-вторых, альтернативные поставщики трубопроводного газа в Европу не могут существенно нарастить поставки. К такой категории относятся Алжир (поставка в Европу в 2017 г. – 34,2 млрд м<sup>3</sup>) и Норвегия (114,3 млрд м<sup>3</sup>). Если Норвегия сталкивается с проблемой истощения месторождений в Северном море, то в

вок газа в Европу. URL: [gazprom.ru/press/news/conference/2019/export-to-europe/](http://gazprom.ru/press/news/conference/2019/export-to-europe/) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>116</sup> BP Statistical Review of World Energy June 2019 // BP URL: [bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html](http://bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html) (дата обращения 27.08.2019).

случае Алжира добыча находится на максимуме. Внутреннее потребление постоянно возрастает, а экспорт снижается. Проблемы инвестиционного режима и риск проникновения терроризма из соседних стран отпугивают иностранные компании от алжирских проектов. Себестоимость газа на месторождениях в Норвежском и Баренцевом морях относительно высока, что заставляет компанию *Equinor* (бывшая *Statoil*) откладывать инвестиционные решения по новым проектам.

В-третьих, разница цен между европейским и азиатским рынками приводит к оттоку СПГ с рынка Европы. Цены на азиатском рынке держатся выше, чем в Европе, поэтому поставщикам СПГ выгоднее продавать сжиженный газ именно там. Ценовой фактор (относительно низкие цены на газ из-за падения цен на нефть) позволил «Газпрому» последние три года наращивать объёмы поставок газа в Европу. В 2016 и 2017 г. имели место исторические рекорды по данному показателю (табл. 4). Долгосрочные контракты «Газпрома» привязаны к стоимости нефти и нефтепродуктов. После падения цен на нефть в 2014–2015 гг. понизилась и стоимость российского газа.

Таблица 4

Ценовая конъюнктура на европейском рынке в 2012–2018 гг.

Год	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Средняя цена реализации газа «Газпромом» в Европу (дальнее зарубежье), долл. за тыс. м <sup>3</sup>	385,1	380,5	349,4	245,6	176	200,2	246,4
Объём поставок газа «Газпрома» в Европу, млрд м <sup>3</sup>	139,9	162,7	147,6	159,4	179,3	194,4	201,9
Среднегодовая цена нефти сорта Brent, долл. за баррель	111,67	108,66	98,95	52,39	43,73	64,19	69,8

Источник: составлено автором на основе данных ПАО «Газпром»<sup>117</sup>.

Низкие цены на газ в Европе сделали рынок региона ещё менее привлекательным для поставщиков СПГ (табл. 5). Производители сжиженного газа предпочитают отправлять свой товар на азиатские рынки или в Южную Америку для получения большей прибыли.

<sup>117</sup> Справочник «Газпром в цифрах», 2013–2018. URL: [reports2.equitystory.com/reports/gazprom/other/2018/ru/Russian/0.html](https://reports2.equitystory.com/reports/gazprom/other/2018/ru/Russian/0.html) (дата обращения 27.08.2019).

Таблица 5

## Цены на региональных рынках природного газа

Год	Цены на природный газ, в долл. за тыс. м <sup>3</sup>		
	Средняя цена по контрактам «Газпрома» в Европе	Средняя цена импорта газа в Японии	Средняя цена импорта газа в Корее
2012	385,1	588,0	530,7
2013	380,5	567,7	581,3
2014	349,4	573,3	486,5
2015	245,6	361,8	261,6
2016	176	243,6	200,9
2017	200,2	284,4	250,3
2018	246,4	352,9	342,7

Источник: составлено автором на основе данных ПАО «Газпром», BP Statistical Review of World Energy June 2019.

В виде СПГ в Европу приходит около 13% импортируемого газа (табл. 6). Сжиженный газ не выдерживает конкуренции с российским трубопроводным газом и при наличии альтернативных рынков сбыта направляется на них. В таких условиях Евросоюз и США пытаются вмешаться в свободную конкуренцию нерыночными инструментами. Это происходит как на уровне органов управления Евросоюза, так и на уровне национального руководства отдельных стран.

Таблица 6

Объём поставок СПГ в Европу, в млрд м<sup>3</sup>

Год	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Европа	69,3	51,5	52,1	55	56,4	65,7	71,5
Страны ЕС (28 стран)	58,2	43	42,5	46,3	45,1	52,3	Нет данных

Источник: составлено автором на основе данных BP Statistical Review of World Energy, Евростат<sup>118</sup>.

В первом случае Брюссель продвигает тезис о необходимости диверсификации источников поставки газа, как залого энергетической безопасности. Ранее мы отмечали, что данное утверждение основывается на «презумпции виновности» крупного поставщика – «убеждённости» западных политиков в том, что он в определённый момент обязательно станет шантажировать покупателя, заставляя его принимать выгодные политические решения.

<sup>118</sup> Eurostat. Imports – gas – annual data. Last update: 01-07-2019 // Eurostat. URL: [appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do) (дата обращения 27.08.2019).

Стратегия диверсификации источников поставки газа была воплощена в проекте создания «Энергетического союза ЕС». В соответствующем тексте указана одна из задач построения энергетического союза: «отойти от фрагментированной системы, характеризующейся несогласованной национальной политикой, рыночными барьерами и зонами энергетической изоляции»<sup>119</sup>. Одно из требований новой энергетической политики ЕС – наличие у каждого государства – члена союза минимум трёх источников поставки газа. Де-факто данные правила стали элементом промышленной политики. А значит это и есть вмешательство государства в экономику. Еврокомиссия позиционирует эти требования как необходимый элемент построения энергетической безопасности во всех странах ЕС. Правила обязательны для выполнения всеми его членами, хотя сроки исполнения не определены.

Теоретически диверсификация источников должна приводить к удешевлению газа, так как поставщики станут конкурировать друг с другом за рынки сбыта и снижать цену. Следовательно, потребители будут экономить. На практике создание инфраструктуры для приёма СПГ не означает автоматического прибытия газозовозов с дешёвым газом. Модель, где СПГ-терминал гарантирует дешёвый газ, могла бы работать в том случае, если бы в мире не было межрегиональной конкуренции (если бы поставщик из любой страны получал одинаковую маржу от поставок на любой рынок: Европы, Азии, Америки), но это не так (табл. 5). В итоге строительство СПГ-терминалов лишь повышает затраты стран-импортёров, впоследствии не принося экономии.

Яркими примерами тому служат СПГ-терминалы в Польше и Литве. Причём случай Литвы представляется её политиками с обратной точки зрения. Они заявляют, что после открытия в стране СПГ-терминала «Газпром» под влиянием конкуренции понизил цены на российский газ. Концерн действительно снизил цены, но не из-за появления СПГ-терминала, а до его открытия. Это было связано с разрешением конфликта о разделении компании *Lietuvos dujos*, в которой у «Газпрома» был пакет акций.

---

<sup>119</sup> European Commission. European Union Package COM (2015) 80.25.02.2015. URL: [is.gd/Z4rZ2y](https://is.gd/Z4rZ2y) (дата обращения 27.08.2019).

Литовская госкомпания *Klaipėdos nafta* арендовала плавучий регазификационный терминал у норвежской *Höegh LNG* до 2024 г. В дальнейшем терминал предполагается выкупить примерно за 120-160 млн евро. Получается, что из-за вмешательства государства в энергетику потребители будут оплачивать как минимум 60 млн евро в год (стоимость аренды терминала) дополнительных издержек. В случае продолжения закупки российского трубопроводного газа у Литвы не было бы этих дополнительных затрат.

Спроса на СПГ в Литве не возникло. Поэтому единственный контракт с *Statoil* был подписан госкомпанией *Litgas*, то есть фактически государство стало принуждать к приобретению более дорогого СПГ (табл. 7). Законодательно потребителей обязали закупать 25% потребляемого газа с СПГ-терминала. Одно из крупнейших предприятий страны *Achema* в 2018 г. заявило о финансовых трудностях из-за обязательства покупать более дорогой газ<sup>120</sup>. Яркой демонстрацией политизированности газовой отрасли в Литве стала реакция литовских политиков на импорт СПГ из запущенного весной 2019 г. завода по сжижению газа в Ленинградской области РФ. 24 апреля 2019 г. депутаты Сейма Литвы от партии «Союз Отечества – Христианские демократы Литвы» Лауринас Касчюнас и Аудронюс Ажубалис предложили законодательно ограничить закупки СПГ из России.

Таблица 7

Газовый баланс Литвы, в млрд м<sup>3</sup>

Год	2014	2015	2016	2017	2018
Потребление газа	2,4	2,4	2,1	2,2	2,2
Импорт из России	2,54	2,2	0,89	1,41	1,37
Импорт СПГ	0,15	0,44	1,4	1,16	0,81

Источник: ПАО «Газпром»<sup>121</sup>, BP Statistical Review of World Energy, GIIGNL<sup>122</sup>.

Ещё один пример государственного вмешательства в экономику – СПГ-терминал в Польше (Свиноуйсьце), открывшийся в октябре 2015 г. Инвестиции в строительство терминала мощностью

<sup>120</sup> *Achema* столкнулась с серьезными трудностями // RU.DELFI URL: ru.delfi.lt/news/economy/achema-stolknulas-s-sereznyimi-trudnostyami.d?id=77187635 (дата обращения 27.08.2019).

<sup>121</sup> Ежеквартальные отчёты за IV кв. 2014, 2015, 2016, 2017 гг. ПАО «Газпром». URL: gazprom.ru/investors/disclosure/reports/2014/ (дата обращения 27.08.2019).

<sup>122</sup> GIIGNL. Publications. URL: giignl.org/publications (дата обращения 27.08.2019).

5 млрд м<sup>3</sup> составили примерно 720 млн евро. Но при учёте затрат на береговые сооружения и дноуглубительные работы эта сумма превышает 1 млрд евро<sup>123</sup>. В 2009 г. госкомпания *PGNiG* подписала 20-летний контракт с *QatarGas* на поставку 1 млн т. СПГ в год. По данным *Thomson Reuters*, на момент подписания договора стоимость катарского СПГ составила 738 долл. за 1 тыс. м<sup>3</sup> (20,5 долл. за млн БТЕ) против 400 долл. при покупке у «Газпрома»<sup>124</sup>. Более того, контракт строился на том, за что Польша активно критикует «Газпром»: привязка к стоимости нефти и условие «бери или плати». Так как поставки должны были начаться в 2014 г, а терминал был ещё не достроен, *PGNiG* обязан был заплатить *QatarGas* за 1 млн т. СПГ, не получая его. Компании договорились, что Катар будет продавать этот объём на азиатских рынках. Но если полученная от покупателя цена была меньше контрактной с *PGNiG*, польская компания компенсировала *QatarGas* разницу. В марте компании договорились пересмотреть условия контракта: вероятно, цены были снижены, но увеличен объём ежегодной закупки до 2 млн т. При этом, стремление польских потребителей газа руководствоваться экономической логикой приводит к тому, что СПГ терминал недозагружен, а «Газпром» остаётся основным поставщиком газа.

Отсутствие полной загрузки СПГ терминала показывает, что сжиженный газ обходился Польше дороже газопроводных поставок (табл. 8). Кроме того, в 2016 и 2017 гг. Польша импортировала СПГ из Норвегии, что демонстрирует высокую цену катарского газа. Варшава стремится минимизировать закупки дорогого катарского газа и покупает более дешёвый норвежский СПГ.

Таблица 8

Газовый баланс Польши, в млрд м<sup>3</sup>

Год	2015	2016	2017	2018
Потребление газа	17,1	18,26	19,14	19,74
Импорт из России	8,92	11,07	10,47	9,86
Импорт СПГ	0,02	0,82	1,27	2,7

Источник: ПАО «Газпром», BP Statistical Review of World Energy, GIIGNL.

<sup>123</sup> Новый СПГ-терминал поможет Польше снизить зависимость от России // Deutsche Welle URL: p.dw.com/p/1Gmzo (дата обращения 27.08.2019).

<sup>124</sup> RPT-Poland's energy security strategy comes at high cost // Reuters URL: is.gd/GDjkHi (дата обращения 27.08.2019).

## Потенциальные издержки стран Большой Европы от политизации газовых поставок

Основной риск от политизации, в частности, газовой сферы для благополучия макрорегиона Большой Европы заключается в навязывании европейским потребителям СПГ из США. Ранее Вашингтон пользовался своим влиянием для того, чтобы продвигать любые нероссийские проекты поставки газа, такие как, например, проект «Набукко», предполагавший строительство газопровода из Туркмении в Азербайджан и далее через Турцию в Европу. Власти США не хотели дальнейшего увеличения зависимости Европы от российского газа. В 2014 г., когда присоединение Крыма к РФ стало геополитическим вызовом Соединённым Штатам, Вашингтон пошёл на вывод Ирана из-под санкций, предлагая его Европе как альтернативного поставщика газа (Иран занимает второе место в мире по запасам газа). Однако в 2016 г. США сами становятся крупным экспортёром СПГ (рис. 2) и теперь они заинтересованы в продвижении собственного газа в Европе. Чем меньше будет альтернативных поставщиков, тем лучше, так как дефицит сырья на рынке повысит на него цены, что важно для продвижения американских СПГ-проектов, имеющих относительно высокую себестоимость.

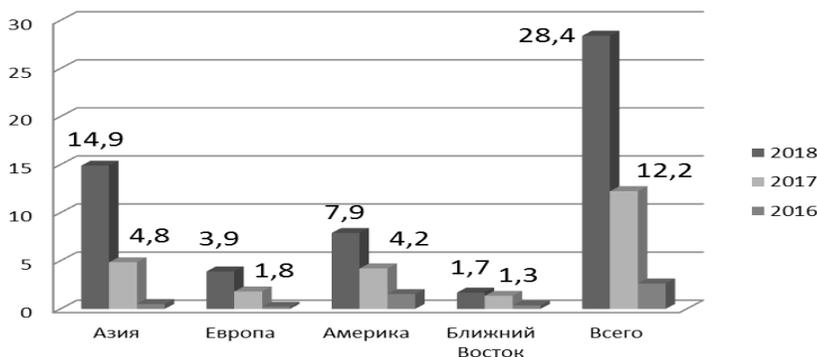
Рисунок 2



Источник: BP Statistical Review of World Energy.

В США нет государственных газовых компаний, которым власти могли бы навязывать направление экспорта. Кроме того, собственник терминала *Cheniere* компания *Sabine Pass* продаёт газ трейдерам (*Gas Natural Fenosa* (Испания), *KOGAS* (Ю. Корея), *Shell* (международная)) на заводе, которые, в свою очередь, ищут покупателя, исходя из желания получить максимальную прибыль от каждой поставки. В итоге направление экспорта зависит от конъюнктуры на рынке (рис. 3). Например, в 2018 г. большая часть СПГ основных мировых производителей шла на азиатский рынок, так как там наблюдается повышенный спрос. Китай наращивает потребление и, соответственно, импорт газа, стараясь сократить закупки угля и меняя структуру топливно-энергетического баланса. Возникающий на азиатском рынке дефицит газа приводит к росту цены для всего региона. Поэтому, чтобы европейцам получить СПГ, им необходимо предложить поставщикам такие же цены, как на азиатском рынке с поправкой на стоимость доставки, чтобы поставщику было одинаково выгодно отгрузить СПГ как в Европе, так и в Азии.

Рисунок 3  
Направление экспорта СПГ из США, в млрд м<sup>3</sup>



Источник: GIIIGNL.

США рассчитывают наращивать экспорт СПГ и стать крупнейшим поставщиком сжиженного газа на мировой рынок. В Минэнерго США компании подали заявки на получение лицензий на экспорт СПГ суммарной мощностью заводов около 383 млн тонн

в год<sup>125</sup>. Но при существующем положении дел на рынках этот объём останется невостребованным. С одной стороны, газ некуда будет пристроить, с другой – многие проекты будут просто нерентабельны.

Для того чтобы поддержать производителей газа, американские власти стремятся избавить рынок от конкурентов, например, пошатнуть позиции «Газпрома» в Европе. Фактически об этом открыто заявлено в американском Законопроекте о противодействии противникам Америки посредством санкций («Противодействие российскому влиянию в европейском и евразийском законодательстве» см. п. 1221)<sup>126</sup>. В частности, там сказано, что США продолжат выступать против «Северного потока-2» для того, чтобы развивать экспорт энергоресурсов из США, и, следовательно, создать новые рабочие места на американской территории.

## Выводы

Делая выводы из приведённых выше тезисов, можно сказать, что России выгодно сохранение исключительно экономической конкуренции на европейском рынке газа. «Газпром» в таких условиях имеет твёрдые позиции: большие объёмы запасов газа, наличие возможности предоставлять скидки потребителям за счёт низкой себестоимости. Страна более 50 лет занимается поставками газа в страны Западной Европы и выстроила хорошие деловые отношения с потребителями. При отсутствии принуждения со стороны государства или третьих стран (США) коммерческие компании в Европе охотно приобретают российский газ (см. выше пример поставок СПГ из Высоцка в Литву). Доля российского газа на европейском газовом рынке ежегодно возрастает. Европейские компании участвуют в российских проектах строительства новых газопроводов в Европу (например, «Северный поток» и «Северный поток-2»).

---

<sup>125</sup> Summary of LNG Export Applications of the Lower 48 States Office of Fossil Energy USA. URL: [energy.gov/fe/downloads/summary-lng-export-applications-lower-48-states](https://energy.gov/fe/downloads/summary-lng-export-applications-lower-48-states) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>126</sup> H.R. 3364: Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // Govtrack URL: [govtrack.us/congress/bills/115/hr3364/text](https://govtrack.us/congress/bills/115/hr3364/text) (дата обращения 27.08.2019).

Суть всех претензий к «Северному потоку-2» объясняется желанием США сократить долю российского газа на европейском газовом рынке, что приведёт к дефициту и повышению цен. Тем самым Вашингтон создаст благоприятную атмосферу для развития поставок СПГ со своей территории на европейский рынок. Именно создание условий – наиболее действенный инструмент для продвижения американского СПГ в Европе, так как «Газпром», как показывает практика последних лет, выигрывает ценовую конкуренцию. Стоит оговориться, что по мере роста цен на нефть повышается и стоимость газа, соответственно, повышается и привлекательность европейского рынка для поставщиков СПГ из США. Однако при переходе к свободной конкуренции поставщиков у «Газпрома» гораздо больше возможностей по предоставлению скидок. Продавцы сжиженного газа уйдут на более привлекательные рынки, а не станут ввязываться в борьбу за европейский рынок методом снижения маржи.

Таким образом, Вашингтон стремится убедить европейских партнёров в необходимости отказа от экономических соображений при выборе поставщика газа: политическая лояльность должна стать главным фактором в международной торговле газом. Это создаёт большие риски для европейских стран. Ориентация на СПГ из США приведёт к дополнительным затратам для стран Европы: компании – импортёры энергоресурсов будут покупать американский СПГ по ценам выше, чем поставки трубопроводного газа из России.

Однако при закупке дорогого СПГ у европейцев возникают и более фундаментальные проблемы. Высокая стоимость сырья приведёт к росту цен на тепло и электроэнергию, которые, в свою очередь, влияют на себестоимость производимых в Европе товаров. Получается, что стратегия «навязывания» европейским потребителям американского СПГ способствует победе и американских товаров над европейскими в рамках глобальной конкуренции. Так как США производят товары из электроэнергии, выработанной на дешёвом газе (благодаря «сланцевой революции» на внутреннем рынке США наблюдается профицит), а европейцам предлагается производить товары из дорого американского СПГ, подобное положение дел постепенно истощит европейскую экономику.

Аналогичное давление на европейские страны уже происходило во время холодной войны, когда США «отговаривали» Германию от покупки советского газа, предлагая взамен американский уголь. Но тогда Берлину удалось принять решение в свою пользу.

Рациональным поведением для стран на пространстве Большой Европы было бы выстраивание реального конкурентного рынка, где приоритетным критерием выбора поставщика энергоресурсов была бы экономическая (ценовая) составляющая, а не политические мотивы. Система поддержки энергетической безопасности, которая, безусловно, важна для европейских стран как импортёров энергоресурсов, должна выстраиваться не на презумпции диверсификации поставщиков, а на диверсификации маршрутов доставки газа. В настоящее время энергетическая политика Евросоюза исходит из тезиса о переизбытке предложения на европейском рынке газа. Из-за этого европейские страны строят всё новые СПГ-терминалы, ожидая, что туда будут приходить танкеры с дешёвым газом. На практике ежегодная загрузка терминалов во всей Европе составляет около 25-30%<sup>127</sup>. Из того же неверного аргумента о переизбытке предложения исходит правило ограничения использования мощностей газопроводов одним поставщиком, заложенное в «Третьем энергопакете ЕС».

Целесообразнее будет выстроить систему надёжного газоснабжения в Большой Европе (Европа+Россия+Азербайджан) на базе имеющихся ресурсных центров. Для этого нужно не блокировать строительство дополнительных газопроводов, таких как «Северный поток-2» и «Турецкий поток», а давать им статус приоритетных проектов, как это происходит с рядом проектов интерконнекторов (газопроводы перемычки, строящиеся для «перетоков газа» в соседних странах по мере необходимости). Это позволит обезопасить поставки газа из России как мирового лидера по запасам. При этом наличие регазификационных терминалов у прибрежных стран и создание газопроводов-интерконнекторов, доставляющих газ от побережья к центру Европы, позволит со-

---

<sup>127</sup> GIIGNL. Publications // GIIGNL. URL: [giignl.org/publications](http://giignl.org/publications) (дата обращения 27.08.2019).

здать резервную систему газоснабжения. Подобная модель будет наиболее рациональна, так как предполагает, что:

- дополнительные газопроводы, диверсифицирующие маршруты доставки от основных производителей, будут профинансированы бизнесом без участия бюджетов европейских стран;
- СПГ терминалы и большинство газопроводов-интерконнекторов уже построены;
- странам-потребителям не придётся постоянно закупать более дорогой СПГ, а можно будет это делать только в случае чрезвычайных ситуаций либо при появлении выгодной конъюнктуры на рынке из-за снижения цен в Азиатском регионе.

## **ГЛАВА 6. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА КАК ОСНОВА СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС И ЕАЭС\***

С развитием процессов глобализации и региональной интеграции значение трансграничных инфраструктурных проектов возросло многократно. Регион Большой Евразии – один из наиболее ярких примеров. Огромные расстояния, взаимозависимые экономики, растущий потребительский спрос в крупнейших и динамично развивающихся странах региона – всё это делает потребность в развитии сотрудничества в области инфраструктуры очень острой, что, несомненно, относится к вопросу о взаимодействии ЕС и ЕАЭС в этой области.

С одной стороны, инфраструктурные проекты, способствующие росту экономической активности во всём регионе, несут выгоды обеим сторонам. С другой – политические разногласия, на фоне которых строится сотрудничество, создают ограничения для развития некоторых из них. Определённые политические, финансовые и организационные разногласия значительно сокращают возможности по построению эффективного пространства экономического взаимодействия. В этой связи вопрос о том, каким образом будет выстроена инфраструктура нового типа на евразийском пространстве, выглядит особенно актуальным.

С учётом нарабатанного годами опыта делового взаимодействия в России европейских бизнес-структур, использование юрисдикции ЕАЭС может стать основой для дальнейшего масштабного и разнонаправленного сотрудничества между двумя интеграционными блоками. Вероятно, в течение долгого времени наиболее активным субъектом в процессе экономического сближения будет частный бизнес. То есть «интеграция снизу», давно идущая

---

\* Материалы данной главы подготовлены в рамках гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских учёных «Перестройка экономических связей России и Европейского союза: факторы и перспективы» (проект № МК-6258.2018.6).

Экономическая инфраструктура как основа сотрудничества ЕС и ЕАЭС между Россией и ЕС, продолжится на новом уровне – как «интеграция интеграций».

### **Построение физической инфраструктуры: совпадают ли интересы России и ЕАЭС?**

Развитие Евразийского экономического союза – одна из наиболее приоритетных геополитических и геоэкономических задач России на ближайшие десятилетия. Расширение повестки ЕАЭС, включение в проект новых направлений интеграции, углубление взаимодействия между странами-членами – это приоритеты российской внешнеэкономической политики, прописанные в нормативной базе<sup>128</sup>. Когда речь заходит о взаимодействии группировки с внешним миром, в том числе с Евросоюзом, который является одним из важнейших экономических партнёров, всё острее встаёт вопрос о соблюдении баланса национальных интересов России и интересов развития интеграции в Евразии. Особую важность в этом контексте приобретает проблема создания новой транспортной и промышленной инфраструктуры, в которой нуждается рассматриваемый регион.

В настоящий момент идёт перекройка евразийского пространства с точки зрения инфраструктурно-логистических возможностей. Пути реализации китайской инициативы «Один пояс – один путь» и её сопряжения с региональными проектами, включение в неё региональных и национальных возможностей во многом определяют экономическую карту Евразии на предстоящие десятилетия. Россия и её партнёры по ЕАЭС, в особенности Казахстан, являются в ряде случаев конкурентами за транзит товаров по своей территории. Как полагают эксперты из НИУ ВШЭ и Всемирного банка, «это требует от России комплексных и системных действий по обеспечению российских экономических интересов в ЕАЭС, гармонизации подходов к стратегическому планированию на национальном уровне с наднациональными целями евразийской интеграции, перенесения опыта проектного управления и импле-

---

<sup>128</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. От 29 сентября 2018 г.

ментации международных стандартов на уровень ЕАЭС»<sup>129</sup>.

Раньше Россия была практически исключена из транзитных маршрутов, так как основная часть продукции по маршруту Китай – ЕС– Китай транспортировалась морем. Сейчас в целях его оптимизации и сокращения времени транспортировки всё активнее задействуются наземные пути – в первую очередь, железнодорожные. На возрастание роли железнодорожного транспорта в системе перевозок на евразийском пространстве указывают несколько тенденций, проявившихся в период после 2011 г.<sup>130</sup>:

- количество пунктов отправки и назначения, между которыми курсирует железнодорожный транспорт, возросло до 15 в Европе и до 16 в Китае;
- сокращение тарифов на перевозку до конкурентно приемлемого уровня благодаря китайскому субсидированию;
- упрощение пересечения границ товарами благодаря достижению общих договорённостей об использовании единых накладных, функционированию региональных интеграционных группировок (в том числе ЕАЭС) и решению ряда локальных инфраструктурных проблем;
- модернизация существующей и строительство новой инфраструктуры, особенно это касается Казахстана;
- существенное сокращение краж и ущерба товару по сравнению с морскими перевозками;
- сокращение времени транзита и пунктуальности доставки.

В период кризиса 2020 г., вызванного пандемией коронавируса COVID-19, российским участникам удалось не только не сократить, но и заметно усилить своё присутствие на рынке наземного транзита грузов. Объём контейнерных перевозок через сеть РЖД с января по август 2020 г. вырос до 488 тыс. TEUs, что на

---

<sup>129</sup> Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Москва, 9-12 апр. 2019 г. / отв. ред. Т.А. Мешкова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 9.

<sup>130</sup> Berger R. Eurasian Rail Corridors. What Opportunities for Freight Stakeholders? // International Union of Railways. Paris, 2017. P. 6.

33,7% больше аналогичного периода прошлого года<sup>131</sup>. Значительную роль в этом сыграли введённые российским правительством льготные тарифы и меры по субсидированию железнодорожных контейнерных перевозок<sup>132</sup>.

Вопрос сопряжения будущей инфраструктуры с европейскими транспортными коридорами также во многом определяет характер конкурентной борьбы на этом направлении. Сегодня наиболее интенсивно используется погранпереход Брест (Беларусь) – Малашевиче (Польша). Через него проходят практически все маршруты, связывающие Китай и ЕС<sup>133</sup>. Недостаточная пропускная способность перехода, а также всей железнодорожной сети Польши приводят к сильным задержкам транзита. Это ведёт к поиску новых транзитных возможностей и нарастанию конкурентной борьбы между поставщиками логистических решений.

Хотя ещё несколько лет назад Россия находилась на периферии трансконтинентальной евразийской сети, сегодня такие логистические хабы как Санкт-Петербург и Калининград всё активнее вовлекаются в развивающиеся системы сухопутного транзита. Так, российская транспортная компания *Fesco* реализует совместно с немецкой *DB Cargo* масштабный логистический проект, который позволит доставлять сухопутные грузы из Китая в г. Росток (Германия) по морскому пути через Калининград<sup>134</sup>. Развитие транспортного-логистического узла Санкт-Петербурга в ближайшие годы предполагает рост перевалочных мощностей до объёма не менее 7,2 млн тонн. При этом ориентация узла будет на обслуживание товаропотоков не только из Китая, но и в рамках коридора «Север – Юг», идущего из Финляндии в Иран.

Включение уже существующих в нашей стране трансконти-

---

<sup>131</sup> Стрельников А. В. «Карт нарисовано много»: что получит Петербург от роста транзитных грузов. 24.09.2020. // dp.ru. URL: [https://www.dp.ru/a/2020/09/23/Vse\\_TEUs\\_v\\_gosti\\_budut\\_k\\_](https://www.dp.ru/a/2020/09/23/Vse_TEUs_v_gosti_budut_k_) (дата обращения 01.10.2020).

<sup>132</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2020 г. №1265. URL: <http://static.government.ru/media/files/vEoKMIxu3ZHARAtIq4zoBpOEP9WetAWA.pdf> (дата обращения 01.10.2020).

<sup>133</sup> Винокуров Е.Ю. Транзит по пути // Курсив. Май 2019. URL: [kursiv.kz/opinions/2019-05/tranzit-po-puti](http://kursiv.kz/opinions/2019-05/tranzit-po-puti) (дата обращения 23.06.2019).

<sup>134</sup> Иванова А.К. Перспективы укрепления польско-германского экономического сотрудничества // Современная Европа. 2019. №7. С. 168-178.

нентальных транспортных путей в новую архитектуру логистических возможностей на континенте должно повлечь за собой изменение места России в международных цепочках поставок и разделении труда в целом, а также привести к значительному мультипликационному эффекту от инфраструктурных инвестиций внутри страны. Особенно это важно для дальневосточных регионов и азиатской части страны в целом.

Существующие и разрабатываемые сегодня сухопутные трансъевразийские маршруты отличаются большим разнообразием, но наиболее короткие и эффективные из них должны пройти через территорию России (рис.4).

Так, по маршруту через Транссибирскую магистраль (пересечение границы происходит в районе Манчжурии и Забайкальска) контейнер идёт 17 дней; по маршруту через Казахстан с пересечением границы между Китаем и Казахстаном в Международном центре приграничного сотрудничества в Хоргосе и выходом на Транссиб в районе Екатеринбурга – 16 дней<sup>135</sup>.

Явное преимущество этих маршрутов перед альтернативными, проходящими южнее, – отсутствие необходимости перегрузки с одного вида транспорта на другой (как в случае с пересечением Каспия или Чёрного моря), минимальное количество пересечений границ государств, прохождение маршрута через страны со стабильной политической ситуацией, благоприятным рельефом местности и имеющейся (хотя и требующей расширения и модернизации) инфраструктурой.

В этой ситуации для российских участников рынка становится актуальной задача обеспечить оптимальный уровень и формы вовлеченности в транзитную активность на континенте. Так, в ряде случаев участие в работе транспортных коридоров, проходящих по территории стран ЕАЭС, может принести российской стороне максимум преимуществ.

Предварительные оценки показывают<sup>136</sup>, что для РФ выгода от развития инфраструктуры ЕАЭС – пусть часть её и направляет-

---

<sup>135</sup> Винокуров Е.Ю. Транзит... С. 7.

<sup>136</sup> Мигранян А.А. Россия в ЕАЭС к 2025 г. Российский совет по международным делам. 14.06.2017. URL: [russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-v-eaes-k-2025-godu/](http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-v-eaes-k-2025-godu/) (дата обращения 23.06.2019).

Схема основных Евразийских сухопутных маршрутов  
транспортировки товаров



Источник: Международный союз железных дорог, 2017<sup>137</sup>.

ся на обслуживание транзитных потоков из Китая в страны ЕС – превышает возможные выгоды от максимальных объёмов транзита исключительно через свою территорию. Это связано с тем, что пропускная способность Транссиба, построенного в позапрошлом веке, совершенно не отвечает современным запросам. В своей самой узкой, восточной части он полностью загружен традиционными экспортными товарами России – углём и лесом, направляемыми в КНР. Соответственно, выход на Транссиб даже в российских предложениях по построению новой транспортной архитектуры Евразии происходит только гораздо западнее – на Урале<sup>138</sup>. Огромная восточная часть дороги остаётся в стороне от основных товарных потоков.

<sup>137</sup> Berger R. Eurasian rail corridors: What opportunities for freight stakeholders? International Union of Railways. Paris, 2017. URL: [uic.org/IMG/pdf/corridors\\_exe\\_sum2017\\_web.pdf](http://uic.org/IMG/pdf/corridors_exe_sum2017_web.pdf) (дата обращения 23.06.2019).

<sup>138</sup> Речь идёт о проекте «Единая Евразия: Транс-Евразийский пояс развития», разрабатываемом Российской академией наук.

Использование транспортных коридоров, проходящих через территорию Казахстана, – наиболее вероятный вариант развития инфраструктурной сети в регионе. Тем не менее, с учётом перспектив наращивания товаропотоков между ЕС и Японией (в том числе в связи с вступлением в силу 1 февраля 2019 г. договора о зоне свободной торговли между сторонами) возрастает актуальность вопроса об использовании Транссиба на всей его протяжённости с обеспечением выхода на Сахалин.

Строительство региональных инфраструктурных объектов (мостов, портов, терминалов), не говоря о масштабных инфраструктурных проектах и транспортных коридорах, – риск для бизнеса, так как наполняемость инфраструктуры товаропотоками практически никогда нельзя гарантировать и даже предсказать. Это делает необходимым взаимодействие государства и бизнеса, а также увеличивает роль надгосударственных структур, таких как ЕАЭС и его институты (ЕАБР), которые не только обеспечивают проекты ресурсами, но и делают необходимую работу для наполняемости проектов: достигают договорённостей с партнёрами о правилах региональной торговли, выгодных для оживления товаропотоков именно через российские мощности. Тем не менее, основным действующим лицом и двигателем региональных интеграционных процессов остаётся бизнес, причём не только крупный, но также малый и средний.

### **Инициативы и возможности бизнеса из третьих стран на евразийском пространстве**

Процесс корпоративной интеграции может оказать позитивное влияние на отношение Европейского союза к ЕАЭС как к новому элементу международной экономической реальности. Как справедливо отмечал российский исследователь Ю.В. Шишков, «переплетение интересов производительных сил <...> влечёт за собой многочисленные перемены в правовой, идеологической и социо-психологической сфере»<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> *Shishkov Y.* Some Methodological Questions on Measuring the Degree of Progress of Economic Integration // Publishing House of the Hungarian Academy of

Для компаний само по себе наличие новой юрисдикции в ряде случаев служит стимулом для увеличения экономической активности в регионе: наднациональная юрисдикция может рассматриваться как страховка от политических рисков отдельно взятых государств. При наличии исправно функционирующей общей инфраструктуры и прозрачного законодательства, обеспечивающего эффективную работу общего рынка, значительно возрастают выгоды бизнеса, основанные на эффекте масштаба.

Одновременно для компаний существование наднационального уровня регулирования – риск, который может отпугнуть некоторых хозяйствующих субъектов. Это связано в первую очередь с наличием нового центра принятия решений (при том, что старые центры никуда не исчезли и функционируют в прежнем режиме). Такая надстройка влечёт за собой дополнительные сложности для бизнеса, связанные с необходимостью мониторить законодательную среду и лоббировать свои интересы на нескольких уровнях. Кроме того, это затрудняет поиск источника принятия решений в том или ином спорном случае.

Результаты опросов противоречиво оценивают<sup>140</sup> отношение бизнеса из стран Европейского союза к усилиям по строительству Евразийского экономического пространства. Чаще всего компании всё же рассматривают этот фактор как благоприятный для перспектив развития в России и регионе ЕАЭС.

В отраслевом плане наиболее перспективной для развития трансрегиональных экономических связей и привлечения крупных бизнес-структур выглядит энергетическая отрасль. Ряд исследователей прогнозирует реализацию сценария, предполагающего сопряжение транспортно-транзитных и топливно-энергетических коридоров России, Китая и, возможно, других государств Европы и Азии<sup>141</sup>. При этом российская топливно-энергетическая

---

Sciences. 1977. P. 86.

<sup>140</sup> Опрос по ЕАЭС 2017: немецкие компании видят преимущества от Евразийского экономического союза. Российско-Германская внешнеторговая палата. 2017. URL: [is.gd/M2idsR](https://is.gd/M2idsR) (дата обращения 27.08.2019).

<sup>141</sup> Агеев А.И., Логинов Е.Л. и др. Формирование российского кластера транспортно-транзитных и топливно-энергетических коридоров Евразии, интегрированного с китайским Экономическим поясом Шёлкового пути // Экономиче-

инфраструктура станет ключевым элементом встраивания в цепочки стоимости, как для крупных российских, так и для европейских топливно-энергетических компаний. Вовлечение в эти процессы стран ЕАЭС усилит перераспределение добавленной стоимости, генерируемой потребителями в Центральной и Восточной Азии, в пользу компаний, работающих на пространстве единого энергетического рынка стран ЕАЭС<sup>142</sup>. По сообщениям представителей ЕАЭС, инициативы от бизнеса связаны с трансформацией в нефтегазовом секторе, ряд предложений затрагивают стандартизацию и платформизацию<sup>143</sup>.

Процесс проникновения и расширения деятельности на пространстве ЕАЭС малых и средних компаний из третьих стран, включая Евросоюз, является, скорее, предметом более отдалённой перспективы. На сегодняшний день существует ряд ограничений на пути развития малого и среднего бизнеса на территории объединения. Сами представители группировки формулируют их так: высокие и постоянно растущие ставки по кредитам, отсутствие субсидирования процентных ставок, и как следствие – снижающийся объём кредитования для малого бизнеса; отсутствие необходимых инструментов поддержки, включая венчурное инвестирование, бизнес-инкубаторы, доступ к госзаказу; низкий уровень кооперации малого, среднего и крупного бизнеса<sup>144</sup>.

Так или иначе, вопрос инфраструктуры в построении эффективного общего рынка является ключевым для любой интеграционной группировки, и ЕАЭС не исключение. Для того чтобы привлекать экономических агентов из соседних стран (имеются в виду страны Европейского союза), также необходим ряд инфраструктурных решений. Практика показывает, что они оказываются востребованы бизнесом практически мгновенно, невзирая на по-

---

ские стратегии. 2017. №8. С. 18-25.

<sup>142</sup> Запуск единого энергорынка ЕАЭС предполагается к 2025 г.

<sup>143</sup> ЕАЭС создаёт цифровую экосреду // Евразийская экономическая комиссия. Интервью с помощником Министра Евразийской экономической комиссии, руководителем проекта по цифровой трансформации Александром Петровым. Апрель 2018. URL: [eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-04-2018-v1.aspx](http://eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-04-2018-v1.aspx) (дата обращения 23.06.2019).

<sup>144</sup> *Перебоев В.С.* ЕАЭС для бизнеса: возможности и инструменты // Евразийский банк развития. 2017. URL: [eurasian-studies.org](http://eurasian-studies.org) (дата обращения 23.06.2019).

## Экономическая инфраструктура как основа сотрудничества ЕС и ЕАЭС

литическую ситуацию (яркий пример – компания *BMW*, которая стала перевозить свои комплектующие из ЕС в Китай через сухопутные коридоры по территории ЕАЭС, как только возникла такая возможность).

Одна из важнейших областей – построение общей цифровой инфраструктуры, в том числе промышленного интернета и системы электронной торговли, которая позволила бы компаниям быстрее и эффективнее строить взаимодействие в рамках всего ЕАЭС. И в этой сфере также велика роль корпораций, в том числе из стран Европы: активно продвигают свои решения *Nokia*, *Siemens*, а также американская *Microsoft*.

### **Цифровая повестка: вопросы совместимости цифровых сред на международном уровне**

Основными элементами концепции цифровизации ЕАЭС являются стимулирование бизнеса к использованию электронной торговли, система цифровой прослеживаемости товаров и услуг<sup>145</sup>, развитие цифровой промышленной кооперации, цифровых транспортных коридоров, инфраструктуры электронной коммерции и обеспечение её совместимости с международными стандартами. Однако под «международными стандартами» чаще всего понимаются правила и регламенты, принятые в странах Азии. Так, в торговые соглашения ЕАЭС с Китаем и Вьетнамом инкорпорируются нормы об использовании электронной коммерции. Предоставляющая сервисы внешнеэкономической деятельности B2B платформа «RSTrade», которая используется предпринимателями из ЕАЭС для выхода на рынки третьих стран, интегрируется со схожими платформами Сингапура, КНР, Индонезии, Индии, Новой Зеландии и Малайзии<sup>146</sup>. Кроме того, пилотная инициатива по интеграции электронных торговых площадок Кыргызстана,

---

<sup>145</sup> Тимофеев А. Без границ: как маркировка стимулирует торговлю в ЕАЭС // Газета.ru. 11.06.2020. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2020/06/11/13114327.shtml> (дата обращения 01.10.2020).

<sup>146</sup> Модели евразийской цифровой кросс-отраслевой кооперации предложили на ЦИИР-2018 в Иннополисе // Евразийская экономическая комиссия. июнь 2018. URL: [eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/09-06-18-2.aspx](http://eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/09-06-18-2.aspx) (дата обращения 23.06.2019).

Казахстана и России реализуется на основе связей каждой из компаний-участниц в Юго-Восточной Азии.

В концептуальном и стратегическом плане «завязка» на азиатских партнёров в вопросах построения цифровой инфраструктуры экономики ЕАЭС выглядит корректной. ЕАЭС становится органичной составной частью экономической системы огромного азиатского континента, и у партнёров из других частей света рано или поздно возникнет необходимость считаться с установленными здесь правилами цифрового взаимодействия вне зависимости от политических событий и предпочтений. Это укладывается в более общую тенденцию: в современном мире в целом процессы цифровизации идут достаточно мозаично и необходимость перестройки и адаптации тех или иных экономик к доминирующим системам в перспективе будет очевидна.

Попытки наметить точки сопряжения (пока гипотетического) цифровых экосистем ЕС и ЕАЭС показывают следующее.

Евросоюз уделяет основное внимание, как в регулировании, так и в материализации цифровой экономики онлайн-торговле и конкуренции, совпадая в этом направлении с целями ЕАЭС. Так, в декабре 2017 г. министры экономики и финансов стран ЕС заключили соглашение об упрощении уплаты налога на добавленную стоимость для бизнеса, работающего в интернете и продающего товары потребителям из других стран ЕС, особенно для стартапов и малых и средних предприятий. Основная проблема, связанная с реализацией этой меры, как и многих других инициатив, направленных на построение единого цифрового рынка ЕС, – необходимость обеспечить имплементацию этих положений в законодательство стран-членов. В их же компетенции остаётся и контроль за соблюдением указанных норм.

Другая важнейшая для развития трансграничной электронной торговли в ЕС область – доставка посылок. Рамочное положение о её регулировании было принято 14 декабря 2017 г. Авторы положения сконцентрировались на ценовом аспекте: в качестве приоритетов ими были провозглашены ценовая прозрачность и надзор за тарифным регулированием.

По направлению регулирования платформ наиболее комплексный документ на сегодняшний день – коммюнике Еврокомис-

сии по онлайн-платформам 2016 г.<sup>147</sup> В документе ставится задача построения надёжной, правовой и инновационной экосистемы вокруг онлайн-сервисов в ЕС. Эта система должна обеспечивать прозрачный и высококонкурентный характер функционирования таких сегментов общего рынка. По замыслу Еврокомиссии, платформы должны учитывать в своей работе общие ценности ЕС и гарантировать безопасность данных пользователей. Основная же задача игроков такого типа – поддерживать открытость и конкуренцию рынков в Евросоюзе и одновременно объединять их на основе принципов цифровой экономики.

Приведённые данные показывают определённые расхождения в подходах ЕАЭС и Евросоюза к материализации цифровой экономики. В ЕАЭС больший акцент сделан на внедрении и развитии новых технологий, которые часто именуется прорывными. В Евросоюзе преобладает стремление выделить ориентиры цифровой экономики для стран-членов и придать импульс к развитию отношений между ними<sup>148</sup>.

Помимо различий в подходах, со стороны ЕС отсутствует и политическая воля для построения такого взаимодействия с ЕАЭС<sup>149</sup>, следовательно, механизмы согласования процессов цифровизации должны создаваться «в рабочем порядке». Одним из показательных примеров служит совместная работа Евразийской экономической комиссии и Всемирного банка, в которой содержит-

---

<sup>147</sup> Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe. COM/2016/0288 final. URL: [is.gd/RwhDg4](https://is.gd/RwhDg4) (дата обращения 23.06.2019).

<sup>148</sup> Подробнее см. *Оленченко В.А., Невская А.А.* Цифровая экономика в России и Евросоюзе: степень совместимости // Экологический вестник России. 2018. №5. С. 48-57.

<sup>149</sup> Подробнее о развитии отношений см.: Европа в поиске новых решений / отв. ред. Р.Н. Лункин, П.В. Осколков. М., ИЕ РАН, 2020; Денежно-кредитное регулирование в России и ЕС / отв. ред. А.И. Бажан. М., ИЕ РАН, 2020.; Германия. 2019 / отв. ред. В.Б. Белов. М., ИЕ РАН, 2020. *Борко Ю.А.* Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее. М., ИЕ РАН, 2018. *Кондратьева Н.Б.* Сравнительный анализ технического регулирования ЕС – ЕАЭС // Современная Европа. 2018. №4. С. 155-163; *Кондратьева Н.Б.* Отношения ЕС – ЕАЭС: особенности современного этапа // Современная Европа. 2018. №3. С. 60-70. *Белов В.Б.* Итоги Давоса 2019 – экономический пессимизм и недосказанность // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. №1. С. 97-102.

ся оценка перспектив реализации совместной цифровой повестки стран ЕАЭС, а также механизмы создания и функционирования общей цифровой среды<sup>150</sup>. Хотя в докладе речь не идёт напрямую о координации действий ЕС и ЕАЭС в этой сфере, однако данные рекомендации содержат отсылки к опыту ЕС и задают направление процессам цифровизации на евразийском пространстве.

Наконец, стоит помнить, что решающую роль в построении взаимодействия играют непосредственно хозяйствующие субъекты. Хотя цифровизация промышленности регулируется в рамках национальной промышленной политики стран ЕАЭС, в качестве ориентира, тем не менее, последние используют немецкую концепцию Индустрии 4.0<sup>151</sup>, предполагающую сквозное автоматизирование управления всем производственным циклом, начиная от исследований и разработок и заканчивая маркетингом и сбытом. Накопленный опыт европейских компаний в этой сфере (лидером является немецкая *Siemens*), а также их заинтересованность в том, чтобы привязать к своим цифровым сервисам и решениям крупный рынок стран ЕАЭС, делают неизбежными их попытки закрепиться в этом регионе. Одновременно идёт «экспорт» в соседние регионы обновляющейся структуры европейской промышленности и сферы услуг.

Для сохранения конкурентоспособности местных компаний и поддержания и наращивания их роли в мировых цепочках добавленной стоимости важной задачей для ЕАЭС остаётся строительство цифровой экосистемы вокруг деятельности региональных компаний, в противном случае они потеряют значительную часть конкурентного преимущества, полученного за счёт создания общего рынка стран ЕАЭС<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Цифровая повестка ЕАЭС-2025: перспективы и рекомендации // Евразийский экономический союз и Всемирный банк. URL: [is.gd/jrJNGf](https://is.gd/jrJNGf) (дата обращения 23.06.2019).

<sup>151</sup> ЕАЭС создаёт цифровую экосреду // Евразийская экономическая комиссия. Интервью с помощником Министра Евразийской экономической комиссии, руководителем проекта по цифровой трансформации Александром Петровым. Апрель 2018. URL: [eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-04-2018-v1.aspx](https://eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-04-2018-v1.aspx) (дата обращения 23.06.2019).

<sup>152</sup> Подробнее о возможностях построения и регулирования национального маркетплейса см.: *Невская А.А., Кондеев А.В.* Регулирование электронной торговли

## **Выводы**

Инфраструктурное сотрудничество ЕС и ЕАЭС сегодня развивается очень неравномерно и не задействует весь имеющийся потенциал сторон, а главное, потребность экономических агентов в построении инфраструктуры нового качества. Помимо политической составляющей, к барьерам на пути развития такого сотрудничества можно отнести неразвитость физической инфраструктуры как на территории стран – членов ЕАЭС, так и в государствах-транзитёрах на территории Европейского союза (и медленные темпы её модернизации), дефицит качественных управленческих решений, а также недостаточную корреляцию принимаемых программ цифровизации с существующими цифровыми сервисами стран ЕС.

Кризис, вызванный пандемией коронавируса COVID-19, ускорил процессы перестройки направлений и форматов торговых потоков на евразийском пространстве, усилив позиции России и предоставив ей дополнительные шансы использовать свой транзитный потенциал и мощности как на своей территории, так и на территории ЕАЭС. Среди важнейших задач объединения, и в частности России, в ближайшие годы будет создание распределённой инфраструктуры транспортировки товаров из Китая в ЕС и в обратном направлении; формирование цифровой среды, интегрируемой в региональную систему цифровых сервисов; создание и развитие крупных национальных конкурентоспособных сервисов электронной торговли, которые могли бы интегрировать существующие и создаваемые инфраструктурные решения в аналоговой и цифровой плоскостях.

## ГЛАВА 7. ПРОТИВОРЕЧИЯ ФИСКАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Создание валютного союза в Евразийском экономическом союзе – это, безусловно, вопрос далёкой перспективы, однако при его рассмотрении необходимо учитывать опыт Европейского союза и те трудности, с которыми столкнулось объединение в ходе попыток углубления координации в фискальной сфере и создания системы фискального регулирования.

Фискальная проблематика в контексте функционирования экономического и валютного союза (ЭВС) доказала свою актуальность. После мирового экономического кризиса, а также после долгового кризиса в зоне евро стали очевидны серьёзные изъяны сложившейся в Евросоюзе конструкции экономического и валютного союза<sup>153</sup>. Уже известным постулатом стало утверждение о дисбалансе между жёстким наднациональным управлением в области денежно-кредитной политики и преимущественно национальным управлением в налогово-бюджетной сфере. В ответ на разразившийся долговой кризис наднациональные органы ЕС приступили к реформированию системы фискального регулирования, а также к исправлению дисбалансов, сложившихся в налогово-бюджетных системах стран-членов. Интересно, что корректировке подверглись бюджеты не только проблемных стран<sup>154</sup> зоны евро, но и фискальные системы достаточно благополучных государств. И если эффекты от воздействия фискального регулирования в проблемных странах достаточно очевидны (они имели яр-

---

<sup>153</sup> *Буторина О.В.* К проблеме асимметрии в валютно-финансовой системе еврозоны // Деньги и кредит. 2014. №2. С. 59-64; *Стрежнева М.В.* Экономический и валютный союз в Европе: проблемы эффективности и легитимности. М.: ИМЭМО РАН. 2018. С. 95-129; *Буторина О.В.* Экономическая история евро. М.: Издательство «Весь Мир»: ИЕ РАН. 2020. 576 с.

<sup>154</sup> Подробнее см.: *Шеремет Е.И.* Долговой кризис: особенности 2012 г. // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2012. №5. С. 36-50.

ко выраженное негативное влияние на экономику<sup>155</sup>), то проявление наднациональных мер в других государствах имело свою особую специфику<sup>156</sup>.

В этой связи представляется важным определить основные противоречия фискального регулирования, которые, с одной стороны, характеризуют саму систему наднационального воздействия, а с другой – определяют логику его дальнейшего развития. Для этого сначала проанализируем сам феномен фискального регулирования и его связь с иными понятиями, характеризующими интеграцию в налогово-бюджетной сфере (главным образом, понятие фискального союза), а затем выявим основные противоречия по линии «наднациональный – национальный».

## **Феномен фискального регулирования**

Систему контроля за национальными бюджетами стран – членов ЕС и их корректировки, как представляется, можно именовать наднациональным фискальным регулированием. Открытым остаётся вопрос о природе, пределах воздействия и эффективности подобных инструментов наднационального воздействия на национальные налогово-бюджетные системы. Изучение его архитектуры и практики применения представляет достаточно большую актуальность, поскольку, во-первых, остаётся относительно малоизученным феноменом, а, во-вторых, Европейская комиссия продолжает активные действия на данном направлении. Об этом свидетельствует пример с обсуждением возможности начать процедуру чрезмерного дефицита бюджета (ПЧД)<sup>157</sup> в отношении Ита-

---

<sup>155</sup> *Сергеев Е.А.* Воздействие фискального регулирования ЕС на экономику проблемных стран зоны евро // Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы / под общ. ред. и предисл. *Л.С. Ревенко*. М.: МГИМО-Университет, 2019. С. 212-219.

<sup>156</sup> *Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А.* Процедура чрезмерного дефицита бюджета в странах Ви-шеградской группы // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2018. №2. С. 246-257; *Сергеев Е.А.* Сравнительный анализ фискальной политики Бельгии и Нидерландов в посткризисный период // Мировое и национальное хозяйство. 2017. №4. С. 10.

<sup>157</sup> Процедура чрезмерного дефицита фактически подразумевает практику вынужденной фискальной консолидации в странах-членах в случае несоблюдения требований сбалансированности национального бюджета.

лии<sup>158</sup>. Кроме того, Комиссия ЕС настаивает на необходимости для стран-членов улучшать устойчивость их государственных финансов<sup>159</sup> и полагает, что положение в фискальной сфере можно считать безопасным лишь в некоторых странах ЕС, в остальных же отмечаются существенные дисбалансы (особенно с точки зрения критического уровня государственного долга), которые необходимо исправлять через механизмы Пакта стабильности и роста (ПСР)<sup>160</sup>.

Зарубежные и отечественные исследователи посвятили теме фискальных проблем ЕС достаточно большое количество работ. В основном они направлены на анализ сопряжения денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики в условиях создания зоны единой валюты<sup>161</sup>. Отечественные учёные подходят к проблеме фискальной политики ЕС как к комплексному явлению. Так, экономист Е.А. Сидорова фактически объединяет практики контроля за национальными бюджетами и вопросы Общего бюджета ЕС в рамках бюджетной политики ЕС<sup>162</sup>. М.В. Стрежнева и И.Л. Прохоренко рассматривают данную проблематику сквозь призму

---

<sup>158</sup> European Commission Recommends Disciplinary Action Against Italy over Debt // Euronews. 06.06.2019. URL: [is.gd/o6Cj12](https://is.gd/o6Cj12) (дата обращения 07.06.2019); Report from the Commission. Italy. Report Prepared in Accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union // European Commission. 05.06.2019. URL: [is.gd/VY46iz](https://is.gd/VY46iz) (дата обращения 07.06.2019).

<sup>159</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2018 // European Commission. 22.11.2017. URL: [ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690_en_0.pdf) (дата обращения 02.02.2019).

<sup>160</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2019: For a stronger Europe in the face of global uncertainty // European Commission. 21.11.2018. P. 13.

<sup>161</sup> См.: *Von Hagen J.* Fiscal Arrangements in a Monetary Union – Some Evidence from the US // *Fiscal Policy, Taxes and Financial System in an Increasingly Integrated Europe*. Deventer: Kluwer, 1992. P. 337-360; *Eyraud L.* Fiscal Politics in the Euro Area // *IMF Working Paper*. 2017. №17/18; *Hallerberg M.* Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macro-Economic Policy // *Handbook of European Union Politics*. London: SAGE Publications. 2006. P. 359-372 и др.

<sup>162</sup> *Сидорова Е.А.* Особенности бюджетной политики в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2012.

методов управления в ЕС, считая ПСР и ряд его модификаций проявлением метода жёсткой координации в ЕС<sup>163</sup>. В дальнейших работах<sup>164</sup> М.В. Стрежнева анализирует её в контексте фискального союза, что в принципе характерно и для широкого ряда зарубежных исследований<sup>165</sup>. Наконец, с юридической точки зрения данную тему рассматривает А.В. Туркина<sup>166</sup>.

Экономические последствия<sup>167</sup> и авторская интерпретация<sup>168</sup> понятия фискального регулирования рассматриваются в ряде других работ. Скажем лишь, что под наднациональным фискальным регулированием понимается практика надзора и контроля со стороны наднациональных институтов за определёнными показателями налогово-бюджетных систем стран – участниц ЕС (при такой трактовке с определёнными оговорками под определение фискального регулирования могут попадать и элементы налоговой гармонизации и координации в ЕС, поскольку они также относятся к элементам национальных налогово-бюджетных систем стран-членов). Главным образом, речь, конечно, идёт о контроле со стороны Европейской комиссии (с последующим участием Совета ЕС) за соблюдением бюджетных ограничений в еврозоне (в первую очередь положений ПСР в его последних модификациях). Справедливости ради стоит отметить, что действие надзорных

---

<sup>163</sup> Стрежнева М.В. Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН. 2013.

<sup>164</sup> Стрежнева М.В. Экономический и валютный союз в Европе: проблемы эффективности и легитимности. М.: ИМЭМО РАН. 2018.

<sup>165</sup> См. подробнее: Bordo M.D. A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History // NBER Working Paper. 2011. №17380; Towards a Fiscal Union for the Euro Area: Technical Background Notes / IMF. 2013. 43 p.

<sup>166</sup> Туркина А.В. Новые стадии процедуры чрезмерного дефицита бюджета против государств – членов Европейского союза и оценка их эффективности // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2017. №4. С. 11-17.

<sup>167</sup> Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А.. Указ. соч.; Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы // Вестник МГИМО-Университета. 2019. С. 131-158. №3.

<sup>168</sup> Сергеев Е.А. Фискальное регулирование в интеграционных объединениях: общая характеристика // Мировое и национальное хозяйство. 2017. №1. С. 8; Сергеев Е.А. Особенности воздействия фискального регулирования ЕС на экономики стран-участниц: дис. канд. экон. наук: 08.00.14 М.: МГИМО МИД России. 2019.

механизмов в ЕС распространяется не только на страны, входящие в зону евро, но вообще на все государства союза (ст. 126 Договора о функционировании ЕС гласит, что все страны-члены должны иметь сбалансированные бюджеты). Таким образом, институциональные основы и практика фискального регулирования в ЕС уже выходят за рамки ЭВС. Кроме того, архитектура этого регулирования дополняется рядом механизмов (таких как «Европейский семестр», Фискальный пакт, фискальные элементы процедуры коррекции макроэкономических дисбалансов и др.)<sup>169</sup>, которые в сумме образуют достаточно серьёзный набор инструментов воздействия со стороны наднациональных органов на национальные экономики. Однако при этом в глаза бросается определённая фрагментарность, множественность и даже некоторый синтетический характер этой системы инструментов, что, возможно, связано с трудностями в разделении экономического суверенитета, а также появлением новых форм регулирования в ответ на последовательно возникающие изменения среды.

В связи с указанной спецификой можно утверждать, что та архитектура наднационального фискального регулирования ЕС, которая сложилась сегодня, а также практика его применения имеют ряд принципиальных отличий от классических подходов к изучению интеграции в фискальной сфере в ЕС.

### **Фискальное регулирование ЕС и концепция фискального союза**

Концепция фискального союза как такового в большей степени ассоциируется с анализом федеративных государств и во многом связана с теорией фискального федерализма<sup>170</sup>, которая в общем смысле занимается проблемами оптимального распределения межбюджетных полномочий. В связи с этим у фискального союза федеративного государства есть ряд черт, отличающих его от конструкции, существующей сегодня в ЕС. Главной из этих осо-

---

<sup>169</sup> *Сергеев Е.А.*. Фискальное регулирование...

<sup>170</sup> См.: *Oates W.* An Essay on Fiscal Federalism // *Fiscal Federalism and European Economic Integration* / ed. by *M. Baimbridge, P. Whyman*. London, New York: Routledge. P. 13-47.

бенностей представляется широкая и развитая система перераспределения, функционирующая в федеративных государствах. В ЕС подобной масштабной системы перераспределения не существует. Общий бюджет, объём которого едва ли превышает 1% совокупного ВВП ЕС, имеет принципиально иную природу и не имеет непосредственного отношения к ЭВС, поскольку направлен не на поддержание макроэкономической стабильности всего союза, а на реализацию ряда приоритетных задач, поставленных ещё до введения единой валюты в рамках основных направлений политики ЕС<sup>171</sup>. Тот факт, что варианты реформирования нынешней формы фискального союза в ЕС в основном содержат предложения о создании бюджета зоны евро<sup>172</sup> (то есть абсолютно нового бюджета), а не изменение параметров работы Общего бюджета ЕС, лишь доказывает данное утверждение. Более того, июльское решение Европейского совета о необходимости заимствовать часть средств на открытом рынке для оказания помощи государствам, наиболее пострадавшим от коронакризиса<sup>173</sup>, также нельзя интерпретировать как элемент общего бюджета. Скорее речь идёт о специальном антикризисном механизме, хотя комиссия и старается преподнести эти меры как часть общего фискального стимула союза<sup>174</sup>.

В то же время можно констатировать, что представители теории оптимальных валютных зон второго поколения<sup>175</sup> как раз занимаются проблемами разделения рисков в валютном союзе и де-

---

<sup>171</sup> Более подробно об отличиях сложившейся в ЕС системы наднационального фискального регулирования от ключевых понятий в налогово-бюджетной сфере см.: *Сергеев Е.А.* Особенности... С. 32-41.

<sup>172</sup> См. подробнее: Reflection Paper on the Deepening of Economic and Monetary Union // European Commission. 31.05.2017. URL: [is.gd/4O6tm1](https://is.gd/4O6tm1) (дата обращения 12.02.2019). Proposal on the Architecture of a Eurozone Budget within the Framework of the European Union // European Council. 16.11.2018. URL: [is.gd/jnTKsx](https://is.gd/jnTKsx) (дата обращения 12.02.2019).

<sup>173</sup> Подробнее см.: *Сергеев Е.А.* Новое и старое в антикризисной политике ЕС // Валдай. 24.08.2020. URL: [ru.valdaiclub.com/a/highlights/novoe-i-staroe-v-antikrizisnoj-politike-es/](https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/novoe-i-staroe-v-antikrizisnoj-politike-es/) (дата обращения 01.09.2020).

<sup>174</sup> A Recovery Plan for Europe // European Council. URL: [consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/](https://consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/) (дата обращения 01.09.2020).

<sup>175</sup> См.: *McKinnon R.* Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II // *Journal of Common Market Studies*. 2004. Vol. 42. P. 689-715.

монстрируют определённый дрейф в сторону теории фискального федерализма и возможных принципов её применения к европейскому проекту. Так, в ряде работ утверждается возможность абсорбции асимметричных шоков за счёт создания определённой системы перераспределения в валютном союзе, что позволит найти ответ на проблему точечного кризиса спроса<sup>176</sup>. Но пока концептуальные рамки теории фискального федерализма не дают возможности анализировать уже существующую систему фискального регулирования в ЕС, а точнее не позволяют окончательно концептуализировать его воздействие. Дело в том, что рассмотрение проблем ЭВС сквозь призму теории фискального федерализма и потенциального создания перераспределительных механизмов для реагирования на асимметричные шоки по-прежнему помещает фискальную проблематику в плоскость движения к оптимальной координации национальных налогово-бюджетных политик (то есть путь «снизу-вверх» от национального суверенитета к передаче его части на наднациональный уровень). Однако для уже существующих форм фискального регулирования характерна иная траектория воздействия («сверху-вниз»): наднациональные органы осуществляют надзор за национальными налогово-бюджетными системами и в определённых случаях даже прибегают к корректировке дисбалансов, для чего у них есть механизм принуждения к исполнению (уже упомянутая ПЧД и ряд других механизмов).

Понятие «регулирование» применимо к данной практике, поскольку для стран Еврозоны подобный надзор превращается сначала в наднациональные рекомендации, а затем и в требования по исполнению обязательств под угрозой санкций<sup>177</sup>. В данном случае можно говорить о некоторой форме принудительной консолидации национального бюджета, исходя из требований наднациональных органов. Тем не менее, как уже упоминалось, требование Комиссии ЕС по сокращению чрезмерного дефицита распро-

---

<sup>176</sup> *Eichengreen B.* Is Europe an Optimum Currency Area? // NBER Working Paper. 1991. №3579. 28 p.

<sup>177</sup> Подробнее см.: *Стрежнева М.В.* Управление экономикой в Европейском союзе: институциональный и политический аспекты М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 113-121; *Сергеев Е.А.* Фискальное регулирование...

страняется не только на страны, входящие в зону евро. Так, воздействие наднационального регулирования на экономики стран Вишеградской группы оказалось очень эффективным: все четыре страны осуществили достаточно масштабные консолидации национальных бюджетов<sup>178</sup>.

### **Наднациональное регулирование и национальная экономика**

Безусловно, самым действенным механизмом наднационального воздействия на фискальные системы стран – членов ЕС остаётся процедура чрезмерного дефицита бюджета. Этот инструмент Комиссия ЕС наиболее активно задействовала в период после финансового кризиса (начиная с 2009 г.), реагируя на ухудшение сбалансированности национальных бюджетов в странах ЕС (табл. 9). Обращает на себя внимание тот факт, что большее число рекомендаций Комиссии (которые, по сути, можно считать началом процедуры чрезмерного дефицита) вынесено практически в один и тот же период времени, хотя основные фискальные показатели достаточно сильно отличаются по странам. Более того, «критичность» фискальных показателей не всегда коррелирует с количеством рекомендаций и решений, вынесенных наднациональными органами.

Следует отметить, что Комиссия выносит определённые рекомендации по объёмам сокращения чрезмерного дефицита, которые затем утверждаются Советом ЕС, что фактически означает косвенное регулирование экономики с точки зрения экономической теории. Конечно, если исходить из институционального и нормативного устройства всех наднациональных инструментов ЕС в области фискального регулирования (будь то ПСР, процедура коррекции макроэкономических дисбалансов, Фискальный пакт или другие), Комиссия и Совет не прибегают к управлению национальной экономикой. Нормативные акты ЕС лишь устанавливают определённое число ограничений и барьеров, которые страны-члены не должны переступать. В противном случае автоматически задействуются наднациональные процедуры контро-

---

<sup>178</sup> Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А. Процедура...

**Ожидаемые экономические показатели стран в соответствии  
с Рекомендациями Комиссии,  
число рекомендаций и решений органов ЕС**

	Ожидаемый дефицит бюджета на конец 2009 г., % ВВП	Ожидаемое изменение ВВП на конец 2009 г., %	Ожидаемый уровень госдолга, % ВВП	Итого. Изменение баланса бюджета (2009-2016) <sup>179</sup>	Рекомендации Комиссии, шт.	Решение Совета (о наличии ПЧД, о предупреждении и др.), <sup>180</sup> шт.	Решение о санкциях
<b>Бенилюкс и Вишеградская группа:</b>							
<i>Бельгия</i> <sup>181</sup>	5,9	-2,9	97,6	3,0	4	3	Нет
<i>Нидерланды</i>	4,8	-4,5	59,7	5,1	4	1	Нет
<i>Люксембург</i>	3,5	-3,4	14,4	2,5	0	0	Нет
<i>Венгрия</i> <sup>182</sup>	3,9	-6,7	80	2,9	3	1	Нет
<i>Чехия</i>	6,6	-4,8	35,5	6,2	2	1	Нет
<i>Польша</i>	6,6	4,9	47,1	5,0	5	2	Нет
<i>Словакия</i>	6,3	-5,8	34,6	5,6	2	1	Нет
<b>Страны зоны евро:</b>							
<i>Австрия</i>	3,9	-3,7	68,2	3,8	3	1	Нет
<i>Кипр</i>	6,1	-1,8	56,2	5,8	3	1	Нет
<i>Дания</i> *	5,4*	-4,9	45,1*	2,7	3	1	Нет
<i>Финляндия</i> *	4,1*	-7,8	50,5*	0,8	3	1	Нет
<i>ФРГ</i>	3,7	-5,0	74,2	4,1	2	1	Нет
<i>Франция</i>	5,4	-1,8	69,1	3,6	6	1	Нет
<i>Греция</i>	4,4	1,1	96,3	15,6	12	11	Нет
<i>Ирландия</i>	9,5	-4,0	52,7	13,2	4	1	Нет
<i>Италия</i>	5,3	-4,7	114,6	2,7	3	1	Нет
<i>Испания</i>	6,2	-2,0	47,3	6,5	9	4	Да
<i>Португалия</i>	8,0	-2,9	77,4	7,8	8	4	Да
<i>Мальта</i> <sup>183</sup>	3,6	-0,9	67,0	4,1	3	1	Нет
<i>Словения</i>	6,3	-7,4	35,1	3,9	5	1	Нет

<sup>179</sup> 2016 г. выбран в качестве завершающего, поскольку к этому времени основные консолидационные мероприятия в странах-членах уже закончились, а ПЧД в отношении этих стран – завершены. Под изменением баланса бюджета понимается улучшение баланса на определённое число процентных пунктов (то есть в большинстве случаев речь идёт о сокращении дефицита бюджета).

<sup>180</sup> Кроме решений об отмене ПЧД.

<sup>181</sup> Курсивом выделены страны, входящие в ЭВС.

<sup>182</sup> В случае с Венгрией количество рекомендаций Комиссии и Решений Совета должно быть несколько большим, поскольку основные решения о существовании дефицита были приняты до 2009 г. (ПЧД инициирована в 2004 г.). Указанные в таблице нормативные акты – Рекомендации и Решения о непринятии эффективных мер, то есть акты принуждения к исполнению.

<sup>183</sup> Только ПЧД в период 2009–2013 гг.

## Противоречия фискального регулирования ...

Вошли в зону евро после 2009 г.:							
<i>Латвия</i>	5,3	-5,0	32,4	9,6	3	1	Нет
<i>Литва</i>	5,4	-11,0	22,6	9,3	3	1	Нет
Иные:							
Болгария	3,9	5,0	14,8	4,2	3	1	Нет
Румыния	5,1	-4,0	18,2	6,3	3	1	Нет
Великобритания**	3,3	1,6	47,5	7,2 <sup>184</sup>	6	3	Нет

\* ПЧД инициирована в 2010 г.

\*\* ПЧД инициирована в 2008 г.

Источник: составлено автором на основе Рекомендаций Комиссии ЕС<sup>185</sup>, AMECO Database.

ля. Более того, ни один из возможных вариантов типологии методов наднационального управления в ЕС не определяет практику наднационального надзора за национальными фискальными системами как регулирование или управление, скорее, речь идёт о различных формах координации<sup>186</sup>. Однако, как справедливо отмечает исследователь европейского права М. Доусон<sup>187</sup>, деятельность наднациональных органов в данной сфере всё больше переходит от нормотворчества (то есть от установления барьеров и правил игры) к выработке решений по каждому конкретному случаю. Действительно, в каждом отдельном случае Комиссия (а затем Совет ЕС или чаще Еврогруппа, поскольку наиболее жёсткие решения могут приниматься именно по отношению к странам – членам зоны евро) принимает определённое решение по отдельной стране, рекомендуя специальные меры по исправлению существующих недостатков. Причём подобные рекомендации Комис-

<sup>184</sup> Относительно Великобритании необходимо сделать оговорку, что основные мероприятия по сокращению дефицита страна осуществила уже на стадии выхода из европейского кризиса (т.е. после 2013 г.), достаточно сказать, что в период 2011–2012 гг. дефицит бюджета в стране даже увеличился, в то время как ряд других стран проводили наиболее активные стабилизационные мероприятия. Следовательно, можно утверждать, что меры наднационального регулирования не оказывали на страну значительного влияния, учитывая институциональное положение Великобритании относительно ЭВС, а также ряд других факторов.

<sup>185</sup> Excessive deficit procedures: overview // European Commission. URL: [is.gd/hgd2Uh](http://is.gd/hgd2Uh) (дата обращения 18.01.2019).

<sup>186</sup> См. подробнее: *Кавешников Н.Ю.* Методы управления в Европейском союзе // *Мировая экономика и международные отношения.* 2015. №8. С. 49-60; *Стрежнева М.В.* Управление...

<sup>187</sup> *Dawson M.* New Governance in the EU after the Euro Crisis: Retired or Re-born? // *Academy of European Law Working Papers.* 2015. №1. 20 p.

сия выносит уже не только в рамках самой «продвинутой» ПЧД, но и, например, в рамках процедуры «Европейского семестра». Здесь Комиссия может рекомендовать достаточно обширный список действий (например, пенсионную реформу), хотя механизм принуждения в данных вопросах выражен не так ярко, как в случае ПЧД.

Таким образом, основное противоречие существующих форм фискального регулирования ЕС заключается в том, что, формально не будучи регулированием с точки зрения методов наднационального управления, фактически нынешние механизмы надзора и принуждения к исполнению наднациональных рекомендаций приближаются к методам косвенного экономического управления.

### **Развитие фискального регулирования в ЕС**

Даже если исходить из простого изменения сбалансированности национальных бюджетов стран – участниц ЕС в сторону улучшения (речь идёт об уменьшении чрезмерного дефицита) в период после начала ПЧД (табл. 9), можно говорить о достаточно высокой эффективности наднационального воздействия. Об этом же говорят и данные исследований отдельных стран (метод кейс-стади)<sup>188</sup>, а также тот факт, что Комиссия ЕС последовательно закрыла почти все ПЧД против стран-членов (а, значит, она не видит в них ситуации чрезмерного дефицита).

В то же время нельзя сказать, что после достижения определённого уровня сбалансированности бюджетов в странах-участницах Комиссия ЕС «сложила руки». После выхода из кризиса можно заметить определённый дрейф в наднациональном фискальном регулировании от корректирующих мероприятий («корректирующая рука» ПСР) в сторону превентивных инструментов. Последние основаны в первую очередь на необходимости соблюдения так называемых среднесрочных целей (ССЦ, англ. МТО), а также внедрении подобных ограничений на национальном уровне (со-

---

<sup>188</sup> См.: *Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А.* Процедура...; *Фискальное...*; *Сергеев Е.А.* Особенности...

здание в странах-членах собственных бюджетных правил). Прежде всего эти ограничения касаются расходов бюджета (а не структурного дефицита бюджета в случае «корректирующей руки» ПСР). Если контроль за дефицитом требует определённого времени (наличествует временной лаг, связанный с расчётами фактического дефицита), то превышение запланированных расходов можно контролировать на более ранних этапах. Так Комиссия пытается снизить риски «излишней» дискреционности национальной налогово-бюджетной политики и контролировать возможные нарушения дисциплины на более ранних стадиях (так, в рамках реформированного ПСР финансовые санкции для стран – членов ЕС предусмотрены уже на превентивном этапе). По сути же наднациональное фискальное регулирование в его современном виде стремится к ситуации максимально недискреционной фискальной политики стран-членов.

Подобное положение, с одной стороны, позволит избежать те проблемы, которые, в частности, привели к долговому кризису в отдельных странах ЕС (речь, прежде всего, идёт о проциклической налогово-бюджетной политике до кризиса), но с другой стороны, может способствовать созданию новой проциклическости в условиях потенциального экономического спада в будущем (когда страны-члены не смогут активно использовать налогово-бюджетную политику для целей стабилизации). Определённо, в последнее время развитие получила поддерживаемая Комиссией инициатива Европейского фискального совета о более гибком применении норм и механизмов ПСР<sup>189</sup> (с целью избежать излишней проциклическости пакта и позволить странам-членам осуществлять экспансионистскую налогово-бюджетную политику на понижательной волне цикла)<sup>190</sup>. Однако вопрос о более гибких формах поднимает другую важную проблему автоматизма примене-

---

<sup>189</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank Making the Best Use of the Flexibility of Within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact // European Commission. 13.01.2015. URL: [is.gd/z3ryTt](https://is.gd/z3ryTt) (дата обращения 12.02.2019).

<sup>190</sup> *Цибулина А.Н.* Экономический и валютный союз, октябрь-декабрь 2017 // Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 92. Октябрь-декабрь 2017 / отв. ред. Ю.А. Борко. М.: ИЕ РАН, 2018. С. 25.

ния корректирующих и превентивных мероприятий ПСР, что усложняет всю институциональную структуру пакта<sup>191</sup>. Более того, излишняя гибкость в применении норм ПСР может привести к злоупотреблениям со стороны отдельных стран, а также проблеме избирательности Комиссии, а, следовательно, утрате определённой степени легитимности её действий. Обращает на себя внимание то, что более «свежее» сообщение Комиссии указывает на склонность к достаточно жёсткому контролю за национальными бюджетами на повышательной волне цикла (при этом приверженность идее гибкости применения норм ПСР сохраняется)<sup>192</sup>. Таким образом, вектор деятельности Комиссии всё же направлен в сторону контроля и регулирования. Тем не менее, ответ комиссии на кризисные события 2020 г. в определённом смысле можно считать революционным, поскольку фактически временно отменяется действие норм Пакта стабильности и роста<sup>193</sup>, что особенно важно для стран, пострадавших от коронакризиса.

Нет ясности и в отношении возможной реформы ПСР и всей архитектуры фискального союза ЕС. Существующие варианты введения казначейства зоны евро и бюджета еврозоны пока не выглядят серьёзными и достаточными для создания реального механизма абсорбции асимметричных шоков. Более того, возможные предложения о введении, например, общих ценных бумаг зоны евро наталкиваются на определённое сопротивление (прежде всего, в ФРГ)<sup>194</sup>. Как представляется, все полноценные варианты углубления фискальной интеграции в ЕС упираются в необходимость введения некоторого подобия системы перераспределения (то есть движения к классическим фискальным союзам), что мо-

---

<sup>191</sup> Стрежнева М.В. Экономический и валютный союз... С. 102.

<sup>192</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank on the review of the flexibility under the Stability and Growth Pact // European Commission. 23.05.2018. URL: [ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com\\_2018\\_335\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_335_en.pdf) (дата обращения 12.02.2019).

<sup>193</sup> Подробнее см.: Европа в поиске новых решений. Монография. Отв. ред. Р.Н. Лункин, П.В. Осолков. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 117-126.

<sup>194</sup> Пищик В.Я. Императивы и реалии реформирования Европейского экономического и валютного союза // Современная Европа. 2017. №6. С. 119-131.

жет вновь вызвать проблемы соотношения экономических суверенитетов. Страны-члены не готовы отдавать ещё большую часть своего суверенитета в налогово-бюджетной сфере на наднациональный уровень. Есть точка зрения, что существующий статус-кво в сфере фискального регулирования в принципе устраивает главного экономического гиганта ЕС – Германию<sup>195</sup>. Действительно, создание масштабной системы перераспределения в рамках еврозоны должно в первую очередь сказаться на более благополучных странах, в то же время система, существующая сегодня, с возможностью применения не только корректирующих, но и превентивных мер наднационального контроля, должна уберечь валютный союз от разбалансировки и ситуаций, подобных докризисному развитию событий.

## Выводы

Налогово-бюджетная сфера – одно из главных проявлений участия государства в экономической жизни. В условиях углубления любых форм интеграции автоматически встаёт проблема разделения экономического суверенитета между национальным и наднациональными уровнями управления. Проблемы «наднационализации» налогово-бюджетной политики наиболее болезненны для национальных государств. Сложно представить, что в условиях разных социально-экономических моделей, существующих сегодня в ЕС, этот барьер может быть быстро преодолен. В то же время это стало бы стимулом к началу постепенного движения к федерализации и достижению союзом квазигосударственной формы. Сегодня ЭВС сохраняет свою «недостроенную» структуру. С одной стороны, полноценный фискальный союз здесь так и не создан, но существующие элементы фискального регулирования всё же направлены на достижение оптимального функционирования валютного союза.

При рассмотрении опыта ЕС в области фискальной координации особенно важно понимание возможных сложностей для

---

<sup>195</sup> *Münchauer W.* Better no fiscal union than a flawed one / Financial Times. 18.10.2015. URL: [is.gd/tj0V0q](https://www.ft.com/content/is.gd/tj0V0q) (дата обращения 04.05.2019).

России (несомненно, экономического гиганта в рамках ЕАЭС). В этой связи выбор потенциальной модели для развития фискальной интеграции будет достаточно актуальным вопросом. С одной стороны, создание полноценного фискального союза может способствовать достижению достаточно высокого уровня макроэкономической стабильности, но с другой – будет означать необходимость создания системы перераспределения с большей нагрузкой именно на Россию. Альтернатива подобному подходу – создание синтетической системы фискального регулирования, подобной нынешней системе в ЕС, которая обеспечит номинальное выполнение странами-членами бюджетных критериев и проведения ими недискреционной фискальной политики, что в конечном счёте не должно приводить к её процикличности в периоды повышенной конъюнктуры. В то же время в такой ситуации всегда существуют риски возможного нарушения установленных критериев, а также некоторого злоупотребления со стороны более мощных экономических держав. Не стоит забывать, что именно ФРГ стала одной из двух стран, инициировавших реформу Пакта стабильности и роста в сторону его значительного смягчения, что в частности стало одной из причин долгового кризиса в зоне евро<sup>196</sup>.

Таким образом, главным противоречием на пути любых форм фискальной интеграции становится национальный экономический суверенитет, что необходимо учитывать при возможном развитии соответствующих вариантов интеграции в ЕАЭС.

---

<sup>196</sup> Буторина О.В. Причины и последствия кризиса в зоне евро // Вопросы экономики. 2012. №12. С. 105-106.

## РАЗДЕЛ II.

### ДИЛЕММЫ ИНТЕГРАЦИИ

#### ГЛАВА 8. ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ ПРОТИВНИКОВ ИНТЕГРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ЕВРОСКЕПТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

В последние годы евроскептическим партиям Европейского союза сопутствует электоральный успех. После референдума о выходе Великобритании из ЕС в 2016 г. они продолжают привлекать существенное количество голосов избирателей на общенациональных выборах. Так, в 2018 г. итальянские партии «Движение Пяти звёзд» и «Лига» были выбраны 32,7% и 17,4% голосовавших соответственно. Венгерская партия «Йоббик» набрала при формировании парламента в том же году 19,1% голосов. В ноябре 2019 г. 13% голосовавших испанцев выбрали «Подemos» и 15% – «Vox». Кроме того, в 2017 г. за французский Национальный фронт проголосовали 13,2% участников первого тура парламентских выборов (причём руководитель данной организации М. Ле Пен заняла второе место в президентской гонке несколькими месяцами ранее с 33,9% голосов). За движение «Непокорённая Франция» – 8,8% (более того, за его лидера Ж.-Л. Меланшона – 19,6% голосовавших на президентских выборах в том же году), за «Альтернативу для Германии» – 12,6% граждан, избравших депутатов Бундестага в 2017 г.

Если рассматривать партии как организации, которые не только агрегируют интересы своих давних избирателей, но и ставят цель активно расширять свою электоральную базу, то можно предположить, что к такому успеху стремятся не только упомянутые, но и все остальные евроскептические акторы. Учитывая эту их функцию, интересно рассмотреть инструменты реализации таких партийных стратегий.

Подобный обзор опыта евроскептиков интересен для дальней-

шего изучения евразийской интеграции. Пока массовые протесты под антиинтеграционными лозунгами (например, в Казахстане в начале 2020 г.) слабо институционализированы, что даёт основания для подобных утверждений: «скептицизм по отношению к ЕАЭС не имеет чёткой представленности в идеологической палитре стран-участниц этого объединения», «одной из важных характеристик оппонирования евразийскому проекту в Казахстане [является] фрагментарность и периферийность»<sup>197</sup>. При этом в ближайшее время можно ожидать появления организаций (в том числе партий), регулярно выступающих против ЕАЭС, поскольку в последние годы «отношение к евразийскому проекту становится более приземлённым, и на этом фоне снижается уровень его одобрения обществом... Скептицизм – нормальный этап в развитии интеграции. И он станет постоянным спутником евразийского проекта... Кредит доверия и резерв прочности у евразийской интеграции есть. Однако уровень критического восприятия ТС, ЕЭП и формируемого ЕАЭС в ближайшие годы вполне может повыситься...»<sup>198</sup>.

Эти политические силы, объединённые с евроскептиками суверенистской повесткой, могут использовать их методы, апробированные на пространстве самого первого интеграционного объединения. Хотя «евразоскептические» политические движения существуют ещё недостаточно долго, чтобы детализировать своё отношение к ЕАЭС, вполне возможно расширение спектра их критики на все направления интеграции (как произошло с евроскептической партией «Альтернатива для Германии», выступавшей с преимущественно экономическими требованиями в 2013 г. и охватившей практически все сферы общественной жизни в предвыборной программе 2017 г.).

В частности, заслуживает внимания один из основных способов привлечения электората евроскептиками – составление пар-

---

<sup>197</sup> *Толегонов Б.* Есть ли у ЕАЭС-скептицизма перспективы в Казахстане? Central Asian Bureau for Analytical Reporting. 18.02.2020. URL: [cabar.asia/ru/est-li-ueaes-skeptitsizma-perspektivy-v-kazahstane/](http://cabar.asia/ru/est-li-ueaes-skeptitsizma-perspektivy-v-kazahstane/) (дата обращения 22.08.2020).

<sup>198</sup> *Винокуров Е.Ю.* Евразоскептицизм. Нужно ли его бояться? // Россия в глобальной политике. 2014. №1. URL: [globalaffairs.ru/articles/evrazoskepticizm/](http://globalaffairs.ru/articles/evrazoskepticizm/) (дата обращения 23.08.2020).

тийных программ. Обычно их формат не позволяет полностью изложить взгляды авторов на все общественные процессы, поэтому итоговые тексты обычно подчёркивают наиболее важные с точки зрения членов партии постулаты. Желательно прояснить, какие идеологические акценты, отобранные политиками-евроскептиками из множества инициатив, помогают получить симпатии избирателей.

С этой целью требуется уточнить, как евроскептические партии позиционируют себя на конкурентном поле борьбы за голоса избирателей. Поскольку одним из основных инструментов партийной агитации остаются программные документы (при несомненной важности выступлений перед избирателями, публикаций в СМИ и других способов), сравнить методы и результаты такого позиционирования позволит анализ именно этих документов: акцент на каких темах привлёк наибольшее внимание «целевой аудитории» политиков и тем самым задействовал значительный электоральный потенциал. Также для объяснения такой результативности можно выявить те особенности этой социальной категории, которые обеспечили успех евроскептиков.

Евроскептические партии намеренно делают акцент в своих предвыборных программах на темах, которые могут волновать многих потенциальных избирателей. Так, в последние годы члены французского Национального объединения, партии «Альтернатива для Германии» и Партии независимости Соединённого Королевства посчитали выгодным закрепить в предвыборных программах некоторые идеи, привлекательные для тех людей, которые могут объяснять свои трудности влиянием некоторых международных процессов<sup>199</sup>.

В частности, политики-евроскептики обычно подчёркивают негативные, а не позитивные последствия открытости трансграничным потокам: упрощённого доступа иностранных работников, товаров и услуг, финансовых и других ресурсов на внутренний рынок соответствующих стран. Прежде всего, в документах

---

<sup>199</sup> Более точные цитаты из партийных программ см.: *Доманов А.О.* Привлекательность евроскептической идеологии // Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». 2018. №6. С. 45-54.

сделан акцент на ущербе для работников ряда отраслей национальной экономики (в частности, сельского хозяйства и металлургии) от мер ЕС, направленных на интернационализацию. Многие международные связи изображены в программах евроскептических партий как факторы, искажающие социально-экономическую структуру национального государства, усиливающие дисбалансы и нарушающие сложившийся общественный порядок.

Привлекая внимание потенциальных избирателей к негативным аспектам интернационализации, партии евроскептической направленности артикулируют тревогу потенциальных избирателей (прежде всего, вызванную входящими и исходящими трансграничными потоками рабочей силы, товаров и капитала). Политики-евроскептики апеллируют к страхам этого электората и таким образом выражают фобии сторонников утверждения о том, что «Европа уже не обеспечивает должной защиты» от современных угроз<sup>200</sup>.

Этим способом евроскептические партии подводят читателей своих программ к выводам о том, как следовало бы поступать в описанной ситуации, а именно в документах часто предлагается возвести протекционистские барьеры трансграничным потокам. В большинстве случаев инициативы евроскептиков сводятся к отказу от дальнейшей передачи полномочий на наднациональный уровень и, более того, декоммунитаризации управления некоторыми сферами общества.

Критикуя ЕС за якобы недостаточную защиту от издержек глобализации, евроскептические партии предлагают создать новую международную организацию или трансформировать Евросоюз<sup>201</sup>. При этом, как показал контент-анализ французских и британских партийных программ, такие призывы политиков довольно сильно различаются по интенсивности критики Евросоюза и готовности остаться внутри этого объединения: выделено более десятка градаций Индекса отношения к европейской интеграции<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Узародов И.М. Евроскептицизм после кризиса // Современная Европа. 2015. №1. С. 27.

<sup>201</sup> Доманов А.О. Привлекательность ...

<sup>202</sup> Кавешников Н.Ю., Доманов А.О. Методика оценки евроскептических настроений на примере политических партий Великобритании // Международные про-

Политики-евроскептики обычно формулируют социально-экономические проблемы таким образом, чтобы связь между этими описаниями и предложенными рецептами чётко прослеживалась. В связи с этим программные документы привлекают внимание не только тех избирателей, которые уже согласны с евроскептическими лозунгами, но и граждан, частично разделяющих изложенное видение нынешней ситуации. Этому, в свою очередь, способствует широкая тематика текстов: поскольку интернационализация идёт во многих сферах общественной жизни (а значит, приводит к противоречивым последствиям), партии ищут предмет недовольства граждан в различных отраслях политики.

Стоит отметить, что евроскептики часто стремятся укрепить предрасположенность граждан к поддержке предложенных мер, выражая свои идеи с использованием специфической лексики. С целью продемонстрировать избирателям своё намерение оградить их от упомянутых угроз, политики часто прибегают к риторике деления на «своих» и «чужих», критикуя недавние решения ЕС.

### **«Целевая аудитория» программ евроскептических партий**

Нельзя отрицать, что размещение некоторых тезисов в программах партий могло быть продиктовано стремлением авторов к самовыражению. Возможно, иногда они выбирались без оглядки на адресатов этих текстов, и составители хотели, прежде всего, наиболее точно передать свои мысли, как бы они ни воспринимались электоратом.

Тем не менее, упомянутое предположение о преобладании стратегической мотивации в действиях политиков позволяет считать, что большинство формулировок партийных документов появились там для того, чтобы завоевать симпатии электората. Такая функциональная интерпретация деятельности политических партий предполагает также, что партийные стратеги стремятся

---

цессы. 2018. №1. С. 80-89; *Доманов А.О.* Оценка уровня евроскептицизма партий Франции на основе контент-анализа их предвыборных программ // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* 2018. Т. 11. №3. С. 199-212.

достичь поставленных ими целей наиболее эффективно, то есть не распыляя усилия.

Судя по приведённому набору черт евроскептической идеологии, на которых концентрируются партии, они сосредотачивают агитацию на конкретной категории избирателей. По мнению политолога Х. Криеси и его соавторов, политики-евроскептики видят для себя наиболее широкие перспективы в странах с большим количеством «неквалифицированных рабочих и граждан с сильным чувством принадлежности к национальному сообществу», а также «предпринимателей и квалифицированных работников традиционно защищённых [протекционистскими барьерами – прим. авт.] секторов [экономики]»: тех, кто чувствует ущерб от «процесса нарастающей экономической, культурной и политической конкуренции». Поскольку указанный перечень включает не только малообеспеченные и смежные категории, традиционно объединяемые социологами, авторы данного исследования дали этой социальной категории новое собирательное название «проигравших от глобализации» («losers of globalization»)<sup>203</sup>.

Многие выделенные элементы евроскептических программ направлены на то, чтобы обратить на себя внимание именно этих избирателей. В частности, «проигравших от глобализации» привлекают негативные оценки трансграничных потоков, критика ЕС за недостаточный протекционизм, антагонистическое разделение человечества на «своих» и «чужих», изображение открытости иностранным работникам, товарам и капиталу как угрозы социально-экономической структуре национальных государств.

Стоит отметить, что надежды евроскептических партий заручиться поддержкой данной группы избирателей оправдались. Проведён ряд эмпирических исследований (в основном количественных), показывающих, что «проигравшие от глобализации» или отдельные подгруппы данной категории, действительно, симпатизируют евроскептикам. В частности, отмечается повышенный евроскептицизм среди людей, считающих себя малообеспеченными, неквалифицированными, малообразованными, низкостатус-

---

<sup>203</sup> *Kriesi H., Grande E., Lachat R., Frey T. Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared // European Journal of Political Research. 2006. №6. P. 921-956.*

ными, среди недовольных экономическим положением и демократичностью своей страны, а также не владеющих фактической информацией о ЕС и не интересующихся европейской политикой<sup>204</sup>. В то же время выбранная стратегия не гарантирует партиям электоральный успех (так, на европейских выборах в Нидерландах в 2019 г. сопротивление политиков-евроэнтузиастов<sup>205</sup> помешало пройти в Европейский парламент депутатам от Партии свободы, которая адресовала свою критику Евросоюза, прежде всего, «проигравшим от глобализации»).

Евроскептические партии рассчитывают на солидарность «проигравших от глобализации», поскольку эти избиратели особым образом делают выводы из воспринятой информации о социально-экономической ситуации и политической жизни. Ниже рассмотрим особенности познавательных процессов, характерные для данной категории, которые позволяют политикам-евроскептикам извлекать выгоду из сложившейся ситуации.

Во-первых, память об ущербе, нанесённом именно глобализацией, сужает «поле зрения» этих пострадавших: они могут упустить из виду позиции некоторых политических партий, так и не приступить к их анализу. Дело в том, что в силу ограниченности познавательных способностей человека граждане не могут осмыслить весь доступный объём данных о партийной системе единовременно. Избиратели могут посчитать, что их внимания достойны лишь те партии, которые имеют позицию по наиболее акту-

---

<sup>204</sup> Boomgaarden H., Schuck A., Elenbaas M., de Vreese C. Mapping EU Attitudes: Conceptual and Empirical Dimensions of Euroscepticism and EU Support // *European Union Politics*. 2011. Vol.12. P. 241-266; Gabel M. *Interests and Integration*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998; Hakhverdian A., van Elsas E., van der Brug W., Kuhn T. Euroscepticism and Education: A Longitudinal Study of 12 EU Member States, 1973–2010 // *European Union Politics*. 2013. №4. P. 522-541; McLaren L. *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006; Ray L. Reconsidering the Link between Incumbent Support and Pro-EU Opinion // *European Union Politics*. 2013. Vol. 4. №3. P. 259-279. Взаимосвязь евроскептицизма с факторами, выделенными не только этими авторами, проверена количественным исследованием: Доманов А.О. Причины евроскептических настроений: количественный анализ // *Современная Европа*. 2018. №3. С. 27-36.

<sup>205</sup> Dutch pro-EU forces in surprise surge against populists in European elections // *France 24*. 24.05.2019. URL: [bit.ly/3hSJhdN](https://bit.ly/3hSJhdN) (дата обращения 08.09.2020).

альным вопросам. В свою очередь, актуальными часто считаются те процессы, которые угрожают благополучию: по мнению психологов Дж. Цислера, Э. Бэкона и Н. Уильямса, чаще всего повышенное внимание обращено на информацию о тех объектах, которые предварительно расценивались в качестве угроз<sup>206</sup>.

Следовательно, такая электоральная ориентация освобождает политиков-евроскептиков от необходимости детализировать свои взгляды по вопросам, не связанным с глобализацией. Это даёт партиям свободу манёвра при реализации своих планов после выборов, находясь у власти.

Во-вторых, испытавшие ущерб от глобализации *в прошлом* имеют вполне определённые предпочтения, как регулировать этот процесс *в будущем*. Такая чёткость запроса облегчает задачу евроскептических политиков: им достаточно подстроиться под уже сформировавшееся мнение избирателей, а не конструировать его путём сложных разъяснений.

«Проигравшие» от глобализации в прошлом склонны полагать, что и в будущем продолжение этого процесса принесёт им скорее вред, чем пользу. Они считают маловероятным оказаться среди «выигравших» и извлечь *хотя бы минимальную* выгоду в ходе распределения глобализационных плодов.

Такая склонность недооценивать ожидаемую вероятность выигрыша может объясняться тем, что граждане используют «эвристику репрезентативности»<sup>207</sup> для того, чтобы сократить усилия на обработку информации и формирование мнения. Среди «проигравших от глобализации» эта склонность прогнозировать будущие шансы на успех именно на основе имеющейся информации о схожих случаях проявляется следующим образом: они не рассчитывают получить пользу от этого процесса, основываясь на выборке прошлых проявлений этого феномена (когда этим гражданам был нанесён ущерб).

---

<sup>206</sup> *Cisler J., Bacon A., Williams N. Phenomenological Characteristics of Attentional Biases Towards Threat: A Critical Review // Cognitive Therapy Research. 2009. № 2. P. 227-228.*

<sup>207</sup> Данное название закреплено за этим экономным способом мышления Д. Канеманом и А. Тверски: *Kahneman D., Tversky A. Subjective Probability: A Judgment of Representativeness // Cognitive Psychology. 1972. №3. P. 430-454.*

В свою очередь, результат сопоставления воспоминаний о прошлых потерях и выгодах тоже может быть искажён. В частности, поскольку информация об угрозах попадает в поле зрения и остаётся в памяти в первую очередь (ведь, как было показано ранее, внимание направлено преимущественно на такие факты), граждане могут не придавать большого значения возможностям, предоставляемым международными контактами.

«Проигравшие от глобализации» не только считают маловероятным получение *любой* выгоды от этого процесса, но и склонны недооценивать *размер* потенциального выигрыша по сравнению с величиной возможного ущерба. Эти избиратели не ожидают, что при благоприятном развитии ситуации они приобрели бы больше, чем могут потерять в худшем случае: согласно результатам исследований психологов Д. Канемана и А. Тверски, убытки воспринимаются настолько болезненно, что могут быть психологически скомпенсированы лишь доходом в двойном размере<sup>208</sup>.

Оценив вероятность и размер выигрыша и потерь от дальнейшей глобализации, «проигравшие» от неё в прошлом могут заключить, что этот процесс чаще будет приносить им вред, чем пользу, причём размер потенциального ущерба превысит возможную выгоду. Поскольку для них такая «игра не стоит свеч», они приходят к выводу, что им не стоит оставаться вовлечёнными в этот процесс: не следует способствовать всё более тесному переплетению национальных экономик, от которого граждане ожидают скорее бóльших убытков, чем невысоких доходов.

Более того, если с точки зрения кого-либо из «проигравших от глобализации» преимущества от стимулирования трансграничных потоков превысят недостатки, то ради относительной выгоды такого размера граждане могут не рискнуть поддержать потенциально опасный политический курс. Замечено, что люди с некоторыми характеристиками, свойственными евроскептикам, опасаются брать на себя любые риски (например, не рисковать обычно предпочитают граждане с низким уровнем образования)<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Kahneman D., Tversky A. Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty // Journal of Risk and Uncertainty. 1992. №4. P. 297-323.

<sup>209</sup> Savage I. Demographic influences of risk perceptions // Risk Analysis. 1993. №4. P. 413-420.

Поскольку описанные механизмы подводят многих граждан к выводу о бесполезности глобализации, партиям остаётся лишь направить сформировавшееся недовольство в нужное им русло. Если избиратели дошли в своих рассуждениях о мировой политике до негативной оценки этого феномена, то политикам, намеренным повысить свою популярность, достаточно перевести сопротивление абстрактным глобализационным процессам в раздражение конкретным актором – Евросоюзом.

Убедить потенциальных избирателей в том, что ЕС олицетворяет раздражающую их глобализацию, относительно просто, поскольку они и без евроскептиков ищут виновного в том, что оказались вовлечены в этот якобы невыгодный процесс. Задача евроскептических партий сводится к тому, чтобы предложить поставить Евросоюз на позицию «обвиняемого».

Действительно, большинство граждан склонны полагать, что их втянули в проигрышную ситуацию без их согласия, чем искать причины в своих действиях. Желание объяснять свои трудности посторонними факторами (например, действиями других акторов) схожа с феноменами, которые Дж. Роттер назвал «внешним locusом контроля»<sup>210</sup>, а Л. Росс – «фундаментальной ошибкой атрибуции»<sup>211</sup>. Та же логика справедлива в случае сторонников евроскептической идеологии: объясняя свою высокую вовлечённость в невыгодный для них процесс и невысокие (с точки зрения граждан) шансы извлечь из него выгоду, они склонны забывать о том, что в прошлом часто поддерживали глобалистских политиков в надежде использовать глобализацию в своих целях.

Политические партии могут представить в роли такого внешнего субъекта, подвергающего граждан риску глобализации, различные международные организации, стимулирующие не только этот процесс, но и сопряжённые тенденции интернационализации и интеграции. На данный момент евроскептики в основном избирают объектом для критики наиболее *заметный* институт с точ-

---

<sup>210</sup> Rotter J. Generalized Expectancies for Internal versus External Control of Reinforcement // Psychological Monographs: General and Applied. 1966. Vol. 80. P. 1-28.

<sup>211</sup> Ross L. The Intuitive Psychologist and His Shortcomings: Distortions in the Attribution process // Advances in Experimental Social Psychology. 1977. Vol. 10. P. 173-220.

ки зрения «проигравших от глобализации» – ЕС. Привлечение голосов критикой других проводников интеграции на европейском континенте не настолько эффективно, поскольку названия этих организаций могут оказаться забыты избирателями (как в упомянутом случае фокусировки на информации о небольшой части политической жизни).

## **Выводы**

Успех политиков евроскептической ориентации во многом определяется тем, что избиратели (прежде всего, так называемые «проигравшие от глобализации» – «losers of globalization») считают своё социально-экономическое положение уязвимым для процессов, которые стимулируются Евросоюзом. Выявлен механизм формирования такого недовольства граждан: оценивая возможное воздействие действий ЕС в будущем, многие приходят к выводу, что его деятельность будет чаще приносить им вред, чем пользу, причём размер потенциального ущерба превысит возможную выгоду.

Эти настроения могут быть относительно легко канализованы в каком-либо протекционистском направлении, поэтому представляют собой благоприятную почву для привлечения сторонников в партии. Стремясь извлечь выгоду из создавшейся ситуации, авторы партийных программ подчёркивают в этих документах те черты евроскептической идеологии, которые способны привлечь симпатии «проигравших от глобализации». Установлено, что в последние годы евроскептикам удалось заострить внимание на негативных последствиях трансграничной иммиграции (прежде всего, рабочей силы, товаров и денежных средств) и осудить ЕС за её ускорение. Поддерживая в публичной сфере представление о чрезмерном ущербе от открытости интернационализации и глобализации, а также от их стимулирования силами ЕС, политики-евроскептики предлагали защититься от этих процессов: трансформировать Евросоюз или покинуть его.

Результаты последних общенациональных выборов в Италии, Австрии, Венгрии, Франции, Германии и некоторых других государствах – членах ЕС продемонстрировали, что эти действия и

декларации евроскептических политиков приносят свои плоды: упомянутые идеологические маркеры позволяют привлекать значительное количество голосов «проигравших от глобализации». В то же время в некоторых случаях партиям не удаётся полностью реализовать описанный электоральный потенциал. Стоит отметить, что на пространстве евразийской интеграции аналогичные призывы и требования также часто попадают на благодатную почву; так что во избежание повторения кризиса ЕС в странах бывшего СССР некоторые аналитики уже предложили провести «работу над чужими ошибками (...), повысить информированность [граждан] о ЕАЭС»<sup>212</sup> с тем, чтобы те не считали это интеграционное объединение причиной своей бедности.

Учитывая описанный электоральный ресурс евроскептических партий и их риторику, консервирующую антиинтеграционные общественные настроения, внешнеполитические стратегии некоторых государств могут быть скорректированы под воздействием евроскептиков, находящихся в исполнительной и законодательной власти. Судя по их рассмотренным идеологическим постулатам, они намерены противостоять упомянутым угрозам.

---

<sup>212</sup> *Петровский П.С.* Урок евроскептиков для евразийской интеграции // Евразия. Эксперт. 30.05.2016. URL: <https://eurasia.expert/evroskeptiki-urok-evraziyska-ya-integraciya/> (дата обращения 23.08.2020).

## ГЛАВА 9. АМБИВАЛЕНТНОСТЬ ЭФФЕКТОВ ПРАВОГО ПОПУЛИЗМА: НА ПРИМЕРЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ\*

Интеграционный процесс в Европе, развивавшийся как элитарный и технократический<sup>213</sup>, на своём нынешнем этапе характеризуется политизацией<sup>214</sup>. Этот термин означает мобилизацию массового общественного мнения относительно наднациональных институтов и реализуемой в их рамках политики. Интеграция политизируется в ходе выборов и референдумов, когда предпочтения широкой общественности и национальных политических партий становятся решающими для результатов интеграционной политики<sup>215</sup>.

В этой связи особое внимание нужно обратить на агентов политизации – представителей правопопулистского лагеря. Артикулируя антиевропейские, антиэлитистские настроения, они представляют наиболее успешную на электоральной арене новую европейскую партийную семью за последнюю четверть века<sup>216</sup>. Общим знаменателем, объясняющим рост социальной базы правого

---

\* Материалы данной главы подготовлены в рамках проекта «Теоретические подходы к анализу перспектив трансатлантических отношений в условиях трансформации Европейского союза и внешней политики США», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2020 г.

<sup>213</sup> *Heinrich B., Lengyel G., Verzichelli L.* Introduction in *The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites* / eds. by Best H., Lengyel G., Verzichelli L. Oxford University Press, 2012.

<sup>214</sup> *Hooghe L., Marks G.* A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus // *British Journal of Political Science*. 2009. Vol. 39, Issue 1. P. 1-23; *Politicizing Europe: Integration and Mass Politics*. Hutter, S., Grande E., Kriesi H., eds. (2016). Cambridge University Press, 2016; *Hutter S., Kriesi H.* Politicizing Europe in times of crisis // *Journal of European Public Policy*. 2019. Vol. 26, Issue 7. P. 996-1017.

<sup>215</sup> *Marks G., Hooghe L.* Grand theories of European integration in the twenty-first century // *Journal of European Public Policy*. 2019. Vol. 26, Issue 8. P. 1113-1133.

<sup>216</sup> *Painter A.* *Democratic Stress, the Populist Signal and Extremist Threat: A Call for a New Mainstream Statecraft and Contact Democracy*. London: Policy Network, 2013. P. 9.

популизма, представляется «восстание лузеров модернизации», то есть протест социальных групп, «потерявших уверенность в завтрашнем дне в ходе процесса глубокой трансформации социально-экономической и социокультурной структуры прогрессивных западноевропейских демократий»<sup>217</sup>. Отсюда вытекает вывод о том, что расцвет правого популизма сигнализирует о неудаче традиционной демократии отразить нужды и желания граждан в условиях подобных масштабных и многоаспектных трансформаций<sup>218</sup>.

Исследование феномена европейского правого популизма выходит за рамки анализа партийной конкуренции, поскольку концептуальные черты, лежащие в его основе, создают напряжение при взаимодействии с принципами функционирования европейской либеральной демократии.

Автор видит своей задачей проанализировать влияние правого популизма (как со знаком плюс, так и со знаком минус) на функционирование модели либеральной демократии в Европе, основываясь на современных примерах (с 2000 до 2019 гг.). Для решения поставленной задачи необходимо кратко остановиться на том, что понимать под правым популизмом и как в академической дискуссии оцениваются его взаимоотношения с либеральной демократией, а затем попытаться проследить, способствует ли он сокращению демократического дефицита и какие последствия этот процесс, если он имеет место, в себе несёт.

## **Соотношение понятий правый популизм и либеральная демократия**

Зачастую в академической литературе понятия «правые популисты»<sup>219</sup>, «популистские праворадикалы»<sup>220</sup>, «правые экстремисты»<sup>221</sup> применяются к анализу одних и тех же политических сил,

---

<sup>217</sup> *Betz H. G.* Radical right-wing populism in Western Europe. London: Macmillan, 1994. P. 35.

<sup>218</sup> *Painter...* P. 7.

<sup>219</sup> *Wodak R., Khosravini M., Mral B.* Right-Wing Populism in Europe Politics and Discourse. Bloomsbury Academic. 2013.

<sup>220</sup> *Mudde C.* Fighting the System? Populist Radical Right Parties and Party System Change, Party Politics, Vol. 20, Issue 2, 2014. P. 217-226.

<sup>221</sup> *Carvalho J.* Mainstream Party Strategies Towards Extreme Right Parties: The

исходя из многоаспектного характера указанного феномена и, как следствие, различных подходов для его концептуализации. Среди трёх наиболее часто используемых в научной литературе подходов к дефиниции популизма как идеология<sup>222</sup>, дискурс<sup>223</sup> или политическая стратегия<sup>224</sup>, именно идейный или идеологический подход в большей степени помогает раскрыть возможные противоречия между принципами правого популизма и либеральной демократии.

Следуя в русле идеологического подхода, мы понимаем под правым популизмом идеологию с «разряженным центром», которая рассматривает общество как разделённое на две гомогенные и антагонистические группы: «чистый народ» и «коррупцированная элита»<sup>225</sup>. При этом популисты претендуют на то, чтобы осуществлять политику в интересах «чистого народа». Фрагментарный характер популизма как идеологии<sup>226</sup> вынуждает его использовать концептуальные наработки других комплексных идеологий. Это объясняет появление правой и левой вариации популизма, а также эклектичность их программных установок. Так, антиисламские и антимигрантские позиции соседствуют с защитой прав женщин и сексуальных меньшинств в программе Партии свободы в Нидерландах<sup>227</sup>; требование сократить миграционный поток во Францию соседствует с требованием снизить пенсионный возраст и сократить рабочую неделю в программе лидера французского Национального объединения (до 2018 г. – Нацио-

---

French 2007 and 2012 Presidential Elections, Government and Opposition. 2017. P. 1-22.

<sup>222</sup> Populism in Europe and the Americas. Ed. by Mudde C., Kaltwasser C.R. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 257 p.

<sup>223</sup> Panizza F. Populism and the Mirror of Democracy. London: Verso, 2005; Laclau E. On Populist Reason. London: Verso, 2005. 288 p.

<sup>224</sup> Weyland K. Populism: A Political-Strategic Approach. The Oxford Handbook of Populism. Ed. by Kaltwasser C.R., Taggart P., Espejo P.O., Ostiguy P. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 48-73.

<sup>225</sup> Mudde C. «The Populist Zeitgeist» // Government and Opposition, Vol. 39 (4). P. 542-563. P. 543.

<sup>226</sup> Мусихин Г.И. Популизм: структурная характеристика политики или ущербная идеология? // Полития. 2009. №4 (55). С. 40-53.

<sup>227</sup> Vossen K. Classifying Wilders: The Ideological Development of Geert Wilders and His Party for Freedom // Politics. 2011. Vol. 31. Issue 3. P. 179-189.

нальный фронт) Марин Ле Пен<sup>228</sup>.

Правая вариация популизма использует этнонационализм<sup>229</sup> или в более узком смысле нативизм<sup>230</sup>, чтобы защитить «чистый народ» от «врагов нации»<sup>231</sup>. Политолог Р. Водак выделяет более широкий идейный базис правого популизма, объединяющий его национальные вариации: нативизм-этнонационализм, антиэлитизм, авторитаризм, политика «закона и порядка» и консервативные ценности в особой, зависимой от контекста комбинации<sup>232</sup>. Указанные концептуальные черты идеологии правого популизма выступают в качестве маркеров, позволяющих идентифицировать правопопулистские партии на политической карте Европы.

С точки зрения взаимоотношений либеральной демократии и правого популизма следует обратить внимание на ещё одну его концептуальную черту – антиплюрализм<sup>233</sup>, который, по мнению политолога Я.-В. Мюллера, «лежит в сердце» популизма (как правого, так и левого)<sup>234</sup>. Популисты не просто критикуют элиты, они считают, что только они сами являются законными представителями «чистого народа»<sup>235</sup>, тем самым игнорируя систему представительства и легитимность своих оппонентов. Складывается парадоксальная ситуация, когда правый популизм на практике принимает «правила игры» парламентской демократии, легитимирует себя через её институты, однако на концептуальном уровне де-

<sup>228</sup> Factbox: Marine Le Pen's French presidential election policies // Reuters. 14.04.2017. URL: [is.gd/16StkE](https://is.gd/16StkE) (дата обращения 25.02.2020).

<sup>229</sup> Rydgren J. The Sociology of the Radical Right // *Annual Review of Sociology* 2007. 33. P. 241-262.

<sup>230</sup> Mudde C. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press, 2007; Guia A. The Concept of Nativism and Anti-Immigrant Sentiments in Europe // *EUI Working papers*. 2016.

<sup>231</sup> Vasilopoulou, S. Varieties of Euroscepticism: The Case of the European Extreme Right // *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, №1. P. 3-23.

<sup>232</sup> Wodak R. Right-wing populist parties pose clear short and long-term dangers // *Blog LSE*. 24.07.2017. URL: [is.gd/UcU0iC](https://is.gd/UcU0iC) (дата обращения 28.02.2019).

<sup>233</sup> Wodak R., Khosravinik M., Mral B. *Right-Wing Populism in Europe Politics and Discourse*. Bloomsbury Academic, 2013; Taggart P. Populism has the potential to damage European democracy, but demonising populist parties is self-defeating // *Blog LSE*. 13.12.2012. URL: [is.gd/ELIDF7](https://is.gd/ELIDF7) (дата обращения 28.02.2020).

<sup>234</sup> Мюллер Я.-В. Что такое популизм? Серия «Политическая теория. Высшая школа экономики». М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2018.

<sup>235</sup> Там же. С. 39.

монстрирует «антагонизм к её формам и практикам»<sup>236</sup>.

Согласно популистской логике, некая абстрактная воля гетерогенного «чистого народа» всегда будет обладать большей легитимностью, чем любые выборы и сформированные по их итогам представительные органы. Исходя из этого, как указывает политолог Н.А. Баранов, рассмотрение народа как единого целого, пренебрегая политической репрезентацией, несёт в себе угрозу демократии вкупе с национализмом и ксенофобией<sup>237</sup>. Обращение к прямой демократии как попытке выразить «общую волю» становится вызовом для принципов представительства<sup>238</sup>. В первую очередь речь идёт об учёте интересов меньшинства и системе сдержек и противовесов в институциональной структуре.

При анализе взаимоотношений правого популизма и европейской демократии на основе конкретных примеров необходимо отдельно рассматривать правый популизм в консолидированных демократиях Европы, где угроза либеральной демократии носит «скрытый» характер, и правый популизм в посткоммунистических странах Восточной Европы (Польша и Венгрия), где угроза более чем явная. Так, венгерский премьер-министр В. Орбан, заявляя о торжестве «нелиберальной демократии»<sup>239</sup>, в ходе обсуждения конституционной реформы поставил под вопрос независимость судебной власти (демонтаж системы сдержек и противовесов) и исключил определённые группы из категории «чистого народа», такие как, например, мигранты-мусульмане (игнорирование интересов меньшинства).

При этом, рассматривая отношения правого популизма и либеральной демократии не на нормативном уровне, а на уровне практической ситуации в странах консолидированной демократии, стоит отметить исследования, в которых фиксируется, что правый популизм не снижает «качество» демократии, а, напротив, может иметь ограниченный, но всё же позитивный эффект.

---

<sup>236</sup> Taggart P. *Op. cit.*

<sup>237</sup> Баранов Н.А. Возрождение популизма: европейский опыт и российские практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2015. Сер. 6. Вып. 3. С. 25-36.

<sup>238</sup> Five views ...

<sup>239</sup> Full text of Viktor Orbán's speech at Bäile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014. URL: [is.gd/YdITGu](https://is.gd/YdITGu) (дата обращения 28.02.2020).

## Эффекты правого популизма для либеральной демократии

Исследователи П. Аккерман и С. де Ланж, анализируя позиции «Фламандского блока» (с 2004 г. – «Фламандский интерес»), как наиболее успешной бельгийской правопопулистской партии, пришли к выводу, что, несмотря на то что политическая организация выступает за популистскую модель демократии, в реальной политической жизни она не оказала негативного влияния на качество бельгийской демократии<sup>240</sup>. Скорее наоборот, речь идёт об ограниченном, но позитивном эффекте от функционирования правопопулистской партии за счёт удержания протестных настроений в определённом русле, обращения партий мейнстрима к проблемам иммиграции и интеграции, модернизации ими своих партийных организаций. Пример Бельгии, как утверждают авторы, подтверждает тезис о том, что негативное влияние популистских партий в консолидированных демократиях ниже, чем в неконсолидированных<sup>241</sup>.

Пример первой коалиции правоцентристской Австрийской народной партии и Австрийской партии свободы в 2000–2007 гг., рассмотренный С. де Ланж, показал, что австрийская демократия сохранила все свои сущностные черты в ходе коалиционного правления. Однако, поскольку правый популизм находился у власти, негативные эффекты были заметнее: ужесточение коалиционного курса в отношении мигрантов и беженцев; игнорирование прав словенцев на билингвизм в Каринтии («народный суверенитет») как аргумент для игнорирования или ограничения прав меньшинств); попытки плебисцитарной трансформации политики. Автор приходит к выводу о том, что это не снизило «качество» демократии в Австрии<sup>242</sup>.

На основе двух проанализированных примеров можно предположить, что ограниченный позитивный эффект от роста правого популизма возможен, когда соблюден ряд условий: устойчивая институциональная структура, а в случае, когда популизм у вла-

<sup>240</sup> Populism in Europe and the Americas. Eds by Mudde C., Kaltwasser C.R. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

<sup>241</sup> Ibid. P. 44-45.

<sup>242</sup> Ibid. P. 127.

сти, у него есть старший коалиционный партнёр, абсорбирующий наиболее радикальные элементы политической программы своих младших партнёров.

С точки зрения обновления и адаптации модели европейской демократии эффект правого популизма выражается в сокращении демократического дефицита, поскольку правые популисты «дают голос группам, которые не чувствуют себя представленными политическим истеблишментом»<sup>243</sup>. В европейских странах консолидированной демократии сокращение демократического дефицита может достигаться следующими способами.

Во-первых, правые популисты политизируют назревшие проблемы, которые политический истеблишмент игнорирует. Как рост партий «зелёной» окраски повлёк за собой активное продвижение в политическую повестку экологической проблематики, ставшей частью программ традиционных левоцентристских и правоцентристских партий, ситуация с правопопулистскими партиями имеет схожий сценарий. Правые популисты актуализировали политические дебаты относительно баланса между «глобальным» и «национальным» в ходе европейской интеграции и социокультурных аспектов миграционной политики. Так, если речь «Реки крови» представителя крайне правого крыла Консервативной партии Великобритании Иннока Пауэлла в 1968 г., в которой он описывает те ужасы, к которым может привести массовая миграция в Британию, была заклеяна политическим истеблишментом как экстремистская, хотя и имела социальный отклик, в первую очередь, в среде низкоквалифицированных рабочих<sup>244</sup>, то теперь социокультурные угрозы и риски иноэтничной миграции в европейские страны оказались в центре политических дебатов.

Показательно, что левоцентристские партии, традиционно подчёркивающие в своих программах экономическое содержание миграционных процессов, корректируют свою программу и риторику в сторону акцента на социокультурную адаптацию иноэтничных мигрантов. Так, Австрийская социал-демократическая пар-

---

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> *Тэвдой-Бурмули А.И.* Этнополитическая динамика Европейского союза: учебное пособие для студентов вузов. М.: Аспект-Пресс, 2018. С. 42-43.

тия изменила свою ориентацию с «проиммиграционной» на «проинтеграционную». Вице-председатель немецкой СДПГ О. Шольц заявил о том, что хотя и выступает за политику интеграции беженцев Германией, «не пытается нарисовать красивую картину мультикультурной идиллии в стране»<sup>245</sup>. Соответственно, корректировка программ и риторики ведёт к выработке новых решений на уровне национальных правительств и институтов Евросоюза.

Правые популисты ставят новые вопросы в политических дебатах, тем самым указывая на «слабые места», в которых наблюдается наибольший разрыв между политикой мейнстрима и ожиданиями избирателей. Но при этом они заставляют традиционные партии двигаться им навстречу в решении этих вопросов. Мейнстрим перенимает наиболее популярные требования своих оппонентов, рассчитывая вступить в борьбу за голоса социальных групп, формирующих электоральную базу правого популизма.

В случае правоцентристских партий «перехватывание» программных элементов правых популистов, как правило, заключается в ужесточении курса по вопросам евроинтеграции и иммиграции. Причём зачастую речь идёт не о радикальных для политического истеблишмента требованиях, на которые должны согласиться уважаемые консерваторы или христианские демократы, а о «хорошо забытых» элементах их собственных программ, от которых они отказались для расширения избирательной коалиции. Здесь актуален пример Консервативной партии Великобритании, чьи лидеры в конце 1980-х гг. заявляли о стремлении к сокращению миграционных потоков<sup>246</sup>, а середине 2000-х рассматривали референдум о членстве Британии в ЕС на новых условиях как возможную «карту» в электоральной борьбе<sup>247</sup>, что привело впоследствии к тому, что наработки консерваторов были использованы Партией независимости Соединённого Королевства

---

<sup>245</sup> SPD-Rezept gegen die AfD // Sueddeutsche Zeitung. 07.05.2016. URL: [is.gd/TN2jN6](https://www.sueddeutsche.de/politik/afd-gegen-spd-rezept-1.1371116) (дата обращения 29.03.2019).

<sup>246</sup> Kelso P. Floods, inundation, and other unspeakable words // The Guardian. 25.04.2002. URL: [theguardian.com/society/2002/apr/25/asylum.uknews1](https://www.theguardian.com/society/2002/apr/25/asylum.uknews1) (дата обращения 23.03.2019).

<sup>247</sup> Капитонова Н.К. Британия в Евросоюзе: эволюция взглядов // Дилеммы Британии. Поиск путей развития / отв. ред. Ал.А. Громыко. М.: «Весь мир», 2014. С. 305.

против них самих.

Кооптацию элементов политического курса правых популистов по «вопросу Европы» и миграционной проблематике демонстрируют и левоцентристские партии. Так, в работе Т. Бейла приведен убедительный анализ того, как социал-демократические партии стран Северной Европы адаптировали ряд программных элементов политической программы правых популистов<sup>248</sup>.

Второй момент, который позволяет предположить о сокращении демократического дефицита вместе с ростом правого популизма, это расширение практики применения плебисцитарных инструментов в рамках представительной демократии. В условиях абсентеизма населения использование института референдума как обращения к избирательному корпусу для принятия решений на различных уровнях управления позволяет сокращать демократический дефицит. Здесь во многом показательна швейцарская модель, где петиция, подписанная 50 тыс. граждан, позволяет провести референдум по закону, рассматриваемому в парламенте<sup>249</sup>. Неудивительно, что в период с 1945 по 2010 гг. из 660 референдумов, которые имели место в 30 европейских странах, на Швейцарию пришлось почти  $\frac{2}{3}$ <sup>250</sup>. Растущее применение института референдума, характерное для таких европейских стран, как Италия, Ирландия, Соединённое Королевство, может говорить о дополнении или корректировке представительной демократии, но не о её демонтаже.

Как указывает исследователь А. Пэйнтер, правый популизм не ищет возможности заменить демократию, он ищет возможности её изменить<sup>251</sup>. Отсюда и попытки «внедрить» плебисцитарные формы демократии. Германская партия «Альтернатива для Германии» (АдГ) перед выборами 2017 г. заявляла о том, что «введение национальных референдумов на основе швейцарской модели – это неотъемлемый компонент любого коалиционного соглаше-

---

<sup>248</sup> *Bale T.* Cinderella and her ugly sisters: the mainstream and extreme right in Europe's bipolarising party systems // *West European Politics*. 2003. Vol. 26, №3. P. 67-90.

<sup>249</sup> *Representative Government in Modern Europe*. Ed. by Gallagher M., Laver M., Mair P. Fifth edition. London: McGraw-Hill Education, 2011. P. 404. 507 p.

<sup>250</sup> *Ibid.* P. 400.

<sup>251</sup> *Painter.* *Opt. cit.* P. 7.

ния, подписанного АдГ»<sup>252</sup>. Лидер французского Национального фронта Марин Ле Пен шла на президентские выборы 2017 г. не только с требованием референдума по членству страны в ЕС, но и с требованием разрешить референдумы по вопросам, собравшим подписи 500 000 граждан<sup>253</sup>.

Наконец, рост влияния правопопулистских организаций ведёт к повышению политического участия как одного из способов сокращения демократического дефицита. Так, политолог Ф. Хартлеб приводит в пример немецкую АдГ, которая успешно консолидировала антиэлитистские голоса и мобилизовала людей, которые не голосовали на прошлых выборах<sup>254</sup>. К слову, речь идёт и о том, что протестный мотив при голосовании за правых популистов может превалировать над авторитарными и нативистскими воззрениями избирателей правых популистов, что требует подввергнуть тезис о «лузерах модернизации» как социальной базе правого популизма ревизии.

Важно обратить внимание и на тот факт, что партии мейнстрима, реагируя на импульс правого популизма, вносят изменения и в собственную организационную структуру для расширения числа сторонников и повышения легитимности лидера и его программы. Так, выборы лидера Лейбористской партии Великобритании в 2015 г. прошли по новым правилам, когда центр принятия решений сместился от парламентской фракции и профсоюзов, к «партии в стране».

Отдельно стоит заметить, что, как показывает европейская политическая практика в случае доступа правых популистов к властным позициям, алармистские прогнозы относительно «конца» либеральной демократии не сбываются. Две коалиции правоцентристской Австрийской народной партии и правопопулистской Австрийской партии свободы, напротив, демонстрируют, что коалиция выступает как один из способов нейтрализации угрозы пра-

---

<sup>252</sup> Manifesto for Germany 2016. P. 8. URL: [is.gd/4Y7P95](https://is.gd/4Y7P95) (дата обращения 28.02.2020).

<sup>253</sup> France's Le Pen sets out presidential election manifesto // Reuters. 04.02.2017. URL: [is.gd/YPJX6U](https://is.gd/YPJX6U) (дата обращения 29.02.2020).

<sup>254</sup> Hartleb F. Political participation today: a radical shift, but with a positive or negative outcome? // European View. 2017. Volume 16. Issue 2. P. 303-311.

вого популизма. Коалиционный контекст и устойчивая структура демократических институтов не позволила АПС перейти к полноценной имплементации своей программы в политический курс коалиционного правительства. При этом снизилась антисистемная тональность их заявлений. Тем самым происходит «дерадикализация» правых популистов, растёт внутривнутрипартийная нестабильность, вызванная союзом с партией мейнстрима (в случае первой коалиции)<sup>255</sup> и падение рейтингов ввиду потери статуса протестной партии.

Несмотря на существующие примеры позитивного или нейтрального эффекта от правого популизма, в ряде случаев, как показывает европейский опыт, учитывая антисистемные и антиплюральные черты правого популизма, скрытая угроза институтам либеральной демократии не исчезает.

Происходит политизация не только европейской интеграции, но и новых проблем (например, таких как пандемия коронавируса и др.), которые раньше находились за рамками политической корректности; сближение партий мейнстрима с популистами в идеологии, программе, организационной структуре. Эти явления сопровождаются противопоставлением «народа» и «элиты», «морализацией» политики, игнорированием интересов меньшинства, не принадлежащего к абстрактному «народу». Борясь за включение «народа» в политический процесс, правый популизм даёт отчётливый сигнал о том, что другие группы нужно исключить в интересах «общей воли» этого народа. Причём интерпретация, что понимать под «народом» и его «общей волей», остаётся за правыми популистами.

Что касается развития института референдума, то, хотя мнение о трансформации представительной демократии в плебисцитарную выглядит утопичным, волеизъявление народа по масштабным конституционным вопросам приводит к выбору непредсказуемых институциональных траекторий. Кроме того, высок риск использования референдума в качестве инструмента электоральной борьбы. Всё вышесказанное в полной мере продемон-

---

<sup>255</sup> См. *De Lange S.* «New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties». *Political Studies*. 2012. Vol. 60, Issue 4. P. 899-918.

стрировал референдум о членстве Британии в ЕС в 2016 г. Важен и тот факт, что его мажоритарная природа предполагает игнорирование права меньшинства. Референдум в 2009 г., проведённый Швейцарской народной партией, одобрил конституционный запрет на строительство минаретов, хотя против запрета проголосовали 42,5% избирателей<sup>256</sup>.

## Выводы

Подводя итог, отметим, что европейский политический процесс демонстрирует преувеличенность алармистских заявлений о том, что рост правого популизма ведёт за собой закат либеральной демократии. Несмотря на превалирующие в политологическом цеху оценки текущей ситуации как системного европейского кризиса, встречаются и осторожные предположения о новых возможностях для европейских демократий, которые заключаются в усилении партий и движений «политической альтернативы»<sup>257</sup>.

Важно, что нормативные представления о соотношении правого популизма с его «народным суверенитетом» и принципов либеральной демократии не всегда подтверждаются европейской политической практикой. Импульс, который несёт в себе рост правого популизма, в определённых условиях (устойчивость демократических институтов, коалиционный контекст, политические стратегии центристских партий) может быть использован как способ адаптации европейской демократии к существующим вызовам. Однако, даже говоря о правом популизме как ресурсе обновления европейской демократии, «скрытая угроза» сохраняется из-за его антисистемной природы, которая является общим знаменателем для всех его национальных вариаций.

---

<sup>256</sup> Representative Government ... P. 405.

<sup>257</sup> Партии и движения политической альтернативы в современной Европе. Отв. ред. В.Я. Швейцер. М.: ИЕ РАН. 2018.

## **ГЛАВА 10. «ВЫХОД» ИЗ ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ: ПРИМЕР ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

Выход Великобритании из Европейского союза наглядно продемонстрировал обратимость интеграционных процессов. Понимание истоков, причин и последствий этого явления имеет первостепенное значение не только с академической, но и с практической точки зрения, как для западных политиков, так и для политического истеблишмента стран на постсоветском пространстве, где учитывают опыт европейского интеграционного проекта для продвижения ЕАЭС.

Следует иметь в виду, что брекзит – результат особенного британского евроскептицизма, который стал следствием кризиса доверия к политической системе Соединённого Королевства. Голосование в пользу выхода из Евросоюза спровоцировали внутренние и внешние вызовы европейской интеграции (финансовый, миграционный и общий кризис евросолидарности), а также просчёты стратегической коммуникации политического истеблишмента Великобритании.

«Развод» Лондона и Брюсселя стал не только серьёзным вызовом для внутренней политики Великобритании, но и крупнейшим прецедентом в истории европейской интеграции. В то же время плебисцит привёл к сильнейшему размежеванию в партиях мэйнстрима Соединённого Королевства и спровоцировал более сложные и турбулентные явления, включая реформатирование партийно-политического ландшафта, дефицит доверия к политической системе, чувство усталости и фрустрации у электората, усиление евроскептических, сепаратистских, националистических настроений и радикализации общества.

Не меньшим вызовом стал брекзит и для Брюсселя, который на протяжении 60-летней истории никогда не сталкивался с выходом страны из объединения. Евросоюз с самого начала переговоров с Лондоном был заинтересован в единой линии всех стран-

участниц с целью предотвратить дальнейшую дезинтеграцию. С другой стороны, «развод» с Великобританией актуализировал задачу реформирования ЕС.

Автор предлагает учесть уроки брекзита не только для дальнейшего изучения европейского популизма и методов противодействия ему, но и для анализа «пределов» интеграции в свете продвижения интеграционных проектов на евразийском пространстве.

### **Дискуссии о европейской идентичности и причины референдума**

29 марта 2017 г. в юбилейный год для европейской интеграции<sup>258</sup> на основании ст. 50 Лиссабонского договора Великобритания подала заявку на выход из ЕС. Тем самым руководство Соединённого Королевства привело в исполнение волю британского народа, который на историческом референдуме 23 июня 2016 г. высказался за брекзит.

Пренебрегая мнением бизнес-элит и финансистов, считавших, что выход из ЕС нанесёт вред британской экономике, почти 52% населения поверили обещаниям брекзитёров (сторонников выхода из ЕС), что прекращение членства в Евросоюзе поможет вернуть «контроль над своей страной»<sup>259</sup>.

Частично решение о выходе из ЕС можно объяснить сравнительно «слабым» чувством европейской идентичности у населения Соединённого Королевства. Хрестоматийная иллюстрация этого тезиса – географическая удалённость островной Великобритании от континентальной Европы. Ряд британских авторов пишет о том, что «жители Соединённого Королевства ощущают се-

---

<sup>258</sup> 60 лет с подписания Римского договора, который в 1957 г. фактически положил начало Евросоюзу.

<sup>259</sup> Этот тезис довольно широко трактовали сторонники брекзита. Чаще всего подразумевался «контроль над деньгами» – прекращение выплаты взносов в бюджет ЕС, «контроль над собственными законами» – отказ от примата европейского права, навязываемого Брюсселем, что означало бы возврат к парламентскому суверенитету Великобритании, и «контроль над границами» – сокращение сальдо миграции за счёт упразднения свободы передвижения рабочей силы ЕС.

бя «не совсем европейцами»»<sup>260</sup>.

Отношение политических элит Великобритании к европейской интеграции всегда было неоднозначным. Отказавшись присоединиться к ЕЭС в 1950-х гг., Лондон «обратился к европейской повестке» после окончательного распада Британской империи, вывода войск из региона «к востоку от Суэца» и, как следствие, существенной утраты международного влияния, в том числе в странах Содружества наций. Однако европейские визави долгое время считали Туманный Альбион «троянским конём» Вашингтона в Европе, а президент Франции Шарль де Голль неоднократно блокировал заявку Соединённого Королевства на вступление в ЕЭС. Лейбористское правительство присоединилось к евроинтеграции лишь в 1973 г.<sup>261</sup> Тогда же в Великобритании зародилось критическое отношение к Евросоюзу (евроскептицизм). Самые первые «замеры» общественных настроений показывали, что британцы неоднозначно оценивают участие Лондона в европейской интеграции<sup>262</sup>. Однако в июне 1975 г. на референдуме 67% британцев проголосовало «за ЕЭС» и только 33% – «против».

При М. Тэтчер Лондону удалось получить существенные «исключения» из общеевропейских правил, в том числе частичный «возврат» (rebate) бюджетных взносов. Во время согласования Маастрихтского договора Британия вновь получила уступки. Тогда же за Лондоном закрепились репутация «неудобного партнёра» Брюсселя<sup>263</sup>. Великобритания отказалась присоединиться к Шенгенскому соглашению и зоне. Лондон в рамках евроатлантического партнёрства значительно тормозил инициативы Евросоюза по углублению политической, военной и оборонной интегра-

---

<sup>260</sup> См. например, Britons' weak sense of European identity was the main reason for Brexit. URL: [ukandeu.ac.uk/britons-weak-sense-of-european-identity-was-the-main-reason-for-brexit/](http://ukandeu.ac.uk/britons-weak-sense-of-european-identity-was-the-main-reason-for-brexit/) (дата обращения 17.02.2019).

<sup>261</sup> См. подробнее: *Ананьева Е.В.* Брекзит: причины, политический фон, последствия // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* 2017. №10(6). С. 98-119.; *Ананьева Е.В.* Брекзит: предыстория и причины // *Международная жизнь.* 2018. №2. С. 22-35.

<sup>262</sup> European Union membership – trends. URL: [ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/european-union-membership-trends](http://ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/european-union-membership-trends) (дата обращения 17.02.2019).

<sup>263</sup> *Stephen G.* An Awkward Partner. Britain in the European Community Third Edition. Stephen George. URL: [is.gd/PkruHn](http://is.gd/PkruHn) (дата обращения 17.02.2019).

ции, предпочитая НАТО-центристскую модель обороны Европы. В 1991 г. от консерваторов откололись наиболее яростные евроскептики и перешли в новую Партию независимости Соединённого Королевства (ПНСК), которую позже возглавил Н. Фарадж. Главный партийный лозунг – выход из европейской интеграции.

С присоединением Британии к единому европейскому рынку/единому внутреннему рынку (пространству свободного движения товаров, капитала, услуг и людей) изменилась динамика миграционных процессов в стране. В 2004 г. лейбористское правительство одобрило беспрепятственный доступ к рынку труда выходцам из стран Восточной Европы, что привело к массовому наплыву рабочей силы. С годами у населения Соединённого Королевства сформировалось ощущение, что членство в ЕС и иммиграция – взаимосвязанные понятия. Недовольство простых британцев взяла на вооружение не только ПНСК, но и тори. В 2010 г. в манифесте Консервативной партии была сформулирована задача сократить сальдо миграции до 100 тыс. человек в год. Юридически Кабинет не мог ограничить доступ граждан ЕС к британскому рынку труда, поэтому общественность ставила вопрос более радикально: «нужно ли оставаться частью общего рынка ЕС?». В некоторой степени такая риторика спровоцировала референдум о членстве в Евросоюзе и последующий брекзит<sup>264</sup>.

Ещё одна проблема заключалась в том, что большинство тори двойственно относились к «европейскому проекту». С одной стороны, членство в Евросоюзе давало Лондону возможность повысить авторитет и воздействовать на решения ЕС как влиятельного актора международных отношений. С другой стороны, возмущение у британцев вызывал тот факт, что часть национального суверенитета была передана в Брюссель<sup>265</sup>. Правые настроения в Великобритании постепенно набирали силу.

С 2011 г. во фракции тори в Палате общин сформировалась группа идеологических евроскептиков (более 80 депутатов-задне-

---

<sup>264</sup> Годованюк К.А. Контуры новой миграционной политики Соединённого Королевства. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №6. С. 106-111.

<sup>265</sup> Годованюк К.А. Брекзит как ключевой фактор британской политической жизни // Россия и мир. Вестник Дипломатической академии МИД России. 2018. №2. С. 71-84.

скамеечников), которые оказывали серьёзное давление на премьер-министра и вынуждали его провести референдум о членстве в ЕС. Одновременно партия Н. Фараджа существенно укрепила позиции<sup>266</sup>. Наблюдая отток тори в ПНСК<sup>267</sup>, Д. Кэмерон под нажимом заднескамеечников<sup>268</sup> в преддверии всеобщих выборов 2015 г. пообещал избирателям провести новый референдум о членстве в Евросоюзе<sup>269</sup>. Премьер-министр сыграл ва-банк, и тори получили большинство в парламенте. Стратегический просчёт Д. Кэмерона открыл ящик Пандоры.

### **Кампании накануне референдума и результаты голосования**

Уже в период предреферендумной кампании было понятно, что ни одна из сторон не пользуется абсолютной поддержкой населения. Не только общество, но члены Кабинета, парламентарии и целые партии были разобщены в вопросе о членстве в ЕС.

Бизнес также оказался неоднороден в оценках будущего страны вне Евросоюза. Малые и средние предприниматели, финансисты и игроки Сити видели своё спасение в выходе из ЕС, в то время как представители доминирующих секторов экономики хотели остаться частью европейского рынка.

Д. Кэмерон начал крупномасштабную кампанию в пользу членства Британии в ЕС (*Britain Stronger in Europe*). Стоимость «про-европейской» агитационной кампании оценивалась в 9 млн ф.ст., большая часть которых была потрачена на информационные ли-

---

<sup>266</sup> В 2009 г. на выборах в Европарламент партия получила 16,5% голосов избирателей, что позволило ей провести 13 депутатов. На европейских выборах 22 мая 2014 г. партия одержала сенсационную победу, завоевав 24 места в Европейском парламенте из 73 мандатов Соединённого Королевства. По итогам парламентских выборов 7 мая 2015 г. ПНСК завоевала 12,6% голосов избирателей и заняла по этому показателю третье место, уступив только консерваторам и лейбористам, впервые проведя в Палату общин одного депутата.

<sup>267</sup> MP's defection causes worry for Tories. URL: [politico.eu/article/mps-defection-to-ukip-causes-concern-for-the-uk-conservatives/](http://politico.eu/article/mps-defection-to-ukip-causes-concern-for-the-uk-conservatives/) (дата обращения 17.02.2019).

<sup>268</sup> Brexit: How rebel MPs outfoxed Cameron to get an EU referendum. URL: [bbc.com/news/uk-politics-parliaments-38402140](http://bbc.com/news/uk-politics-parliaments-38402140) (дата обращения 17.02.2019).

<sup>269</sup> EU speech at Bloomberg. URL: [gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg](http://gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg) (дата обращения 17.02.2019).

стовки<sup>270</sup>.

Накануне референдума экономическое благополучие и безопасность (чаще всего оба аспекта общественное мнение связывало с понятием «миграция») больше всего беспокоили британцев. Страх у населения вызывал миграционный кризис в ЕС: потоки беженцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки, с которыми никак не могли справиться страны континентальной Европы. К нежелательным мигрантам британцы относили и граждан Евросоюза (чаще всего «младоевропейцев» из стран Восточной Европы), прибывающих на Британские острова в поисках работы.

Борис Джонсон, возглавив кампанию за выход из Европейского союза (Vote Leave), апеллировал к большим взносам в европейский бюджет. Он путешествовал по Соединённому Королевству на агитационном автобусе с лозунгом «Британия платит ЕС каждую неделю 350 млн ф.ст., которые могли бы быть направлены на поддержку здравоохранения»<sup>271</sup>.

По мнению Дж. Уильямса, руководителя пресс-службы Форин Офис (2000–2006 гг.), главными причинами проигрыша проевропейской кампании (Britain Stronger in UK) стали сравнительно непродолжительная и неэффективная предвыборная кампания<sup>272</sup>.

Брекзитёры также обратили в свою пользу протестные настроения электората, для которого экономические обоснования целесообразности членства в ЕС оказались менее важны, чем импульсивное желание выступить против правящей британской элиты и еврочиновников.

<sup>270</sup> EU referendum: Government to spend £9m on leaflets to every home. URL: [bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35980571](http://bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35980571) (дата обращения 17.02.2019).

<sup>271</sup> В 2018 г. членство в ЕС обошлось Лондону примерно в 13 млрд ф.ст. (с учётом специальной скидки), но Британия получила обратно 4,3 млрд ф.ст. в виде субсидий. Таким образом, общая выплата в казну Евросоюза составила 8,9 млрд ф.ст. Идеологи кампании за «брекзит» утверждали, что Британия перечисляет в Брюссель 350 млн ф.ст. в неделю, и призывали выйти из ЕС, чтобы перенаправить эти средства на финансирование системы здравоохранения. Агитаторы завысили сумму отчислений в Брюссель более чем вдвое. Brexit: Campaign to prosecute Boris Johnson over £350m NHS bus claim raises £24,000 in two days. URL: [is.gd/xwYslw](http://is.gd/xwYslw) (дата обращения 17.02.2019).

<sup>272</sup> John Williams. When People Don't Know What They Don't Know: Brexit And The British Communication Breakdown. Defence Strategic Communications, Volume 4. Spring 2018. URL: [is.gd/W3ZYgF](http://is.gd/W3ZYgF) (дата обращения 17.02.2019).

Голосование в пользу брекзита сложно назвать проявлением классического евроскептицизма, а скорее проявлением фрустрации по поводу низкого уровня жизненных стандартов, неравенства в доходах и политики экономии бюджета.

За «развод» с Брюсселем голосовали те, кто испытал на себе негативный эффект глобализации – экономически неблагополучные граждане или пожилое население, ностальгирующее по былому величию Британской империи, а этнические сообщества выразили протест против «мигрантов из ЕС». В совокупности все, кто поддержал брекзит, выступили против привилегий политического истеблишмента, логики глобализации и ограничительных правил Евросоюза<sup>273</sup>.

Победу сторонников выхода из ЕС часто объясняют и просчётами стратегической коммуникации проевропейски настроенного истеблишмента. Общее представление электората о Евросоюзе было довольно расплывчатым. Согласно данным Евробарометра, из всех стран ЕС в 2015 г. менее всего о Евросоюзе были осведомлены подданные Соединённого Королевства<sup>274</sup>. Большинство британцев голосовали на референдуме, руководствуясь лишь отрывочными и зачастую недостоверными знаниями, почерпнутыми из средств массовой информации. Статистика поисковой системы «Google» говорила о том, что после закрытия избирательных участков самыми популярными запросами в Великобритании были: «Что произойдёт, если мы покинем ЕС?» и более общие – «Что такое Евросоюз?»<sup>275</sup>.

Подавляющее большинство жителей Шотландии и Северной Ирландии проголосовали за то, чтобы остаться в ЕС, Англия и Уэльс – в основном за выход. Более 60% жителей Лондона высказались за евроинтеграцию. Общество оказалось расколото по со-

---

<sup>273</sup> Goodwin M. J. Heath O. The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result. *The Political Quarterly*. 2016. №87 (3). P. 323-332. URL: kar.kent.ac.uk/60236/ (дата обращения 17.02.2019).

<sup>274</sup> Britons among least knowledgeable about European Union. URL: is.gd/J03LK1 (дата обращения 17.02.2019).

<sup>275</sup> The British are frantically Googling what the E.U. is, hours after voting to leave it. URL: is.gd/veP9V1 (дата обращения 17.02.2019).

циальному, возрастному и географическому принципу<sup>276</sup>. Градус общественной дискуссии был весьма высок и накануне референдума: так, 16 июня 2016 г. от рук ультранационалиста погибла депутат от Лейбористской партии Джо Кокс, выступавшая за сохранение членства Британии в ЕС.

Сенсационные итоги референдума не примирили общество. После референдума борьба между брекзитёрами и бремейнерами продолжилась. Возникло движение в пользу повторного референдума (People's Vote), которое безуспешно стремилось «отыграть брекзит назад»<sup>277</sup>.

### Поиск нового формата взаимоотношений

После отставки Д. Кэмерона партию консерваторов возглавила Т. Мэй, которая никогда не отличалась проевропейскими позициями, однако не входила и в группу сторонников выхода из ЕС. Основной задачей нового правительства Британии и руководства Евросоюза стала реализация итогов референдума и поиск приемлемого для обеих сторон формата отношений. Премьер-министр приступила к своим обязанностям под лозунгом «Брекзит означает брекзит». Верховный суд постановил, что депутаты должны принять соответствующий закон о выходе страны из ЕС. Только после этого правительство смогло запустить ст. 50 Лиссабонского договора в марте 2017 г.<sup>278</sup> Парламент также отвоевал себе право финального голосования по параметрам «развода» с Брюсселем.

Т. Мэй выразила свою приверженность следующему сценарию «развода»: полный отказ от участия в Едином внутреннем рынке, выход из Таможенного союза и из-под юрисдикции Суда

---

<sup>276</sup> *Ананьева Е.В., Каневский П.С.* Брекзит-1, Брекзит-2: Британия и США меняют парадигму? Монография. М.: ИЕ РАН, 2016. 72 с.

<sup>277</sup> *Годованюк К.А.* Вторая годовщина референдума в Великобритании // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. №4. С 106-112.

<sup>278</sup> См. подробнее о судебном процессе «Британские активисты против правительства», в результате которого была подтверждена главенствующая роль парламента в вопросе о выходе из ЕС: *Годованюк К.А.* Политико-конституционные дискуссии в Британии после референдума о членстве в ЕС // Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Ч. 1 / отв. ред. Б.П. Гуселетов. М.: ИЕ РАН, 2017. С. 45-55.

ЕС. Такой сценарий принято называть «жестким» или «чистым» брекзитом. По заявлению сторонников выхода из Европейского союза иные варианты просто не имели смысла, ведь Великобритания покидает европейскую интеграцию не для того, чтобы по-прежнему подчиняться её правилам.

Рассматривались и более «мягкие» сценарии. Например, участие Едином внутреннем рынке без участия в Таможенном союзе – «норвежская модель» или частичный доступ к ЕВР на основе секторальных соглашений – «швейцарская модель». Однако такие сценарии предполагают выплату взносов в бюджет Евросоюза, против которых агитировали брекзитёры. Более того, после брекзита ЕС мог бы отменить специальную скидку, предусмотренную для Великобритании, а, следовательно, сумма взносов увеличилась бы. Участие в ЕВР без присоединения к Таможенному союзу предполагает восстановление таможенных границ с ЕС, что создало бы не только многокилометровые пробки у британского порта Дувр, но и потребовало бы от властей восстановить границу Северной Ирландии с Республикой Ирландия. Последнее неизбежно обострит проблему североирландского сепаратизма.

Другая модель сотрудничества – общий Таможенный союз (например, действует между Турцией и ЕС). Однако оставшись в Таможенном союзе, Лондон лишился бы возможности проводить независимую внешнюю торговлю с третьими странами (лозунг брекзитёров о самостоятельной торговой политике оказался бы под угрозой).

Таким образом, ни одна из уже существующих моделей отношений ЕС с третьими странами не решала главной задачи британского руководства – укрепить международный статус и не потерять полученные ранее преференции. Стороны начали поиск уникального соглашения, которое должно было нивелировать негативные последствия и амортизировать «удар» от разрыва отношений.

Лондону не стоило ожидать, что Евросоюз согласится на доступ Британии к Единому внутреннему рынку на особых условиях (с ограничением свободы передвижения рабочей силы и возможностью участвовать в процессе принятия решений). Руководство Соединённого Королевства убедилось в этом летом 2018 г.,

когда Брюссель отверг «Чекерский план» Т. Мэй<sup>279</sup>. Консолидированная позиция стран Евросоюза: участие в ЕВР невозможно без свободы передвижения в полном объёме (товаров, услуг, капиталов и рабочей силы).

### **Соглашение о выходе из ЕС (редакция Т. Мэй)**

Брекзит на практике означает, что Великобритания переходит в разряд третьих стран по отношению к ЕС. Предложение Брюсселя провести таможенную границу между Великобританией и ЕС по Ирландскому морю Т. Мэй решительно отвергла («ни один премьер-министр не пойдёт на это»). Опасения очевидны – подобный шаг угрожал территориальной целостности всего Соединённого Королевства. Пребывание Северной Ирландии в ином правовом режиме в будущем могло бы привести к потере этого региона. К концу 2018 г. Евросоюз и Лондон согласовали Договор о выходе Великобритании из ЕС<sup>280</sup>. Текст Соглашения встретил противодействие, как со стороны британских парламентариев, так и идейных брекситёров («мы голосовали за выход не для того, чтобы Брюссель вновь диктовал нам свою волю!»).

Парламентское большинство – часть депутатов в консервативной фракции, а также Демократической юнионистской партии (ДЮП), Шотландской национальной партии (ШНП), лейбористы и либеральные-демократы были настроены против соглашения. Его самым спорным пунктом стал «предохранительный механизм» статуса североирландской границы (Irish backstop). Этим

---

<sup>279</sup> Британский Кабинет предлагал гармонизировать правовую базу с Евросоюзом только для обеспечения беспрепятственного движения товаров через границу. Хотя такое предложение позволило бы избежать создания таможенной инфраструктуры между Ирландией и Северной Ирландией, однако оно спровоцировало раскол в правительстве и отставку министра по делам брексита Д. Дэвиса и главы Форин Офиса Б. Джонсона. По их мнению, указанные меры де-факто означают, что Британия останется в Едином внутреннем рынке ЕС. Фактически Лондон стремился к особому таможенному законодательству, позволяющему торговлю с Евросоюзом в рамках правил ЕС, одновременно сохраняя за собой право заключать торговые договоры с третьими странами.

<sup>280</sup> Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. 19.02.2019.

термином обозначают договорённость оставить открытой границу между Республикой Ирландия (в составе ЕС) и Северной Ирландией (часть Соединённого Королевства) в течение переходного периода, который, согласно предложенному варианту сделки, действовал бы до 31 декабря 2020 г. с возможностью продления. Предполагалось, что пока юридическое решение о прозрачной границе не будет найдено, а также в случае отсутствия нового торгового соглашения с Брюсселем, действие таможенных правил и правил общего рынка ЕС продолжится на всей территории Великобритании. Такая постановка вопроса вызывала опасения брекзитёров: Британия фактически останется в подчинении у Брюсселя на неопределённое время, формально выйдя из состава интеграционного объединения и лишившись права голоса в нём. До окончания переходного периода Лондон должен был подчиняться праву Евросоюза, утратив представительство в его институтах. Таким образом, сделка (как вариант «мягкого» брекзита) фактически обесценивала его, а тезис брекзитёров о «Британии как о вассале ЕС» рисковал материализоваться.

Ярые брекзитёры, например, экс-министр иностранных дел Б. Джонсон, продвигая идею о «Глобальной Британии», критиковали сделку премьер-министра. Сторонники амбициозной концепции рассчитывают, что после брекзита Соединённое Королевство сможет выступать самостоятельным международным актором и получит возможность заключать торговые соглашения с третьими странами. 15 января 2019 г. Палата общин провалила соглашение Т. Мэй (со счётом 432:202), что стало крупнейшим поражением правительства в британской истории.

Еврочиновники, в свою очередь, неоднократно говорили, что будут рады, если Лондон «отыграет» брекзит назад. В декабре 2018 г. Суд ЕС постановил, что Лондон в одностороннем порядке может отозвать уведомление о выходе<sup>281</sup>. Однако, с политической точки зрения, правительство не могло принять такое решение без нового референдума. По мнению Т. Мэй, новый плебис-

---

<sup>281</sup> Advocate General Campos Sánchez-Bordona proposes that the Court of Justice should declare that Article 50 TEU allows the unilateral revocation. URL: [curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180187en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180187en.pdf) (дата обращения 17.02.2019).

цит подорвал бы веру в британскую демократию. Оказавшись в тупике, британское руководство было вынуждено запросить у Брюсселя отсрочку переговоров до 31 октября 2019 г.

Перипетии с выходом из ЕС и серьёзное размежевание в двух крупнейших партиях (консервативной и лейбористской) привели к появлению новых политических сил. Бывший лидер ПНКС Н. Фарадж объявил о создании Партии «Брекзит» (Brexit Party), которая выступает за «чистый» и бескомпромиссный выход из Евросоюза. В то же время бремейнеры, недовольные процессом переговоров с Брюсселем, которые покинули Консервативную и Лейбористскую партии ещё в феврале 2019 г., создали группу независимых депутатов, а в апреле зарегистрировали Партию «Изменим Соединённое Королевство» (Change UK), выступающую против выхода из ЕС. В мае 2019 г. Великобритания приняла участие в выборах в Европейский парламент. Летом, под давлением оппозиционеров, Т. Мэй ушла в отставку. Победу в гонке за пост лидера Консервативной партии одержал ярый брекзитёр Б. Джонсон.

### **Последствия брекзита без сделки**

В течение 2019 г. Палата общин трижды отклонила Соглашение о выходе из Европейского союза, а вероятность брекзита без сделки возросла<sup>282</sup>. Глава Совета ЕС Д. Туск заявлял, что за безответственную агитацию в пользу выхода из Евросоюза для британских политиков уготовано «отдельное место в аду». По мнению Лондона, переговоры зашли в тупик по вине ЕС. Свыше 58% населения Британии полагали, что Брюссель занял слишком жёсткую линию. Экс-глава МИД Великобритании Дж. Хант заявил, что ЕС нарушает собственные ценности свободы и демократии, и «подобно СССР препятствует выходу из объединения»<sup>283</sup>.

В отсутствии сделки с Брюсселем возникал риск правового вакуума. Первыми под удар «жёсткого» брекзита попали бы население и бизнес тех стран, которые имеют сухопутную (Ирландия)

<sup>282</sup> См. подробнее: *Годованюк К.А.* Брекзит без сделки – взгляд из европейских столиц // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. №1. С. 30-35.

<sup>283</sup> Brexit: EU figures demand Jeremy Hunt apologise for Soviet comparison. URL: [bbc.co.uk/news/ukpolitics-45712670](https://www.bbc.co.uk/news/ukpolitics-45712670) (дата обращения 17.02.2019).

или морскую границу с Соединённым Королевством (Швеция, Дания, Германия и Франция). Руководство портов Роттердама, Антверпена и Гамбурга (транзитные пункты для торговли между Британией и странами – членами ЕС) разработало меры на случай неупорядоченного «развода». Франция объявила, что направит дополнительный штат сотрудников таможни в Кале, Гавр, Дюнкерк. В сентябре 2019 г. в Кале начались пилотные таможенные проверки.

Особенно болезненными последствия могли быть для Северной Ирландии и Республики Ирландия (входит в ЕС с 1973 г.). Восстановление таможенных проверок и появление фактической границы нарушат действие Белфастского соглашения (Соглашения Страстной пятницы от 1998 г.) и приведут к росту напряжённости в регионе. Велика вероятность возобновления насилия в Северной Ирландии (с января 2019 г. там уже было зафиксировано несколько терактов<sup>284</sup>). Нельзя исключать, что будет поставлен вопрос и об объединении острова. Такой сценарий допускают и в Брюсселе. Формулируя основные принципы и цели переговоров о выходе Великобритании, ЕС отметил, что в случае демократически принятого решения о воссоединении Республики Ирландия с Северной Ирландией последняя сможет войти в состав Европейского союза по аналогии с ГДР<sup>285</sup> (подробнее проблема североирландской границы будет рассмотрена в гл. 11).

В сентябре 2019 г. по требованию парламента британское правительство опубликовало для широкой публики план «Овсянка», который рассказывал, с чем столкнётся страна в случае выхода из Евросоюза без сделки. Согласно этому документу, Соединённое Королевство ожидает дефицит лекарств, продовольственный кризис (более половины импортируемой пищевой продукции Великобритания закупает в странах ЕС) и резкий рост цен на еду,

---

<sup>284</sup> 19 января 2019 г. в североирландском городе Дерри (Лондондерри) взорвался припаркованный автомобиль. 5 марта 2019 г. были обнаружены пять посылок с взрывными устройствами в Лондоне, Глазго и ирландском городе Лимерик. По предположению МИ-5, за этими действиями стоит террористическая группировка Новая Ирландская республиканская армия.

<sup>285</sup> *Бабынина Л.О.* Угроза роста насилия в Северной Ирландии в контексте Brexit // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. №2. С. 35.

проблемы с поставками грузов из Европы, а также многочасовые пробки под Ла-Маншем. Отдельно отмечена угроза роста сепаратистских настроений в Северной Ирландии и Шотландии (оба региона проголосовали на референдуме против брекзита)<sup>286</sup>.

### **Соглашение о выходе (редакция Б. Джонсона)**

В сентябре 2019 г началась самая драматичная и напряжённая со времени референдума 2016 г. фаза противостояния Кабинета и парламента, который отказывался принять сделку. Королева Елизавета II одобрила прошение главы своего правительства о приостановке работы парламента (пророгации) на пять недель с 10 сентября до 14 октября. Цель Б. Джонсона была очевидна – нейтрализовать Вестминстер и не допустить вмешательство депутатов-бремейнеров в «календарь брекзита».

Однако в результате манёвра премьер-министр окончательно лишился хрупкого парламентского большинства. Оппозиция, включая «бунтарей» от Консервативной партии, за четыре дня работы парламента успела одобрить закон, согласно которому правительство должно было до 19 октября согласовать новую сделку с ЕС. В противном случае глава правительства обязан был ходатайствовать перед европейскими чиновниками о продлении срока выхода из ЕС до 31 января 2020 г.

В октябре 2019 г. Лондон и Брюссель достигли нового соглашения. Стороны изменили главное возражение сторонников выхода из ЕС – «бэкстоп» и предложили ввести особый режим на территории Северной Ирландии, фактически проведя таможенную границу по Ирландскому морю. Таможенный контроль должен быть установлен в морских портах и аэропортах Северной Ирландии, где по некоторым аспектам сохраняются правила ЕВР.

Однако новая редакция соглашения не нашла поддержки в Палате общин. Депутаты вынудили руководство страны добиться от Брюсселя очередной отсрочки брекзита – до 31 января 2020 г., после чего оппозиция проголосовала за инициативу правитель-

---

<sup>286</sup> Brexit: Operation Yellowhammer no-deal document published. URL: [bbc.com/news/uk-politics-49670123](https://www.bbc.com/news/uk-politics-49670123) (дата обращения 17.02.2019).

ства распустить парламент и провести досрочные парламентские выборы.

В Соединённом Королевстве продолжались призывы к повторному референдуму о членстве в ЕС. Такую идею, например, поддержали бывшие премьер-министры Т. Блэр и Д. Кэмерон<sup>287</sup>. Выиграв досрочные выборы в декабре 2019 г. с лозунгом «Завершить брекзит!», Б. Джонсон сформировал правительство жёстких брекзитёров и, заручившись парламентским большинством, вывел политическую жизнь страны из правового тупика, вызванного противостоянием с бремейнерами. Соглашение о выходе Британии из ЕС в редакции Б. Джонсона было одобрено парламентом и вступило в силу 31 января 2020 г. Новый Кабинет сместил акценты в общественных и политических дискуссиях (продолжались с референдума 2016 г.) от вопросов о целесообразности брекзита к принципам устройства жизни после него.

### **Последствия брекзита для отношений Россия – ЕС**

Выход Великобритании из Евросоюза – вопрос внутривнутриполитического развития европейской интеграции и экономических взаимоотношений между странами-членами и Соединённым Королевством. Брексит в меньшей степени затронет отношения России и Европейского союза, и вряд ли будет иметь прямые последствия для их договорно-правовой базы, заложенной в Соглашении о партнёрстве и сотрудничестве от 1994 г.

Политические последствия предполагаемого «развода» Лондона и Брюсселя куда более ощутимы. Во-первых, выход Великобритании из ЕС демонстрирует «пределы интеграции», что важно учитывать в условиях развития ЕАЭС, взявшего за основу европейскую интеграционную модель. Во-вторых, феномен брекзита придал импульс дискуссиям внутри ЕС о его реформировании и большей оборонной автономности и самостоятельности Брюсселя. Однако санкционное давление на Москву со стороны Евросоюза продолжится и после выхода Великобритании из состава

---

<sup>287</sup> David Cameron book: «I deeply regret the outcome and accept that my approach failed». URL: [is.gd/dVown7](https://is.gd/dVown7) (дата обращения 17.02.2019).

объединения (подробнее вопросы оборонной политики рассмотрены в гл. 18). Роль главного лоббиста антироссийских санкций после брекзита готовы взять на себя страны Восточной Европы, в частности, Польша и стран Балтии.

В-третьих, на фоне трудных переговоров о выходе из ЕС, Великобритания попыталась отодвинуть на второй план тематику брекзита, «раздув» крупнейший в истории международных отношений дипломатический скандал – «дело Скрипалей»<sup>288</sup>. Расчёт Соединённого Королевства состоял в том, чтобы продемонстрировать трансатлантическую солидарность в условиях «развода» с ЕС и добиться особого статуса в отношениях с Брюсселем. Политическая провокация марта 2018 г. имела хоть и краткосрочный эффект, однако привела к новому витку санкций и высылку российских дипломатов.

В целом, ситуация политической турбулентности в Евросоюзе, связанная с брекзитом, создаёт неопределённости и для Москвы даже в условиях «охлаждения» отношений с Брюсселем.

## Вывод

Многолетняя «сага» о брекзите привела к чувству усталости не только у населения Соединённого Королевства, но и у Евросоюза. Британское правительство пришло к власти полное решимости реализовать волю народа, однако дату брекзита откладывали трижды. Политическая атмосфера в стране вызывает фрустрацию и разочарование у населения. В СМИ всё чаще звучали такие оценки в отношении консервативного правительства как «предательство» и «вероломство»<sup>289</sup>. Тематика «унижения нации» начала доминировать в политическом дискурсе. Репутация Лондона на международной арене пострадала. В марте 2019 г. девять из десяти опрошенных британцев считали, что «политика правительства

---

<sup>288</sup> *Ананьева Е.В., Годованюк К.А.* Матрёшка «дела Скрипалей» // Современная Европа. 2018. №3. С. 16-27.

<sup>289</sup> *Freedland J.* Beware the great betrayal myth. This debacle is the work of hard Brexiters. The guardian.29.03.2019; *Merrik R.* Anna Soubry: Independent Group MP «can't go home» because of death threats over Brexit. Independent. 21.03.2019.

в отношении «развода» с Брюсселем унижительна для страны»<sup>290</sup>. Ряд британцев испытывают дискомфорт, а некоторые ощущают «девальвацию национального достоинства и гордости». Такие настроения весьма опасны, поскольку открывают дорогу ультрапопулизму, национализму и различным экстремистским течениям, в том числе радикализации общества по этническому и религиозному признакам.

Лозунг Б. Джонсона о брекзите «любой ценой» материализовался в виде новой сделки, которая может открыть дорогу «ползучей аннексии» Северной Ирландии, что угрожает территориальной целостности Соединённого Королевства.

Решение британского народа покинуть ЕС представляет для европейской интеграции совершенно уникальный вызов, который совпал с кризисом еврозоны и беспрецедентным наплывом просителей убежища, сложными отношениями с Россией и США, кризисом либерализма в странах ЕС и в мире<sup>291</sup>.

Однако нет оснований полагать, что выход Британии сможет привести к дальнейшей дезинтеграции ЕС. Тем не менее, влияние брекзита на европейскую интеграцию будут определять два фактора: насколько успешно будет развиваться британская экономика вне ЕС и сможет ли Брюссель преодолеть системный кризис, продемонстрирует ли он способность услышать политические запросы электората и предложит ли он эффективное решение актуальных проблем.

Смена эпох для британской истории совпала с глобальной пандемией коронавируса COVID-19, замедлением темпов экономического развития и глобальной рецессией<sup>292</sup>. По прогнозам Организации экономического сотрудничества и развития, в случае второй волны коронавируса безработица в Британии достигнет 15%, при более благоприятном развитии событий увеличится с

---

<sup>290</sup> Brexit: 90% say handling of negotiations is «national humiliation» – Sky Data poll. URL: [news.sky.com/story/brexit-90-say-handling-of-negotiations-is-national-humiliation-sky-data-poll-11670995](https://news.sky.com/story/brexit-90-say-handling-of-negotiations-is-national-humiliation-sky-data-poll-11670995).

<sup>291</sup> The Impact of the UK's Withdrawal on EU Integration. European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. URL: [is.gd/VenJ0K](https://is.gd/VenJ0K) (дата обращения 17.02.2019).

<sup>292</sup> COVID-19 to plunge Global Economy into Worst Recession since World War II // The World Bank. 08.06.2020. URL: [bit.ly/3dqkCNI](https://bit.ly/3dqkCNI) (дата обращения 01.10.2020).

3,9% до 11% уже к концу 2020 г.<sup>293</sup> Указанные тенденции дают правительству брекзитёров поле для политического манёвра, поскольку экономические издержки выхода из Евросоюза будут неотделимы от экономического кризиса после пандемии. Вместе с тем сложно предположить, что британские власти недооценивают последствия разрыва экономических связей с ЕС (крупнейшим торговым партнёром): в 2018 г. объём торговли с Европейским союзом составил 659,5 млрд ф.ст., на третьи страны в совокупности приходилось 683,5 млрд ф.ст.<sup>294</sup>

Правительство надеется построить новую модель внешнеэкономических отношений в условиях меняющейся международной системы (вновь «ударить выше своих возможностей»), воспользоваться шансом, который даёт брекзит, для создания новых партнёрств, восстановления и укрепления исторических, политических и экономических связей. Эпоха постбрекзит потребует от британского руководства мобилизации усилий и рационального подхода, чтобы выдержать крайне высокую конкуренцию в современном мире. Вместе с выходом из состава Евросоюза «неудобного партнёра» европейский интеграционный проект также ожидают перемены, переоценка стратегических приоритетов и адаптация к новым реалиям постковидного мира.

---

<sup>293</sup> UK jobless rate «could near 15% in second coronavirus wave» // The Guardian. 07.07.2020. URL: [bit.ly/3k4ydMI](https://bit.ly/3k4ydMI) (дата обращения 01.10.2020).

<sup>294</sup> UK Trade in Numbers February 2020 // Department for International Trade. URL: [bit.ly/3j3scP0](https://bit.ly/3j3scP0) (дата обращения 01.10.2020).

## **ГЛАВА 11. ЭТНОРЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНФЛИКТ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИИ: ПРИМЕР СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ**

Итоги референдума 2016 г. о выходе Великобритании из состава ЕС ознаменовали начало нового периода в истории европейской интеграции. Изначально во взаимоотношениях Великобритании с ЕС имели место предпосылки для формирования серьёзных внутренних противоречий, которые могли нарушить целостность ЕС. Бюрократическое давление Брюсселя, передача части суверенных прав наднациональным органам, разногласия по вопросу миграционной политики и значительный дисбаланс в экономическом развитии государств – членов ЕС рассеивали иллюзию того, что евроинтеграция носит исключительно прогрессивный характер. Решение Великобритании покинуть ЕС стало тяжёлым ударом по его имиджу и заставило усомниться в перспективах его успешного функционирования.

Правительство Д. Кэмерона использовало брекзит как инструмент давления на руководство ЕС, чтобы расширить автономию Великобритании внутри этого интеграционного объединения, а также для консолидации Консервативной партии, где усилилось крыло евроскептиков, которые становились серьёзной угрозой политическому курсу британского премьер-министра. Интересно, что правительство Д. Кэмерона даже не предполагало, что брекзит будет угрожать национальной безопасности и территориальной целостности Соединённого Королевства. Очевидный факт, что после выхода из Таможенного союза и Единого европейского рынка стране необходимо будет изменить систему пограничного контроля в Северной Ирландии, даже не брался в расчёт.

Вопрос о статусе североирландской границы представляется наиболее сложным и противоречивым, если рассматривать его в контексте негативных последствий брекзита для Великобритании. С исторической точки зрения Северная Ирландия по сравнению с другими частями Соединённого Королевства была главным

очагом сепаратизма. На протяжении всего XX в. в этом регионе разгорался этнорелигиозный конфликт, который приводил к кровопролитию. Антагонизм между протестантами и католиками в Северной Ирландии заключался, прежде всего, в том, что они имели неравные гражданские, политические и социально-экономические права. Католики в Северной Ирландии подвергались жёсткой дискриминации в сфере распределения жилищного фонда, трудоустройства, ведения бизнеса, образования и здравоохранения. Такое положение вещей привело к возникновению движения за гражданские права в 1960-е гг. Очень быстро мирные демонстрации переросли в кровопролитные столкновения, апогеем которых стало «Кровавое воскресенье» 1972 г. в Лондондерри, когда британские солдаты открыли огонь по католикам, организовавшим нелегальное шествие, и убили 13 человек<sup>295</sup>.

Это событие стало переломным моментом в североирландском конфликте. В регион из соседней Республики Ирландия стали прибывать боевики Ирландской республиканской армии (ИРА), чтобы с оружием в руках защищать права католиков, в противовес им протестанты создали свою военизированную группировку – Ассоциацию обороны Ольстера. В условиях эскалации конфликта британское правительство приостановило работу Стормонта (парламента Северной Ирландии) и ввело прямое управление регионом из Лондона, лишив его автономии.

Вооружённый конфликт в Северной Ирландии, который получил название Смуты, продолжался почти три десятилетия, за эти годы боевики ИРА совершили множество терактов, причём не только в Ольстере, но и в разных городах Англии – Лондоне, Ливерпуле, Бирмингеме, Манчестере. В результате террористических действий погибло 3600 человек<sup>296</sup>. Установить мир в Северной Ирландии удалось после долгого переговорного процесса, который начался в середине 1990-х гг. и завершился подписанием Белфастского соглашения 1998 г. Были сформированы Североирландская Ассамблея и Исполнительный комитет из 12 министров, в

---

<sup>295</sup> *Wichert S.* Northern Ireland since 1945. London. 1991. P. 120.

<sup>296</sup> *Colin J. Harvey* Human rights, equality and democratic renewal in Northern Ireland. Oxford. P. 217.

которые вошли представители обеих конфессий<sup>297</sup>. Обязательное условие поддержания мира в регионе заключалось также в утверждении прозрачной границы между Соединённым Королевством и Республикой Ирландия. Благодаря этому решению снова стали налаживаться торгово-экономические, политические и культурные связи между двумя соседними государствами. Около 30 тыс. человек ежедневно пересекают эту границу без таможенных и паспортных проверок<sup>298</sup>.

Данное положение вещей оказалось под угрозой после проведения в Великобритании референдума июне 2016 г., на котором с незначительным перевесом (51,9%)<sup>299</sup> победили сторонники выхода страны из состава ЕС. Консервативному правительству Д. Кэмерона, который выступал против брексита, пришлось уйти в отставку. В июле 2016 г. новым премьер-министром стала Т. Мэй, поставившая главной целью своей политической деятельности оформление новых отношений с ЕС.

### **Сложные переговоры о статусе североирландской границы**

С начала переговорного процесса между Лондоном и Брюсселем стали очевидны существенные противоречия в вопросе о статусе североирландской границы. Обе стороны решили в первую очередь согласовать условия брексита и только потом переходить к переговорам по будущим торговым соглашениям. Т. Мэй заявила, что Соединённое Королевство заинтересовано в сохранении «глубокого и особого партнёрства с ЕС»<sup>300</sup>.

Общей задачей Лондона и Брюсселя в переговорах по брекиту стало сохранение открытой североирландской границы для свободного перемещения людей, товаров и услуг и поддержания мира в регионе, который гарантировало Белфастское соглашение 1998 г. В то же время Великобритания должна была выйти из

---

<sup>297</sup> The Belfast Agreement. 10 April 1998.

<sup>298</sup> Brexit Countdown: Why is the Northern Ireland border question so hard? // BBC. URL: [bbc.com/news/uk-politics-42180074](https://www.bbc.com/news/uk-politics-42180074) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>299</sup> EU Referendum Results // BBC. URL: [bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>300</sup> Brexit: Theresa May eyes «special partnership» with EU // BBC. URL: [bbc.com/news/uk-politics-39416864](https://www.bbc.com/news/uk-politics-39416864) (дата обращения 10.09.2020).

Единого европейского рынка и Таможенного союза ЕС, что автоматически обязывало её изменить пограничный контроль на своей территории. За годы членства Великобритании в ЕС усилилась тесная интеграционная связь Северной Ирландии с Республикой Ирландия, которые сосуществовали друг с другом на одном острове и расширяли политическое, экономическое и культурное сотрудничество. Возникло единое иммиграционное пространство – свободное передвижение граждан через сухопутную границу происходило без паспортных проверок.

Североирландская дилемма неоднократно тормозила и ставила в тупик переговоры Лондона и Брюсселя по брекзиту. Большинство жителей Северной Ирландии на референдуме 2016 г. не поддержало выход Великобритании из состава ЕС (55,8% – «против»; 44,2% – «за») <sup>301</sup>, оставаясь верным идее европейской интеграции. Отметим, что политический ландшафт в регионе традиционно определяют две самые крупные местные партии – ДЮП и Шинн Фейн, которые представляют соответственно протестантские и католические общины. Британское правительство было вынуждено привлечь их к обсуждению, чтобы не осложнять переговоры с Евросоюзом.

Т. Мэй первоначально планировала провести жёсткую границу в Северной Ирландии после брекзита. Лондон и Брюссель обсуждали сразу несколько вариантов режима будущего пограничного режима. В первом случае предлагалось отодвинуть таможенные посты на несколько километров от установленной границы и ввести электронную процедуру контроля. Во втором случае – перенести таможенную границу в морские порты Ольстера или Дублина. Потребовалось больше полугода, прежде чем Т. Мэй и Еврокомиссия пришли к компромиссу. В декабре 2017 г. был составлен документ, который содержал принцип «согласования норм и правил» (англ. *regulatory alignment*). Формально это означало, что Северная Ирландия останется в законодательном поле ЕС, уже не являясь его членом. В ЕС использовали термин «*full alignment*» (рус. «полное согласование»), который означал, что Северная Ир-

---

<sup>301</sup> EU Referendum Results // BBC. URL: [bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results) (дата обращения 10.09.2020).

ландия будет следовать правилам Таможенного союза и внутреннего рынка ЕС<sup>302</sup>. От неё потребуется развивать торговое сотрудничество с Республикой Ирландия, поддерживать общенациональную экономику и соблюдать положения Белфастского соглашения 1998 г. Предполагалось создать особый пограничный кодекс и проводить совместные инспекции Великобритании и ЕС<sup>303</sup>. Таким образом, Лондон и Брюссель планировали избежать установления «жёсткой» границы в Северной Ирландии.

ДЮП отказалась признать этот план пограничного урегулирования. Т. Мэй пришлось пойти ей на уступки, чтобы не распускать правительство меньшинства, которое консерваторы сформировали с юнионистами после досрочных парламентских выборов в июне 2017 г. По настоянию лидера ДЮП А. Фостер, принцип «согласования норм и правил» заменили формулировкой «никаких новых административных барьеров» (no new regulatory barriers). Она означала, что после брекзита введение в Северной Ирландии установлений, отличных от применяемых в Соединённом Королевстве, возможно только с согласия Стормонта<sup>304</sup>. Ультиматум юнионистов снизил авторитет Т. Мэй в глазах еврокомиссаров и поставил под сомнение её способность заключать какие-либо соглашения по выходу из ЕС. Правительство Республики Ирландии также было разочаровано ходом переговоров между Лондоном и Брюсселем, потому что хотело получить твёрдые гарантии, что после брекзита не будет установлена «жесткая» граница. Первый министр Республики Ирландия Л. Варадкар заявил, что юнионисты не выражают мнение большинства жителей региона, которые на референдуме 2016 г. голосовали за то, чтобы остаться в ЕС<sup>305</sup>.

Партия Шинн Фейн была против соглашения Т. Мэй с юнионистами, поэтому указала, что любая сделка по выходу из Евро-

---

<sup>302</sup> *Охошин О.В.* Проблема североирландской границы: ящик Пандоры для Великобритании и ЕС // Пути к миру и безопасности. 2019. №1(56). С. 37.

<sup>303</sup> *Охошин О.В.* Брекзит чуть не «остановился» на североирландской границе // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018. №1. С. 107.

<sup>304</sup> *Ананьева Е.В.* Трилемма ирландской границы // РСМД. URL: [is.gd/XqWax6](http://is.gd/XqWax6) (дата обращения 05.05.2019).

<sup>305</sup> Leo Varadkar: «We need firm guarantees on no hard border» // BBC. URL: [bbc.com/news/world-europe-42225755](http://bbc.com/news/world-europe-42225755) (дата обращения 10.09.2020).

союза между Лондоном и Брюсселем должна быть одобрена Кабинетом министров Северной Ирландии и правительством Республики Ирландия. Лидер Шинн Фейн Мэри Лу Макдональд выступила за скорейшее проведение в регионе референдума о независимости, чтобы избежать негативных экономических последствий для Северной Ирландии в случае «жесткого» брексита<sup>306</sup>. Таким образом, можно отчетливо увидеть, что ведущие политические силы Северной Ирландии вкладывали совершенно разный смысл в сохранение открытой границы после брексита. Конечной целью юнионистов была защита суверенитета и территориальной целостности Соединённого Королевства, а националисты выступали за объединение региона с Республикой Ирландия и сохранение членства в ЕС. Противостояние между ними приняло затяжной характер на фоне политического кризиса в регионе, который сопровождался роспуском коалиционного правительства и продолжался с 2017 по 2020 г. Долговременное отсутствие исполнительной власти в Северной Ирландии сильно ударило по социальной и финансовой сферам, затруднило диалог с правительством Т. Мэй относительно будущего пограничного режима. В свою очередь, премьер-министр Республики Ирландия Л. Варадкар, обеспокоенный отсутствием решения по вопросу североирландской границы, пригрозил наложить вето на торговые переговоры по брекситу.

Переговорщики от Евросоюза изначально солидаризировались с позицией Республики Ирландия, которая входит в его состав. Глава Европейского совета Д. Туск заявил, что если предложение Великобритании не устроит ирландцев, то оно будет неприемлемым и для всего ЕС<sup>307</sup>. Брюссель пытался сохранить для Северной Ирландии особые экономические условия независимо от условий выхода Соединённого Королевства. Таким образом, он пытался решить сразу две задачи – во-первых, сохранить мир в Ирландии, чтобы не разжигать сепаратистские настроения в европейских регионах, которые стремились к независимости; во-вторых, спро-

---

<sup>306</sup> Irish nationalist Sinn Fein steps up calls for post-Brexit united Ireland // The Reuters. URL: [is.gd/uLccjy](https://www.reuters.com/article/uk-ireland-sinn-fein/ireland-nationalist-sinn-fein-steps-up-calls-for-post-brexit-united-ireland-idUKKCN1ZG001) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>307</sup> Brexit offer «must be acceptable to Ireland» // BBC. URL: [bbc.com/news/world-europe-42202830](https://www.bbc.com/news/world-europe-42202830) (дата обращения 10.09.2020).

воцировать Лондон идти на уступки в переговорах о будущих торговых отношениях с ЕС.

В этой непростой ситуации Т. Мэй в июле 2018 г. разработала Чекерский план, в котором содержались новые принципы таможенного регулирования в Северной Ирландии после брекзита. Она предложила создать зону свободной торговли с ЕС и составить перечень сельскохозяйственных и промышленных товаров, которые не затронут торговые ограничения. Предполагалось, что Великобритания будет устанавливать собственные тарифы на импорт и европейские тарифы на экспорт в ЕС. В результате, с одной стороны, не нужно будет проводить «жесткую» границу, которая опасна для мирного процесса в Северной Ирландии, а с другой стороны, можно создать «общую таможенную зону» Великобритании и ЕС<sup>308</sup>. Фактически Лондон стремился к особому таможенному законодательству, позволяющему торговлю с Евросоюзом в рамках правил ЕС, одновременно сохраняя за собой право заключать торговые договоры с третьими странами<sup>309</sup>.

Т. Мэй предполагала, что её план поможет быстрее решить пограничный вопрос, в то время как представители ЕС предлагали его просто «заморозить», пока не будет выработан удобный всем компромисс. Затем британское правительство опубликовало «Белую Книгу», которая дополнила Чекерский план. В ней предлагалось решить проблему таможенных проверок за счёт применения схемы «доверенных трейдеров» – частных фирм-поставщиков, которые будут заниматься транспортировкой товаров через североирландскую границу<sup>310</sup>. Британские таможенные власти могли бы тогда электронным способом отслеживать и декларировать товары, поставляемые «доверенными трейдерами», а те оплачивали бы тарифы в странах конечного назначения и гарантировали бы соблюдение европейских стандартов качества.

Чекерский план Т. Мэй был холодно встречен представителя-

---

<sup>308</sup> Brexit explained: What is Theresa May's Chequers plan? // The Irish Times. URL: [is.gd/tZJPp1](https://www.irishtimes.com/news/politics/ireland/brexit-explained-what-is-theresa-mays-chequers-plan-2018-07-12) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>309</sup> Годованюк К.А. Вторая годовщина референдума в Великобритании // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №4. С. 110.

<sup>310</sup> The future relationship between the United Kingdom and the European Union. White Paper, 12 July 2018. URL: [bit.ly/37cNQOJ](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/689102/white_paper_on_the_future_relationship_between_the_united_kingdom_and_the_european_union_12_july_2018.pdf) (дата обращения 10.09.2020).

ми ЕС. В будущем он мог подорвать единый рынок, так как нарушает четыре базовых принципа ЕС – свободное перемещение товаров, услуг, людей и капитала. Кроме того, по мнению Брюсселя, британские компании могли бы иметь конкурентные преимущества, потому что выполняли бы требования ЕС, которые касались только экспорта товаров, но не услуг. Главный переговорщик Евросоюза по вопросу брекзита М. Барнье<sup>311</sup> заявил, что если Брюссель разрешит Лондону навязывать ему свои правила, то любые третьи страны смогут требовать таких же льгот.

На неформальном саммите в Зальцбурге в сентябре 2018 г. лидеры ЕС отвергли Чекерский план, потому что, по их мнению, он позволял Великобритании изменять в своих интересах европейское законодательство. Д. Туск заявил, что предложения Т. Мэй не устраивают страны ЕС по экономическим причинам. Британской стороне дали месяц на формулирование новых предложений. При этом ЕС так и не выдвинул альтернативу Чекерскому плану, что предоставило Т. Мэй повод обвинить европейских лидеров в «неуважении к Соединённому Королевству»<sup>312</sup>.

К саммиту ЕС, который состоялся в октябре 2018 г., Т. Мэй так и не смогла разработать новый план по решению пограничного вопроса в Северной Ирландии. Казалось, что Великобритании и ЕС придётся готовиться к «выходу без сделки». Тем не менее, на специальном саммите ЕС в ноябре 2018 г. в ходе напряжённых переговоров с 27 странами ЕС были утверждены проект соглашения о брекзите и Политическая декларация, которая должна регулировать будущие отношения между Лондоном и Брюсселем. В соглашении было указано, что Великобритании будет предоставлен переходный период продолжительностью в 21 месяц с момента выхода из состава ЕС. Чтобы избежать установления «жесткой» границы в Северной Ирландии, был предложен режим «бэкстопа»: Великобритания остаётся в Таможенном союзе и Едином

---

<sup>311</sup> Мишель Барнье – Еврокомиссар по внутреннему рынку (2010–2014), министр иностранных дел Франции (2004–2005). С 2016 г. представитель переговорной группы по вопросу брекзита.

<sup>312</sup> Theresa May savages EU for a lack of respect and warns she won't cave over Brexit after her Chequers plan was mauled in Salzburg // The Sun. URL: [is.gd/7jYMc7](https://www.thesun.com/news/politics/theresa-may-savages-eu-for-a-lack-of-respect-and-warns-she-won-t-cave-over-brexit-after-her-chequers-plan-was-mauled-in-salzburg-1.1111111) (дата обращения 10.09.2020).

европейском рынке, пока не закончится переходный период, в течение которого Лондон и Брюссель смогут выработать общие меры пограничного регулирования. Проблема заключалась в том, что если обе стороны до конца 2020 г. не смогут решить североирландский пограничный вопрос, то Великобритания рискует навсегда остаться в ЕС.

Чтобы соглашение о брекзите вступило в силу, Т. Мэй необходимо было одобрить его в британском парламенте. Условия соглашения не устроили ни сторонников, ни противников брекзита. Премьер-министр подверглась жёсткой критике. Лейбористы, либерал-демократы, ШНП, ДЮП и многие консерваторы заявили, что не станут голосовать за него в парламенте<sup>313</sup>. Чтобы заручиться общественной поддержкой, Т. Мэй выступила с открытым письмом к нации, в котором сообщала, что сделка с ЕС будет отвечать интересам британского народа.

Противостояние с парламентариями приняло затяжной характер. Три раза политик безуспешно пыталась утвердить проект соглашения о брекзите в Палате общин. Это было связано с тем, что режим «бэкстопа» оставлял Великобританию под юрисдикцией Суда ЕС и ограничивал её свободу торговли. Брюссель пошёл лишь на одну уступку: в соглашение о брекзите было внесено дополнение, которое снизило риски Великобритании остаться в Таможенном союзе на неопределённый срок без права одностороннего выхода из него<sup>314</sup>. Лондон и Брюссель договорились совместно разработать такие механизмы проверок товаров, пересекающих североирландскую границу, которые сохраняют её прозрачность. Осознавая, что британскому премьер-министру не удаётся победить в противостоянии с парламентом, представители ЕС решили предоставить Великобритании отсрочку до 31 октября 2019 г., при этом страна могла выйти из ЕС раньше, если Палата общин утвердила бы соглашение о брекзите. Т. Мэй так и не смог-

---

<sup>313</sup> EU leaders agree UK's Brexit deal at Brussels summit // BBC. URL: [bbc.com/news/uk-46334649](https://www.bbc.com/news/uk-46334649) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>314</sup> Instrument relating to the agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. 11 March 2019. URL: [is.gd/a6zmd9](https://is.gd/a6zmd9) (дата обращения 10.09.2020).

ла выработать компромисс, который устроил бы депутатов британского парламента и членов правительства. Политическая популярность премьер-министра стремительно падала, что в итоге и предопределило её отставку в июне 2019 г.

Сменивший Т. Мэй на посту премьер-министра Б. Джонсон консолидировал британское правительство, сформировав свой Кабинет министров из убеждённых евроскептиков (С. Джавид, Д. Рааб, М. Гоув). Чтобы обеспечить поддержку ДЮП в парламенте, он пообещал А. Фостер, что «не будет нейтральным» в отношении территориальной целостности Соединённого Королевства, защитит Белфастское соглашение и не поддержит идею объединения Ирландии, которую продвигала Шинн Фейн<sup>315</sup>. Б. Джонсон планировал расстаться с ЕС по своему сценарию – завершить брекзит любой ценой до 31 октября 2019 г., даже если Великобритания пришлось бы выйти из Евросоюза без торгового соглашения. Вместо режима «бэкстопа», который не устраивал британских парламентариев, он предложил другое решение – создать две границы на территории Северной Ирландии: регуляторную (с остальными частями Соединённого Королевства) и таможенную (с Республикой Ирландия)<sup>316</sup>. Согласно плану Б. Джонсона, регион должен был выйти из Таможенного союза, но остаться внутри единого рынка ЕС до 2025 г. По истечении этого срока Североирландская Ассамблея должна определиться – продлевать ли дальше такой формат отношений или нет. Б. Джонсон планировал, что совместный пограничный контроль Великобритании и ЕС будет опираться на единую электронную базу данных и оптимизированную таможенную систему.

Сначала план британского премьер-министра вызвал неоднозначную реакцию представителей ЕС. Глава Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер положительно оценил его, отметив, что он учитывает итоги референдума 2016 г. и миротворческого процесса в Северной Ирландии после Смуты<sup>317</sup>. В то же время премьер-министр Ир-

---

<sup>315</sup> *Ананьева Е.В.* Первое поражение Бориса Джонсона // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019. №4. С. 84.

<sup>316</sup> Explanatory Note: UK proposals for an amended Protocol on Ireland/Northern Ireland. URL: [bit.ly/3j41q93](https://bit.ly/3j41q93) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>317</sup> Brexit: New UK plan for Northern Ireland to stay in single market // BBC. URL:

ландии Л. Варадкар выразил опасения, что им придётся строить больше таможенных постов и отказаться от свободной границы в будущем. В целом Брюссель получил преимущества по итогу переговоров с Лондоном – правовое регулирование ЕС в Северной Ирландии сохранялось после брекзита.

Б. Джонсон в отличие от Т. Мэй предложил компромиссное решение, которое устроило британских евроскептиков и североирландских юнионистов – Великобритания окончательно покидала Таможенный союз и единый рынок ЕС, а ДЮП получила право вето на голосовании в Североирландской Ассамблее по вопросу пограничного контроля, если в будущем он будет противоречить интересам Соединённого Королевства. В октябре 2019 г. на саммите ЕС план Б. Джонсона, который вошёл в новое соглашение о брекзите, был единогласно одобрен, потому что позволял оставить Северную Ирландию «воротами» в европейскую таможенную зону, а Великобритания взяла обязательство сама взимать в пользу Евросоюза пошлины с товаров, которые направлялись на его территорию. Для региона оставили «ограниченный» набор правил Единого рынка ЕС (о санитарном и ветеринарном контроле, государственной поддержке компаний, налоге на добавленную стоимость).

Итак, Б. Джонсону с большим трудом удалось убедить большинство депутатов в Палате общин поддержать его инициативу о проведении досрочных парламентских выборов в декабре 2019 г. В итоге консерваторы одержали на них убедительную победу (365 из 650 мест) и сформировали правительство большинства<sup>318</sup>. Этот политический манёвр позволил Б. Джонсону одобрить соглашение о брекзите в обеих палатах британского парламента и закрыть вопрос о его дальнейшем переносе. 31 января 2020 г. Великобритания вышла из состава ЕС, членом которого она была почти полвека. Начался новый этап переговоров между Лондоном и Брюсселем, которые перешли от североирландской дилеммы к определению принципов и содержания будущего торгового соглашения.

---

bbc.com/news/uk-politics-49909309 (дата обращения 10.09.2020).

<sup>318</sup> Results of the 2019 General Election. BBC. URL: [bbc.com/news/election/2019/results](https://www.bbc.com/news/election/2019/results) (дата обращения 10.09.2020).

## Таможенное соглашение

Нельзя сказать, что вопрос таможенного регулирования на североирландской границе после брекзита был решён. Лондон и Брюссель снова отложили его до конца переходного периода, надеясь, что итоги переговоров лучше прояснят ситуацию и обозначат конкретный план действий. Тем не менее, между Великобританией и ЕС сохранился целый комплекс разногласий, который может привести к полному разрыву отношений и «жёсткому» брекзиту. В Политической декларации, подписанной обеими сторонами в октябре 2019 г., содержится обоюдное обязательство обеспечить свободную торговлю и честную конкуренцию, права потребителей, наёмных работников и работодателей, а также соответствие производства экологическим требованиям<sup>319</sup>.

Переговорщики от Брюсселя настаивали, чтобы в договор о будущих отношениях был обязательно включён пункт о «равных условиях игры» (англ. level playing field) – соблюдение честной экономической конкуренции на основе правил ЕС. Британская сторона считает, что Евросоюз своим требованием напрямую посягает на суверенитет Соединённого Королевства и противоречит самой идее брекзита. Вместо этого Лондон предложил подписать общий договор о свободной торговле и полностью отказаться от импортных тарифов и квот, а также заключить ряд отраслевых договоров (об авиации, рыболовстве, энергетике и т.д.).

Пандемия коронавируса, которая обрушилась на Великобританию в январе 2020 г., привела к кризисным явлениям в экономике страны и затормозила переговоры о торговых отношениях с ЕС. Правительство Б. Джонсона не сразу оценило масштаб угрозы и несвоевременно на неё отреагировало. Комитет по чрезвычайным ситуациям заявил, что страна готова к любому заболеванию, но в конце марта правительство всё-таки было вынуждено объявить ограничительные меры, упустив время в борьбе с эпидемией. Великобритания вошла в первую тройку европейских стран по самому большому количеству, заболевших коронавирусом. Если сравнивать экономический ущерб, который пандемия COVID-

---

<sup>319</sup> Revised Political Declaration. URL: [bit.ly/2T1ysMt](https://bit.ly/2T1ysMt) (дата обращения 10.09.2020).

19 нанесла британской экономике, то он больше, чем у ведущих государств – членов ЕС. За полгода (февраль-июнь 2020 г.) ВВП Великобритании упал на 22,1% (Франции – на 18,9%, Италии – 17,1%, Германии – 11,9%)<sup>320</sup>. В этих тяжёлых условиях британскому правительству пришлось одновременно столкнуться с усилением регионального сепаратизма, который вызвал обеспокоенность граждан будущей рецессией, ростом безработицы и перспективой срыва торгового соглашения с Евросоюзом. По прогнозу Банка Англии, объём прямых инвестиций в Соединённое Королевство из ЕС, в случае «жёсткого» брекзита сократится на 20% к 2023 г.<sup>321</sup>

В Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе сильнее стало проявляться недовольство несвоевременными действиями центральной власти на фоне увеличения масштабов эпидемии. В экстренной ситуации региональные правительства получили дополнительные полномочия для борьбы с распространением заболевания и продемонстрировали расхождение с официальной линией Лондона – ввели на своей территории собственные административные ограничения во время действия режима самоизоляции, а также отказались согласованно его отменять. Этот прецедент наглядно демонстрирует определённую тенденцию, которая снова проявится, если будет реализован сценарий «жёсткого» брекзита. Жители регионов захотят воспользоваться своим правом на самоопределение, которое закреплено в британском законодательстве, касающемся деволюции.

В Шотландии вопрос о независимости уже ставился на повестку дня в 2014 г., когда там был проведён соответствующий референдум. Несмотря на то что его результаты (55,3% – «против»; 44,7% – «за») <sup>322</sup> разочаровали шотландских националистов, возглавляющих местное правительство с 2007 г., они намерены про-

---

<sup>320</sup> UK officially in recession for first time in 11 years // BBC. URL: [bbc.com/news/business-53748278](https://www.bbc.com/news/business-53748278) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>321</sup> EU withdrawal scenarios and monetary and financial stability. Bank of England response to the House of Commons Treasury Committee, November 2018. P. 50. URL: [service.betterregulation.com/document/357268](https://www.bankofengland.co.uk/document/357268) (дата обращения 10.09.2020).

<sup>322</sup> Scottish independence referendum 2014 results // BBC. URL: [bbc.com/news/events/scotland-decides/results](https://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results) (дата обращения 10.09.2020).

вести его повторно, чтобы избежать последствий «жесткого» брекзита. Среди валлийцев сепаратистские настроения распространяет Партия Уэльса, которая требует создания независимого государства. В 2019 г. она объявила о своём намерении учредить комиссию, которая оценит торгово-экономические перспективы выхода региона из состава Соединённого Королевства. В Северной Ирландии рупором сепаратизма традиционно остаётся Шинн Фейн, которая целенаправленно стремится объединить регион с соседней Республикой Ирландия. В годы Смуты она прибегала для этого к террористическим методам, а в настоящее время – к мирным. Католическая община, интересы которой представляет Шинн Фейн в Северной Ирландии, за последние два десятилетия стабильно росла и сравнялась по численности с местными протестантами. В будущем она продолжит расширять электоральную базу Шинн Фейн, которая обращается к национальному самосознанию и общему историческому прошлому ирландцев, проживающих по обе стороны границы.

Следует добавить, что тяжёлые экономические последствия пандемии коронавируса в Северной Ирландии сыграли на руку Шинн Фейн, усилившей критику центрального правительства за несвоевременные меры реагирования на экстренную ситуацию и приближение перспективы «жесткого» брекзита, который приведёт к продолжительной рецессии в регионе. По оценкам экспертов из Института Фрейзера Алландера, во втором квартале 2020 г. ВВП Северной Ирландии упал на 20,8%. Сокращение произошло, прежде всего, в сферах гостиничного бизнеса и общественного питания (93,3%), услуг (43,1%), транспортировки и хранения товаров услуг (37,7%), строительства (36,5%)<sup>323</sup>. Министерство экономики Северной Ирландии объявило, что по самым скромным прогнозам к концу 2020 г. придётся выплатить не менее 100 тыс. пособий по безработице, в то время как уже в августе почти 330 тыс. местных рабочих были вынуждены получать финансовую поддержку от Казначейства Соединённого Королевства, которую оно планирует завершить к октябрю 2020 г. Таким образом, ре-

---

<sup>323</sup> The impact of Covid-19 on the NI economy: modelled results for Q2 2020. URL: [bit.ly/33VUMxg](http://bit.ly/33VUMxg) (дата обращения 10.09.2020).

гион столкнётся с недостатком денежных средств, необходимых для преодоления кризиса, что приведёт к новым разногласиям между центром и регионом.

Б. Джонсон создал новый повод для раздора с националистами в Северной Ирландии, когда в сентябре 2020 г. его правительство опубликовало законопроект, в котором допускает уклониться от исполнения взятых страной обязательств перед ЕС по соглашению о брекзите в случае провала торговых переговоров<sup>324</sup>. Фактически, это означает грубое нарушение международного права и подрыв доверия к британским политическим институтам. Утверждение такого законопроекта не только ухудшит и без того сложные отношения с ЕС, но и аннулирует все совместные договорённости по урегулированию североирландского пограничного вопроса. На фоне мирового экономического кризиса, вызванного пандемией коронавируса, и наметившегося тупика в переговорах по брекзиту кельтские регионы могут сделать выбор в сторону независимого существования, если Соединённое Королевство покажется им бесперспективным интеграционным объединением, неспособным отвечать на глобальные вызовы современности.

## **Выводы**

За весь период нахождения Соединённого Королевства в составе ЕС внутри британского общества и правительства не утихали споры между евроскептиками и еврооптимистами о целесообразности выхода из объединения. Со временем большая часть жителей Туманного Альбиона стала расценивать вмешательство Евросоюза в их политическую и правовую систему как посягательство на свой суверенитет. Первоначально никто не мог предположить, что брекзит вызовет множество противоречий, оставит после себя нерешённые вопросы, приведёт к противостоянию законодательной и исполнительной власти в стране и кризису идеи евроинтеграции. Несмотря на разногласия политического характера между Великобританией и Евросоюзом, до брекзита у них

---

<sup>324</sup> Government admits new Brexit bill «will break international law» // The Guardian. URL: [bit.ly/3dA5VHC](https://bit.ly/3dA5VHC) (дата обращения 10.09.2020).

сохранялись прочные экономические связи, разрывать которые оказалось крайне болезненно. Обе стороны должны были срочно выработать компромиссные решения и новые принципы сотрудничества, при этом опираясь на приобретённый ранее опыт взаимодействия. Камнем преткновения в переговорах по выходу из ЕС стал вопрос о будущем статусе североирландской границы, которая, согласно Белфастскому соглашению 1998 г., должна оставаться открытой, чтобы гарантировать мир после кровопролитного конфликта между ирландскими католиками и протестантами.

Экономика Северной Ирландии за последние два десятилетия мирного развития прочно срослась с хозяйственной структурой соседней Республики Ирландия – членом ЕС. Регион пользовался всеми преимуществами евроинтеграции, пока Соединённое Королевство находилось в составе Евросоюза. Ему будет сложно отказаться от европейских субсидий и инвестиций, которые поддерживали его экономику долгие годы наравне с усилиями британского правительства. Отсутствие в обозримом будущем явных преимуществ брекзита активизировало в Северной Ирландии общественно-политическую дискуссию об объединении всего острова, которая оказалась созвучна традиционной риторике набирающей популярность партии Шинн Фейн. Пандемия коронавируса, сулившая региону затяжную рецессию, придала новый импульс росту сепаратистских настроений на фоне недовольства ирландцев действиями правительства Б. Джонсона.

Североирландский вопрос – это яркий пример того, как отсутствие общего понимания этнорегиональной специфики может угрожать любому интеграционному объединению и создавать трудности для выстраивания глобальных партнёрств на принципах взаимной ответственности. Северная Ирландия в связи с незавершённостью формирования новых принципов сотрудничества между Соединённым Королевством и ЕС столкнулась с необходимостью определять новый вектор своего развития.

Опыт ЕС, приобретённый в процессе решения сложной дилеммы о пограничном статусе Северной Ирландии, будет ценным для ЕАЭС в рамках урегулирования межэтнических конфликтов, которые неоднократно возникали (или приобрели латентную форму) на постсоветском пространстве. Согласованные усилия госу-

дарств ЕАЭС, действующих на наднациональном уровне, подкреплённые соответствующей правовой базой, способны понизить потенциал этнорегионального сепаратизма.

Брекзит наглядно продемонстрировал, что отсутствие такого механизма выхода государства из интеграционного объединения, который обязательно учитывал бы характер сложившихся на его территории межнациональных отношений, может привести к формированию открытых очагов напряжённости, которые будут угрожать стабильному экономическому сотрудничеству. Поэтому одной из задач по укреплению ЕАЭС на современном этапе должно стать совершенствование правовой базы для эффективного урегулирования пограничных и межэтнических конфликтов на наднациональном уровне, что позволило бы избежать такого сложного узла противоречий как в переговорах Великобритании и ЕС о таможенном режиме в Северной Ирландии.

## ГЛАВА 12. МНОГОВЕКТОРНАЯ ПОЛИТИКА АРМЕНИИ: «ИНТЕГРАЦИЯ ИНТЕГРАЦИЙ?»

Позиция малых государств в интеграционных проектах зачастую в академической литературе раскрывается как вопрос безусловного выбора «старшего» партнёра: малые государства не обладают значительным военным, экономическим потенциалом и не позиционируют себя в качестве глобальных держав, а значит, должны примкнуть к той или иной глобальной силе. В случае Армении речь идёт о выборе между ЕС и Россией. Так, в научных статьях российских и зарубежных авторов восприятие европейского и евразийского проектов как конкурирующих объясняется рядом причин, среди которых: участие страны в программе «Восточное партнёрство» как шаг к потенциальному вступлению в ЕС, предполагаемый в связи с этим антироссийский характер программы<sup>325</sup>; отсутствие каких-либо значимых экономических причин к членству в Евразийском экономическом союзе, его политическая обоснованность; фактическое вступление в Евразийский экономический союз Нагорного Карабаха, не имеющего таможенной границы с Арменией, что расценивают как очередное подтверждение стратегической значимости России как гаранта её безопасности<sup>326</sup>.

В краткосрочной перспективе общая ситуация в регионе действительно не предполагает широкой палитры возможностей для многовекторной внешней политики Армении. Она существует в условиях энергетической зависимости, изоляции от программ регионального сотрудничества, постоянного риска военного обострения нагорно-карабахского конфликта. В 1997 г. с Россией заключён договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи. Следуя закреплённым в нём договорённостям, в Армении функционируют российские военные базы, два государства сотрудни-

---

<sup>325</sup> Арутюнян О.В. Армения между Россией и ЕС // Вестник Волгоградского государственного университета. 2011. №1(19). С. 160-163.

<sup>326</sup> Минасян С. Армения держит баланс // Понарс Евразия. Аналитическая записка №377, 2015.

чают в проведении военно-технической политики, политике в сфере экспорта и импорта военных технологий и оружия. В случае вооружённого нападения на одну из сторон, они будут исходить из принципа совместной эксплуатации объектов оборонного значения<sup>327</sup>. Документ фиксирует важность проведения экономических реформ, углубление экономической интеграции, создание условий для формирования общего экономического пространства. Таким образом, цель широкого институционального сближения с Россией была поставлена ещё при подписавшем договор первом президенте Республики Левоне Тер-Петросяне. В том, что Армения продолжает сотрудничество с Россией, считая её важным стратегическим партнёром, существует преемственность и тех лет, когда страна только обрела независимость.

Тем не менее, можно наблюдать, как страна в последние годы успешно интегрировалась в европейские структуры. В 1999 г. она подписала Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве с ЕС, которое в 2017 г. было заменено Всеобъемлющем и расширенным партнёрским соглашением между ЕС и Арменией. С 2004 г. она участвует в Европейской политике соседства, а с 2009 г. – в программе «Восточное партнёрство». Армения состоит в Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), вместе с тем поддерживая отношения с НАТО, в частности, участвуя в миротворческих миссиях в Косово и Афганистане. С 2002 г. страна входит в программу «Партнёрство ради мира», ставящую своей целью не только сотрудничество в оборонной сфере, но и взаимодействие в сфере правовых реформ, противодействие терроризму и борьбу с коррупцией.

Сегодня к целям внешней политики страны относятся: упрочнение международного авторитета Республики Армения, повышение степени международной интегрированности государства, сохранение идентичности армянства<sup>328</sup>. Политические деятели Армении, независимо от своих идеологических воззрений, склонны

---

<sup>327</sup> Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Армения // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №51. С. 6274.

<sup>328</sup> Стратегия национальной безопасности Республика Армения. URL: [mfa.am/filemanager/Statics/Doctrinerus.pdf](http://mfa.am/filemanager/Statics/Doctrinerus.pdf) (дата обращения 05.06.2019).

придерживаться этой повестки (подчёркивая важность мирного решения карабахского конфликта, признания армянского геноцида как преступления против человечности) и используют для этого все доступные им международные каналы коммуникации и лоббирования своих интересов. С вступлением в должность премьер-министра Никола Пашиняна в общении с международными партнёрами ещё сильнее утвердился аргумент о том, что «Армения не будет находиться под чьим-либо влиянием», несмотря на стремление к сотрудничеству как с ЕС, так и с Россией<sup>329</sup>. Это смелое заявление для небольшого государства, находящегося в неблагоприятных геополитических условиях. Вместе с тем внезапный отказ Армении от подписания Соглашения об ассоциации с ЕС в 2013 г. свидетельствует о том, что единообразные форматы сотрудничества не могут быть приняты всеми странами-партнёрами, а интеграция требует более гибкого подхода, учитывающего фактор внутренней политической ситуации, интересы других игроков. Малые государства даже в условиях экономической и внешнеполитической зависимости способны продвигать свою собственную повестку в пределах доступного им пространства маневрирования. Связано это, прежде всего, с тем, что многовекторность в этом случае – единственно доступный способ диверсификации рисков, связанных с экономической и политической зависимостью от единственного партнёра.

Как результат, именно Армения приводится в качестве примера страны, сочетающей евразийскую и европейскую интеграцию. Используется обозначение «разумная европеизация»<sup>330</sup>, подразумевающее объединение выгод как членства в Евразийском союзе, так и заключения обновлённого соглашения с ЕС. При этом российским интересам в таком балансировании якобы ничего не угрожает: соглашение с ЕС практически не коснулось экономической сферы, теперь регламентированной в рамках членства в Евразийском экономическом союзе. Тем не менее, к этому опыту

---

<sup>329</sup> Пашинян назвал приоритеты внешней политики Армении // DW. URL: [dw.com/ru/пашинян-назвал-приоритеты-внешней-политики-армении/a-46671030](http://dw.com/ru/пашинян-назвал-приоритеты-внешней-политики-армении/a-46671030) (дата обращения 05.06.2019).

<sup>330</sup> *Девятков А.В.* Ассоциация Lite: армянская версия «интеграции интеграций». URL: [is.gd/1hSdS8](http://is.gd/1hSdS8) (дата обращения 05.06.2019).

вряд ли применимо обозначение «интеграция интеграций»: оба проекта развиваются параллельно друг другу, но взаимодействия между Евразийским экономическим союзом и Европейским союзом не происходит. Основная причина заключается в кризисе российско-европейских отношений, отсутствии какого-либо экспертного диалога по этому вопросу на уровне ведомств и политических лидеров.

### **Интеграция как проект модернизации**

Вступление в интеграционные группировки для малых стран – возможность использования внешних ресурсов для модернизации политических и экономических институтов. Речь идёт как о консультативной помощи, так и о непосредственно финансовой поддержке в самых разных сферах развития, включая малый и средний бизнес, систему образования, культурные связи. В долгосрочной перспективе проекты европейской и евразийской интеграции как проекты политической и институциональной модернизации отличаются концептуально. Это, в частности, отражается в армянском политическом дискурсе. В публичных заявлениях армянских политиков ЕС воспринимается как локомотив модернизации, а Россия указывается как стратегический партнёр и гарант безопасности. В то время как первый не обладает какими-либо существенными инструментами по обеспечению безопасности в регионе и акцентирует посредническую роль других международных организаций (как Минская группа ОБСЕ в случае карабахского конфликта), вторая не предлагает никакой программы и модели развития, полагаясь на военно-стратегическое сотрудничество и предполагаемую общность исторических судеб обеих стран<sup>331</sup>.

Европейский проект претендует не только на сотрудничество с Арменией как таковое, но также на признание его другими акторами в качестве глобального игрока, способного предложить универсальную модель роста и развития. Сотрудничество со страна-

---

<sup>331</sup> Айвазян А.С., Петрова И.Е. Нормативная сила ЕС в Армении: факторы восприятия // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т.62. №4. С. 91-102.

ми-соседями отсылает к ценностям достижения демократии, стабильности и безопасности, лежащих в основе истории образования самого Европейского союза. Соглашение о сотрудничестве Армении и ЕС, как и большинство соглашений со странами-партнёрами, сопровождается преамбулой, заявляющей о важности фундаментальных свобод и прав человека, развитии демократии и рыночной экономики. Основополагающая глава соглашения касается политического диалога и реформ: речь идёт о развитии и консолидации демократических институтов, верховенства закона, реформе правосудия, повышении эффективности правоприменения<sup>332</sup>.

С другой стороны, в публикациях некоторых западных авторов имела место позиция, что взаимодействие с Россией служит препятствием к распространению демократических ценностей в странах – соседях ЕС<sup>333</sup>. Такая точка зрения подразумевает, что внешняя политика ЕС как нормативной силы, способствующей распространению демократических норм и открытого рынка, противостоит геополитическому подходу российской стороны, воспринимая пространство соседства как сферу своего влияния. В общественном восприятии в Армении и в армянской медиа-среде также присутствует мнение о том, что сотрудничество с Россией противоречит общему направлению по сближению с европейской цивилизацией и принятию европейских ценностей. В частности, упоминается роль российских СМИ в формировании негативного отношения к западным партнёрам; искусственно навязываемый как Россией, так и ЕС подход «или-или» к выбору приоритетного внешнеполитического вектора, подразумевающий безальтернативный выбор между взаимодействием с Россией и интеграцией с ЕС<sup>334</sup>. Несмотря на отсутствие какой-либо формаль-

---

<sup>332</sup> ANNEX 1 to the Joint Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part and the Republic of Armenia, of the other part, Interinstitutional file 2017/0238 (NLE), Brussels, 25 September 2017.

<sup>333</sup> *Medico N. D.* A Black Knight in the Eastern Neighbourhood? Russia and EU Democracy Promotion in Armenia and Moldova / EU Diplomacy papers, College of Europe, 2014.

<sup>334</sup> Ереванский пресс-клуб. Интеграционная политика Армении URL: [ypc.am/upload/Analytical%20Pieces%205%20rus\(2\).pdf](http://ypc.am/upload/Analytical%20Pieces%205%20rus(2).pdf) (дата обращения 05.06.2019).

но закреплённой ценностной повестки в учредительных документах Евразийского экономического союза, некоторыми армянскими исследователями выдвигается тезис о конкуренции консервативных подходов, применяемых российской стороной, и идеологической системы либерализма<sup>335</sup>. Подобная точка зрения присутствует и в исследованиях, касающихся «мягкой силы» России в странах Южного Кавказа: в них идейная составляющая внешней политики России описывается как государство-центричная, ориентированная на защиту суверенности, невмешательства во внутренние дела стран-соседей<sup>336</sup>. В этом отношении в информационном поле оба интеграционных проекта наделены идеологической составляющей, так или иначе создающей контекст взаимоотношений. Взаимодействие ЕС в этих рамках означает приверженность к открытости, рыночной экономике, демократическим ценностям; сотрудничество с Россией – утверждение автономности, закрытой модели экономики, консервативных социальных ценностей. У обеих этих моделей находятся как сторонники, так и противники, но вместе они вряд ли сочетаемы.

Содержательно сотрудничество ЕС и Армении в 2017–2020 гг. сфокусировано на следующих направлениях: экономическое развитие и развитие рынка – 35% финансирования; усиление институтов и надлежащего управления – 15%, развитие инфраструктуры, энергетической эффективности, защита окружающей среды – 15%, мобильность и контакты между людьми – 15%, развитие компетенций, организационной инфраструктуры, стратегическая коммуникация – 15%, развитие гражданского общества – 5%. Всего выделено 160 млн евро<sup>337</sup>. Среди проектов, поддержанных ЕС, – проект регионального развития, осуществляемый и финансируемый совместно с правительством Армении, в рамках которого предусмотрена программа содействия реформам по децен-

---

<sup>335</sup> *Енгоян А.П.* Политико-идеологические и цивилизационные аспекты формирования Евразийского союза // *Евразийская перспектива Армении: региональные и глобальные вызовы.* Ереван: Издательство ЕГУ. 2015. С. 40-47.

<sup>336</sup> *Kornilov A., Makarychev A.* Russia's soft power in the South Caucasus: discourses, communication, hegemony // *Religion, Nation and Democracy in the South Caucasus.* London: Routledge, 2014. P. 238-254.

<sup>337</sup> Delegation of the European Union to Armenia URL: [eeas.europa.eu/delegations/armenia/896/armenia-and-eu\\_en](http://eeas.europa.eu/delegations/armenia/896/armenia-and-eu_en) (дата обращения 05.06.2019).

трализации, развитию местного самоуправления, осуществляется консультационная помощь, проводятся тренинги<sup>338</sup>. ЕС вкладывает средства в проекты, нацеленные на развитие локальных сообществ<sup>339</sup>, участие граждан и молодых специалистов в управлении<sup>340</sup>.

Основным документом, обосновывающим оказание технической, финансовой, гуманитарной и иной помощи странам-соседям со стороны РФ, является Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. Её декларируемая цель – устойчивое социально-экономическое развитие государств-партнёров как необходимого элемента коллективной безопасности, а нормативный базис включает в себя устав ООН. Тем не менее, органы федеральной власти оказывают помощь в соответствии с отдельными решениями правительства РФ, это сотрудничество закреплено в ряде программ<sup>341</sup>. Основные приоритеты включают в себя преимущественно социально-экономическую повестку взаимодействия: борьбу с энергетической бедностью, укрепление национальных систем здравоохранения и социальной защиты, повышение доступности и качества образования и др. Однако в ней также упомянуто и развитие политических институтов, а именно поддержка развития институтов демократического общества. Концепция ставит задачу демократизации системы международных отношений, в отличие от аналогичных программ Европейского союза, в большей степени направленных на внутренние изменения в странах. Помимо межведомственного сотрудничества и межправительственных комиссий, Россия опосредованно участвует в деятельности организаций системы ООН, благоприятствуя социально-экономическому развитию Армении. Программы развития, поддерживаемые ЕС, проработаны значительно детальнее: в них определены приорите-

<sup>338</sup> EU4Regions: Support to Regional Development Policy in Armenia. PRDP project URL: [is.gd/c9tQVx](http://is.gd/c9tQVx) (дата обращения 05.06.2019).

<sup>339</sup> Citizens Voice and Actions on Local Development in Consolidated Communities in Armenia URL: [is.gd/iDWpLe](http://is.gd/iDWpLe) (дата обращения 05.06.2019).

<sup>340</sup> EU Supports Projects Encouraging Citizens' and Young Specialists' Participation in Governance URL: [is.gd/TmKJbv](http://is.gd/TmKJbv) (дата обращения 05.06.2019).

<sup>341</sup> Указ Президента Российской Федерации от 20.04.2014 г. №259 URL: [kremlin.ru/acts/bank/38334](http://kremlin.ru/acts/bank/38334) (дата обращения 05.06.2019).

ты, разработаны действующие механизмы, они направлены на более широкое сотрудничество, включая не только экономическую сферу, но и широкий спектр образовательных и научных программ. В то время как для ЕС поддержка институциональных реформ в странах-соседях очень важна, для России она не первостепенна: преимущество отдано вопросам безопасности и экономики. Отчасти меньшая приоритетность кооперации в других сферах связана с восприятием Армении как исторически, культурно и социально близкого для России партнёра, что, однако, не может оставаться неизменным в долгосрочной перспективе. С тех пор, как страна вышла из состава СССР, активно развиваются международные связи. Кроме того, укрепились связи с армянской диаспорой, проживающей в западных странах и играющей существенную роль в формировании внешнеполитической повестки государства, лоббируя интересы Армении на международной арене.

### **Экономический аспект интеграции: приоритет Евразийского экономического союза**

В ноябре 2013 г. Армения отказалась от подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, объявив о своём намерении войти в Евразийский экономический союз. Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве с Европейским союзом, подписанное страной в 2017 г., исключает положения о создании зоны свободной торговли между Арменией и ЕС. Экономически как вступление в Евразийский союз, так и создание зоны свободной торговли с ЕС для Армении было одинаково важно. За последнее десятилетие доля России во внешней торговле Армении и аналогичный совокупный показатель для стран – членов ЕС равномерно росли. Например, согласно официальной статистике ЕС, товарооборот между Россией и Арменией в 2018 г. составил 1,065 млрд евро, внешнеторговый оборот между ЕС и Арменией в 2018 г. – 971 млн евро. ЕС – второй по значимости торговый партнёр Армении после России. Согласно тем же данным, Россия – четвёртый по значимости торговый партнёр для ЕС в 2018 г.

В оценке выгод от потенциального создания зоны свободной торговли между Арменией и ЕС, проведённой по инициативе Ев-

ропейской комиссии до предполагаемого подписания Соглашения об ассоциации, был сделан вывод о том, что экономический эффект подобного соглашения для Европейского союза минимален. Это связано с низким показателем доли Армении во внешнеторговом балансе ЕС: менее 1%<sup>342</sup>. Тем самым основные выгоды и потери от подписания соглашения легли бы на Армению. Указанное также объясняет политическую интерпретацию проекта: мотивация ЕС в данном случае заключалась в возможности на практике доказать эффективность работы европейской модели открытого рынка и её взаимосвязь с устойчивым развитием. Зона свободной торговли с ЕС открыла бы армянским потребителям доступ к товарам высокого качества по низкой цене. Но в то же время, создала бы угрозу армянским и российским предприятиям, которые были бы вынуждены испытывать на себе рыночную конкуренцию со стороны европейцев. Зона свободной торговли с ЕС также стимулировала бы сближение торговых стандартов, стандартов качества в Армении и ЕС. Армения, а вместе с ней инициировавшая создание ЕАЭС Россия, оказались к этому не готовы и выбрали модель, ориентированную на большее государственное регулирование, защиту местных производителей, увеличение тарифов и пошлин, а вместе с ними – ожидаемых поступлений в бюджет. С другой стороны, армянский рынок значительно менее значим для России и ЕС, чем российско-европейские торговые отношения. С этой точки зрения, взаимоотношения с Арменией и возможность определять правила игры – заявка на региональное лидерство. Отсутствие политического диалога между двумя указанными акторами привело к дипломатическому кризису, когда армянская сторона вынужденно прервала переговоры с ЕС и сопоставляла не столько экономические факторы двух интеграционных проектов, сколько их политические аспекты. В результате ЕС оказался более гибким и предложил новый формат взаимоотношений. Россия вместе с тем, находясь в ситуации углубляющегося кризиса российско-европейских отношений, не смогла всту-

---

<sup>342</sup> Commission services position paper on the Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a Deep and Comprehensive Free Trade Area between the European Union and the Republic of Armenia URL: [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc\\_152653.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152653.pdf) (дата обращения 05.06.2019).

пить в полноценный диалог о взаимодействии проекта евразийской интеграции и Европейского союза. Тем самым Россия смогла защитить краткосрочный интерес в Армении: более благоприятный торговый режим для российских компаний и производителей. В долгосрочной перспективе был упущен шанс сближения торговых стандартов Евразийского экономического союза и ЕС.

В числе преград к эффективному участию Армении в Евразийском экономическом союзе – отсутствие общей границы с Россией: большая часть товаров экспортируется через территорию Грузии, которая не входит в объединение. Кроме того, к серьёзным препятствиям также относится незначительная доля других стран – членов Евразийского экономического союза в торговле с Арменией. Тем самым членство в Евразийском экономическом союзе для Армении стало во многом декларативным, утвердив приоритет торговых взаимоотношений с Россией как с главным стратегическим партнёром. С другой стороны, ЕС закрепил за собой роль донора институциональных реформ.

## **Выводы**

Опыт интеграции Армении в европейские структуры, как и её членство в Евразийском экономическом союзе, мотивированы стремлением балансировать между глобальными акторами, сохраняя международный авторитет Армении и идентичность армянства. Последнее является частью национальной концепции безопасности и служит целям защиты интересов населения Армении и армянской диаспоры во всём мире. Дискурс о формировании собственного, независимого от других акторов, внешнеполитического курса усилился в последние годы, несмотря на риски военных действий и неблагоприятное геополитическое положение.

ЕС и Россия – важные экономические партнёры Армении, доля обоих значительна для армянской экономики. Тем самым, как обсуждаемое ранее создание зоны свободной торговли с ЕС, так и вступление в Евразийский экономический союз, служат интересам армянского государства. Вместе с тем обе эти модели концептуально отличны: европейская более ориентирована на открытый рынок, евразийская – на автономность и защиту отечествен-

ных производителей. Кроме того, оба интеграционных проекта наделены идейной составляющей в общественном восприятии, постулирующей приоритет определённых социальных ценностей, не сочетающихся друг с другом.

Несмотря на вступление в Евразийский экономический союз, ЕС продолжил играть важную роль в поддержке институциональных реформ в Армении. Сфера содействия развитию стран-партнёров нова для России и не является на данный момент приоритетной, но в долгосрочной перспективе может существенно повлиять на её роль как глобального актора, предлагающего ту или иную модель развития.

## **ГЛАВА 13. НА ГРАНИЦЕ ИНТЕГРАЦИЙ: МНОГОВЕКТОРНАЯ ПОЛИТИКА БЕЛАРУСИ**

2019 г. стал временем подведения промежуточных итогов, ревизии и оценки перспектив участия Беларуси одновременно в нескольких интеграционных объединениях – Союзном государстве с Россией, Евразийском экономическом союзе, а также в программе Европейского союза «Восточное партнёрство». В 2019 г. исполнилось 20 лет заключению союзного договора Беларуси и РФ, 5 лет заключению договора о создании ЕАЭС и 10 лет с момента запуска «Восточного партнёрства». Основной причиной переосмысления прошлого, настоящего и будущего взаимоотношений Беларуси с Россией, ЕАЭС и ЕС стало стремление белорусского руководства повысить эффективность участия в интеграционных процессах – в первую очередь, добиться равных условий для хозяйствующих субъектов в ЕАЭС, обновить правовую базу для взаимодействия, а также заключить новые визовые соглашения с ЕС. Особую актуальность это приобретает в контексте председательства Беларуси в ЕАЭС в 2020 г.

Как отмечает белорусский дипломат, профессор А.М. Байчоров, белорусская внешняя политика применительно к евразийским и европейским интеграционным процессам выстраивается в контексте «отхода от партнёрских отношений в Европе, от идеи интеграции интеграций к состоянию конфронтации»<sup>343</sup>. Аналогичная тенденция фиксируется российским политологом В.А. Смирновым, констатирующим усиление «борьбы интеграций» в Восточной Европе и на постсоветском пространстве в целом<sup>344</sup>. Пандемия коронавируса не добавила взаимопонимания сторонам: по-

---

<sup>343</sup> Байчоров А.М. Евразийская интеграция и европейская безопасность // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития: сб. науч. ст. Минск. 2018 г. Вып. 6. С. 7.

<sup>344</sup> Смирнов В.А. «Борьба интеграций» на постсоветском пространстве: гуманитарное измерение // Современная Европа. 2018. №6. С. 51.

казателен пример фактического отказа ЕС от выделения помощи Беларуси в размере 60 млн евро на борьбу с вирусом, мотивированный неисполнением рекомендаций ВОЗ со стороны Минска<sup>345</sup>.

Причём, если белорусский учёный отмечает нарастание конфронтации в области безопасности (активизация НАТО в странах ЕС, граничащих с Беларусью), то российский исследователь обращает особое внимание на гуманитарную сферу. Он фиксирует постепенное распространение западной модели гуманитарного влияния в Беларуси путём «выращивания» лояльного «гражданского общества». На программный период 2014–2020 гг. в рамках Европейского инструмента соседства ЕС выделил около 75 млн евро на проекты поддержки неправительственных организаций в Беларуси<sup>346</sup>. Налицо также рост вызовов в сфере исторической памяти и образовательной интеграции. В экономике важное место в повестке дня сохраняют непростые переговоры Беларуси с Россией и МВФ по вопросам кредитования, а также Беларуси и России по энергетике.

С другой стороны, конкуренция ЕАЭС и ЕС в основном является заочно и косвенно; на публичном уровне Евразийский экономический союз продолжает выступать за установление диалога с Европейским союзом. Однако контакты представителей Евразийской экономической комиссии и Европейской комиссии пока сводятся только к диалогу по техническим вопросам, в частности, в сфере стандартизации. Тем не менее, обострение ситуации в гуманитарной политике, экономике и сфере безопасности актуализирует изучение широкого диапазона процессов, связанных с нарастанием конкурентного потенциала интеграций и дальнейшей реализации многовекторной внешней политики Минска.

---

<sup>345</sup> Брусэль: Беларусь атрымае дапамогу ў барацьбе з COVID-19, калі будзе выконваць рэкамендацыі САЗ // Радио Свободная Европа. URL: [svaboda.org/a/30585616.html](http://svaboda.org/a/30585616.html) (дата обращения 30.04.2020).

<sup>346</sup> «Мягкая демократизация»: как Евросоюз меняет ценности белорусской молодёжи // «Евразия. Эксперт». URL: [eurasia.expert/evrosoyuz-menyat-tsennosti-belorussoy-molodezhi/](http://eurasia.expert/evrosoyuz-menyat-tsennosti-belorussoy-molodezhi/) (дата обращения 16.10.2019).

## Экономическое сотрудничество Беларуси с ЕАЭС и ЕС

Одна из центральных декларируемых целей белорусской многовекторности – диверсификация торговли со странами ЕАЭС, ЕС и государствами «дальней дуги» (преимущественно в Азии и Африке) для равномерного распределения товарооборота по трём направлениям<sup>347</sup>. Пока в данном треугольнике доминирует евразийское направление: в 2019 г. товарооборот Беларуси со странами ЕАЭС составил 51,3% от общего объёма торговли (36,6 млрд долл., рост на 0,4% в сравнении с 2018 г.), в то время как на ЕС пришлось 22% товарооборота республики (15,7 млрд долл., падение на 9,4% в сравнении с 2018 г.)<sup>348</sup>. На ЕС приходится 50,5% совокупного экспорта (247 млрд долл.) и 39,8% импорта (104,5 млрд долл.) ЕАЭС<sup>349</sup>. Тем не менее, доля Беларуси составляет всего 4,9% от торгового оборота между двумя объединениями (для сравнения, доля России – 83,5%)<sup>350</sup>. Пандемия коронавируса внесла существенные коррективы в торговлю Беларуси с ЕАЭС и ЕС – в январе-июне 2020 г. товарооборот на евразийском направлении снизился на 21,1% до 13,6 млрд долл., европейское на правление продемонстрировало снижение на 16,6% до 5,3 млрд долл.<sup>351</sup>

Более высокие темы роста товарооборота с третьими странами относительно взаимной торговли фиксируются в целом у всех

---

<sup>347</sup> Выступление Министра иностранных дел Беларуси В. Макея на открытии международной конференции «Экономическая безопасность в глобализированном мире» (2 июня 2017 г., г. Минск) // Официальный сайт Министерства иностранных дел Республики Беларусь. URL: [mfa.gov.by/press/statements/e6490003b3dedfd9.html](http://mfa.gov.by/press/statements/e6490003b3dedfd9.html) (дата обращения 20.10.2019).

<sup>348</sup> Итоги внешней торговли Республики Беларусь за январь-декабрь 2019 года // Официальный сайт Государственного таможенного комитета Республики Беларусь. URL: [customs.gov.by/ru/2019\\_stat-ru/view/itogi-vneshnej-torgovli-respubliki-belarus-za-janvar-dekabr-2019-goda-13863/](http://customs.gov.by/ru/2019_stat-ru/view/itogi-vneshnej-torgovli-respubliki-belarus-za-janvar-dekabr-2019-goda-13863/) (дата обращения 15.03.2020).

<sup>349</sup> Посчитано автором на основе данных Евразийской экономической комиссии.

<sup>350</sup> Итоги внешней торговли с основными странами (январь-декабрь 2018). Официальный сайт Федеральной таможенной службы России. URL: [customs.ru/folder/511](http://customs.ru/folder/511) (дата обращения 04.11.2019).

<sup>351</sup> Итоги внешней торговли Республики Беларусь за январь-июнь 2020 года // Официальный сайт Государственного таможенного комитета Республики Беларусь. URL: [customs.gov.by/ru/2020\\_stat-ru/view/itogi-vneshnej-torgovli-respubliki-belarus-za-janvar-ijun-2020-goda-15586/](http://customs.gov.by/ru/2020_stat-ru/view/itogi-vneshnej-torgovli-respubliki-belarus-za-janvar-ijun-2020-goda-15586/) (дата обращения 15.08.2020).

стран – участниц ЕАЭС. Причём, если президент Беларуси А.Г. Лукашенко усматривает в данной тенденции повод для «настороженности»<sup>352</sup>, то президент России В.В. Путин связывает это с тем, что ЕАЭС «не мешает суверенно развивать свою экономику и контакты с другими странами»<sup>353</sup>. Впрочем, стороны сходятся в том, что объединение ещё не в полной мере реализовало потенциал по гармонизации административных правил и процедур, а также устранению торговых барьеров. Решение данной задачи должно было стать одним из приоритетов белорусского председательства в союзе в 2020 г.

Россия выступает основным торговым партнёром Беларуси в ЕАЭС: на неё приходится 97% товарооборота республики со странами союза (35,5 млрд долл. из 36,6 млрд долл. в 2018 г.)<sup>354</sup>. Соответственно, наиболее чувствительные статьи экспорта и импорта Беларуси в ЕАЭС приходятся именно на взаимную торговлю с Россией. По итогам 2018 г., основная доля поставок Беларуси в Россию пришлась на следующие категории:

1. продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё (33,2% от всего объёма импорта);
2. машины, оборудование и транспортные средства (29,4%);
3. продукция химической промышленности (11,9%).

В сфере продовольственных товаров особую роль играет продукция сельского хозяйства, 79% от общего экспорта которой приходилось на Россию<sup>355</sup>. В отношении экспорта молока и молочных продуктов с 2013 по 2018 гг. Беларусь нарастила свою долю на российском рынке среди импортёров с 42 до 81%.

Стратегическая значимость рынка ЕАЭС (в первую очередь российского) объясняется нормативными затруднениями по про-

---

<sup>352</sup> Участие в заседании Высшего Евразийского экономического совета // Официальный сайт Президента Республики Беларусь. 01.06.2019. URL: [is.gd/C2CYRt](http://is.gd/C2CYRt) (дата обращения 29.11.2019).

<sup>353</sup> Заседание Высшего Евразийского экономического совета. Официальный сайт Президента России. URL: [kremlin.ru/events/president/news/58363](http://kremlin.ru/events/president/news/58363) (дата обращения 01.06.2019).

<sup>354</sup> Статистический справочник «Беларусь в цифрах». Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь. 2019. С. 61.

<sup>355</sup> В 2018-м экспорт сельхозпродукции составил 5 миллиардов 235 миллионов долларов США. SB.BY. URL: [is.gd/rB049t](http://is.gd/rB049t) (дата обращения 04.11.2019).

движению молочной продукции в ЕС, где таможенная пошлина на импортируемые молочные продукты составляет 50%. «Если у нас сыр в среднем стоит 5 долларов, там [в ЕС – прим. авт.] это как минимум 7,5. Удорожание приводит к потере конкурентоспособности», – подчёркивает начальник главного управления внешнеэкономической деятельности Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь А.И. Богданов. Кроме того, как отмечают эксперты Немецкой экономической группы в Беларуси<sup>356</sup>, трудности вызывают требования к безопасности товаров животного происхождения из-за сложностей, возникающих в ходе прохождения процедуры верификации. В то же время всё большую роль играют рынки стран «дальней дуги» (в первую очередь азиатские) в связи с развитием политики импортозамещения в России<sup>357</sup>.

Минеральные продукты (в первую очередь нефть и газ) составляют 51,6% от общего объёма экспорта России в Беларусь. Стоимостный объём данного показателя практически совпадает с сальдо Беларуси, составляющего 9,6 млрд долл. Значительная часть нефти после прохождения белорусских нефтеперерабатывающих заводов отправляется на экспорт, в том числе в ЕС.

Энергоносители преобладают в экспорте Беларуси в ЕС; другие категории товаров, такие как продукция химической промышленности, сельскохозяйственное сырьё и продовольственные товары, машины и текстиль, составляют гораздо меньшую долю<sup>358</sup>. В 2018 г. минеральные продукты составили 26,6% (1,2 млрд долл.) от общего экспорта Беларуси в ЕС; товары химической или смежных отраслей промышленности – 11,3%<sup>359</sup>. Важным рынком сбыта нефтепродуктов, произведённых из российского сырья, выступает Украина (в 2017 г. реализовано продукции на 1,8 млрд

---

<sup>356</sup> Мовчан В., Кирхнер Р. Диверсификация белорусского экспорта: Потенциал стран УВЗСТ – Украины, Молдовы и Грузии. Немецкая экономическая группа в Беларуси. Берлин/Минск, 2018. С. 7.

<sup>357</sup> Повышенный спрос на молочные жиры привёл к рекордному росту импорта // Национальный союз производителей молока. 04.11.2019. URL: [souzmoloko.ru/news/rinok-moloka/rinok-moloka\\_4662.html](http://souzmoloko.ru/news/rinok-moloka/rinok-moloka_4662.html) (дата обращения 29.11.2019).

<sup>358</sup> Belarus. European Commission. URL: [is.gd/lifCU6](http://is.gd/lifCU6) (дата обращения 04.11.2019).

<sup>359</sup> European Union, Trade in goods with Belarus. URL: [is.gd/QHMDxG](http://is.gd/QHMDxG) (дата обращения 04.11.2019).

долл.)<sup>360</sup>. Совокупно поставки минеральных продуктов доминируют в структуре белорусского экспорта, достигая 25,9% (8,7 млрд долл.) в 2018 г.

Согласно данным Государственного таможенного комитета Республики Беларусь за январь-август 2019 г. её товарооборот со странами ЕАЭС уменьшился на 2,6% и составил 23,4 млрд долл. (50,5% от общего товарооборота, из них 49,2% приходится на Россию), а торговля со странами ЕС уменьшилась на 10,1% – до 10,5 млрд долл. (22,6% от общего товарооборота, см. рис. 5)<sup>361</sup>. Причём экспорт уменьшился на 16,9%, а импорт только на 0,2%. В октябре 2019 г. руководство страны акцентировало особое внимание на экономических барьерах в ЕС. По сообщению пресслужбы правительства, Беларуси «не удаётся распределить поровну экспортные поставки между ЕАЭС, ЕС и другими странами». Кроме того, при возрастании доли ЕАЭС «просела доля Европейского союза», на что большое влияние оказали поставки нефтепродуктов<sup>362</sup>. Проблемы на европейском рынке констатировал и глава государства А.Г. Лукашенко: «там машиностроение не хуже, чем у нас. Всё, кроме БелАЗов. Всё остальное производят: и молоко, и мясо, и прочее. На рынок нас туда никто не пускал и не пустит. <...>. Хотя у нас продукция (они это признают) гораздо лучше по многим параметрам, чем их. Но на рынок не пускают. Какая тогда основа сотрудничества с Европейским союзом?»<sup>363</sup>.

Перспективным направлением взаимодействия Беларуси и ЕС выступает сфера информационных технологий. В 2017 г. экспорт парка высоких технологий составил 1 млрд долл. (рост на 25% в сравнении с 2016 г.). Структура экспорта ориентирована на За-

<sup>360</sup> Украина. Портал Export.by. URL: [export.by/ukraine](http://export.by/ukraine) (дата обращения 04.11.2019).

<sup>361</sup> Итоги внешней торговли Республики Беларусь за январь-август 2019 года. Официальный сайт Государственного таможенного комитета Республики Беларусь. URL: [is.gd/jlXmcI](http://is.gd/jlXmcI) (дата обращения 02.10.2019).

<sup>362</sup> Румас С. Ситуация с экспортом непростая и не может устраивать. Официальный сайт Совета Министров Республики Беларусь. URL: [government.by/ru/content/9052](http://government.by/ru/content/9052) (дата обращения 15.10.2019).

<sup>363</sup> Встреча с губернатором Новгородской области России Андреем Никитиным. Официальный сайт Президента Республики Беларусь. URL: [is.gd/kUSejD](http://is.gd/kUSejD) (дата обращения 17.10.2019).

Рисунок 5  
Товарооборот Беларуси с Таможенным союзом/ЕАЭС и ЕС  
в 2009–2018, в млрд долл. США



Посчитано автором на основе данных Национального статистического комитета Республики Беларусь<sup>364</sup>.

пад: 43% поставок осуществляется в США, 7,8% – в Великобританию, 5% – в Германию. На Россию также приходится 5% продаж белорусских IT-компаний, однако среди крупных покупателей товаров и услуг есть ещё ряд стран ЕС, а страны ЕАЭС – отсутствуют. Отметим, что с 2005 по 2016 гг. белорусский экспорт IT-продукции и услуг вырос в 30 раз<sup>365</sup>, в 2018 г. IT-сектор обеспечил 5,5% от совокупного ВВП (в 2016 г. аналогичный показатель составлял 4,9%)<sup>366</sup>. Согласно прогнозу министра экономики Беларуси Д.Н. Крутого, доля IT в ВВП республики к 2022–2023 гг. достигнет 10%<sup>367</sup>.

<sup>364</sup> Статистический справочник «Беларусь в цифрах». Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2016 г. С. 67; Статистический справочник «Беларусь в цифрах». Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2019. С. 61.

<sup>365</sup> IT в Беларуси // Официальный сайт Республики Беларусь. 03.11.2019. URL: [belarus.by/ru/business/doing-business/it-belarus](http://belarus.by/ru/business/doing-business/it-belarus) (дата обращения 29.11.2019).

<sup>366</sup> Статистический справочник «Беларусь в цифрах». Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2016 г. С. 67; Статистический справочник «Беларусь в цифрах». Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2019 г. С. 33.

<sup>367</sup> Доля IT-сектора в ВВП Беларуси может вырасти до 10% к 2023 году – Минэкономики. 03.11.2019 // Информационное агентство БЕЛТА. URL: [is.gd/JMNOzW](http://is.gd/JMNOzW)

Данные тенденции иллюстрирует динамика товарной торговли Беларуси с ЕС (см. рис. 5). За 10 лет участия Беларуси в «Восточном партнёрстве» ЕС принципиальных изменений в объёмах торговли не произошло. Выхода на устойчивый рост показателей достичь не удалось. С 2004 г. санкционное давление ЕС на Беларусь нарастало, в результате чего к 2012 г. санкции были наложены на 243 физических лица и 32 компании. Данные меры частично отменены к 2016 г., однако в отношении Беларуси по-прежнему действует оружейное эмбарго и санкции в отношении 4 физических лиц. По оценке экономиста И.С. Гладкова, «ведущими белорусскими контрагентами во внешней торговле остаются Российская Федерация и Европейский союз, который, несмотря на все свои попытки сформировать с РБ особые связи в рамках политики Восточного партнёрства, неоднократно вводил и сохраняет в настоящее время в отношении неё санкционные меры. Всё это не позволяет ЕС создать условия для нормального внешнеэкономического диалога как с Республикой Беларусь, так и с другим своим традиционно важным партнёром – Россией»<sup>368</sup>.

В сфере привлечения финансов, согласно данным Министерства экономики Республики Беларусь, в 2018 г. Россия обеспечила 41,7% от общего объёма прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на чистой основе (без учёта задолженности прямому инвестору за товары, работы, услуги) в экономику страны<sup>369</sup>. Для сравнения, на Кипр (лидер по инвестициям из ЕС) приходится 13,5% инвестиций, доля других партнёров из ЕС скромнее – Германия обеспечивает 5,5% инвестиций, Польша – 3,4%, Ирландия – 2,8%, Латвия – 2,5%, Великобритания – 2,4%.

В Беларуси фиксируется значительная дифференциация в отраслевом распределении ПИИ. Они направлены в первую очередь на инфраструктурные проекты и финансово-посредническую деятельность. По оценке белорусского экономиста М.В. Пасюке-

---

(дата обращения 29.11.2019).

<sup>368</sup> Гладков И.С. Внешняя торговля Европейского союза и Республики Беларусь в период санкций: синусоидный тренд // Власть. 2018. №4. С. 30.

<sup>369</sup> Результаты инвестиционной политики. Официальный сайт Министерства экономики Республики Беларусь. 20.10.2018. URL: [economy.gov.by/ru/pezuлтat-gu/](http://economy.gov.by/ru/pezuлтat-gu/) (дата обращения 29.11.2019).

вич, текущие иностранные инвестиции ориентированы преимущественно на работу на внутреннем рынке, однако для развития белорусской экономики «предпочтительнее направить их на реальное производство, способное впоследствии дать эффект в виде экспорта товаров и услуг»<sup>370</sup>. Так, в 2017 г. «более 60% прямых инвестиций поступили преимущественно не в экспортоориентированные отрасли»; прямые инвестиции в отрасль промышленности составили только 23% от общего объёма<sup>371</sup>. Значимой проблемой считается территориальная диспропорция, в рамках которой Минск привлекает около 70% всех ПИИ в республику. Не позволяют кардинально изменить ситуацию и региональные свободные экономические зоны – на них в 2017 г. пришлось не более 5% инвестиций.

В числе мер, сформулированных в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. обращают на себя внимание планы по повышению инвестиционной активности в ЕАЭС. «Предстоит гармонизировать законодательство в области инвестиционной политики, ориентированной на эффективную реализацию ресурсного потенциала государств – членов ЕАЭС в целях увеличения объёмов производства конкурентоспособной продукции и наращивания её экспорта», – отмечается в документе<sup>372</sup>. В частности, белорусская сторона выступает за разработку совместных программ модернизации, импортозамещения, формирование государственных корпораций и др. При этом в числе приоритетных партнёров наряду с ЕАЭС фиксируются КНР и ЕС.

В финансовой сфере примечателен и тот факт, что в условиях затруднения в переговорах о предоставлении государственного кредита со стороны России на 600 млн долл. Беларусь находит альтернативу не в Европе, а на евразийском пространстве и активизирует переговоры с Китаем. Так, по словам министра финан-

---

<sup>370</sup> Пасюкевич М.В. Привлечение иностранных инвестиций как элемент повышения конкурентоспособности реального сектора экономики Республики Беларусь // Журнал Белорусского государственного университета. Минск. 2018. №1. С. 43.

<sup>371</sup> Там же.

<sup>372</sup> Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года. Минск. 2017. С. 141.

сов Беларуси М.Л. Ермоловича, республика рассчитывала до конца 2019 г. получить кредит от Банка развития Китая в размере 500 млн долл.<sup>373</sup> Аналогичные процессы происходят и в сфере энергетики, где для диверсификации поставок нефти Беларусь ведёт переговоры с Азербайджаном и Казахстаном. В условиях развития политики импортозамещения сельхозпродукции Беларусь в первую очередь ориентируется на евразийский контур, стремясь наращивать поставки в том числе в страны, относящиеся к числу ближайших партнёров ЕАЭС в регионе – Китай (заключено непреференциальное торгово-экономическое соглашение с ЕАЭС) и Вьетнам (с 2016 г. функционирует зона свободной торговли с союзом).

Таким образом, экономическая многовекторность, сопряжённая с диверсификацией торговли с ЕАЭС, ЕС и странами «дальней дуги» на основе равного долевого распределения товарооборота, остаётся непростой задачей. Участие Беларуси в программе «Восточного партнёрства» ЕС не привело к «прорыву» в торгово-экономическом сотрудничестве. И если ЕС частично отступил от санкционной политики, то в отношении торговых барьеров ситуация для белорусских производителей сельскохозяйственной и промышленной продукции всё ещё неблагоприятная, в то же время доминирующей статьёй экспорта остаётся продукция нефтегазового и химического комплекса. В сотрудничестве с ЕАЭС главная статья импорта для Беларуси – нефть, а экспорта – сельскохозяйственная и машиностроительная продукция. В обеих сферах ключевой партнёр Беларуси – Россия – развивает политику импортозамещения, что актуализирует разработку совместных мер по выходу на рынки третьих стран в указанных областях.

## **Политическая многовекторность**

Тесные экономические связи с Россией не детерминируют внешнюю политику Беларуси. Поддерживая высокую интенсивность экономического взаимодействия, «Минск проводит доста-

---

<sup>373</sup> Беларусь рассчитывает до конца года получить китайский кредит на \$500 млн // Информационное агентство БЕЛТА. 25.10.2019. URL: [is.gd/KoD7Dw](https://is.gd/KoD7Dw) (дата обращения 29.10.2019).

точно независимую от Москвы внешнюю политику»<sup>374</sup>. Одним из способов реализации подобного курса является участие Беларуси в программе «Восточного партнёрства» ЕС. Так, страна вовлечена в реализацию следующих программ: «Демократия, эффективное государственное управление и стабильность», «Экономическая интеграция и сближение с секторальной политикой ЕС», «Энергетическая безопасность», «Контакты между людьми». Партнёрство реализуется и в рамках инициатив по гражданской обороне, трансграничному сотрудничеству, развитию малых и средних предприятий, экологическому управлению, энергетике. Республика в первую очередь нацелена на развитие экономических и технологических связей с ЕС, в то время как Брюссель демонстрирует озабоченность ситуацией в области прав человека и «демократизации». Этим объясняется сохранение эмбарго ЕС на поставки оружия и санкции в отношении отдельных лиц.

Одно из главных требований, выдвигаемых в адрес Беларуси, – введение моратория на смертную казнь, а в перспективе – её полная отмена. Выполнение данного требования входит в противоречие с результатами общенационального референдума, проведённого в 1996 г., согласно которому 80,44% белорусов выступили против отмены смертной казни в республике. Тем не менее, Брюссель продолжает оказывать давление на Минск и регулярно выступать с критикой белорусской политики в области прав человека. Изменение данной линии, как подчёркивают западные политики, является условием получения Минском экономических выгод (в частности, новых инвестиций) и упрощения визового режима. «Ощутимые шаги со стороны Беларуси к соблюдению всеобщих прав человека, в том числе и в отношении смертной казни, будут оставаться ключевыми при формировании будущей политики ЕС в отношении Беларуси», подчёркивается в официальном заявлении представительства ЕС в Беларуси<sup>375</sup>.

---

<sup>374</sup> *Петрович-Белкин О.К., Еремин А.А., Бокерия С.А.* Проблема снижения влияния России на постсоветском пространстве: чем вызван дрейф государств СНГ в сторону многовекторности? // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. М.: НИУ Высшая школа экономики, 2018. Т. 14. №1. С. 99.

<sup>375</sup> Заявление в связи с применением смертной казни в Беларуси // Представи-

В рамках многовекторной политики одной из ключевых белорусских инициатив остаётся предоставление минской площадки для переговоров по украинскому кризису. Процесс урегулирования по состоянию на сентябрь 2019 г. демонстрировал ограниченный спектр возможностей Минска в сфере посредничества между Россией и ЕС, поскольку Брюссель не оказал существенного влияния на Украину в области реализации Минских соглашений. Более того, президент Украины В.А. Зеленский на фоне митингов против выполнения положений «формулы Штайнмайера» сообщил о возможности выхода из Минских соглашений<sup>376</sup>. Ещё одним аргументом в пользу неэффективности минского формата стало заявление президента Беларуси А.Г. Лукашенко о том, что «без участия США этот конфликт урегулировать не получится», озвученное 17 сентября 2019 г. в ходе переговоров с заместителем Госсекретаря США по политическим вопросам Д. Хэйлом<sup>377</sup>.

В то же время вопрос о модальности участия США в переговорном процессе по украинскому вопросу остаётся открытым. Отставка Специального представителя Государственного департамента США по вопросам Украины К. Волкера подвела черту под одним из немногих постоянных переговорных каналов («Сурков-Волкер»). Иных вариантов прямого участия США в переговорах не просматривается, поскольку, согласно заявлению прес-секретаря президента России Д.С. Пескова, участники «нормандского формата» не поддерживают подключение США<sup>378</sup>.

С другой стороны, Беларусь продвигает проект международного переговорного формата «Хельсинки-2» для запуска диалога между крупнейшими центрами силы, такими как Россия, Китай, США, ЕС. Инициативу «Хельсинки-2» действительно сложно рас-

---

тельство Европейского союза в Беларуси. 28.11.2018. URL: [is.gd/NqBxix](http://is.gd/NqBxix) (дата обращения 31.10.2019).

<sup>376</sup> Зеленский допустил выход Украины из Минских соглашений // МИА «Россия сегодня». URL: [ria.ru/20191010/1559641072.html](http://ria.ru/20191010/1559641072.html) (дата обращения 10.10.2019).

<sup>377</sup> Встреча с заместителем Государственного секретаря США по политическим вопросам Дэвидом Хэйлом // Официальный сайт Президента Республики Беларусь. 17.09.2019. URL: [is.gd/TextOu](http://is.gd/TextOu) (дата обращения 17.09.2019).

<sup>378</sup> Песков прокомментировал идею подключения США к «нормандскому формату» // МИА «Россия сегодня». URL: [ria.ru/20191008/1559537229.html](http://ria.ru/20191008/1559537229.html) (дата обращения 08.10.2019).

сма­тривать в отрыве от геополитической ситуации и фунда­ментальных внешнеполитических установок Беларуси. Одна из них ещё в 2011 г. была сформулирована в концепции «интеграции ин­теграций». Она была направлена на поддержку инициативы по созданию Единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока, сформулированной в 2010 г. тогдашними лидерами Германии, России и Франции. Вместе с тем за прошедшие 8 лет стороны скорее от­далились, чем приблизились к реализации дан­ного плана. Но в настоящее время проект «Хельсинки-2» пози­ционируется как инициатива, которой требуется апробация и кон­цептуальная проработка на экспертном уровне. Российская сторо­на, в целом поддерживая инициативу, отмечает, что перспективы выхода на конкретные договорённости между Западом и Россией не просматриваются<sup>379</sup>. На это же указывает подход ЕС к страте­гическому планированию, который предпочитает продвигать соб­ственное видение Большой Евразии, а не подключаться к разви­тию российской инициативы Большого Евразийского партнёрст­ва или инициировать совместные проекты<sup>380</sup>. Российский эконо­мист-международник В.Б. Белов отмечает: «Несмотря на очевид­ную востребованность, Брюссель отказывается предпринять ка­кие-либо шаги для начала хоть какого-либо диалога с ЕЭК»<sup>381</sup>.

В сложившихся условиях Беларуси всё сложнее находить но­вые устойчивые ориентиры для внешней политики. Исследова­тель безопасности Б. Зогг (Швейцарская высшая техническая шко­ла), прогнозирует для страны сохранение приоритета евразийско­го курса перед европейским. В качестве одного из факторов он выделяет отсутствие инициативы со стороны Брюсселя: «ЕС не предпринимает активных попыток вывести Беларусь из орбиты своего могущественного соседа». С другой стороны, симпто­матично, что специалист в качестве фактора ориентации Респу­блики на ЕАЭС указывает на идеологические установки главы госу­

---

<sup>379</sup> Замглавы МИД РФ: Киев не подхватил сигнал // Информационное агентство ТАСС. URL: [tass.ru/interviews/6984933](https://tass.ru/interviews/6984933) (дата обращения 10.10.2019).

<sup>380</sup> Кондратьева Н.Б. Условия участия Европейского союза в Большом Евразийском партнёрстве // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №5. С. 16.

<sup>381</sup> Белов В.Б. Итоги председательства России в ЕАЭС в 2018 г. // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. №2. С. 17.

дарства. «Сотрудничество и совместимость между ЕС и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) были бы в интересах Беларуси. Но Лукашенко чувствует себя ближе к преимущественно авторитарным членам ЕАЭС, чем к либеральным демократиям ЕС, которые часто предъявляют нормативные требования», – утверждает Б. Зогг<sup>382</sup>.

При этом исследователь не упоминает о демократической модели принятия решений в ЕАЭС, подразумевающей достижение консенсуса всех без исключения министров ЕЭК и президентов стран-участниц<sup>383</sup>. Демократическая механика и сугубо экономическая направленность процессов евразийской интеграции более актуальна для белорусской системы власти, поскольку сильный институт президента не ограничивается политическими предписаниями наднациональных органов.

### **Многовекторность и сфера безопасности**

Развитие интеграционных процессов, наращивание экономических, политических и гуманитарных связей принято интерпретировать в том числе как путь к мирному сосуществованию. При этом разнонаправленное и негармонизированное развитие интеграционных объединений влечёт за собой ряд рисков, отмечает председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь М.В. Мясникович: «Обладая уже не страновым, а объединённым капиталом и военно-стратегическими возможностями, интеграционные группировки демонстрируют давление друг на друга, приводящее к военным конфликтам, гражданским войнам, экономическим и социогуманитарным катастрофам, как, например, в ряде государств Азии и в Украине»<sup>384</sup>.

Если в экономической сфере важным шагом для поиска путей неконфликтного развития евразийской и европейской интеграций

---

<sup>382</sup> B. Zogg. Belarus between East and West: The Art of the Deal // CSS Analyses in Security Policy. 2018. № 231. P. 4.

<sup>383</sup> В Суде ЕС заявили о нарушении тремя странами миграционного законодательства // DW. URL: [is.gd/g3cM2q](https://www.dw.com/russian/is.gd/g3cM2q) (дата обращения 31.10.2019).

<sup>384</sup> Мясникович М.В. Эволюционные трансформации экономики Беларуси. Минск: Белорусская наука. 2016. С. 288.

способен диалог Евразийской экономической комиссии и Европейской комиссии, то в сфере безопасности подобный подход применим к Организации Североатлантического договора (НАТО) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Однако в настоящее время НАТО игнорирует предложения ОДКБ о создании механизма регулярных консультаций. С другой стороны, Североатлантический альянс не отказывается от двусторонних форматов взаимодействия: например, Беларусь с 1992 г. участвует в диалоге «Наука ради мира и безопасности». В октябре 2019 г. заместитель главы МИД Беларуси А.В. Дапкюнас в ходе встречи с заместителем Генерального секретаря НАТО по новым вызовам безопасности А. Миссироли «подчеркнул готовность белорусской стороны к конструктивному диалогу и взаимодействию с НАТО на взаимоуважительной и равноправной основе»<sup>385</sup>.

Однако такому диалогу не способствует нарастание вызовов для безопасности со стороны Запада в отношении Беларуси и России. В первую очередь речь идёт о повышении присутствия НАТО в приграничных государствах – Польше и странах Балтии. В последние годы Североатлантический альянс бьёт различные рекорды по активности и массовости учений. Например, военное учение *Anakonda 16* стало самым крупным в Польше и Прибалтике за период с 2014–2018 гг. В нём участвовала 31 тыс. военнослужащих (включая 13,9 тыс. американских и 12 тыс. польских солдат) из 24 стран-членов и партнёров НАТО. Данные манёвры стали самыми масштабными в Польше с 1989 г.<sup>386</sup> НАТО *DEFENDER-Europe 20* в 2019 г. должно было стать самым крупным развёртыванием в Европе базирующихся в континентальной части США американских войск за последние 25 лет<sup>387</sup>. В целом по дан-

---

<sup>385</sup> Об участии заместителя Министра иностранных дел А. Дапкюнаса в открытии информационного дня НАТО и встрече с заместителем Генерального секретаря НАТО // Министерство иностранных дел Республики Беларусь. 16.10.2019. URL: [mfa.gov.by/press/news\\_mfa/b14224ef64e97089.html](http://mfa.gov.by/press/news_mfa/b14224ef64e97089.html) (дата обращения 20.10.2019).

<sup>386</sup> *Зверев Ю.М., Межевич Н.М.* Безопасность в восточной Балтике: к военным учениям России и Беларуси «Щит Союза – 2019»: экспертный доклад. Санкт-Петербург: ИПЦ СЗИУ РАНХиГС. 2019. С. 82.

<sup>387</sup> «Акт устрашения». США готовят рекордную переброску войск к границам Беларуси и России. «Евразия. Эксперт». URL: [is.gd/n0GkVA](http://is.gd/n0GkVA) (дата обращения

ным, собранным и систематизированным военным экспертом, М.Ю. Зверевым, масштабы региональных учений НАТО значительно превосходят манёвры Беларуси, России и ОДКБ<sup>388</sup>.

Наряду с военными вызовами не менее значимые риски связаны с развёртыванием противостояния в информационной сфере. По замечанию исследователей вопросов безопасности М.Ю. Зверева и М.Н. Межевича, «структурами Североатлантического альянса рассматривается превосходство в информационной сфере как важнейший фактор победы над потенциальными противниками. В Литве (с 2012 г.) действует Центр НАТО по энергетической безопасности, в Латвии (с 2012 г.) – Центр коммуникаций НАТО, а в Эстонии (с 2008 г.) – Центр кибернетической безопасности НАТО». Исследователи особо подчёркивают, что данные меры были приняты НАТО до начала украинского кризиса, и не могут рассцениваться в качестве так называемых ответных мер в отношении России.

Подобные тенденции не остаются без внимания в Беларуси и России. «Именно информационные войны стали отличительной чертой XXI столетия. Средства массовой информации превратили в оружие. И, знаете, это оружие мощнее, чем ядерное... На передний план выходите вы – журналисты. Ваша задача формировать конструктивное общественное мнение через своевременную и объективную подачу материала, искренний и вдумчивый диалог с аудиторией», – подчёркивал в ходе встречи с руководителями и коллективами крупнейших государственных СМИ президент Беларуси А.Г. Лукашенко в 2018 г.<sup>389</sup> При этом российско-белорусская интеграция всё больше становится объектом для информационных выпадов. «Запад оправдывает свою военную политику надуманной необходимостью сдерживать якобы агрессивные намерения России. На этом фоне ведётся масштабная информационная кампания по дискредитации роли Союзного государства в обеспе-

---

25.10.2019).

<sup>388</sup> Инфографика: Запад-2017 vs Учения НАТО. Кто кого запугивает? URL: [eurasia.expert/infografika-zapad-2017-vs-ucheniya-nato/](http://eurasia.expert/infografika-zapad-2017-vs-ucheniya-nato/) (дата обращения 25.10.2019).

<sup>389</sup> Встреча с руководителями и коллективами крупнейших государственных СМИ. Официальный сайт Президента Республики Беларусь. URL: [is.gd/dCcL1v](http://is.gd/dCcL1v) (дата обращения 01.06.2019).

чении региональной безопасности и расколу братских отношений двух стран», – заявил министр обороны России С.К. Шойгу в ходе заседания совместной Коллегии военных ведомств Беларуси и России 25 октября 2019 г.<sup>390</sup>

Впрочем, западные эксперты обращают внимание и на риски взаимодействия Беларуси с НАТО, несмотря на концепцию «многовекторности». Исследователь безопасности К. Клысинский (Центр восточных исследований, Польша) подчёркивает, что существуют «серьёзные ограничения для сформулированной таким образом концепции, поскольку трудно признать нейтральным (или, по крайней мере, заслуживающим доверия) посредником страну, которая является активным членом военного блока (Организации Договора о коллективной безопасности)»<sup>391</sup>. При этом эксперты американского аналитического центра *RAND* в качестве позитивного вектора развития ситуации выдвигают сценарий выхода Беларуси из ОДКБ, что объясняется возможностью «обеспечить некоторую свободу манёвра и баланс между Россией и Западом»<sup>392</sup>. Примечательно, что в действительности наиболее глубокий уровень интеграции Беларуси и России в сфере обороны достигается на уровне Союзного государства, тогда как ОДКБ делает особый акцент на обеспечении безопасности в Центральной Азии и борьбу с терроризмом. С другой стороны, менее интенсивный уровень интеграции легче нейтрализовать, что может объяснять большее внимание западных аналитиков к ОДКБ, чем к Союзному государству.

Идея выхода Беларуси из Союзного государства получила развитие в ходе предвыборной кампании по выборам президента республики в 2020 г. Ряд оппозиционных кандидатов, в том числе лидер объединённого штаба оппозиции С.Г. Тихановская, при-

---

<sup>390</sup> Шойгу: Западом ведется масштабная кампания по дискредитации Союзного государства. «Евразия. Эксперт». URL: [eurasia.expert/kampaniya-po-diskreditatsii-soyuznogo-gosudarstva/](http://eurasia.expert/kampaniya-po-diskreditatsii-soyuznogo-gosudarstva/) (дата обращения 25.10.2019).

<sup>391</sup> *Kłysiński K.* (Un)realistic neutrality Attempts to redefine Belarus' foreign policy // OSW Commentary. 2018. №276. P. 5.

<sup>392</sup> A Consensus Proposal for a Revised Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia. RAND Corporation. Eds by S. Charap, J. Shapiro, J. Drennan, O. Chalyi, R. Krumm, Y. Nikitina, G. Sasse. 2019. № CF-410-CC. P. 29.

звали к выходу из Союзного государства<sup>393</sup>, мотивируя это тем, что «тогда не возникает и лишних соблазнов кого-то куда-то присоединять». В то же время в условиях напряжённой политической ситуации в Беларуси и усиления внешнего давления, в ОДКБ подтвердили готовность оказать помощь в обеспечении безопасности республики<sup>394</sup>.

## Выводы

В 2019 г. в многовекторной внешней политике Беларуси имели место трудности с выходом на рынок ЕС и отсутствие принципиальных изменений в сфере привлечения европейских прямых инвестиций. Брюссель демонстрирует стойкую приверженность политическим требованиям, без выполнения которых Минск не получает новых экономических возможностей. На фоне затруднений в экономических переговорах с Россией в сферах энергетики и кредитования Беларусь ищет альтернативные возможности, контуры которых обозначаются в первую очередь среди евразийских, а не европейских партнёров.

Брюссель по-прежнему связывает отказ от переговоров с отсутствием прогресса по реализации Минских соглашений. Озвученная новыми украинскими властями возможность выхода из соглашений и сворачивание работы России и США в формате «Сурков-Волкер» по инициативе Вашингтона не добавляют оснований для позитивных прогнозов по реализации минского комплекса мер. Не способствует росту взаимопонимания между интеграционными блоками и инициатива «Хельсинки-2», поскольку ЕС предпочитает не включать её в повестку дня высокого уровня и не рассматривать возможность диалога с Большим евразийским партнёрством.

---

<sup>393</sup> «Сейчас переломный момент в истории Беларуси». Интервью Светланы Тихоновской – главной соперницы Александра Лукашенко на выборах. 07.27.2020. // Медуза. URL: [meduza.io/feature/2020/07/27/seychas-perelomnyy-moment-v-istorii-belarusi](https://meduza.io/feature/2020/07/27/seychas-perelomnyy-moment-v-istorii-belarusi) (дата обращения 15.08.2020).

<sup>394</sup> В ОДКБ рассказали, в каком случае Белоруссия может обратиться за помощью // РИА Новости. URL: [ria.ru/20200815/1575838828.html](https://ria.ru/20200815/1575838828.html) (дата обращения 15.08.2020).

В сфере безопасности конкуренция евразийского и европейского интеграционных векторов в Беларуси на уровне экспертной дискуссии в 2019 г. усилиями западных исследователей была выведена в новую плоскость: эксперты *RAND* сформулировали сценарий выхода республики из ОДКБ. Это происходило в контексте активизации белорусско-американских контактов, консультаций по линии Беларусь-НАТО. Однако отказ ЕС и США от признания результатов выборов президента Беларуси в 2020 г. и готовность ужесточить санкционный режим вносят неопределённость в отношении дальнейшей реализации подобного курса.

Таким образом, белорусская многовекторность в 2019 г. столкнулась с рядом новых вызовов. Несмотря на декларируемое на официальном уровне стремление не ставить Беларусь перед геополитическим выбором между Востоком и Западом, в европейских и американских экспертно-научных кругах данная тематика получила серьёзное развитие. Игнорирование евразийских интеграционных инициатив со стороны ЕС приводит к усилению восточного акцента развития ЕАЭС, что сказывается и на внешнеэкономической стратегии Беларуси. Республика всё активнее ищет возможности для диверсификации торговли на Востоке, в том числе с помощью ЕАЭС в рамках заключения торговых соглашений с Вьетнамом, Ираном, Китаем, Сингапуром и т.д. В сложившихся условиях евразийский вектор белорусской внешней политики имеет потенциал к содержательной актуализации.

## РАЗДЕЛ III.

### ОБЩИЕ ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ

#### ГЛАВА 14. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ\*

Актуальность изучения проблем евробезопасности сегодня во многом связана с изменениями, произошедшими в мире за четверть века после окончания холодной войны и исчезновения Ялтинско-Потсдамской системы (1945–1991 гг.). Действительно ли сегодня<sup>395</sup> все составные элементы постбиполярной системы коллективной безопасности подвергаются серьёзному испытанию? Для ответа необходимо подробно рассмотреть изменения в архитектуре международной безопасности и оценить перспективы её дальнейшего развития, прежде всего, в отношении макрорегиона Большой Европы и поведения ключевых европейских акторов.

По мнению исследователей П. Хомена и О.С. Сухарева<sup>396</sup>, внутри постбиполярной системы накопился значительный объём «дисфункций» и «повреждений». Можно предположить, что они, будучи микродисфункциями<sup>397</sup>, постепенно превращаются в фундаментальные проблемы (макродисфункции). Как правило, в си-

---

\* Материалы данной главы подготовлены при поддержке гранта РФФИ (проект №19-014-00038).

<sup>395</sup> Под понятием «мировой порядок», следуя логике М. Мазарра, понимаем комплекс правил, норм и институтов, которые устанавливают порядок взаимоотношений между ключевыми акторами на международной арене. *Mazarr M.J. Summary of the Building a Sustainable International Order Project – RAND, 2018. P. 3.*

<sup>396</sup> *Сухарев О.С.* Теория дисфункции институтов и экономических систем (к 15-летию разработки данной теории в России) // Журнал экономической теории. Институт экономики РАН. 2014. С. 27-40; *Homan P.* Appraisal of Institutional Economics // *American Economic Review*, v. XXII, №1. 1932. P. 12-13.

<sup>397</sup> Здесь дисфункция – это нарушение, расстройство функций какого-либо органа, системы, экономического института, качественного характера.

стеме существуют механизмы стабилизации, которые держат фундаментальные проблемы в латентной стадии. Но после серьёзных политических потрясений институциональное равновесие<sup>398</sup> системы может быть нарушено, что ведёт либо к её разрушению, либо к активизации работы внутренней «ремонтной мастерской» для её «починки». Как отмечает профессор Университета Эссекса Р. Гудин, «риск при проведении преобразований довольно высок и со временем может только увеличиваться, что тем самым изменяет режим адаптации и повышает потенциальную дисфункциональность системы»<sup>399</sup>. Само по себе реформирование также является расстройством, нарушающим сложившийся статус-кво<sup>400</sup>.

Следуя за идеями исторического институционализма, который вводит принцип «колеи зависимости» (*path dependence*), мы попытаемся проследить эволюцию системы евробезопасности. Идея «колеи зависимости» предполагает, что события или решения прошлого определяют возможности для современности. Создавая «правила игры» (ограничительные рамки), акторы «задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере, экономике»<sup>401</sup>, тем самым делая взаимодействие возможным. Сегодня институциональную основу системы евробезопасности составляют организации, созданные ещё в период холодной войны, но адаптированные к сегодняшним реалиям. Условно эволюцию современной системы европейской безопасности можно разделить на два этапа: биполярный (1945–1991 гг.) и постбиполярный (1991–2014 гг.), когда бывшие противники стали партнёрами, а конфронтация в целом сменилась сотрудничеством.

## Наследие биполярного мира

Характерными чертами системы европейской безопасности в

---

<sup>398</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Перевод на русский язык: А. Н. Нестеренко. М.: Начала. 1997. С. 112.

<sup>399</sup> Goodin R.E. Social Welfare as a Collective Responsibility. Cambridge: Cambridge University Press. 1996. P. 1-53.

<sup>400</sup> Сухарев О.С. Теория дисфункции институтов...

<sup>401</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения...

биполярный период стали: во-первых, существенное укрепление СССР и формирование «социалистического лагеря» (к 1955 г. к нему присоединились Албания, Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния и Чехословакия); во-вторых, с обретением ядерного оружия США в 1945 г. и СССР в 1949 г. началась гонка ядерных вооружений; в-третьих, на передовой линии холодной войны в Европе оказалась разделённая Германия, а в Азии – разделённая Корея. В условиях, когда постепенно оформились два противостоящих блока, проблемной точкой стал статус стран, которые не следовали за США и СССР (франкистская Испания, титовская Югославия, позднее – Франция де Голля, Китай Мао Цзэдуна, Румыния Н. Чаушеску и др.). В контексте нарастающей конфронтации большинство стран Европы были вынуждены присоединиться к блоку одной из сверхдержав, которые последовательно расширяли зону своего идеологического и политического влияния. Примечательно, что присоединение к любому из них предполагало бы интеграционную составляющую. Западные страны создали Западный союз (1948 г.), преобразованный в 1954 г. в Западноевропейский союз (ЗЕС) и НАТО (1949 г.), особенностью которых стали статьи о коллективной самообороне в случае нападения третьей силы на одного из союзников. Обеспечение безопасности Западной Европы оставалось исключительной прерогативой НАТО до самого конца биполярности, поскольку в условиях холодной войны западноевропейские страны были полностью зависимы от военных и экономических гарантий США. Как замечает политолог М.М. Панюжева, «в то время и речи не было о создании автономной европейской безопасности»<sup>402</sup>. Вашингтон последовательно держался курса на превращение НАТО в центральную структуру безопасности в Европе. Ради этого «под сукно» были положены два широкомасштабных собственно западноевропейских проекта: Европейского оборонительного сообщества (*European Defense Community*) и Европейского политического сообщества (*European Political Community*). Попытка форсировать военно-политическую интеграцию не удалась из-за национального сопер-

---

<sup>402</sup> Панюжева М.М. Европейская безопасность: атлантизм и европеизм // Современная Европа. 2016. №1(67). С. 64.

ни-чества (Франция желала расширить полномочия союза для защиты французских колоний и противилась перевооружению Германии), а также экономической несостоятельности западноевропейских стран, обескровленных Второй мировой войной и не обладавших ни техническими, ни материальными возможностями для создания собственной армии.

Лишь с подписанием в 1957 г. Римских договоров о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и заключением в 1963 г. франко-германского Елисейского договора были заложены основы для сотрудничества в рамках ЕЭС, что стало важным шагом на пути формирования общей системы евробезопасности в условиях биполярности. Следующим этапом стал проект разработки Европейского политического сотрудничества (ЕПС), выдвинутый в 1964 г. с целью улучшения взаимопонимания между государствами-членами по всем важнейшим вопросам внешней политики и выработки общего подхода для европейского сообщества. Этот механизм активно действовал в период подготовки и проведения Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Но, по мнению исследователя Л.М. Хухлыдиной, «так как все решения должны были приниматься единогласно, а дискуссии по вопросам безопасности ограничивались политическими и экономическими аспектами, осуществление ЕПС было малоэффективным»<sup>403</sup>. Институционально евроинтеграция была разделена на два самостоятельных направления, сохранившихся и после 1991 г.: если кооперация в экономической сфере развивалась в рамках коммунитарного механизма, то сотрудничество во внешнеполитической сфере шло на основе межправительственного механизма принятия решений. Этот дуализм стал «дефектом», в результате которого государствам впоследствии не удалось принять совместное решение относительно текста проекта Договора о ЕС 1984 г. (проект Спинелли), в котором были прописаны законодательные принципы реформирования Сообщества. Ещё одной фундаментальной проблемой было то, что государства – члены ЕЭС

---

<sup>403</sup> Хухлыдина Л.М. Механизм европейского политического сотрудничества // Беларусь в современном мире: материалы II Республиканской научной конференции, 17-18 декабря 2003 г. / редкол.: А.В. Шарapo [и др.]. Минск: РИВШ. 2004. С. 44-45.

крайне неохотно отдавали часть своих суверенных прав наднациональным органам. Присоединение новых стран (Великобритании, Дании и Ирландии в 1973 г.) и нефтяное эмбарго 1973 г. показали сложность принятия решений при разделении вопросов экономики и политики. В 1980-х гг. в Западной Европе были сделаны новые шаги для обновления политического сотрудничества в Европе: ими стали принятие в ЕЭС новых стран (в 1981 г. Греции, в 1986 г. – Испании и Португалии), а также подписание Единого европейского акта (ЕЕА) в 1986 г. для подготовки к созданию политического союза стран – членов ЕЭС.

На Востоке интеграционный процесс аналогично разделялся на экономическое и военно-политическое направления: экономические вопросы решались СССР и другими соцстранами в рамках Совета экономической взаимопомощи (1949 г.), а военно-политические – посредством Организации Варшавского договора (ОВД) (1955 г.). При этом, как и в случае с западным лагерем, где членство в НАТО и в ЕЭС не всегда дублировалось (например, Исландия вошла в НАТО, но не в ЕЭС, а Ирландия – в ЕЭС, но не в НАТО), численный состав СЭВ и ОВД различался. В СЭВ помимо стран-основателей (Албании – до 1961 г., Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, СССР и Чехословакии) вошли также ГДР (в 1950 г.), Монголия (1962 г.), Куба (1972 г.) и Вьетнам (с 1978 г.). С 1964 г. ассоциированным членом стала Югославия. В отличие от ЕЭС интеграция в рамках СЭВ развивалась на основе административно-командного планирования и управления экономикой, хотя там также предпринимались попытки перейти на отраслевую специализацию стран. В Варшавский договор (1955 г.) вошли только европейские страны соцсистемы – Албания, Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия.

Заключительный акт СБСЕ, подписанный 1 августа 1975 г. в Хельсинки всеми странами Восточной и Западной Европы, а также США и Канадой, стал следующим важным этапом в формировании системы европейской безопасности. Текст документа представляет собой сочетание позиций двух блоков. По словам исследователя европейской безопасности А.В. Загорского, «основной компромисс, воплощённый в Заключительном акте СБСЕ, заключался в закреплении принципа нерушимости границ, которому

центральное значение придавали СССР и его союзники по Варшавскому договору и который отождествлялся ими с окончательным закреплением послевоенных границ в Европе»<sup>404</sup>, тогда как западные страны делали акцент на правозащитную тематику и развитие человеческих обменов между блоками. В конце 1980-х гг. были разработаны важнейшие инструменты контроля над обычными и ядерными вооружениями в Европе, ставшие правовой основой для постбиполярного этапа развития европейской системы безопасности: договор 1987 г. между СССР и США о ракетах средней и меньшей дальности (Договор РСМД), договор 1990 г. об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ), Венский документ 1990 г. Большое значение для Европы имел договор между США и СССР о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) 1991 г. В результате всех этих изменений были созданы «правила игры» и устранена угроза глобального ядерного конфликта.

### **Дисфункции постбиполярного этапа**

Начало постбиполярного этапа в развитии европейской системы безопасности связано со следующими событиями: распадом в 1989–1991 гг. социалистического лагеря в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ), а затем и СССР; превращением США в единственную сверхдержаву и вступление в НАТО ряда стран ЦВЕ, включая страны Балтии, преобладанием в идеологической сфере неолиберализма на европейском континенте (тезис Ф. Фукуямы о «конце истории»). Всё это ставило на повестку дня вопросы о пересмотре условий политического сотрудничества в Европе, усилении процесса интеграции, формировании новых «правил игры» в сфере евробезопасности. По словам исследователя безопасности Ю. Румера, новая система «должна была опираться не на привычные концепции баланса сил и баланса интересов для поддержания мира на континенте. Она должна была опираться на при-

---

<sup>404</sup> Загорский А.В. Хельсинский процесс: к 40-летию подписания заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2015. №38(54). С. 13.

верженность европейских стран, и России в их числе, общим ценностям и общим ключевым принципам во внешней политике безопасности»<sup>405</sup>. Вместе с тем дезорганизация биполярного миропорядка и сохранившиеся глубинные дисфункции внутри самой системы евробезопасности проявились в виде кризисов в Персидском заливе (1990–1991 гг.) и в бывшей республике Югославия (1991–1995 гг.). Они продемонстрировали слабый уровень политической, не говоря о военной, организации стран – членов ЕС и подавляющее военное превосходство НАТО.

Маастрихтский договор, подписанный в 1991 г., обозначил новую важную веху евроинтеграции, дал объединению новое название – Европейский союз, ввёл систему трёх «опор» (экономическая, общая внешняя политика и политика безопасности) и гражданство союза, а также провозгласил план введения единой валюты, но не прояснил приоритеты в «общих интересах» стран – членов ЕС. Не была ясна сфера ответственности ЗЕС, ставшего «военным крылом» Евросоюза, что усложняло понимание того, где проходят границы полномочий ЕС/ЗЕС и НАТО. Дискуссии между атлантистами и европеистами о структуре и роли общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ/ЕПБО) продолжились. США и Великобритания выступали за сохранение НАТО как единственного механизма поддержания коллективной обороны и трансатлантической безопасности, тогда как Франция и Германия отстаивали идею сильной Европы и выступали за развитие автономной системы, а также проведение более самостоятельной внешней политики ЕС. В условиях формирования нового миропорядка состоялась первая официальная встреча Совета Североатлантического союза с Советом Западноевропейского союза 21 мая 1992 г. (до начала 1990-х гг. отношения между структурами не поддерживались). В конце июня 1992 г. Совет министров стран – членов ЗЕС составил список «Петерсбергских задач» (*Petersberg tasks*): в компетенцию ЗЕС вошли миссии по миротворчеству, спасательным и гуманитарным операциям, операциям по урегулированию кризисов, включая действия по предотвра-

---

<sup>405</sup> Румер Ю. Россия и европейская безопасность. М.: Московский Центр Карнеги. 2017. С. 7.

щению конфликтов. В 1993 г. был создан «Еврокорпус» – формирование из 6 тыс. военнослужащих (представителей Франции, Германии, Бельгии и Испании). Вопрос о соотношении полномочий ЗЕС и НАТО был отчасти решён в 1994–1996 гг. в рамках Берлино-Брюссельских договорённостей, по которым страны ЗЕС могли принимать участие в операциях, в которых не участвовали США. При этом первые могли использовать инфраструктуру НАТО. Компромиссным решением в дискуссиях европейцев и атлантистов стало создание «европейской оборонной идентичности» в рамках НАТО.

Дальнейшее развитие ЕС шло в двух направлениях: углубление его структуры и расширение числа государств-членов. Оба процесса происходили параллельно. Так, в 1995 г. членами ЕС стали Австрия, Финляндия и Швеция, после чего в 1997 г. был подписан, а в 1999 г. вступил в действие Амстердамский договор. Благодаря ему в систему ОВПБ Евросоюза были введены два новшества: пост Высокого представителя по ОВПБ (эта должность объединяет в себе прежние обязанности Верховного представителя Совета министров по ОВПБ и Комиссара по внешним связям) и Подразделение планирования политики и раннего предупреждения. Следующим шагом стала принятая в декабре 1998 г. франко-британская декларация в Сен-Мало, наделившая ЕС собственным оперативным потенциалом в сфере безопасности и обороны. В декабре 1999 г. на заседании ЕС в Хельсинки вслед за военной операцией, проведённой НАТО против Югославии, европейцы приступили к разработке проекта Европейских сил быстрого реагирования (*European Rapid Reaction Force*). Хельсинский саммит принял два важных решения. Во-первых, был подведён итог юридическому оформлению ОПВБ и слиянию ЗЕС с ЕС: с 2000 г. было решено передать полномочия ЗЕС соответствующим структурам и агентствам Евросоюза для укрепления правосубъектности последнего. Во-вторых, в Хельсинки были сформулированы две альтернативы использования будущих вооружённых сил ЕС: либо использовать при проведении операций структуры НАТО, либо проводить их, не опираясь на её ресурсы. Для этого ЕС принял решение создать до 2003 г. европейский корпус быстрого реагирования численностью 50-60 тыс. человек (до 15 бригад), ко-

торый мог бы разворачиваться в течение 60 дней. Данный корпус не был полноценной европейской армией, а, скорее, «каталогом сил»<sup>406</sup>, необходимым для осуществления миротворческих операций. ЗЕС, в свою очередь, должен был координировать и определять их развитие. После подписания в 2001 г. Ниццкого договора, сменившего Амстердамский, институциональное устройство ЕС было снова упорядочено – в преддверии присоединения к ЕС в 2004 г. десяти новых стран (Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения). Также обрёл постоянный статус и получил документальное оформление созданный в 2000 г. новый орган – Комитет политики и безопасности ЕС (КПБ).

Включение ЗЕС в структуру Евросоюза привело к дальнейшей активизации практического сотрудничества НАТО с ЕС. На пражском саммите альянса в ноябре 2002 г., на фоне террористических атак в США 11 сентября 2001 г., был принят ряд важнейших решений о его роли в обеспечении евроатлантической безопасности: были созданы Силы реагирования НАТО (СНР), оптимизированы механизмы управления войсками, одобрены Пражское обязательство о потенциале (ПРОП), новая концепция защиты от терроризма и дальнейшее расширение НАТО (присоединение Албании и Хорватии). 16 декабря 2002 г. совместно с ЕС принята Декларация по вопросам европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), в которой фиксировались политические принципы сотрудничества двух организаций. Тем не менее, вторжение американских войск в Ирак (2003 г.) вызвало новый раскол внутри Евросоюза. Часть его стран-членов во главе с Францией и Германией подвергла США открытой критике за вторжение в суверенное государство без убедительных на то оснований и в обход Совета Безопасности ООН. Другая группа во главе с Великобританией и странами ЦВЕ поддержала действия США и также направила свои войска в Ирак. ЕС снова не смог «говорить единым голосом».

Новым шагом на пути превращения ЕС в военно-политиче-

---

<sup>406</sup> Archick A. The European Union: Questions and Answers // Congressional Research Service. 2018. P. 7.

ского игрока стало принятие в декабре 2003 г. Европейской стратегии безопасности (ЕСБ), призванной утвердить Евросоюз в роли глобального субъекта мировой политики. Среди приоритетов ЕС называлось увеличение объёма ресурсов, выделяемых на военные цели; создание «гибких» и мобильных вооружённых сил; устранение или минимизация дублирования военных усилий государств ЕС; улучшение обмена разведывательной информацией между ними; совершенствование аналитических возможностей; сочетание военных и гражданских компонентов в ходе кризисного урегулирования, формирование новой стратегической культуры, нацеленной на оперативное силовое вмешательство в кризисы и конфликты<sup>407</sup>. Особое внимание в программе уделялось Балканам, ряду постсоветских государств (Украина, Молдавия, Беларусь), Средиземноморскому региону и Ближнему Востоку. С 2003 г. ЕС приступил к проведению своих первых миротворческих операций<sup>408</sup>, но так и не достиг цели, поставленной в 1999 г. в Хельсинки. Она оказалась слишком амбициозна для своего времени. Для её реализации у ЕС не хватало материальных и технических ресурсов. Свою роль сыграла и незаинтересованность США в укреплении структур ЕС. В июне 2004 г. на саммите ЕС в Брюсселе была принята новая, более реалистичная «Цель-2010», предполагавшая создание к 2007 г. системы «боевых групп» – усиленных батальонов высокой готовности численностью до полутора тысяч человек (в сумме около 20 тыс. человек)<sup>409</sup>. К январю 2007 г. эта цель была достигнута, но боевые группы ЕС никогда не применялись на практике<sup>410</sup>. Это может говорить как о наличии нерешённых проблем в объединении (в первую очередь, с финансиру-

---

<sup>407</sup> Новикова Д.О. Новые инструменты международного кризисного урегулирования: опыт Европейского Союза. МГИМО. 2009. С. 35.

<sup>408</sup> Первая совместная операция европейских сил «Конкордия» прошла в январе 2003 г. в Македонии, последовав за операцией НАТО «Хитрая лиса» (Operation Desert Fox) и «Объединённая гармония» (Allied Harmony). 15 декабря 2003 г. операция «Конкордия» была завершена и ей на смену пришла полицейская миссия под руководством ЕС (операция «Проксима»).

<sup>409</sup> Журкин В.В. Военные структуры ЕС: цель – 2010 // Современная Европа. 2005. №3. С. 5-12.

<sup>410</sup> Elsou A. EU gaat serieus werk maken van een Europese defensie, maar er komt géén leger // de Volkskrant. 2017. URL: [is.gd/MdeAyf](https://is.gd/MdeAyf) (дата обращения 22.05.2018).

нием), так и об отсутствии стремлений стран – членов Евросоюза к решению внешнеполитических проблем силовыми методами. Усилия вкладывались в дальнейшее совершенствование институтов союза: с 2004 г. действует Европейское оборонное агентство (ЕОА), призванное усилить военное сотрудничество между государствами – членами союза, а также стимулировать военные НИОКР, разработку и поставку новой военной техники. В январе 2005 г. ЕОА приступило к работе.

Последним на сегодняшний день значимым шагом в развитии институциональной структуры ЕС стал Лиссабонский договор, подписанный в декабре 2007 г. и вступивший в силу в 2009 г. после одобрения всеми государствами – членами ЕС. Он упростил методы работы и правила голосования, укрепил «вертикаль власти» в союзе путём избрания Председателя Европейского Совета и ввёл новую структуру – Европейскую службу внешних дел под руководством Верховного Представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности для координации дипломатических усилий стран – членов ЕС и в целом усиления позиции объединения на мировой арене. В июле 2008 г. по инициативе президента Франции Н. Саркози была предпринята попытка институционализировать отношения ЕС со странами Северной Африки и Ближнего Востока путём создания Союза для Средиземноморья. Но последовавшая затем цепь арабских революций в 2010-х гг. и развернувшаяся военная кампания стран ЕС и НАТО против Ливии в 2011 г. под руководством Франции и Англии, по сути, похоронили полноценную реализацию проекта. За десятилетие своего существования СдС не смог ни сократить экономический разрыв между уровнем жизни государств Южного и Северного Средиземноморья, ни утвердить демократические порядки и ценности, ни уменьшить нелегальную миграцию в Европу. В условиях международного экономического кризиса 2008 г. многие члены ЕС заняли пассивную позицию в вопросах евробезопасности, стремясь, скорее, переложить решение задач в этой сфере на плечи США и НАТО. Тем не менее, ЕС продолжал развитие своего оборонного потенциала, приняв в 2013 г. решение об укреплении внутреннего рынка военной продукции и изделий оборонного назначения, а также «более интегрированной, устойчивой, иннова-

ционной и конкурентоспособной Европейской оборонно-технологической промышленной базы (*EDTIB*)».

В целом на рубеже 2005–2009 гг. в системе европейской безопасности начал активно проявляться институциональный кризис, порождённый её глубинными дисфункциями. Прежде всего, как справедливо отмечает экономист и исследователь евроинтеграции Ю.А. Борко, после окончания холодной войны у стран – участниц ЕС «явно ослабли дисциплинирующие узы блоковой солидарности»<sup>411</sup>, и лидеры ЕС предприняли ряд попыток вывести союз из-под атлантического «зонтика», превратив его в глобального экономического и военно-политического игрока. Активность и роль ЕС как субъекта мировой политики с 1991 по 2014 гг., несомненно, возросла, что отразилось и на статусе его миротворческих миссий, и на усложнении институциональной структуры. Разумеется, это не устраивало США, так как подрывало смысл существования НАТО в постбиполярный период. Кроме того, после расширений 2004, 2007 (в этот год членами ЕС стали Болгария и Румыния) и 2013 гг. (в ЕС вступила Хорватия) ЕС становился всё более рыхлым объединением. Часть его участников ревностно оберегала свой суверенитет в области внешней политики и обороны (Франция, Германия, Великобритания), при этом внешнеполитические приоритеты стран ЕС не были идентичны, а ряд государств (прежде всего, Великобритания и страны ЦВЕ) и вовсе следовали в военно-политических вопросах в фарватере политики США. В итоге Евросоюз не вышел на тот уровень престижа и влияния, который он имеет в международных экономических отношениях, по сути, оставаясь «политическим карликом»<sup>412</sup>.

Отдельной проблемой стал вопрос о месте России в нарождающейся системе евробезопасности. В условиях, когда российское руководство взяло курс на присоединение к западному лагерю (первая половина 1990-х гг.), а Запад более не рассматривал Москву в качестве источника угрозы, Россия стала участником системы международно-правовых механизмов, обеспечивавших

---

<sup>411</sup> Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи не гарантируют будущего // Проблемы европейской безопасности. 2016. №1. С. 24.

<sup>412</sup> Мойер Г. ЕС: экономический гигант, но политический карлик // DW. 16.04.2003. URL: [dw.com](http://dw.com) (дата обращения 09.03.2019).

жизнедеятельность постбиполярной системы безопасности: отметим Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве Россия – ЕС (1994 г.) и Основополагающий акт Россия – НАТО (1997 г.). В то же время далеко не все устремления Кремля нашли понимание в западных политических кругах: так, фактически была проигнорирована идея президента Б.Н. Ельцина о вхождении России в НАТО в качестве полноправного участника, другим дестабилизирующим фактором стала принятая в 1994 г. программа НАТО «Партнёрство ради мира» (*Partnership for Peace*). В Москве рассчитывали, что она предполагает лишь сотрудничество стран ЦВЕ, непосредственных соседей России, с НАТО, а не их членство в организации. Но для НАТО эта программа инициировала расширение альянса и в том числе возможность перехода стран из категории «страна-партнёр» в категорию «страна – член альянса». В 1994 г. альянс принял решение о расширении на восток, к российским границам. Против этого решения протестовали Россия и Франция, но их доводы не были услышаны США и их главными союзниками. Последовавший за этим косовский кризис 1999 г., в ходе которого НАТО впервые в своей истории провело бомбардировку суверенного государства Югославии без санкции ООН, лишь укрепил антизападнические позиции в российских политических кругах. Неслучайно именно в конце 1990-х гг. Россия всё больше стала склоняться к многовекторной политике, нацеливаясь на сотрудничество с другими центрами силы – Китаем, Индией, Бразилией и др. Как отмечает политолог А.В. Лукин, эти незападные игроки «не стремились к конфронтации с Западом, так как были заинтересованы в сотрудничестве, да и не имели на неё сил, но в то же время в разной степени по разным причинам не разделяли многие цели Запада»<sup>413</sup>. Результатом этого взаимодействия стало создание Шанхайской организации сотрудничества (2001 г.) и БРИКС (2008 г.).

Серьёзным полем для конкуренции России и стран ЕС/НАТО стало постсоветское пространство, где Россия и ЕС занялись осу-

---

<sup>413</sup> Лукин А.В. Постбиполярный мир: рождение нового миропорядка или погружение в хаос? // Новые международные отношения: основные тенденции и вызовы для России / под ред. А.В. Лукина. М.: Международные отношения. 2018. С. 31.

## Институциональные вызовы для построения системы безопасности

существованием конкурирующих интеграционных проектов – СНГ (с 1991 г.) / ЕврАзЭС (с 2001 г.) и «Восточного партнёрства» (с 2008 г.). Попытки укрепить «правила игры» в рамках Общеευропейского совещания безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ), в частности, российская инициатива о подписании Договора о европейской безопасности (2008 г.), не удалась из-за маргинализации этой роли в пользу НАТО. Одностороннее решение стран Запада признать независимость Косово весной 2008 г. открыло «ящик Пандоры»: уже осенью того же года, когда после кавказского кризиса Россия признала Абхазию и Южную Осетию. Кавказский кризис стал первым тревожным звонком для отношений России и Запада, но на тот момент дело ограничилось лишь свёртыванием переговоров по новому Соглашению о партнёрстве и сотрудничестве между Россией и ЕС. В целом на одном евроатлантическом пространстве существовал ряд институтов, чьи функции и амбиции прямо пересекались (ЕС, НАТО, ОБСЕ, Совет Европы, для постсоветского пространства – СНГ, ЕврАзЭС, Восточное партнёрство). Непосредственно к 2014 г. институциональный каркас европейской системы безопасности на постбиполярном этапе выглядел следующим образом (рис. 6).

Рисунок 6



Источник: Энтони И. Европейская безопасность // Ежегодник СИПРИ 2017: вооружения, разоружение и международная безопасность: Пер. с англ. М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 127.

## Современный этап развития европейской системы безопасности

К 2014 г. постбиполярная система евробезопасности столкнулась с рядом потрясений, которые она не только не смогла решить самостоятельно, но и которые, в определённом смысле, даже поставили под вопрос её существование в прежней форме. К таким звонам эксперты относят возобновление крупного конфликта внутри Европы и эскалацию конфликтов на её периферии, растущее число масштабных террористических атак, внезапную и неконтролируемую миграцию в Европу, а также центробежные тенденции внутри ЕС (брекзит).

По словам политолога Р. Саквы, на современном этапе в рамках системы евробезопасности всё яснее проявились макродисфункции. Во-первых, в работе Евросоюза возник феномен инволюции (обратного развития): «несмотря на введение ОВПБ, основные решения по вопросам обеспечения безопасности по-прежнему принимались на сугубо национальном уровне», кроме того, «после окончания холодной войны, идеологическая или идейно-доктринальная основа политики ЕС стала в ещё большей степени неотъемлемым элементом единой евроатлантической системы (...), любые попытки выработать сколько-нибудь устойчивую и полностью независимую внешнюю политику ЕС сталкивались с возражениями того рода, что в перспективе подобная независимость Евросоюза от США вполне может сыграть на руку Москве»<sup>414</sup>. По мнению Р. Саквы, нынешняя система европейской безопасности построена на идеологии нового атлантизма, «задача которого не просто поддержание безопасности, но поддержание некой специфической формы евроатлантической цивилизации»<sup>415</sup>. С приходом к власти в США Д. Трампа, потребовавшего от европейских членов НАТО поднять военные расходы до 2% ВВП<sup>416</sup>,

<sup>414</sup> Саква Р. Постевропейский мир, или что нас ожидает после инволюции Европы? Монизм и отношения с Россией // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. М.: РУДН. 2018. Т. 18. №4. С. 849.

<sup>415</sup> Саква Р. Новый атлантизм // Валдайские записки. М.: Валдай, 2015. №17. С. 8.

<sup>416</sup> Жан-Клод Юнкер: не поддавайтесь требованию США повысить военные расходы // Sputnik. Эстония. 2017.

в Европе обострились дискуссии о соотношении функций ЕС и альянса<sup>417</sup>.

Во-вторых, итогом накопившихся противоречий между Россией и западными державами стал украинский кризис, вызвавший значительный рост международной напряжённости. Соперничество России и Запада за влияние на Украину породило цепную реакцию (Евромайдан в Киеве, крымские события, провозглашение «народных республик» и начало «гибридной войны») (*hybrid warfare*)<sup>418</sup> на востоке Украины, информационные войны, введение взаимных политических и экономических ограничений). Эти события поставили под сомнение работу всей системы европейской безопасности и авторитет институтов международного права, накопленный за 1991–2014 гг. По словам выдающегося исследователя безопасности академика А.Г. Арбатова, два главных измерения обусловили сложность и глубину украинского кризиса: международный и внутривосточный<sup>419</sup>. Согласно первому измерению, возник конфликт между Западом, который стремится к организации европейского миропорядка на основе НАТО и ЕС; и Россией, которая видит в этом нарушение обязательств не расширять НАТО на восток. Во втором измерении – уход Украины из сферы влияния России расценивался как удар по «евразийской» цивилизационной модели, что требовало от РФ решительных действий в отношении украинского вопроса. Пакет мер, выработанный ОБСЕ и согласованный Украиной, Россией, Францией и Гер-

---

<sup>417</sup> Долинин В.В. Оборонительный пакт: станет ли PESCO европейской альтернативой НАТО // RT на русском. 2017. URL: ru.rt.com/9ya1 (дата обращения 22.05.2018).

<sup>418</sup> Гибридная война – это смешение классического ведения войны с использованием нерегулярных вооружённых формирований. Государство, которое ведёт гибридную войну, совершает сделку с негосударственными исполнителями – боевиками, группами местного населения, организациями, связь с которыми формально полностью отрицается, так как последние могут вести действия, запрещённые государству-подписанту Женевской и Гаагской конвенциями о законах сухопутной войны или договорённостям с другими странами. См.: Демидов А.В. Гибридные войны как проявление межгосударственных конфликтов в современных условиях // Экономические стратегии. 2016. №2. URL: is.gd/2KrG9j (дата обращения 22.12.2018).

<sup>419</sup> Арбатов А.Г. Урегулирование украинского кризиса // Безопасность и контроль над вооружениями 2017–2018: Преодоление разбалансировки международной стабильности. М.: ИМЭМО РАН. 2018. С. 113.

манией и известный как соглашение «Минск II»<sup>420</sup>, не смог вывести конфликт полностью в плоскость политического урегулирования. Первый пункт «Минска II», требующий незамедлительно и всеобъемлющего прекращения огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, к началу 2020 г. по-прежнему не соблюдался сторонами, а Контактная группа<sup>421</sup> не смогла стать эффективной площадкой для переговоров. «Боевые столкновения различной степени интенсивности с использованием обеими сторонами тяжёлых видов вооружения продолжают уже более четырёх лет»<sup>422</sup>, – заключает в своём отчёте за 2018 г. Канцелярия Прокурора Международного уголовного суда.

В-третьих, постепенной эрозии подверглась правовая база в области контроля над обычными<sup>423</sup> и ядерными вооружениями, выстроенная в течение последних нескольких десятилетий. Одним из симптомов ослабления режимов, по мнению политолога С. Пайфера, видится рост числа «различных инцидентов между американскими и российскими военными самолётами и кораблями. Такие столкновения повышают риск чрезвычайного происшествия или ошибки»<sup>424</sup>. Общий негативный фон получает дополнительные импульсы за счёт новых американских и европейских санкций, масштабных скандальных эпизодов. Ещё одним симптомом видится возвращение практики проведения крупномасштабных учений «без уведомления» или «внезапных» учений, кото-

<sup>420</sup> Минск II заменил предыдущее Минское соглашение (2014 г.).

<sup>421</sup> Контактная группа (Трёхсторонняя контактная группа, включающая представителей ОБСЕ, Украины и России), действующая с сентября 2014 г., и четыре рабочие группы, созданные согласно п. 13 минского Комплекса мер, за время своей работы в период 2015–2018 гг. продемонстрировали низкую эффективность.

<sup>422</sup> Канцелярия Прокурора. Отчёт о действиях по предварительному расследованию 2018. URL: [icc-cpi.int/itemsDocuments/2018-otp-ger-PE-Ukraine.pdf](https://icc-cpi.int/itemsDocuments/2018-otp-ger-PE-Ukraine.pdf) (дата обращения 22.12.2018).

<sup>423</sup> К основополагающим элементам этой системы следует отнести советско-американские соглашения по ПРО (1972 г.) и договор о ракетах средней и малой дальности (1987 г.), а также многосторонние Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г., Венский документ 1990 г. переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (ВД 90) и Договор по открытому небу (ДОН) 1992 г.

<sup>424</sup> Пайфер С. Контроль над вооружениями, сотрудничество в области безопасности и отношения США и России // Россия в глобальной политике. URL: [is.gd/nFbvOg](https://is.gd/nFbvOg) (дата обращения 22.12.2018).

рые, как представляется, структурированы так, чтобы обходить существующие требования в отношении отчётности<sup>425</sup>.

В-четвёртых, «появились новые факторы, порождающие неопределённость – кризисные и слабоуправляемые государства, радикальные движения, угрозы гибридной войны, превращение киберсреды в пространство уязвимости и конкуренции»<sup>426</sup>. Неслучайно на фоне гибридных угроз ЕС и НАТО заключили в феврале 2016 г. техническое соглашение по киберзащите для облегчения обмена информацией между группами реагирования на чрезвычайные ситуации. Одним из ключевых дестабилизирующих факторов для системы евробезопасности стал выход Великобритании из ЕС. Премьер-министр Великобритании Т. Мэй в своих выступлениях 17 января и 22 сентября 2017 г.<sup>427</sup> обещала заметить членство Великобритании в ЕС «стратегическим партнёрством» в сфере безопасности, правоохранительной деятельности и уголовного правосудия<sup>428</sup>. Эксперты (Р. Уитман, Б. Мартилл, М. Сус) видят здесь в первую очередь проблему интеграции партнёрства с ключевыми институтами ЕС, реализующими «Общую политику безопасности и обороны» и «Общую внешнюю политику и политику безопасности» ЕС. Дело в том, что согласно основополагающим документам союза только его члены могут входить в ключевые институты, занимающиеся вопросами безопасности, такие как Совет по иностранным делам и Комитет по политике и безопасности. Конечно, европейские государства – партнёры ЕС могут обмениваться с Брюсселем информацией и координировать шаги в рамках ряда площадок (например, Европола), но ни одна из них не даст Великобритании возможность влиять на формиро-

---

<sup>425</sup> *Карпенгер М.* Контроль над обычными вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности: проблемы и перспективы // Миссия США при ОБСЕ. URL: [is.gd/RbXU9U](http://is.gd/RbXU9U) (дата обращения 22.12.2018).

<sup>426</sup> *Тимофеев И.Н.* Формула евроатлантической безопасности: стабильное сдерживание и его альтернативы // Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». М.: Валдай. 2017. С. 3.

<sup>427</sup> *Emerson M.* Theresa May's Brexit Speech of 17 January 2017 – Decoding its clarity and ambiguity // CEPS. URL: [is.gd/cJOPiT](http://is.gd/cJOPiT); Teresa M. PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU // Gov.UK. URL: [is.gd/0vIOPH](http://is.gd/0vIOPH) (дата обращения 22.08.2018).

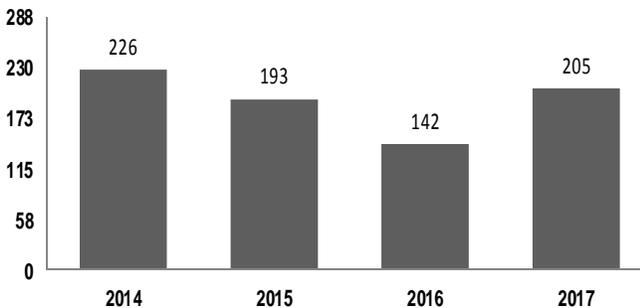
<sup>428</sup> Там же.

вание ОВПБ ЕС так, как прежнем формате.

В-пятых, систему евробезопасности серьёзно дестабилизировали последствия арабских революций, включая гражданские войны в Ливии и Сирии. Одним из их последствий стал миграционный кризис 2015 г., а также растущее число террористических атак (см. рис 7)<sup>429</sup>, прежде всего, со стороны приверженцев радикально-исламистских сил. Всё это свидетельствует о провале попыток ЕС выстроить на его внешней периферии «*пояс добрососедства*» в формате «Евро-Средиземноморского партнёрства» со странами Северной Африки и Ближнего Востока и «Восточного партнёрства» с участием шести постсоветских государств»<sup>430</sup>.

Рисунок 7

Число террористических атак в ЕС (2014–2017)



Источник: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018 – Europol, 2018. Р. 9-10.

<sup>429</sup> Согласно данным Европола, в 2017 г. было зафиксировано 205 террористических атак (в это число входят предотвращённые, проваленные и успешно совершённые теракты). Атакам террористов подверглись следующие государства – члены ЕС: Соединённое Королевство (107), Франция (54), Испания (16), Италия (14) и Греция (8). Общее число терактов повысилось на 45% по сравнению с 2016 г. (142). Большая часть терактов (137) классифицируются как «этносепаратистский терроризм». На территории западноевропейских государств сохраняются три источника сепаратизма – баскский в Испании, ольстерский в Великобритании и корсиканский во Франции. См.: Terrorist Attacks and Suspect Arrested. General Overview // European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018 – Europol, 2018. Р. 9.

<sup>430</sup> Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи не гарантируют будущего // Проблемы европейской безопасности: 2016. №1. С. 27.

События на юго-восточных границах Евросоюза подвигли Брюссель к корректировке своих внешнеполитических установок. В июне 2016 г. ЕС опубликовал Глобальную стратегию по внешней политике и политике безопасности (ГСБ), в которой были определены пять приоритетных областей внешней деятельности. Но, по словам экспертов ИМЭМО РАН (Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева и др.) «это своего рода идеалистическое обращение», в котором хоть верно указаны некоторые ключевые вызовы и угрозы, но перспективы влияния Стратегии на процесс модернизации системы евробезопасности сомнительны из-за отсутствия у ЕС силовых рычагов, способных повлиять на ситуацию<sup>431</sup>. Похоже, что, осознавая собственную слабость, ЕС в лице Еврокомиссии предложил в 2016 г. создать Европейский оборонный фонд (ЕОФ) для поддержки совместных оборонных научно-исследовательских проектов. Речь идёт о финансировании из бюджета ЕС исследований в области развития инновационной оборонной продукции и технологий. Исходя из «Подготовительного плана мероприятий по развитию оборонных исследований» до конца 2019 г. на эти цели ЕС планировал потратить 90 млн евро, а на период 2021–2027 гг. в рамках «Европейской программы оборонных исследований» и «Многолетней программы финансового развития» – в 500 млн евро<sup>432</sup>. Наиболее зримым выражением этого подхода стал запуск Постоянного структурированного сотрудничества в сфере безопасности и обороны (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*, ПЕСКО), утверждённого в ноябре 2017 г. саммите ЕС в Брюсселе. Из 28 государств – членов ЕС к программе присоединились 25 (инициативу не поддержали Великобритания, Дания и Мальта). По данным Международного института стратегических исследований, в 2017 г. 25 стран – членов ПЕСКО потратили 182,9 млрд долл. Это увеличение расходов на 7,7% (или 12,8 млрд долл.) по сравнению с 2015 г.

---

<sup>431</sup> Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад. Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН. 2017. URL: [imemo.ru/index.php?page\\_id=645&id=3850](http://imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3850) (дата обращения 10.03.2019).

<sup>432</sup> Корощунов В.О. Формирование общеевропейского процесса оборонного планирования: ключевые аспекты // Пути к миру и безопасности. 2018. №2 (55). М.: ИМЭМО РАН. С. 104-131.

В-шестых, пандемия коронавируса, которая, согласно китайскому офису Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), начала своё распространение из г. Уханя не позднее декабря 2019 г., актуализировала вопросы, связанные с биологической безопасностью в ЕС и пересмотром «Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия» (КБТО) от 1972 г.<sup>433</sup> По словам Третьего секретаря Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями МИД России А.В. Балаова, «...режим КБТО содержит столько недомолвок и изъятий, что говорить о его эффективности и всеобъемлющем характере не берётся никто»<sup>434</sup>. Среди вопросов, касающихся режима КБТО: понятие «биологического и токсинного» оружия не имеет в тексте конвенции точного определения и разъясняется через концепцию «количества и цели»; некоторые противоречия возникают из-за отсутствия в тексте конвенции прямого запрета на применение биологического оружия; отсутствует механизм проверки (верификации) выполнения государствами-участниками своих обязательств, а это значит, что подозрения какой-либо страны в отношении надлежащего выполнения другим государством положений документа не могут быть подтверждены. Заключим, что режим имеет существенные недостатки и требует радикального обновления и пересмотра в условиях современных реалий.

## Выводы

Анализ поэтапной эволюции системы евробезопасности позволил сделать несколько важных выводов. Во-первых, совокупность приведённых фактов ясно говорит о том, что в существующей системе евробезопасности накопилась значительная сумма «дисфункций» и «повреждений», нивелировать которые не под силу существующим механизмам стабилизации. Поэтому законо-

---

<sup>433</sup> Конвенция 1972 года о запрещении биологического оружия // МККК. URL: [www.icrc.org/ru/document/konvenciya-1972-goda-o-zapreshchenii-biologicheskogo-oruzhiya](http://www.icrc.org/ru/document/konvenciya-1972-goda-o-zapreshchenii-biologicheskogo-oruzhiya).

<sup>434</sup> Балаов А.В. Невооружённым глазом: о необходимости укреплять конвенцию, запрещающую бактериологическое оружие // *Международная жизнь*. 2017. №8. URL: [interaffairs.ru/jauthor/material/1899](http://interaffairs.ru/jauthor/material/1899) (дата обращения 28.09.2020).

мерно задаться вопросом, не пришло ли время начать трансформацию этой системы? Её корректировка (если не реформирование) могла бы укрепить архитектуру безопасности, придав ей новое дыхание, хотя для этого, скорее всего, потребуется привлечение значительных временных, политических, институциональных и прочих ресурсов.

Во-вторых, очевидно, что сегодня между Россией и НАТО сложились фундаментальные противоречия, препятствующие нормальному функционированию системы евробезопасности. С точки зрения стран альянса, Москва ведёт реваншистскую политику, призванную пересмотреть итоги биполярного периода и восстановить российское влияние в Восточной Европе, угрожая своим соседям. С точки зрения российского руководства, Москва пытается пересмотреть сложившуюся после окончания холодной войны расстановку сил в мире, основанную на гегемонии США и НАТО, и установить более справедливый, полицентричный миропорядок. Отчасти этому благоприятствуют текущие сложности в отношениях между ЕС и США, а также конкуренция различных идейно-политических сил в самом ЕС. Без урегулирования данных противоречий говорить в долгосрочном плане о нормальном функционировании системы европейской безопасности не приходится.

В-третьих, несмотря на заметный рост активности и значения Евросоюза как субъекта мировой политики, по-прежнему существует явный дисбаланс между его экономическим и военно-политическим влиянием. Кроме того, сегодня ЕС перегружен проблемами фундаментального характера (макродисфункциями), которые ещё недавно отсутствовали или находились в латентной стадии. Однако если рассматривать историю Европейского союза как преодоление внутренних и внешних кризисов, становится очевидным, что после каждого кризиса в нём происходили определённые изменения, адаптирующие его к современным реалиям.

Последние решения Брюсселя показывают, что ЕС начал перестраивать свою стратегию безопасности, исходя как из старых угроз (военные конфликты, терроризм), так и из новых (правый популизм, киберугрозы, пандемия). Конечный результат этой трансформации непредсказуем, но полного распада объединения

в краткосрочной перспективе ожидать явно не стоит: Евросоюз обладает большим запасом прочности. Учитывая серьёзные различия в интересах и ресурсах, развитие ОВПБ/ЕПБО ЕС, вероятно, будет происходить в формате постоянного структурированного сотрудничества. Следовательно, те страны, которые готовы к более высокому уровню координации, скорее создадут «твёрдое ядро», а прочие останутся на периферии. Велика вероятность, что в будущем интеграция и расширение в Евросоюзе будут идти от «центра к периферии». В этой связи встают вопросы о дальнейшем соотношении компетенций ЕС и НАТО, а также роли ОБСЕ. Уточнение этого разграничения и консенсус между странами – членами всех трёх организаций, вероятнее всего, позволит рассчитывать на позитивную эволюцию текущей системы безопасности в Старом Свете.

## ГЛАВА 15. ФРАНЦУЗСКАЯ СТРАТЕГИЯ ЕВРООБОРОНЫ И ОТНОШЕНИЯ С РОССИЕЙ

Франция в XXI в. по-прежнему стремится влиять на ход мировых процессов. Среди её преимуществ – крупнейшая территория в Западной Европе, второе место в ЕС после ФРГ по численности населения (66,6 млн чел.), самый высокий в Западной Европе коэффициент фертильности<sup>435</sup>, страна входит в группу постиндустриальных экономик планеты (6-е место по объёму ВВП, развитая авиакосмическая, транспортная, энергетическая промышленность, высокий уровень жизни)<sup>436</sup>, находится в тройке крупнейших экспортёров оружия. В условиях брезкита Франция остаётся единственной державой Евросоюза, имеющей ядерное оружие и право постоянного членства в Совете Безопасности ООН. Помимо этого, она – член ряда престижных международных организаций (ЕС, НАТО, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Всемирной торговой организации, Международном Валютном Фонде, Организации экономического сотрудничества и развития и др.). В Париже расположены штаб-квартиры ОЭСР, ЮНЕСКО, Интерпола и других структур, где регулярно проходят крупные международные форумы и где были подписаны десятки международных соглашений (последнее из них – Парижское соглашение по климату 2015 г.). Опираясь на все эти и другие ресурсы, Франция постоянно подчёркивает свою повышенную ответственность за обеспечение как европейской, так и глобальной безопасности.

Но амбиции официального Парижа во внешней политике не

---

<sup>435</sup> *Рунер Ж.-М.* Современная Франция в международных отношениях // Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века: сборник статей по итогам Всероссийской научной конференции / отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 10.

<sup>436</sup> См. подробнее: *Комиссарова Ж.Н.* Экономика Франции: учебное пособие. М.: МГИМО-Университет, 2016. С. 6; *Кудрявцев А.К.* Французская экономика на переломе // Франция на пороге перемен. С. 16.

всегда совпадают с его возможностями. Франция, насчитывающая менее 1% мирового населения<sup>437</sup>, уже давно не доминирует ни в Европе, ни в других регионах мира. Итоги Второй мировой войны и последующий за этим распад колониальной империи лишил страну атрибутов великой державы. Распад Ялтинско-Потсдамской системы означал усиление США в мире и Германии в Европе, с чем пришлось смириться Парижу. Исчезновение СССР привело к неизбежной атлантизации внешней политики Франции, которая уже не могла играть на противоречиях двух сверхдержав. Расчёт Парижа на «Европу-державу» в лице ЕС, который мог бы стать мультипликатором французского влияния в мире за счёт аккумуляции потенциала партнёров по союзу, не оправдался. В военно-политическом плане Евросоюз пока не стал самостоятельным центром силы<sup>438</sup>. Более того, если с 1950-х гг. речь шла о франко-германском тандеме как «двигателе» процесса евроинтеграции, то после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. этот тандем уместно называть скорее германско-французским. Статус 6-й экономики мира не спасает страну от серьёзных структурных проблем (разбалансированность финансов, бюджетный дефицит, безработица и т.д.), что регулярно выливается в социальные кризисы. Последний из них – волнения «жёлтых жилетов» (конец 2018 – весна 2019 гг.) серьёзно ударил по рейтингам президента Э. Макрона. Возвращение Франции в военный комитет НАТО, инициированное президентом Н. Саркози в 2009 г. с расчётом на получение высоких постов в структуре организации, не привело к желаемым результатам, а атлантизация внешнеполитического курса при Н. Саркози (2008–2012 гг.) и Ф. Олланде (2012–2017 гг.) сузили возможности Парижа «говорить особым голосом» в атлантическом ансамбле<sup>439</sup>. Далекое не всегда Франции удаётся продвинуть желаемые ею решения на уровне ЕС: попытка

<sup>437</sup> Рубинский Ю.И. Франция. Время Саркози. М.: Международные отношения. 2011. С. 7.

<sup>438</sup> См. подробнее: Обичкина Е.О. Внешняя политика Франции от де Голля до Саркози (1940–2012). М.: Аспект Пресс, 2012; Обичкина Е.О. «Заурядная» внешняя политика Франции Ф. Олланда: проблемы и перспективы // Франция на пороге перемен. 2015. С. 203.

<sup>439</sup> Зуева К.П. Франция в НАТО: трудное партнёрство в XXI веке // Франция на пороге перемен. 2015. С. 258.

Парижа создать Союз для Средиземноморья для взаимодействия только южных стран ЕС и государств Северной Африки и Ближнего Востока была заблокирована Берлином. Созданная в итоге в 2008 г. организация, куда вошли уже все члены ЕС, серьёзно отличается от первоначального французского замысла и «оказалась аморфной, тяжеловесной и малоэффективной»<sup>440</sup>. Таким образом, Франция, конечно, сохраняет своё влияние на мир, но вынуждена отстаивать позиции в условиях неблагоприятной, нестабильной и турбулентной международной обстановки.

### **Концептуальное обоснование французского подхода к «еврообороне»**

Официальное видение французским руководством вопросов безопасности и обороны традиционно излагается в соответствующих «Белых книгах». В XXI в. они выходили в 2008 и в 2013 гг.<sup>441</sup> С приходом к власти Э. Макрона в 2017 г. во Франции был опубликован более компактный «Стратегический обзор по вопросам обороны и безопасности», логически продолжающий данный перечень публикаций. Структурно он разделён на три части: в первой показана деградация миропорядка, во второй описаны новые формы войны и конфликтности, в третьей изложена французская стратегия обороны. В предисловии, написанном к докладу Э. Макроном, отмечены ключевые угрозы, с которыми сталкивается страна. Это исламистский терроризм (джихадизм), ударивший по Франции в 2015–2016 гг., угроза крупномасштабного конфликта на мировой арене, утверждение авторитарных режимов или держав, киберугрозы, а также ослабевание европейской идеи и, соответственно, опасения за внутреннюю прочность ЕС<sup>442</sup>.

Угрозой №1 для Франции в докладе прямо назван джихадизм. «Национальная территория напрямую атакована», – красноречиво

---

<sup>440</sup> Зверева Т.В. Внешняя политика современной Франции. М.: Канон+ РООИ Реабилитация, 2014. С. 241.

<sup>441</sup> La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008–2020. Sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer. P., 2008; Livre Blanc. Défense et sécurité nationale. 2013. P., 2013.

<sup>442</sup> Revue stratégique de défense et de sécurité nationale. 2017. P. 5-6.

гласит заголовок в разделе, посвящённом кризисам. В докладе отмечается, что теракты в Париже и Ницце продемонстрировали «небывалый» уровень угрозы, поражающей западные общества<sup>443</sup>. Далее изложены опасения Парижа относительно хрупкости системы безопасности в Африке (Мали, ЦАР), дестабилизации Ближнего Востока, роста мощи России, оказывающей «давление» на северный и восточный фланги Европы. Авторы доклада обеспокоены кризисными явлениями и в других «зонах риска»: в Средиземноморье, на Балканах, в Чёрной Африке, восточной и южной Азии. В докладе также названы невоенные угрозы для безопасности Франции, исходящие из различных регионов планеты: демографический рост и миграционные потоки, изменение климата, распространение вирусов, проблемы энергобезопасности, организованная преступность<sup>444</sup>.

Авторы доклада подчёркивают, что Франция не может и не собирается противостоять всем этим рискам в одиночку. Речь идёт о сотрудничестве с партнёрами по ЕС и НАТО, а также об активном участии страны в многосторонних организациях с целью защиты своих интересов по всему миру. Основной вывод гласит о необходимости для Франции «сохранять её стратегическую автономию и строить более прочную Европу, чтобы ответить на увеличивающиеся общие вызовы»<sup>445</sup>.

### **Национальный, трансатлантический и европейский компоненты обороны**

Итак, Париж официально заявляет, что намерен решать задачи по обеспечению безопасности и обороны на трёх взаимосвязанных между собой уровнях: национальном (армия), трансатлантическом (НАТО) и европейском (ЕС). С учётом богатого боевого опыта французская армия традиционно является одной из наиболее мощных в мире. В мировом рейтинге *Global Firepower* она занимает 5-е место после США, России, Китая и Индии, и, по су-

---

<sup>443</sup> Ibid. P. 9, 21.

<sup>444</sup> Ibid. P. 20-32.

<sup>445</sup> Ibid. P. 14.

ти, является сильнейшей армией в ЕС. Великобритания в данном рейтинге занимает 8-ю позицию, Германия – 10-ю, Италия – 11-ю<sup>446</sup>. На оборонные расходы Франции в 2018 г. приходилось 13,8% госбюджета (1,8% ВВП) – это 34,4 млрд евро<sup>447</sup> – 9-е место в мире и 3-е в ЕС после Германии и Великобритании<sup>448</sup>.

Численность французских вооружённых сил составляет примерно 266 тыс. чел. (включая собственно военнослужащих – 204 тыс., 22-е место в мире), но основным козырем страны являются её национальные ядерные силы, играющие роль гаранта безопасности Франции. Страна не имеет межконтинентальных баллистических ракет: носителями её 300 ядерных боезарядов (самая продвинутая – боеголовка М-51.2) являются 4 субмарины и не менее 54 самолётов. Как прописано в «Белых книгах» 2013 и 2017 гг., ядерные силы остаются исключительно в национальном ведении и вопрос их применения решается только президентом<sup>449</sup>. Они не могут автоматически быть переданы НАТО или ЕС. Другой сильной стороной французской армии является ударная авиация (8-е место в рейтинге *Global Firepower*): это 273 истребителя-бомбардировщика «Рафаль», 566 вертолётов, включая 56 ударных машин, и 128 транспортных самолётов (А-400 и другие). Правда, несмотря на большой парк военно-транспортной авиации, Франция не имеет самолётов, способных нести на борту нагрузку свыше 37 т (это максимальный потолок для А-400). Поэтому для транспортировки военной техники в Мали (операция «Сервал») Франция арендовала у России самолёты Ан-124, чья полезная нагрузка в 2,5-3 раза выше, чем у А-400<sup>450</sup>. На море и на суше позиции французской армии гораздо скромнее: страна занимает 21-е ме-

---

<sup>446</sup> 2019 Military Strength Ranking // Global Firepower. URL: [globalfirepower.com/countries-listing.asp](http://globalfirepower.com/countries-listing.asp) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>447</sup> Chiffres clés de la Défense – 2018. 11.09.2018. // Ministère des Armées. URL: [defense.gouv.fr/actualites/articles/chiffres-cles-de-la-defense-2018](http://defense.gouv.fr/actualites/articles/chiffres-cles-de-la-defense-2018) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>448</sup> Defense Spending by Country (2019) // Global Firepower. URL: [globalfirepower.com/defense-spending-budget.asp](http://globalfirepower.com/defense-spending-budget.asp) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>449</sup> См. подробнее: Тимофеев П.П. Особенности ядерной политики Франции в начале XXI века // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61, №4. С. 81-90.

<sup>450</sup> Lamigeon V. Transport militaire: l'incroyable dépendance russe de la France // Challenges, 28.03.2017. URL: [is.gd/qrbY8C](http://is.gd/qrbY8C) (дата обращения 31.05.2019).

сто в мире и 3-е в ЕС по числу боевых кораблей (119 единиц), а также 44-е место в мире и 6-е в ЕС по числу танков. Отметим, что на вооружении Франции находится 406 танков, тогда как у Болгарии – 2440 машин (хотя здесь стоит учитывать годы выпуска и рабочее состояние танков)<sup>451</sup>.

До 1960-х гг. Франция обеспечивала свою безопасность, прежде всего, за счёт участия в НАТО. После обретения ядерного оружия (1960 г.) Французская республика уменьшила свою зависимость от альянса (в 1966 г. страна вышла из военной организации НАТО), но всё же, несмотря на сложную историю отношений с США, основным гарантом защиты Франции от внешних угроз французские власти видели и видят Североатлантический альянс. Хотя первую попытку создания оборонной организации Франция и её соседи предприняли в 1948 г., создав Западный союз, с появлением НАТО прочие структуры отошли на второй план. Провал проекта Европейского оборонительного сообщества в 1954 г. показал, что время для политической интеграции ещё не пришло. Сближать европейские народы была призвана экономика. По сути, до расширения ЕС в 1995 г. почти все страны ЕЭС/ЕС (кроме Ирландии) состояли в Североатлантическом альянсе, который обеспечивал безопасность Западной Европы от «восточной угрозы». В остальном страны ЕЭС/НАТО сами решали военные вопросы: ни Франция, регулярно проводившая вторжения в Африку, ни Великобритания, вступившая в 1982 г. в войну с Аргентиной, не запрашивали помощь НАТО<sup>452</sup>.

Окончание биполярности видоизменило условия обеспечения безопасности в Европе. В условиях, когда судьба НАТО в 1991–1992 гг. была не ясна, а на Балканах начался распад Югославии, страны – подписанты Маастрихтского договора включили в текст Общую внешнюю политику и политику безопасности, которая

---

<sup>451</sup> Total Naval Strength by Country (2019) // Global Firepower. URL: [globalfirepower.com/navy-ships.asp](http://globalfirepower.com/navy-ships.asp); (дата обращения 31.05.2019).

<sup>452</sup> Rapport d'information №719 déposé par la Commission des affaires européennes sur l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN et présenté par MM. Pieyre-Alexandre Anglade et Joaquin Pueyo, deputes. 22.02.2018. // Assemblée Nationale. URL: [assemblee-nationale.fr/15/pdf/europe/rap-info/i0719.pdf](http://assemblee-nationale.fr/15/pdf/europe/rap-info/i0719.pdf) (дата обращения 31.05.2019). P. 13-14.

базировалась на «спящем» ЗЕС. При этом страны ЕС не были готовы к военным операциям: ст. 41 §2 Маастрихтского договора в принципе запрещала расходы на военные цели, поэтому подобные операции финансировались из национальных бюджетов стран – членов ЕС<sup>453</sup>. Евросоюз, не имея возможности уравновесить НАТО скромными средствами «европейской обороны», под влиянием Франции принял в 1990-х гг. на вооружение тезис о двойственной природе ЗЕС, как составной части ЕС и в то же время «европейской опоры» НАТО. В риторике Парижа нарождавшаяся «еврооборона» подавалась как непротиворечащая либо совместимая с обязательствами стран ЕС перед НАТО. По мере создания новых оборонительных структур ЕС (Еврокорпус, Еврофор, Евромар, авиационной Еврогруппы), лидеры Франции постоянно уточняли, что речь не идёт о создании «военной машины против НАТО». Каждый из президентов Франции в конце XX – начале XXI вв. (от Ф. Миттерана до Э. Макрона) подтверждал свою лояльность НАТО, но подчёркивал необходимость для ЕС иметь существенно европейский оборонительный компонент. Нагляднее всего эту позицию выразил в 1995 г. Ж. Ширак, заявивший, что «нет цивилизации, которая сможет долго выжить, если она не способна защитить себя»<sup>454</sup>. Неслучайно, что именно Франция стояла у истоков общей внешней политики и политики безопасности ЕС, приняв на саммите в Сен-Мало в 1998 г. франко-британскую декларацию о наделении ЕС собственным оперативным потенциалом в сфере безопасности и обороны<sup>455</sup>. Эти усилия дали частичный результат: в 2003 г. ЕС и НАТО при активном участии Парижа подписали соглашение «Берлин плюс», по которому альянс передавал в распоряжение Евросоюза часть своих сил и средств для проведения самостоятельных операций силами ЕС<sup>456</sup>. В Лиссабонском договоре 2007 г., принятом при решающей роли Н. Сар-

---

<sup>453</sup> Ibid. P. 43.

<sup>454</sup> Time. 11.12.1995. Vol. 146. №24.

<sup>455</sup> Déclaration franco-britannique sur la défense européenne: Saint-Malo, 4 décembre 1998 // La Documentation française. URL: [is.gd/nHyV2i](http://is.gd/nHyV2i) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>456</sup> Berlin Plus agreement 2003 // NATO. URL: [web.archive.org/web/20070817094713/nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://web.archive.org/web/20070817094713/nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm) (дата обращения 31.05.2019).

кози, было зафиксировано «положение о солидарности», призывающее членов ЕС к коллективным действиям, если один из них подвергнется нападению.

При этом Париж стремится не противопоставить ЕС и НАТО друг другу, а вести дело к тому, чтобы обе структуры дополняли друг друга. Это естественно, учитывая, что в ЕС входят 28 государств, а в НАТО – 29, и 22 из них состоят в обеих организациях. В связи с возвращением Франции в военный комитет НАТО в 2009 г. в «Белой книге» 2008 г., изданной при Н. Саркози, отмечалось: «Основой нашей безопасности останутся традиционные форматы солидарности – ЕС и НАТО». Но при этом «НАТО <...> должна эволюционировать, <...> чтобы <...> учитывать развитие Европейской обороны»<sup>457</sup>. При Ф. Олланде Франция продемонстрировала ещё более явный атлантизм, намереваясь стать «первым учеником в атлантическом классе» и следуя в фарватере политики США в сирийском и в украинском кризисах. В «Белой книге» 2013 г., принятой при Олланде, говорилось: «НАТО и ЕС не конкурируют друг с другом. Обе эти организации дополняют друг друга <...>. Тесное и прагматичное сотрудничество между ними – важная цель для Франции»<sup>458</sup>. Наконец, при Э. Макроне в «Стратегическом обзоре» 2017 г. сказано о стремлении страны усилить ЕС и НАТО, поскольку обе структуры «необходимы для обеспечения безопасности Европы и европейцев. Они нам также позволят действовать в военном плане <...> прагматичным путём в рамках требовательного и доверительного партнёрства»<sup>459</sup>.

Тем не менее, в период относительного спокойствия в ЕС и на его границах в 1990–2000-е гг. Франция так и не смогла мобилизовать вокруг себя военный потенциал Евросоюза. Ряд конфликтов (Ирак 2003 г., Ливия 2011 г.) показал, что в ЕС по вопросу участия в операциях НАТО часто наблюдался раскол между странами «старой» (Франция, ФРГ) Европы и «новой» (страны Восточной Европы, ориентированные на США). По мнению П.-А. Англада и Ж. Пуйо, авторов парламентского доклада «Европа обо-

<sup>457</sup> La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008–2020. P. 16, 33.

<sup>458</sup> Livre Blanc. Défense et sécurité nationale. 2013. P. 63–64.

<sup>459</sup> Revue stratégique de défense et de sécurité nationale. 2017. P. 10.

роны и её взаимосвязь с НАТО» 2018 г., ЕС и НАТО конкурировали между собой как минимум в трёх вопросах:

1) при решении одних и тех же задач в одном регионе (в 2008 г. ЕС провёл у берегов Сомали антипиратскую операцию «Атланта», в 2009 г. НАТО провёл там же операцию «Океанский щит»);

2) в случаях, когда обе стороны готовы нести ответственность за используемую технику для операций (в 2005 г. в ЕС и НАТО проводили операции по поддержке миротворцев в Судане из различных генштабов: натовского в Брюсселе и штаба Европейского командования транспортной авиации в нидерландском Эйндховене);

3) в случаях, когда ни НАТО, ни ЕС не имеют собственных технических средств, и странам, состоящим в обеих организациях, приходится выбирать, кому передавать военную технику для операций<sup>460</sup>.

В целом же, отмечают Англад и Пьюо, ЕС за 1990–2000-е гг. доказал, что способен проводить, независимо от НАТО, пока что лишь операции по обучению солдат из третьих стран. Если же речь шла о крупных боевых операциях (Югославия-1999, Ливия-2011), то здесь использовались средства НАТО, поскольку у ЕС их просто не было. Тем самым, постепенно между ЕС и НАТО выработалась практика, не прописанная в соглашениях «Берлин-плюс»: ЕС решает гражданские и полувоенные задачи, НАТО занимается обороной Европы и проводит крупные военные операции<sup>461</sup>.

Это равновесие существовало до начала 2010-х гг., когда ЕС оказался в новом международном контексте. Смещение основного вектора интересов США из Европы в Азию при Б. Обаме, трения между ЕС с США при Д. Трампе на фоне конфликтов по юго-восточному периметру границ ЕС (Кавказ-2008, Ливия-2011, Сирия-2013 и Украина-2014) предоставило странам – членам ЕС шанс чуть ли не впервые после 1945 г. самостоятельно задуматься над решением проблем собственной безопасности. Уязвимость ЕС перед внешними вызовами наглядно проявилась в ходе терактов в 2015–2016 гг. во Франции, когда погибло более 230 и ранено око-

---

<sup>460</sup> Rapport d'information №719... P. 22.

<sup>461</sup> Ibid. P. 23.

ло 900 человек. Вследствие терактов 13 ноября 2015 г. Ф. Олланд впервые в истории ЕС использовал ст. 42.7 Лиссабонского договора, вводящую режим коллективной обороны союза после того, как одна из его стран-членов подверглась вооружённой агрессии. Тем самым, значимость ОПБО для ЕС выросла, а вопрос о том, каким образом возможно сочетать оборонный потенциал ЕС и НАТО и избежать дублирования, снова обрёл актуальность.

В этих условиях Франция официально заявляет о том, что её «стратегическая автономия» неотделима от «автономной европейской обороны». Париж рассматривает формирование «еврообороны» в качестве одного из приоритетов своей политики в развитии ЕС. Правда, несмотря на отдельные подвижки, совершённые во многом с руки Франции (формирование Еврокорпуса, вторжение в Ливию 2011 г., формирование ПЕСКО), ОВПБ пока по-прежнему остаётся скорее теоретическим конструктом, нежели работающим механизмом. На пути создания полноценной «еврообороны» существует ряд препятствий, например, историческая традиция, по которой главным гарантом безопасности Европы являются США и НАТО, концептуальный отказ ЕС как продукта франко-германского примирения от жёсткой силы во имя силы мягкой; отсутствие в ЕС полноценного ВПК и крупного контингента военнослужащих с боевым опытом, сокращение оборонных возможностей ЕС в связи с брекзитом и т.д.

Вышеупомянутые сенаторы Англэд и Пьюйо признают в своём докладе, что сегодня ЕС не способен заменить НАТО: 1) альянс за десятилетия своей работы наладил оперативную совместимость национальных армий; 2) его системообразующая роль закреплена в ключевых документах ЕС – Лиссабонском договоре 2007 г. и Глобальной стратегии безопасности 2016 г.; 3) для стран Центральной и Восточной Европы, не затронутых исламистской угрозой, но исторически имеющих сложные отношения с Россией, именно альянс является главным гарантом суверенитета. В этих условиях, как отмечают докладчики, для значительной части стран Евросоюза НАТО представляет сегодня основу безопасности, тогда как попытка передать эту роль ЕС обречена на неудачу<sup>462</sup>.

---

<sup>462</sup> Ibid. P. 50-51.

В то же время Англанд и Пьюо отмечают, что у Евросоюза есть свои преимущества, которые ему следует использовать для формирования политики «еврообороны»: это 1) наличие гражданских средств, чего нет у НАТО как у сугубо военной организации; 2) опыт урегулирования африканских кризисов, что придаёт ЕС больше «легитимности» в Африке; 3) лучшая, по сравнению с альянсом, заточенным на крупномасштабные операции, приспособленность к борьбе с терроризмом. Из этого докладчики делают вывод о том, что в ближайшей перспективе «разделение труда» между Евросоюзом и НАТО должно состоять в следующем: альянсу следует сосредоточиться на коллективной обороне Европы, тогда как ЕС – на решении всех прочих задач (борьба с терроризмом, охрана границ, урегулирование кризисов вокруг Европы). При необходимости Евросоюз мог бы использовать военные средства НАТО, но обязательно сохраняя в своих руках контроль над проведением операций. Авторы доклада рекомендовали Брюсселю создать Генштаб ЕС, работать над формированием общей стратегической культуры, сформировать силы быстрого реагирования (60 тыс. чел.), о которых шла речь ещё в 1999 г., а также унифицировать стоимость продукции ВПК из стран – членов Европейского союза<sup>463</sup>.

В условиях, когда эффективно работающей «еврообороны» пока что нет, во французских СМИ идёт дискуссия о том, какая стратегия была бы оптимальной для «Европы обороны». Мнений и оценок множество, но основными альтернативами пока что видятся четыре:

1. стратегия «*Одинокий всадник*» гласит, что с учётом исторического опыта, в ЕС есть лишь одна реальная военная сила, способная защитить союз – это французская армия, в которую и должны финансово вкладываться прочие европейцы;

2. стратегия «*Европа разных скоростей*» предполагает привилегированное военное партнёрство Франции и других стран ЕС (здесь чаще всего называются Великобритания, Германия, Италия, Испания, Польша, страны Бенилюкса и Швеция) на межправительственной основе;

3. стратегия «*Всё для Европы*» подразумевает создание «ев-

---

<sup>463</sup> Ibid. P. 58-60.

рообороны» на наднациональной основе ЕС, что требует учреждения постоянно действующих структур;

4. *натоцентричная* стратегия предполагает строительство «еврообороны» сугубо под эгидой НАТО: в этом случае странам – членам ЕС не придётся отвлекать ограниченные ресурсы на дублирование уже существующего механизма<sup>464</sup>.

Президент Э. Макрон – убеждённый сторонник развития «еврообороны». В программной речи в Сорбонне 26 сентября 2017 г. он заявил: «В области обороны наша цель – добиться для Европы возможности действовать автономно, в дополнение к НАТО». По мнению Макрона, ЕС должен иметь общие силы быстрого реагирования, единый оборонный бюджет и общую доктрину действий. Он также предложил создать Европейскую академию разведки, Европейское агентство по борьбе с терроризмом, совместные силы гражданской защиты ЕС от стихийных бедствий и пограничную полицию ЕС<sup>465</sup>. Вслед за Шираком Макрон заявил: «Мы не сможем защитить европейцев, если мы не решимся иметь настоящую евроармию», и что «еврооборона не противостоит, а дополняет НАТО»<sup>466</sup>. Позицию президента разделяют его партия «Вперёд, Республика!», а также часть умеренной правоцентристской и левоцентристской оппозиции. Основные оппоненты Э. Макрона во Франции – антисистемные крайне-правые (Национальное объединение во главе с М. Ле Пен) и крайне-левые силы (партия «Непокорённая Франция» во главе с Ж.-Л. Меланшоном) критикуют «еврооборону», считая её формой зависимости Франции от Брюсселя.

Активная поддержка Макроном проектов развития «еврообороны» объясняется не только его «еврооптимизмом». Продвигая создание оборонительных структур ЕС, Макрон, судя по всему, рассчитывает закрепить за Францией лидирующие позиции в ЕС,

---

<sup>464</sup> Ploquin J.-C. Sécurité et défense, les choix qui attendent le futur président français // La Croix, 28.04.2017. URL: is.gd/GaLeeJ (дата обращения 31.05.2019).

<sup>465</sup> Macron, le verbatim du discours de la Sorbonne // Ouest France. 27.09.2017. URL: is.gd/AdD3f6 (дата обращения 31.05.2019).

<sup>466</sup> Macron propose «une vraie armée européenne» // La Depeche. 06.11.2018. URL: is.gd/hVcZgQ; Lagneau L. Les Pays-Bas disent préférer l'Otan à une «armée européenne» (17.11.2018) // Zone militaire. URL: is.gd/NmJA5E (дата обращения 31.05.2019).

оттеснив с этого места ведущую экономическую державу Европы – Германию. Поскольку Франция сегодня не располагает экономической мощью, сравнимой с ФРГ, а начатые Э. Макроном внутренние реформы могут дать результат лишь в долгосрочной перспективе, французский лидер сделал ставку на военно-политическую сферу, в которой его страна имеет богатый опыт и потенциал, позволяющий достичь лидерства в системе обороны Европы и компенсировать отставание от зарейнского партнёра-конкурента. Неслучайно одним из первых военных проектов, предложенных Макроном в 2017 г., стала Европейская интервенционная инициатива, принятая 25 июня 2018 г. В её рамках предполагается создать силами Франции, Германии, Великобритании, Италии, Испании, Бельгии, Португалии, Дании и Эстонии экспедиционный корпус со своей военной доктриной и бюджетом<sup>467</sup>. В то же время Макрон не забывает и про позиции Франции в НАТО. Стремясь наладить отношения с президентом США Д. Трампом, он согласился увеличить вклад Франции в финансирование альянса, который к 2025 г. должен достичь требуемых США 2% ВВП (рост с 32,7 млрд евро в 2017 г. до 50 млрд в 2025 г.). Это означает рост бюджета зарубежных военных операций, закупок боевой техники и увеличение персонала минобороны<sup>468</sup>. Франция продолжает участвовать и в манёврах НАТО.

### **Россия во французской стратегии «еврообороны»**

В отличие от ряда стран Восточной Европы, Франция, при всех осложнениях в отношении с Россией не рассматривает её в качестве экзистенциальной угрозы для ЕС. В то же время Париж обеспокоен ценностным разрывом с РФ. По мнению исследователя Е.О. Обичкиной, Э. Макрон отнёс Россию и Китай к «не-Европе», то есть к иной ценностной культуре. Франция традиционно

---

<sup>467</sup> L'Initiative européenne d'intervention. 26.02.2019 // Le Ministère des Armées. URL: [defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention](https://defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>468</sup> Le budget des armées en hausse de 1,8 milliard en 2018. 28.08.2017 // Le Ministère des Armées. URL: [is.gd/EZbZVc](https://is.gd/EZbZVc); Чихачев А. Закон с прицелом на будущее. 24.07.2018 // РСМД. URL: [is.gd/cuAbZB](https://is.gd/cuAbZB) (дата обращения 31.05.2019).

демонстрирует себя защитницей универсальных прав человека в мире, и это поле регулярно становится «болевым точкой» российско-французского диалога<sup>469</sup>. Кроме того, авторы «Стратегического обзора» 2017 г. не скрывают своей обеспокоенности действиями России в Восточной Европе, на Балканах, в Средиземноморье и в Сирии. По их мнению, присоединение Крыма «нарушает хельсинские принципы и ослабляет архитектуру безопасности на континенте», а Москва подозревается в стремлении «ослабить трансатлантические узы и разделить ЕС». Её участие в конфликте в Донбассе, демонстрация военной мощи на границе со странами Балтии – всё это, с точки зрения Парижа, дестабилизирует ситуацию в Восточной Европе. Этим Франция объясняет отправку своих военнослужащих (300 чел., 5 танков) в рамках сил быстрого реагирования НАТО в страны Балтии с целью защитить «восточный фланг Европы»<sup>470</sup>.

При этом, по мнению Франции, «утверждение российской мощи вызывает в ответ твёрдость, которая должна сопровождаться диалогом, особенно по вопросам, представляющим общий интерес, в которых Москва остаётся ключевым игроком». Этот диалог также должен определить модальности конструктивных отношений между Брюсселем и Москвой<sup>471</sup>. Выступая перед французским дипкорпусом в августе 2018 г., Макрон призвал европейцев извлечь уроки из окончания холодной войны и «пересмотреть европейскую архитектуру обороны и безопасности», в том числе путём перезапуска диалога между двумя сторонами по ряду сюжетов – от кибербезопасности и химического оружия до обычных вооружений, космической безопасности и защиты арктических зон. «Я желаю, чтобы мы начали всесторонний анализ этих тем с европейскими партнёрами в широком смысле, включая Россию», – заявил он. Подчеркнув, что РФ и Турция важны для европейской безопасности, Макрон призвал строить европейское будущее вместе

---

<sup>469</sup> Обичкина Е.О. Дипломатия Эммануэля Макрона: «новый курс»? // Франция при президенте Эммануэле Макроне: в начале пути. Отв. ред.: М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, Ю.И. Рубинский, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН. 2018. С. 145-146.

<sup>470</sup> *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* – 2017. P. 23-24, 42.

<sup>471</sup> *Ibid.* P. 42.

## Выводы

Франция, с учётом высокого военного потенциала своей армии, наличия ядерного оружия, традиционной дипломатической активности продолжает бороться за военно-политическое лидерство в Евросоюзе и по-прежнему стремится использовать его потенциал для обеспечения своих интересов. В нынешних условиях безопасность объявлена безусловным приоритетом для Франции, и достичь её предполагается как через взаимодействие с США и Россией, так и путём укрепления ЕС как «Европы-державы» в многополярном мире<sup>473</sup>. Поэтому Париж активно поддерживает предложения по созданию «европейской армии», стремясь не только стимулировать евроинтеграцию, но и компенсировать своим лидерством в военной сфере превосходство ФРГ в экономике. Тем не менее, экономически Франция по-прежнему отстает от ФРГ, что вынуждает её учитывать позицию своего партнёра, в т.ч. в сфере еврообороны. Конкуренция двух держав не отменяет их взаимодействия, что хорошо видно по числу проектов, совместно запущенных за последнее десятилетие Парижем и Берлином.

Другой опорой Франции остаётся НАТО. Признавая, что ЕС пока не может обойтись без альянса, Франция призывает Евросоюз избегать дублирования функций НАТО и сосредоточиться на менее военизированных целях и задачах, при этом развивая военные компоненты. Хотя французы обеспокоены действиями России, они не рассматривают её в качестве потенциального оппонента, а в отдельных сферах (например, борьба с терроризмом) даже допускают союзничество. В целом развитие «еврообороны» важно для Парижа, прежде всего, как перспективный путь дальнейшего реформирования ЕС и повышения его политического влияния в мире. Конкретные проекты, которые продвигает Франция в тандеме с ФРГ, рассмотрены ниже.

---

<sup>472</sup> Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs (27.08.2018) // Présidence de la République française. URL: [is.gd/WwObaa](http://is.gd/WwObaa) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>473</sup> Обичкина Е.О. Дипломатия Эммануэля Макрона ... С. 142-143.

## **ГЛАВА 16. ПОЗИЦИЯ ФРГ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ**

Руководство ФРГ традиционно рассматривает европейскую оборонную политику в широком контексте многостороннего взаимодействия по вопросам безопасности со странами НАТО и ЕС. Несмотря на отмену ограничений и самоограничений для военной политики в начале 1990-х гг. Берлин стремится избегать подчеркнута самостоятельных шагов в вопросах обеспечения собственной безопасности, полагаясь, прежде всего, на эффективность союзных обязательств со своими партнёрами. Доминирующее экономическое положение Германии в Европейском союзе репутационно закрепляется немецким правительством через тесное взаимодействие со своими соседями, в том числе и в вопросах обороны.

Военный потенциал ФРГ с 1950-х гг. формировался как неотъемлемая часть структур по обеспечению безопасности Запада, направленная на поддержание системы территориальной обороны против потенциального вторжения армий Организации Варшавского Договора. Глубокая интегрированность бундесвера в Североатлантический альянс снимала опасения относительно возможного «реваншизма» ФРГ со стороны европейских соседей. Коллективный характер европейской обороны дополнялся для Бонна присутствием иностранного, главным образом, американского военного контингента на территории ФРГ. В середине 1980-х гг. численность бундесвера и армии США в ФРГ достигла пиковых значений в размере около 500 тыс. и 250 тыс. чел. соответственно<sup>474</sup>.

После объединения Германии в 1990 г. ФРГ продолжила выстраивать свою оборонную политику с опорой на многосторонний подход. Алармистские ожидания многих западных политиков и экспертов о «германской гегемонии» на европейском континен-

---

<sup>474</sup> В 1984 г. численность бундесвера составлял 495 тыс. человек, численность американского военного контингента в ФРГ – 248,7 тыс. человек. Источник данных: The Military balance, Vol. 84.

те по образцу первой половины XX в. не оправдались. Напротив, немецкое руководство выступало активным сторонником вовлечения восточноевропейских стран в западные структуры безопасности, успешно защитив от потенциальных угроз свои новые восточные границы со странами бывшего советского блока. После вступления в 1999 г. Польши и Чехии в НАТО, а в 2004 г. – в ЕС, Германия граничила с союзниками по НАТО, либо с партнёрами по ЕС (Австрия), с нейтральными государствами (Швейцария). Выступив совместно с Францией против предоставления ПДЧ Грузии и Украине в 2008 г., Берлин, по крайней мере, на время, зафиксировал границы зоны собственной безопасности в Восточной Европе.

Фактическое устранение угроз территориальной безопасности позволило немецкому руководству расширить свою оборонную политику до участия в международных миссиях за пределами границ ФРГ. При тесном взаимодействии с союзниками по НАТО в конце 1990-х гг. ФРГ приняла участие в военных действиях на территории Югославии (Косово). Многосторонний характер операции предоставил Германии своеобразный репутационный «зонтик», благодаря которому появление немецких солдат за пределами границ ФРГ воспринималось в целом без нежелательных исторических параллелей. Успешные действия бундесвера в Югославии сделали возможным дальнейшее расширение немецкого участия в военных операциях по всему миру.

После террористических атак 11 сентября 2001 г. и начала военной операции США и их союзников в Афганистане среди немецкого руководства постепенно утверждалось глобальное видение проблем безопасности, в рамках которого Германии отводилась значимая роль созидательного участника международных процессов. Министр обороны ФРГ Петер Штрук, провозгласив, что отныне безопасность ФРГ обеспечивается и в горах Гиндукуша (Центральная Азия)<sup>475</sup>, утвердил в 2003 г. Директиву по оборонной политике, где сформировал новое понимание источников

---

<sup>475</sup> Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin. URL: [is.gd/9ukvtF](https://is.gd/9ukvtF) (дата обращения 01.02.2020).

угроз безопасности, упоминая, прежде всего, международный терроризм, религиозный экстремизм и распространение оружия массового поражения. Разногласия с США по военной кампании в Ираке в 2003 г. продемонстрировали готовность ФРГ оппонировать заокеанскому союзнику в вопросах оборонной политики.

### **Текущее состояние вооружённых сил ФРГ**

Украинский кризис, начавшийся в 2013–2014 гг., как видно из отдельных декларативных заявлений немецких политиков, вновь поставил на повестку дня вопрос безопасности Евросоюза. Но на деле Берлин не предпринял никаких действий, выходящих за рамки символической демонстрации их готовности защищать ЕС от «российской агрессии». Группа передового развёртывания бундесвера, сформированная в рамках инициативы НАТО по усилению своего восточного фланга, разместилась в Литве, не имеющей границы с основной российской территорией. Существенных изменений, свидетельствующих о готовности к прямым военным столкновениям с российской армией, не отмечено в стратегических документах, и не следует из анализа организационно-штатной структуры бундесвера.

Более того, германские вооружённые силы, некогда одни из сильнейших на европейском континенте, в последние годы переживают период сокращения своих боевых возможностей. Несмотря на достаточное финансирование, бундесвер испытывает трудности в материально-техническом оснащении, о чём регулярно сообщается в специальных докладах бундестага<sup>476</sup>. Высокий процент неисправной боевой техники и кораблей военно-морского флота Германии, нехватка даже базового обмундирования вызывает тревогу у немецких политиков. К началу 2018 г. из шести подводных лодок, стоящих на вооружении ВМФ ФРГ, ни одна не могла быть использована для выполнения боевых задач. Из 244 танков «Леопард» только 95 находились в состоянии боевой готовности.

---

<sup>476</sup> Напр.: Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2017 (59. Bericht). URL: [dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf) (дата обращения 01.02.2020).

Доклады бундестага фиксируют сложности и с морально-психологическим обеспечением личного состава. Согласно докладу 2017 г., на всех уровнях управления бундесвера наблюдался недостаток инициативы, апатия и безответственность. Было отмечено увеличение количества самоубийств и попыток самоубийства. Несмотря на последовательное смягчение условий службы, бундесвер по многим показателям не является привлекательной организацией в глазах немцев.

Тогдашнего министра обороны У. фон дер Ляйен критиковали за непропорционально большое внимание к вопросам военно-социальной работы, что в конечном счёте может негативно сказаться на боеспособности немецкой армии. Пришедшая на смену госпоже фон дер Ляйен А. Крамп-Карренбауэр также не является профильным экспертом в вопросах военной политики. После отмены всеобщей воинской повинности в 2009 г. бундесвер испытывает дефицит добровольцев, несмотря на привлекательность вооружённых сил как работодателя. Так, в 2017 г. вакантными остались 21 тыс. офицерских и унтер-офицерских позиций. К 2018 г. численность немецкой армии составила 178,6 тыс. человек (в 2008 – 245,7 тыс. человек)<sup>477</sup>.

В то же время за прошедшие 30 лет с момента объединения Германии бундесвер накопил достаточный опыт участия в военных операциях совместно с союзниками по НАТО и ЕС. На сегодняшний день география присутствия немецких военнослужащих включает территорию от Литвы и Косово до Мали и Афганистана. Внутри НАТО Германия занимает второе после США место по численности военнослужащих, что в представлении Берлина в значительной степени компенсирует его нарушения финансовой дисциплины альянса.

### **Доктринальные основы немецкой оборонной политики**

Оборонная политика ФРГ определяется такими документами, как: «Белая книга бундесвера» (редакция 2016 г.), «Основные направления оборонной политики» (редакция 2011 г.), а также Ос-

---

<sup>477</sup> The Military balance. 2018. P. 65.

новой закон ФРГ и актуальный коалиционный договор (коалиционный договор 2018 г. между Христианско-демократическим союзом Германии (ХДС), Христианско-социальным союзом (ХСС) и Социал-демократической партией Германии (СДПГ)) и другими документами немецкого правительства и органов военного управления. В целом руководящие документы ФРГ в области безопасности и обороны содержат три измерения для реализации немецких усилий в этих направлениях: глобальное, трансатлантическое и региональное, которым соответствует присутствие Германии в ООН, НАТО и ЕС. Со времён холодной войны приоритетность данных организаций в руководящих документах претерпела незначительные изменения, однако само их присутствие оставалось неизменным<sup>478</sup>.

«Белая книга бундесвера» 2016 г. зафиксировала возросшую на международной арене роль Германии, ставшей теперь «центральным действующим лицом в Европе». В то же время в документе отмечается, что безопасность ФРГ может быть обеспечена только в рамках прочных союзных отношений – трансатлантических и внутриевропейских: «Безопасность Германии неразрывно связана с безопасностью её союзников по НАТО и ЕС. Трансатлантический альянс необходим для безопасности Европы. Только вместе с США Европа может эффективно и надёжно защитить себя от угроз XXI века. Германия, которая на протяжении 40 лет могла рассчитывать на солидарность и боеготовность своих союзников, считает своим долгом и ответственностью содействовать коллективной обороне»<sup>479</sup>.

Внешняя и оборонная политика не рассматривается авторами «Белой книги» вне системы западных альянсов. Однако ФРГ, в свою очередь, рассчитывает на качественно новый статус ответственной державы, способной выполнять функцию главного партнёра США в глобальном или, по крайней мере, европейском масштабе: «Германия готова вносить своевременный, решительный и существенный вклад в качестве инициатора международных дебатов, действуя ответственно и принимая на себя лидерство».

<sup>478</sup> Трунов Ф. О. Германия и НАТО // Свободная мысль. 2018. №2. С. 146.

<sup>479</sup> Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. 2016.

«Белая книга» 2016 г. определяет интересы ФРГ в сфере безопасности следующим образом<sup>480</sup>:

- защита граждан ФРГ, её суверенитета и территориальной целостности;
- защита территориальной целостности, суверенитета и граждан союзников ФРГ;
- поддержание законного международного порядка, основанного на международном праве;
- поддержание благосостояния граждан ФРГ за счёт процветания немецкой экономики и свободной и беспрепятственной торговли;
- содействие ответственному использованию ограниченных ресурсов и дефицитных товаров в мире;
- углубление европейской интеграции;
- укрепление трансатлантического партнёрства.

С «Белой книгой» бундесвера контрастирует Директива по оборонной политике Германии в редакции 2011 г., в которой акцент на самостоятельные действия ФРГ в сфере обороны выражен значительно слабее. В документе отмечается, что безопасность Германии неразрывно связана с политическим развитием Европы и всего мира. Действия ФРГ в сфере обороны совершаются в рамках ООН, НАТО и ЕС. Подтверждается приверженность Германии союзным обязательствам североатлантического партнёрства. Основной миссией бундесвера признаётся защита Германии и её граждан, однако среди его задач на первом месте стоит оборона страны как защита одного из членов Североатлантического альянса. Что касается европейского измерения безопасности, то в документе отмечено, что «как политически активное сообщество Европа должна действовать увереннее в политике в сфере безопасности, с тем чтобы иметь возможность самостоятельно брать на себя ответственность по решению задач в сфере безопасности внутри европейского континента и за его пределами»<sup>481</sup>.

В договоре «Большой коалиции» 2018 г. лидеры ХДС, ХСС и

---

<sup>480</sup> Ibid., p. 24-25.

<sup>481</sup> Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten. 2011. S. 18.

СДПГ договорились о том, что Германия должна оставаться одновременно и европейским, и трансатлантическим государством. НАТО признаётся гарантом и фундаментом немецкой безопасности. Однако по тексту документа можно заметить стремление Берлина сместить акцент с трансатлантического на европейское измерение внешней политики ФРГ. Указывается, что в будущем Германия вместе со своими европейскими соседями будет брать больше ответственности в вопросах обороны и безопасности: «Европа добьётся успеха в политическом и экономическом плане только в том случае, если будет действовать в мире с должной ответственностью. Сегодня Европа слишком мало использует свой политический и экономический потенциал при недостатке уверенности в себе. Нам нужна новая культура ответственности, которая повысит авторитет Европы как партнёра в западном мире и укрепит наши позиции по отношению к новым центрам силы»<sup>482</sup>.

### **Подход ФРГ к вопросам европейской оборонной политики**

Таким образом, европейское направление оборонной политики ФРГ расположено внутри своеобразной «матрёшки безопасности» Германии, сформированной многосторонним характером внешнеполитического курса Берлина. Триада «ООН-НАТО-ЕС» является краеугольным камнем немецкой политики безопасности. Ядро «матрёшки» (национальный уровень оборонной стратегии ФРГ) на современном этапе существует в ограниченном объёме, что определяется не только особенностями немецкой внешней политики, но и трансформацией внешних угроз безопасности Германии со времён окончания холодной войны. Вопросы территориальной обороны сменились преимущественно транснациональными угрозами: международным терроризмом, религиозным экстремизмом, киберпреступностью и т.п.

Кризисные явления в трансатлантических отношениях, вызванные внешней политикой администрации президента США Д. Трам-

---

<sup>482</sup> Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. 2018. S. 144.

па, усилили в риторике первых лиц ФРГ призывы к обретению Евросоюзом подлинной стратегической независимости. Показательными стали дискуссии между лидерами США и ФРГ на саммите НАТО в Брюсселе и встрече «Группы семи» (G7) в канадском Квебеке в июле и августе 2018 г. соответственно. Д. Трамп, отстаивая принцип финансовой дисциплины внутри НАТО, обвинил Берлин в том, что Германия, якобы игнорируя трансатлантическую солидарность, находится «в заложниках» у России, инвестируя средства в строительство газопровода «Северный поток-2», а экспорт автомобилей из ФРГ в США приносит убытки американскому автопрому<sup>483</sup>. Позиция немецкой стороны состоит в том, что степень её участия в развитии НАТО нельзя оценивать исключительно на основе финансовых показателей<sup>484</sup>. По мнению Берлина, процент ВВП Германии, расходуемый на оборону, который формально меньше 2%, не является убедительным аргументом недостаточного участия ФРГ в работе НАТО. Немецкие политики подчёркивали, что Германия является крупнейшим после США «поставщиком» военнослужащих в НАТО, которые сражались в Косово и Афганистане, поддерживали альянс в Средиземном море и с недавних пор своим присутствием гарантируют безопасность прибалтийских государств.

Столкнувшись с ультимативными требованиями американского президента увеличить военные расходы до 2% от ВВП, немецкие эксперты заговорили о кризисе внутри альянса. После заявления Ангелы Меркель о «необходимости для Европы взять судьбу свои руки» активизировались разговоры о реформировании сотрудничества стран ЕС в сфере безопасности и обороны. Идея «единой европейской армии», казалось, потерявшая свою актуальность ещё в 1950-е гг., вышла на новый этап обсуждения<sup>485</sup>.

Для Берлина центральным проектом по реформированию ев-

---

<sup>483</sup> Donald J. Trump (11.06.2018) // Twitter. URL: [twitter.com/realDonaldTrump/status/1005988633747312640](https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1005988633747312640) (дата обращения 01.02.2020).

<sup>484</sup> Geld für die Verteidigung ist nicht alles // Sueddeutsche Zeitung. 12. Juli 2018. URL: [sueddeutsche.de/politik/nato-ausgaben-einsaetze-1.4040856](https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-ausgaben-einsaetze-1.4040856) (дата обращения 01.02.2020).

<sup>485</sup> Merkel plädiert für «echte europäische Armee» // Sueddeutsche Zeitung. 13. November 2018. URL: [is.gd/u68iII](https://www.sueddeutsche.de/politik/merkel-plaediert-fuer-echte-europaeische-armee-1.4040856) (дата обращения 01.02.2020).

ропейской оборонной политики остаётся инициатива Постоянно-структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны, запущенная в 2017 г. В коалиционном договоре 2018 г. провозглашается: «Мы наполним жизнью Европейский оборонный союз. Для этого мы будем продвигать проекты, предусмотренные ПЕСКО, и использовать новые инструменты Европейского оборонного фонда». Германия является ответственной за 4 из 18 ключевых направлений сотрудничества в рамках ПЕСКО (см. ниже).

В Берлине рассматривают инициативу ПЕСКО в первую очередь как основу для систематизации оборонного комплекса ЕС и выстраивания единого механизма работы с поставщиками военной продукции. В отличие от Франции, готовой проводить активную работу по формированию единых европейских вооружённых сил, Германия заинтересована в создании устойчивого экономического и логистического каркаса европейской обороны, в рамках которого будут соблюдены интересы немецких компаний, производящих военную продукцию.

Наряду с многосторонними оборонными инициативами Германия уделяет значительное внимание двусторонним форматам сотрудничества в рамках ЕС. Данная практика получила особенно интенсивное развитие с Нидерландами, Чехией и Румынией<sup>486</sup>. Отдельные подразделения этих стран перешли под немецкое командование, действуя вместе с военными частями бундсвера. В свою очередь в соответствии с отдельным соглашением с правительством Нидерландов, батальон немецкой пехоты в 2016 г. поступил под командование нидерландских ВМС.

Наиболее продолжительный и комплексный опыт двустороннего военного сотрудничества сложился в рамках франко-германского тандема. Подписанный в начале 2019 г. Ахенский договор, заменивший Елисейский договор 1963 г., зафиксировал намерение двух стран продолжить укрепление сотрудничества в области обороны<sup>487</sup>: «Обе страны обязуются и дальше укреплять сотруд-

---

<sup>486</sup> *Braw E. Germany Is Quietly Building a European Army Under Its Command // Foreign Policy. URL: is.gd/eIw9Ru (дата обращения 01.02.2020).*

<sup>487</sup> *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration. 22.01.2019. S. 6.*

ничество между своими вооружёнными силами на основе общей культуры и единства задач. Они активизируют разработку общих оборонительных программ и их распространение на своих партнёров. За счёт данных мер страны намерены содействовать конкурентоспособности и консолидации европейской оборонно-технологической и промышленной базы. Они поддерживают максимально тесное сотрудничество между своими оборонными отраслями на основе взаимного доверия. Обе страны выработают общий подход к экспорту вооружений в совместных проектах».

Для Берлина тесное взаимодействие с Парижем в вопросах безопасности по-прежнему важно, в т.ч. из-за веса Франции в системе современных международных отношений. Среди всех стран ЕС после брекзита только Франция является постоянным членом Совета Безопасности ООН и участником ядерного клуба. Ахенский договор 2019 г. содержит положение о тесных консультациях Берлина и Парижа на полях ООН и коллективное стремление добиваться для ФРГ статуса постоянного члена Совбеза. Механизм консультаций между немецкой и французской делегациями в ООН сохранился и в 2019 г., когда Германия заняла кресло непостоянного члена Совета Безопасности. Берлин рассматривает получение статуса постоянного члена СБ ООН как одно из перспективных направлений своей внешней политики.

## **Выводы**

Таким образом, европейское измерение оборонной политики Германии реализуется немецким правительством на основе многостороннего подхода (в рамках ООН, НАТО и ЕС) и, прежде всего, при взаимосвязи со структурами Североатлантического альянса. В то же время отсутствие в конце XX в. непосредственной угрозы для территориальной безопасности ФРГ и стран ЕС, географическое местоположение Германии определяют стремление Берлина развивать единый европейский оборонный комплекс, отдавая приоритет экономическим и логистическим, а не боевым вопросам. Военная интеграция ЕС мыслится немецким истеблишментом как продолжительный процесс и логичное дополнение интеграции экономической и политической. Рост воз-

возможностей ЕС как самостоятельного и независимого международного игрока с собственным оборонным потенциалом будет означать дальнейший рост возможностей для ФРГ, как экономически наиболее развитой европейской страны, по проецированию своей силы по всему миру.

Усилия ФРГ по формированию самостоятельной европейской оборонной политики в целом не встречают негативной реакции со стороны Москвы и близки к российскому пониманию европейской стратегической автономии. Во всяком случае, этот вопрос не является проблемным в контексте современных российско-германских отношений, где значительно большие противоречия вызывают экономические ограничения и дискуссии о «ценностях». В российском экспертном сообществе бундесвер вне своих связей с НАТО не воспринимается как источник военной угрозы, и даже как в полной мере боеспособные вооружённые силы. В свою очередь Берлин не позиционирует инициативу ПЕСКО как проект, направленный против России, и в изложении германского руководства он выглядит как военно-экономический «долгострой».

## **ГЛАВА 17. ПОТЕНЦИАЛ СОВМЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ ФРАНКО-ГЕРМАНСКОГО ТАНДЕМА ДЛЯ БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ**

Существующий потенциал организаций, созданных для «еврообороны», можно разделить на три группы. Это командные структуры, многонациональные военные подразделения, а также органы военно-промышленного комплекса (ВПК). Рассмотрим их подробнее. Как отмечает выдающийся специалист в области европейской безопасности академик В.В. Журкин, «внедрение внешней, а затем и военной политики в европейский интеграционный процесс конца XX – начала XXI вв. требовал своего организационного оформления, создания структур планирования и реализации этих нововведений. И такие структуры стали возникать, сначала довольно хаотично, но одновременно приспосабливаясь к общей системе руководства Европейским союзом»<sup>488</sup>. Одну из ведущих ролей в этом процессе играла Франция. Ещё в 1961 г. она выдвинула «план Фуше», предложив проводить единую военную политику стран ЕЭС и создать специальный комитет по вопросам обороны. В 1970-х гг. в ЕЭС была создана система консультаций между министрами иностранных дел – Европейское политическое сотрудничество (ЕПС). По инициативе Франции и ФРГ в Маастрихтском договоре была прописана общая внешняя политика и политика безопасности. На основе франко-британской декларации, подписанной в 1998 г. в Сен-Мало, началось создание военно-политических органов. В 1999 г. на саммитах ЕС в Кёльне и Хельсинки эти положения были конкретизированы, во многом по инициативе французов, и началось формирование командных структур (ОВПБ/ЕПБО).

---

<sup>488</sup> Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность. Под общ. ред.: Ал.А. Громько, М.Г. Носов. М.: Весь Мир, 2015. С. 17.

## Командные структуры, созданные для «еврообороны»

Сегодня командные структуры «еврообороны» представляют собой вертикаль. На её вершине расположены политические органы: принципиальные решения в области ЕПБО принимают Европейский совет, Совет министров ЕС и Комитет по политике и безопасности. Европейский совет состоит из глав государств и правительств стран – членов ЕС, вырабатывает стратегические решения в сфере внешней и военной политики. Ему подчиняется *Совет министров ЕС*, в котором участвуют в т.ч. и министры иностранных дел: он принимает конкретные политические решения<sup>489</sup>. Ниже расположен *Комитет по политике и безопасности (КПБ)*, созданный в 2001 г. и состоящий из послов государств – членов ЕС. Он отвечает за разработку внешней и военной политики. КПБ – связующее звено между Советом ЕС и исполнительными органами в военной сфере.

Важную роль в определении стратегического курса объединения также играет *Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности* (пост введён в 1999 г.). Он исполняет функции министра иностранных дел (и отчасти обороны) ЕС, является заместителем председателя Еврокомиссии и постоянным представителем Совета ЕС в формате министров иностранных дел, руководит Европейской службой внешних действий (*EEAS*).

Следующий уровень – оперативный. На нём КПБ курирует два органа: Военный комитет ЕС и Комитет по гражданским аспектам кризисов. *Военный комитет ЕС*, созданный в 2001 г., состоит из начальников генштабов или главкомов армий 27 стран – членов ЕС (за исключением Дании), хотя «на практике вместо них в работе участвуют обычно их постоянные представители»<sup>490</sup>. Военным комитетом руководит председатель в звании генерала армии, назначаемый Советом ЕС на три года. Французы успели дважды принять руководство этим органом (А. Бенетежа в 2006–2009 и П. де Рузьер в 2012–2015 гг.). Военный комитет оценивает во-

<sup>489</sup> Подготовкой сессий Совмина ЕС заведует специальный орган – *Комитет постоянных представителей* (COREPER).

<sup>490</sup> Европейский союз в поиске глобальной роли. С. 22.

енно-политическую обстановку в мире и вырабатывает рекомендации для ЕС. Главной трудностью в его работе, как правило, являются конфликты интересов между национальными правительствами. Параллельно с ним работает *Комитет по гражданским аспектам кризисов (Civcom)*, созданный в 2000 г. Он состоит из дипломатов и курирует гражданские миротворческие операции ЕС в регионах мира. Оба комитета тесно сотрудничают<sup>491</sup>.

Военному комитету подчиняется *Военный штаб ЕС (EUMS)*, созданный в 2001 г. В него входит свыше 200 военных и гражданских специалистов под руководством генерального директора (трёхзвёздного генерала), при этом главы Военного комитета и Военного штаба не могут представлять одну страну. Французы руководили штабом в 2004–2007 и в 2010–2012 гг. В отличие от Военного комитета Военный штаб непосредственно планирует предстоящие операции ЕС. Но нехватка технических средств и подготовленного числа сотрудников вынуждает штаб обращаться за помощью к НАТО<sup>492</sup>.

В 2012–2016 гг. действовал временный *Центр операций ЕС* (создан в 2007 г.). В нём работало около 100 человек, координировавших гражданские и военные операции ЕС «на местах» – на Африканском роге и в Сахеле – с Брюсселем. С 2017 г. его сменил *Центр военного планирования и управления для небоевых военных миссий (МРСС)*, который, по сути, стал постоянным штабом для проведения миссий Евросоюза, взяв на себя функции временных штабов ЕС, национальных штабов и аналогичных натовских структур. Он отвечает за планирование, формирование, размещение, поддержку и эвакуацию сил Евросоюза. Эффективность данной структуры пока что вызывает вопросы: её миссии не относятся к боевым, а численность персонала в них не превышает тысячу человек<sup>493</sup>. В нынешнем виде соперничать с натовскими структура-

<sup>491</sup> Там же; *Федоров М.С.* Органы управления в сфере ОПБО ЕС: структура и специфика функционирования // Вестник МГИМО-Университета. 2016. №4(49). С. 190-198.

<sup>492</sup> *Барнов В.* О проблемах создания сил реагирования Европейского союза // Зарубежное военное обозрение. 2002. №7. С. 2-9. URL: [is.gd/qtrj4kP](http://is.gd/qtrj4kP); *Ковалёв А.* Органы военного управления Европейского союза // Зарубежное военное обозрение. 2007. №10. С. 14-17. URL: [is.gd/qPFLhZ](http://is.gd/qPFLhZ) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>493</sup> *Chapleau Ph.* Pas de QG mais une direction pour piloter les missions militaires à

ми эта ячейка не может.

В выработке решений по ОПБО под руководством Высокого представителя ЕС также участвует *Европейская служба внешних действий*, созданная в 2010 г. Это самая многочисленная из военно-политических структур ЕС: в ней работает 3,5 тыс. сотрудников, в т.ч. 1,5 тыс. в центре (Брюссель), 2 тыс. – за границей. ЕСВД ведёт экспертизу экономических и политических проблем, вопросов ОПБО и кризисного реагирования<sup>494</sup>. В её ведении находится ряд специализированных наднациональных ведомств ЕС. Это *Европейское космическое агентство* (1975 г.), *Институт по изучению проблем безопасности ЕС* в Париже (1990 г.), *Спутниковый центр ЕС* в испанском Торрехоне (1992 г.), *Европейское оборонное агентство* (2004 г.), *Европейский колледж безопасности и обороны* (создан при активном участии Франции в 2005 г. для подготовки военных и гражданских кадров ЕС), *Разведывательный и ситуационный центр ЕС* (2007 г.).

Ещё два межнациональных органа формально не подчиняются Евросоюзу, но играют вспомогательную роль. Первый – *Комитет начальников штабов (Finabel)*, созданный в Брюсселе в 1953 г. для координации работы национальных штабов европейских стран, их оружейных программ и военных доктрин. В нём заседают начальники штабов или главкомы сухопутных войск 22 стран – членов ЕС. Решения принимаются единогласно. Этот орган частично дублирует функции Военного комитета ЕС. Второй орган – *Франко-германский совет по обороне и безопасности*, созданный в 1988 г. Его заседания проводятся не реже двух раз в год на уровне глав государств и правительств, а также министров иностранных дел и обороны при участии начальников штабов двух стран. Постоянный секретариат совета находится в Париже. Совет разрабатывает решения по вопросам военного сотрудничества Франции и ФРГ, в т.ч. совместные манёвры и создание смешанных воинских под-

---

mandat non-exécutif de l'UE (07.03.2017) // Lignes de défense. URL: [is.gd/fWcXMP](http://is.gd/fWcXMP) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>494</sup> Европейский союз в поиске глобальной роли. С. 19; Дanelия Г. Р. Институциональная структура второй опоры Европейского Союза // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия»: URL: [law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1232254#\\_ftn1](http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1232254#_ftn1).

разделений<sup>495</sup>.

В апреле 2017 г. Э. Макрон предложил создать новый орган по вопросам «еврообороны» – Совет безопасности ЕС. Речь шла о структуре, которая бы объединяла высокопоставленных военачальников, дипломатов и разведчиков. В ответ А. Меркель предложила, соединить работу этого органа с институтом Высокого Представителя ЕС и делегациями стран союза в Совете Безопасности ООН, члены органа заседали в нём по принципу ротации. 19 июня 2018 г. Э. Макрон и А. Меркель выступили с Мезербергской декларацией, заявив, что принятие решений в рамках ОВПБ должно быть более быстрым и эффективным, и увязали это с созданием Совета Безопасности ЕС и с принципом голосования большинством<sup>496</sup>. Данный вопрос пока находится в процессе обсуждения.

Сегодня в ЕС существует растянутая, но довольно стройная вертикаль принятия решений по вопросам «еврообороны». Франция сыграла значительную роль в её создании: она выдвинула ряд инициатив, в том числе совместно с Германией и Великобританией, работала над оформлением этих решений в договорах ЕС, формировала отдельные структуры. Отчасти благодаря этому некоторые органы «еврообороны» имеют штаб-квартиры в Париже. Поддерживая французские инициативы, ФРГ стремится уделить особое внимание вопросам формирования единого европейского оборонно-промышленного корпуса и обеспечению в его рамках приоритетных позиций для немецких компаний. Берлин не высказывается против создания «европейской армии», но не заинтересован в том, чтобы форсировать этот процесс.

## **Многонациональные военные подразделения**

Помимо командных структур в ЕС созданы многонациональные военные подразделения сухопутных сил, ВВС и ВМС. Пер-

---

<sup>495</sup> Protocole au Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963 portant création d'un conseil franco-allemand de défense et sécurité // Journal officiel de la République française, 1989. P. 6292.

<sup>496</sup> Europe – Déclaration commune de la France et de l'Allemagne (19.06.2018) // Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. URL: [is.gd/7Lh9Y7](https://is.gd/7Lh9Y7) (дата обращения 31.05.2019).

вым из них стала *Франко-германская бригада*. Задуманная ещё в 1963 г., официально она была создана в 1987 г. В 1989 г. министры обороны двух стран подписали соглашение об учреждении подразделения, а с 2010 г. его деятельность регламентирует учредительный договор. Штаб находится в ФРГ (г. Мюльгейм) близ франко-германской границы. Французские части размещены во Франции: 1-й пехотный полк в Саррбуре, 3-й бронекавалерийский (танковый) полк – в Меце. Немецкие части в основном стоят в ФРГ, но с 2009 г. немецкий пехотный батальон размещён в Илькирх-Граффенштаден (пригород Страсбурга, Франция). Комплектование бригады, как и решение о её использовании остаётся национальной прерогативой. Численность подразделения чётко не прописана и составляет около 6 тыс. чел., но фактически «принцип паритета при комплектовании не установлен и на практике не соблюдается»: в 2013 г. в нём насчитывалось около 4,5 тыс. немцев и только 1,5 тыс. французов<sup>497</sup>. Структурно оно напоминает стандартную бригаду бундесвера, но состоит из смешанных подразделений (штаб, штабная рота и батальон обеспечения) и из национальных (французский пехотный и танковый полки, немецкий пехотный и артиллерийский батальоны и инженерно-сапёрная рота). Командуют бригадой поочередно французский и немецкий генералы. Каждое из национальных подразделений использует технику и вооружение своего государства. За образец тактических решений взят стандарт НАТО.

На примере франко-германской бригады можно проследить типичные проблемы межнациональных соединений. Во-первых, это финансирование: долгое время между странами возникали споры из-за того, кто должен нести расходы на строительство казарм, выплачивать военным служащим жалованье, пока в 2010 г. не был установлен принцип «сбалансированного распределения расходов» и что «ответственность за организацию и функционирование каждого гарнизона несёт только одна сторона». Во-вторых,

---

<sup>497</sup> Четвериков А.О. Правовые аспекты двусторонней интеграции Европейских государств в области обеспечения национальной безопасности: пример Франко-Германской бригады // Актуальные проблемы права Европейского союза. 2013. №8 (33). С. 1031-1040. URL: [nbpublish.com/library\\_get\\_pdf.php?id=25363](http://nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=25363) (дата обращения 31.05.2019).

это межъязыковая коммуникация военнослужащих: в 2013 г. языком страны-союзника владели 70% офицеров, 30% унтер-офицеров и лишь 10% рядовых. Часто в качестве универсального языка используется английский, что вызывает негативную реакцию во Франции. В-третьих, это различные правила развёртывания вооружённых сил и применения оружия: если в ФРГ использовать армию можно лишь с одобрения парламента, то во Франции достаточно решения президента; по-разному в двух странах трактуется и правомерность открытия огня военнослужащими. Всё это необходимо гармонизировать. В-четвёртых, у бригады отсутствует полноценный боевой опыт. Лишь отдельные её подразделения участвовали в миротворческих миссиях – в Боснии и Герцеговине и в Афганистане. И хотя с 2015 г. она задействована в Мали, только привлечение её к выполнению реальных боевых задач позволит сформулировать окончательный вывод об эффективности этого проекта<sup>498</sup>.

Вторым крупным подразделением ЕС является *Еврокорпус* (с 1992 г.), ядро которого и составляет франко-германская бригада<sup>499</sup>. В 1993–1996 гг. к Еврокорпусу присоединились Бельгия, Испания и Люксембург, кроме того, при его генштабе находятся военные Греции и Турции (с 2002 г.), Италии и Польши (с 2009 г.), Румынии (с 2016 г.). Командование и штаб корпуса находятся в Страсбурге, его командиром на ротационной основе (на 2 года) назначается генерал одной из стран-участниц. Немцы уже четырежды возглавляли корпус (1993–1996, 2001–2003, 2009–2011 гг., с 2017 г. по н.в.), французы руководили им трижды (1996–1997, 2003–2005, 2011–2013 гг.). Согласно директивам ЕС корпус, развёрнутый за 60 дней, должен насчитывать 64 тыс. чел, 800 боевых танков, до 1 тыс. БМП, 350 артиллерийских систем. Но его фактическую численность подсчитать трудно, поскольку он не действует

---

<sup>498</sup> Там же. С. 1040; *Сулбаев С.* Берет французский, наклон германский // Красная звезда. 16.12.2004. URL: [old.redstar.ru/2004/12/16\\_12/3\\_05.html](http://old.redstar.ru/2004/12/16_12/3_05.html); La participation de la France aux corps militaires européens permanents // Cour des comptes. Rapport public annuel 2011 – février 2011. URL: [is.gd/blIBog](http://is.gd/blIBog) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>499</sup> Согласно учредительному договору 2010 г., франко-германская бригада должна оперативно подчиняться Еврокорпусу, но это не происходит автоматически.

на постоянной основе: в мирное время командиру подчиняются лишь многонациональный штабной батальон, 53-й французский полк связи и франко-германская мотопехотная бригада, плюс члены штаба в Страсбурге. Корпус имеет ограниченный опыт участия в миротворческих операциях на Балканах, в Афганистане и в Мали<sup>500</sup>.

В 1995 г. в ЕС по инициативе Италии с участием Франции, Испании и Португалии были созданы *силы быстрого реагирования «Еврофор»*. Штаб сил располагался во Флоренции, задачи подразделения были крайне амбициозны: в случае кризиса предполагалось развернуть группировку в 50-60 тыс. чел. на расстоянии до 4 тыс. км от границы ЕС (условно: от Арктики до Габона и от Ньюфаундленда до Монголии) для боевых действий в течение 1 года и более. Но на практике эти силы никогда не были развернуты полноценно, хотя их подразделения участвовали в миротворческих операциях на Балканах и в Африке. После вхождения Италии в Еврокорпус силы «Еврофор» были распущены в 2012 г.<sup>501</sup> Их функции отчасти перешли к *Боевым группам ЕС*, созданным в 2005 г. Эти батальонно-тактические группы (БТГ) численностью по 1,5-2,5 тыс. человек должны за 5-15 суток перебрасываться в район кризиса, находящийся за пределами ЕС, и автономно действовать там в течение месяца. Эта идея была предложена Францией и Великобританией в 2003 г. и оформлена в Концепции батальонных подразделений в 2004 г. БТГ должны применяться для упреждающего реагирования на кризисные ситуации, создания условий для развёртывания миротворцев, выполнения экстренных задач по защите и эвакуации граждан из стран ЕС<sup>502</sup>. Первая груп

---

<sup>500</sup> Клименко С. Состояние и перспективы развития «Еврокорпуса» // Зарубежное военное обозрение. 2001. №11. С. 17-22. URL: [militaryarticle.ru/zarubezhnoe-voennoe-obozrenie/2001-zvo/6833-sostojanie-i-perspektivy-razvitiya-evrokorpusa](http://militaryarticle.ru/zarubezhnoe-voennoe-obozrenie/2001-zvo/6833-sostojanie-i-perspektivy-razvitiya-evrokorpusa); Rosenberger M. Le processus de réconciliation franco-allemand // Panorama des conflictualités actuelles: Asie, Afrique, Amérique latine et Europe (25-28.11.2009). Irénées.net. URL: [irenees.net/bdf\\_fiche-conference-21\\_fr.html](http://irenees.net/bdf_fiche-conference-21_fr.html); Феоктистов Н. Инструмент гибридной войны // Lenta.ru, 19.05.2015. URL: [lenta.ru/articles/2015/05/19/unitedforces/](http://lenta.ru/articles/2015/05/19/unitedforces/) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>501</sup> La participation de la France aux corps militaires européens permanents ... P. 5.

<sup>502</sup> Максимов В. Военная политика Европейского союза // Зарубежное военное обозрение. 2005. №9. С. 2-8. URL: [is.gd/s5UtlN](http://is.gd/s5UtlN) (дата обращения 31.05.2019).

па заступила на дежурство в 2005 г., к 2008 г. их число предполагалось довести до 18 единиц, то есть до общего количества 27-45 тыс. чел.<sup>503</sup> Каждая БТГ официально представляет собой усиленный батальон, в состав которого могут входить четыре (мото)пехотные и одна танковая рота, батарея полевой артиллерии, подразделения боевого и тылового обеспечения. Но по сей день БТГ существуют скорее на бумаге: они ни разу не использовались в операциях. Узкий арсенал средств БТГ не подразумевает выполнения масштабных боевых задач, поэтому их «единственным потенциальным противником <...> представляются малочисленные и слабо вооружённые формирования» в странах Азии и Африки<sup>504</sup>. Ещё одним вариантом сил быстрого реагирования стали *Франко-британские соединённые экспедиционные силы (СЭС)*, учреждённые в 2010 г. В их состав входят две боевые группы (по 2 тыс. чел. каждая), которые предполагается развёртывать менее чем за месяц для проведения операций на потенциально враждебной территории при поддержке авиации и флота союзников. При этом СЭС находятся в подчинении национальных генштабов, а не ЕС. Они не имеют боевого опыта и с 2011 г. участвовали лишь в совместных учениях<sup>505</sup>.

Наиболее скромное подразделение в этом ряду – *Европейские силы жандармерии (ЕСЖ)*, созданные в 2006 г. по инициативе Франции. Согласно Вельзенскому договору, подписанному в 2007 г., ЕСЖ представляют собой «многонациональные полицейские

---

<sup>503</sup> Храмчихин А. Не тот нынче бундесвер ... // Военно-промышленный курьер. 2010. №35 (08.09.10-14.09.2010). URL: [militaryarticle.ru/voenno-promishlennii-kurer/2010-vpk/4715-ne-tot-nynche-bundesver](http://militaryarticle.ru/voenno-promishlennii-kurer/2010-vpk/4715-ne-tot-nynche-bundesver) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>504</sup> Михайлов В. У Евросоюза – призывной возраст // Независимое военное обозрение, 02.04.2010. URL: [nvo.ng.ru/forces/2010-04-02/1\\_eurounion.html](http://nvo.ng.ru/forces/2010-04-02/1_eurounion.html); Силы реагирования Европейского союза и их сухопутный компонент (17.02.2018) // Military review. URL: [telegra.ph/Sily-reagirovaniya-evropejskogo-soyuza-i-ih-suhoputnyj-komponent-02-17](http://telegra.ph/Sily-reagirovaniya-evropejskogo-soyuza-i-ih-suhoputnyj-komponent-02-17) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>505</sup> Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre la République Française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (2010) // Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. URL: [is.gd/iOk6An](http://is.gd/iOk6An); Франция и Великобритания формируют объединённую боевую экспедиционную группу (12.11.2012) // Новости ВПК. URL: [is.gd/yk8Zoa](http://is.gd/yk8Zoa); Lasserre I. Londres et Paris relancent leur coopération militaire // Le Figaro, 16.02.2012. URL: [is.gd/FNKzau](http://is.gd/FNKzau) (дата обращения 31.05.2019).

силы с военным статусом», которые подчиняются не ЕС, а Межминистерскому комитету высокого уровня. Решения в нём принимаются единогласно<sup>506</sup>. Штаб ЕСЖ расположен в Виченце (Италия). В проекте участвуют 7 стран (Франция, Нидерланды, Италия, Испания, Португалия, Румыния и Польша). Руководитель ЕСЖ меняется через 2 года, Франция дважды возглавляла структуру (2005–2007, 2012–2017 гг.). В Виченце размещена группа из 800–900 военных, которую предполагается развёртывать в течение 30 дней в кризисных зонах за пределами ЕС для поддержки действий ЕС, ООН, НАТО, ОБСЕ и различных коалиций. Задачами ЕСЖ является урегулирование кризисов, поддержание общественной безопасности и порядка, оказание помощи местной полиции и проч. ЕСЖ работали в Боснии и Герцеговине, в Афганистане и на Гаити. Вопрос об участии в Косово был свёрнут после протестов Испании, не признающей край отдельным государством. В целом ЕСЖ способны решать полицейские, но никак не военные задачи<sup>507</sup>.

Две структуры можно отнести к военно-воздушным силам «еврообороны». Первая из них – *Европейская авиагруппа* (ЕАГ), учреждённая в 1997 г. на основе франко-британской Лондонской декларации, подписанной в 1995 г. для координации ВВС двух стран на Балканах. В 1997 г. к ЕАГ присоединились Бельгия, Германия, Испания, Италия и Нидерланды. Единственным постоянно действующим органом ЕАГ стал генштаб в Хай Уикомб (Англия). В подчинении ЕАГ нет конкретного авиапарка, есть лишь постоянный персонал (30 чел.), координирующий взаимодействие между штабами ВВС стран-участниц. Руководство группой в

---

<sup>506</sup> Как отмечает А.О. Четвериков, ЕСЖ де-юре не могут рассматриваться в качестве института, органа, учреждения или иного формирования ЕС в целом, поскольку в создании ЕСЖ участвовали только отдельные государства – члены ЕС, причём меньшинство от их общего числа. Четвериков А.О. Европейские силы жандармерии – новый инструмент поддержания национальной и международной безопасности государств-членов Европейского Союза // Актуальные проблемы российского права. 2013. №7(32). С. 875. URL: [nbpublish.com/library\\_get\\_pdf.php?id=24851](http://nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=24851) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>507</sup> Максимов В. Указ. соч. С. 2-8; Четвериков А.О. Европейские силы жандармерии. С. 877; La participation de la France aux corps militaires européens permanents ... Р. 6 (дата обращения 31.05.2019).

течение года на ротационной основе осуществляет командующий национальными ВВС каждой из стран-участниц. Боевой опыт у ЕАГ отсутствует, но раз в год группа проводит учения, отработывая организацию поисково-спасательных операций, управление беспилотными аппаратами и координацию поставок топлива<sup>508</sup>. Вторая авиационная структура – *Европейское командование воздушного транспорта* (ЕКВТ), созданное в 2010 г. по инициативе Франции и ФРГ для переброски войск и боевой техники в регионы конфликтов. Соответствующую декларацию в 2009 г. подписали Франция, Германия, Бельгия и Нидерланды, в 2012–2014 гг. к ним присоединились Люксембург, Испания и Италия. Штаб ЕКВТ расположен в Эйндховене (Нидерланды). Структурой по принципу ротации (между Францией и ФРГ) руководит командующий – генерал, его подчинённым является коллега из страны-партнёра. Французы, как и немцы, уже дважды возглавляли командование (с 2017 г. во главе ЕКВТ стоит француз). ЕКВТ официально не подчиняется ЕС, но может быть передано ему в помощь. Большинство самолётов, которые предоставляются для нужд ЕКВТ, – французские (77), немецкие (46) и итальянские (31). В 2011 г. ЕКВТ использовалось странами ЕС для эвакуации персонала из Кот-д’Ивуара и в ходе военной операции Ливии, в 2013 г. – для доставки военных грузов в Мали<sup>509</sup>.

Под эгидой ЕС находится также ряд военно-морских структур. В 1991 г. были созданы *Франко-германские военно-морские силы* (ФГВМС): это не постоянное воинское соединение, а скорее формат для координации действий двух флотов<sup>510</sup>. Силы подчиняются командованию Франции и ФРГ, но могут быть переданы

---

<sup>508</sup> La participation de la France aux corps militaires européens permanents ...; European Air Group. URL: [euroairgroup.org/](http://euroairgroup.org/) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>509</sup> Малащенко О.А. Военная политика Франции в контексте европейской военно-политической интеграции: история и современность // Вестник Военного университета. 2007. №4(12). С. 65-73. Олевский В. Политика Евросоюза в области безопасности // Зарубежное военное обозрение. 2010. №6. С. 3-8. URL: [is.gd/4eGPZ6](http://is.gd/4eGPZ6); Lagneau L. Le commandement du transport aérien européen a ouvert ses portes (03.09.2010) // Zone militaire. URL: [opex360.com/2010/09/03/le-commandement-du-transport-aerien-europeen-a-ouvert-ses-portes/](http://opex360.com/2010/09/03/le-commandement-du-transport-aerien-europeen-a-ouvert-ses-portes/) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>510</sup> Coopération franco-allemande en matière de Défense // France-Allemagne. URL: [france-allemande.fr/Cooperation-franco-allemande-en-1471.html](http://france-allemande.fr/Cooperation-franco-allemande-en-1471.html); Четвериков А.О. Правовые аспекты ... С. 1036.

в подчинение ЕС, НАТО, в рамках мандата ООН или ОБСЕ<sup>511</sup>. В манёврах участвуют от десятка до более 90 судов. Боевого опыта у ФГВМС нет<sup>512</sup>. В 1995 г. по инициативе Франции, Испании, Италии и Португалии было создано другое соединение – «Евромарфор» (ЕМФ), в 2001 г. к ЕМФ в статусе наблюдателей присоединились Греция и Турция. ЕМФ создавался как морской компонент сил быстрого реагирования ЕС, аналог «Еврофор». Штаб ЕМФ находится во Флоренции, его оперативное командование избирается на 2 года по принципу ротации, французы возглавляли его уже трижды (1996–1997, 2003–2005, 2011–2013 гг.). Как и в случае с ФГВМС, в подчинении у ЕМФ нет постоянного парка судов. В его активе 3 операции: в восточном Средиземноморье, в Индийском океане и у берегов Ливана, а с 2011 г. ЕМФ участвует в антипиратской операции «Аталанта». В случае развёртывания предполагается, что в состав соединения войдут: один авианосец, 4–6 кораблей охранения, десантные силы бригадного состава и средства их высадки, одно судно тылового обеспечения. Существуют и другие структуры ВМС: *англо-голландские амфибийно-десантные силы* (они учреждены в 1993 г. и включают в себя три английских и один голландский батальон морской пехоты общей численностью 6,5 тыс. чел.)<sup>513</sup>, *Бельгийско-голландские морские силы* «Адмирал Бенилюкс» (созданы в 1996 г.), *испано-итальянское амфибийно-десантное соединение (SIAF)* и т.д.

Наконец, отметим *несколько организаций, ответственных за развитие ВПК ЕС*. Они делятся на наднациональные – Европейское оборонное агентство (с 2004 г.) и Европейский оборонный фонд и межнациональные – Организация сотрудничества в области разработки и производства вооружений (с 1996 г.), Европейский межправительственный проект по содействию реструкту-

<sup>511</sup> Force navale franco-allemande: l'entraînement tisse des liens // Le Télégramme, 16.02.2002. URL: [is.gd/s342Uk](http://is.gd/s342Uk) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>512</sup> La frégate Guépratte, L'avisio Cdt Bouan et Le Karlsruhe activent la Force Navale Franco-Allemande 2015 (02.06.2015) // Cols bleus. Marine nationale. URL: [colsble.us.fr/articles/6559](http://colsble.us.fr/articles/6559); Spontex 13: activation de la Force navale franco-allemande (24.05.2013) // Marine nationale. URL: [defense.gouv.fr/marine/a-la-une/spontex-13-activation-de-la-force-navale-franco-allemande](http://defense.gouv.fr/marine/a-la-une/spontex-13-activation-de-la-force-navale-franco-allemande); La participation de la France aux corps militaires européens permanents ... P. 7 (дата обращения 31.05.2019).

<sup>513</sup> Барнов В. Указ. соч.

ризации европейской оборонной промышленности и т.д.

Большинство наднациональных структур «еврообороны» созданы по инициативе либо при участии Франции, ФРГ, Великобритании, Италии и Испании как лидеров евроинтеграции. Но пока что сложно представить, как эти структуры смогут защитить ЕС в случае крупномасштабной войны, поскольку они с трудом сочетаются друг с другом по ряду причин. Во-первых, они учреждены в рамках нескольких соглашений с разным количеством стран – членов ЕС, а значит, вопрос их развёртывания не обязателен к исполнению для всех. Во-вторых, этим структурам не хватает передовых технических средств, тяжёлой транспортной авиации, высокотехнологичного оружия: здесь Евросоюз пока что зависит от США. В-третьих, продолжается конкуренция национальных программ: так, в 2010 г. в странах ЕС одновременно существовали более 20 программ по созданию бронетанковой техники, 5 программ по разработке ракет класса «воздух – земля», 3 проекта по созданию боевых самолётов, 6 программ по строительству ударных подводных лодок<sup>514</sup>. В-четвёртых, страны, одновременно состоящие в Евросоюзе и в НАТО, вынуждены «распылять» средства между двумя организациями.

В-пятых, силовой потенциал этих формирований ослабляет отсутствие в ЕС «милитаризованного» мышления. Большинство стран-членов граничит друг с другом и не видит опасности, исходящей от соседей, а основные угрозы, которые сегодня обсуждают в Брюсселе, географически относятся либо к югу (терроризм), либо к востоку (конфронтация с Россией). Сам проект евроинтеграции рождался как примиренческий и в какой-то степени антивоенный, а до последнего времени ЕС гордился в первую очередь своей «мягкой силой» (высокий уровень жизни и личные свободы населения), укрепляющей его авторитет в мире. В этих условиях сомнительно, что граждане стран – членов Евросоюза морально готовы к крупным человеческим потерям в ходе масштабных военных операций. Поэтому большинство военизиро-

---

<sup>514</sup> Коробов И. Военно-промышленная интеграция стран Европейского союза // Зарубежное военное обозрение. 2010. №1. С. 21-28. URL: [is.gd/pAiE06](http://is.gd/pAiE06) (дата обращения 31.05.2019).

ванных структур ЕС призваны выполнять полицейские, миротворческие и гуманитарные функции, то есть «операции иные, нежели война» (*operations other than war*)<sup>515</sup>.

Слабыми местами также остаются противоречия между национальными и коллективными интересами, разногласия между европейцами и атлантистами, известный недостаток финансов и т.д. Как таковой единой системы «еврообороны» сегодня не существует, и, как отмечает академик В.В. Журкин, «в целом комплекс представляет неоднозначную картину (...). Вместе с тем он функционирует и стремится посылно решать свои задачи»<sup>516</sup>.

### **Проект ПЕСКО и его перспективы**

На этом фоне перспективным видится новый формат оборонного взаимодействия: *Постоянное структурированное сотрудничество*. Идея, предполагающая создание системы эффективного реагирования Брюсселя на военно-политические кризисы, развитие военного потенциала и ВПК, родилась в 2002 г. и присутствовала ещё в тексте Лиссабонского договора 2007 г. Проект долго обсуждался и лишь в контексте осложнившейся международной обстановки (арабские революции, украинский кризис, рост террористической угрозы, миграционный кризис, «разворот» США в Азию и брекзит) был запущен 13 ноября 2017 г., когда 23 государства – члена союза подписали соглашение о вхождении в ПЕСКО. Целью проекта стало укрепление военно-политического потенциала Евросоюза для повышения его влияния на международной арене, что предполагает объединение ресурсов вокруг «пула» совместных проектов в зависимости от возможностей каждого государства и по принципу специализации. Тем самым предполагается сократить дублирование военных программ и чрезмерные затраты на оборону. Военный бюджет ПЕСКО пополняется отчасти из фондов союза, но в основном – за счёт государств-членов, пообещавших регулярно увеличивать свои национальные оборонные бюджеты. Решения о запуске новых проектов в ПЕСКО стра-

<sup>515</sup> Храмчихин А. Указ. соч.

<sup>516</sup> Европейский союз в поиске глобальной роли. С. 28.

ны-участницы принимают в рамках Совета ЕС методом консенсуса; список участников каждого проекта утверждается квалифицированным большинством, а конкретное руководство проектами поручается отдельным странам.

При обсуждении формата ПЕСКО Франция отстаивала идею «военного ядра» ЕС, включающего лишь отдельные страны и способного проводить интервенции за рубежом<sup>517</sup>. Но победила точка зрения Германии, стремившейся максимально расширить ПЕСКО за счёт стран ЕС и сосредоточиться на более «скромных» инициативах<sup>518</sup>. 6 марта 2018 г. был разработан первоначальный список (17 проектов), 19 ноября 2018 г. к нему был добавлен список из 17 проектов второй очереди, 12 ноября 2019 г. была запущена «третья волна» (13 проектов).

Рассмотрение взятых в работу 47 проектов ПЕСКО наглядно демонстрирует различный подход Парижа и Берлина. Сегодня Франция участвует в 32 проектах, 10 из которых возглавляет. Германия куда менее активна: она принимает участие лишь в 17, где руководит семью. Партнёры наладили конструктивное сотрудничество: совместно они участвуют в 15 проектах из 47, то есть, около трети (см. табл. 10, 11).

Помимо того, что Германия уступает Франции по числу проектов, взятых в работу, Берлин проявляет гораздо меньшее стремление руководить программами, относящимися к непосредственному ведению боевых действий. Его усилия сосредоточены на вопросах логистики, создания тренировочной инфраструктуры, радионавигации и наблюдения<sup>519</sup>. Франция помимо инфраструктурных вопросов (она участвует во всех 11 программах блока «Обеспечение и узлы») уделяет особенное внимание морской обороне, кибербезопасности, авиакосмическим программам.

---

<sup>517</sup> L'Initiative européenne d'intervention (26.02.2019) // Le Ministère des Armées. URL: [is.gd/LQeEpY](https://is.gd/LQeEpY) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>518</sup> PESCO: l'Europe de la Défense chère à Macron déjà marquée par sa faiblesse et son incohérence (14.11.2017) // Reinformation.tv. URL: [reinformation.tv/pesco-europe-defense-macron-faiblesse-incoherence-77106-2/](https://reinformation.tv/pesco-europe-defense-macron-faiblesse-incoherence-77106-2/) (дата обращения 31.05.2019).

<sup>519</sup> См. подробнее: Тимофеев И.И. Сравнительный анализ приоритетов Франции и ФРГ в развитии PESCO // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. 2019. №2. С. 33-47.

## Участие Франции в проектах ПЕСКО (2017–2019)

Название блока и число проектов	Проекты, курируемые Францией	Проекты, в которых Франция участвует без руководства
Блок 1. Учения и инфраструктура (10 проектов)	1) Центры проверок и оценки военных сил и средств	1) Тренировочный центр для выполнения миссий ЕС (EU TMCC); 2) совместный европейский интегрированный центр тренингов и симуляций (EUROSIM); 3) оборонный РХБЗ-полигон; 4) сеть центров подводного плавания ЕС
Блок 2. Наземные формирования и системы (6 проектов)	1) Боевые наземные ракетные системы за пределами прямой видимости (BLOS)	1) Оперативная операция по реагированию на кризисные ситуации (EUFOR CROC); 2) комплексная беспилотная наземная система (транспортёр)
Блок 3. Морские проекты (6 проектов)	Нет	1) Укрепление наблюдения за морским пространством; 2) многоцелевой модульный подводный аппарат (DIVERPACK); 3) морская беспилотная противолодочная система (MU-SAS); 4) европейский патрульный корвет
Блок 4. Воздушные системы (4 проекта)	1) Модернизация боевых ударных вертолётов «Тигр» Mark-3	1) Дистанционно управляемые летательные аппараты средней продолжительности полёта (Евродрон); 2) самолёт радиоэлектронной борьбы
Блок 5. Обеспечение и узлы (11 проектов)	1) Обеспечение энергией сил и средств для боевых операций (EOF); 2) совместное использование баз; 3) авиакосмическая система наблюдения, предупреждения и перехвата ракет (TWISTER); 4) обеспечение европейского ВПК материалами и компонентами (MAC-EU); 5) программа повышения эффективности союзнических действий для армий ЕС (ECOWAR)	1) Медицинское командование ЕС; 2) сеть логистических хабов для поддержки операций; 3) свободное передвижение войск и военной техники по ЕС; 4) сенсорная сеть по наблюдению за объектами РХБЗ (CBRN SaaS); 5) координационный центр геометеорологического и океанографического обеспечения; 6) создание системы разведывательных полётов с помощью беспилотников ЕС
Блок 6. Кибербезопасность (8 проектов)	1) Создание европейской программно-определяемой радиосистемы (ESSOR)	1) Стратегические системы управления и контроля для миссий ОБПБ (C2); 2) европейская платформа для постоянной разведки и наблюдения с воздуха (аэростат); 3) группы быстрого реагирования и взаимная помощь в области кибербезопасности.

Потенциал совместных инициатив франко-германского тандема ...

Блок 7. Космос (2 проекта)	1) Спутниковая радионавигация ЕС (EURAS)	1) Сеть военно-космического наблюдения (EU-SSA-N).
----------------------------	--	--

Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview. 12 november 2019. (Europa.eu)<sup>520</sup>.

Таблица 11

Участие Германии в проектах ПЕСКО (2017–2019)

Название блока и число проектов	Проекты, курируемые ФРГ	Проекты, в которых ФРГ участвует без руководства
Блок 1. Учения и инфраструктура (10 проектов)	1) Тренировочный центр для выполнения миссий ЕС (EU TMCC)	1) Комплексный европейский центр тренингов и симуляций (EUROSIM)
Блок 2. Наземные формирования и системы (6 проектов)	1) Оперативная операция по реагированию на кризисные ситуации (EUFOR CROC)	1) Комплексная беспилотная наземная система (транспортёр)
Блок 3. Морские проекты (6 проектов)	Нет	Нет
Блок 4. Воздушные системы (4 проекта)	1) Дистанционно управляемые летательные аппараты средней продолжительности полёта (евродрон)	1) Модернизация боевых ударных вертолётов «Тигр» Mark-3
Блок 5. Обеспечение и узлы (11 проектов)	1) Медицинское командование ЕС; 2) сеть логистических хабов для поддержки операций; 3) координационный центр геометеорологического и океанографического обеспечения	1) Свободное передвижение войск и военной техники по ЕС; 2) совместное использование баз
Блок 6. Кибербезопасность (8 проектов)	1) Координационный киберинформационный доменный центр (CIDCC)	1) Создание европейской программно-определяемой радиосистемы (ESSOR); 2) стратегические системы управления и контроля для миссий ОБПБ (C2); 3) программа по повышению совместимости средств электронной борьбы
Блок 7. Космос (2 проекта)	Нет	1) Спутниковая радионавигация ЕС (EURAS); 2) сеть военно-космического наблюдения (EU-SSAN)

Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview. 12 november 2019. (Europa.eu)<sup>521</sup>.

<sup>520</sup> Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview. 12 November 2019 // Europa.eu. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-projects-12-nov-2019.pdf> (дата обращения 05.06.2020).

<sup>521</sup> Ibid.

## Выводы

Вряд ли палитра указанных проектов одновременно приведёт к качественному превращению ЕС в «военного гиганта». Хотя Еврокомиссия готова увеличить военный бюджет ЕС через программу развития ВПК и европейский оборонный фонд (под флагом развития НИОКР), пока неизвестно, получит ли этот проект устойчивую поддержку большинства стран – членов ЕС, не утонет ли эта идея в море пацифистской критики и не станет ли ОПБО заложником финансовых споров между государствами. Также пока неясно, какой формат окажется перспективнее – наднациональное или межнациональное сотрудничество. Сегодня «еврооборона» представляется, скорее, концепцией, чем реальностью, но путь к реализации идеи может начаться именно с «зародыша» в лице ПЕСКО.

Париж – один из активных сторонников развития ПЕСКО, что позволяет ему аккумулировать потенциал ЕС под флагом своего военно-политического лидерства. Выход Британии из объединения облегчает эту задачу. Отстаиваемый им вектор развития ПЕСКО нацелен не столько на коллективную оборону Евросоюза, сколько на формирование «ударной группы» стран во главе с Францией, способных осуществлять интервенции за пределами ЕС, в т.ч. с помощью передовых технических средств в воздухе, на море и на суше. Германия, со своей стороны, рассматривает оборонную политику союза прежде всего как один из важных элементов евроинтеграции и призывает объединять усилия всех стран – членов ЕС для выработки общих инициатив в этой сфере. Немецкие оружейные компании стремятся укрепить свои позиции на европейском рынке, и для них проекты подобные ПЕСКО – это потенциальный источник новых выгодных заказов и возможность потеснить американских конкурентов. В отличие от Франции, ФРГ уделяет значительно меньше внимания кризисам в Африке и на Ближнем Востоке, не имеет интереса к участию в операциях в этих регионах. Как будут стыковаться два эти подхода, покажет время. Хотя Франция и Германия одинаково видят свою цель – укрепить военно-политический потенциал ЕС в мире, обеспечить его безопасность *своими силами*, тем не менее, те-

кущий компромисс не исключает возможных попыток одной или обеих сторон пересмотреть те или иные договорённости. При этом значимость ПЕСКО не стоит переоценивать: сегодня и Франция, и ФРГ понимают, что пока этот проект не может рассматриваться в качестве альтернативы НАТО, и, тем более, бросить вызов трансатлантическому сотрудничеству (даже в описании ряда проектов ПЕСКО указывается, что речь идет об их совместимости с инициативами НАТО). Кроме того, Вашингтон явно не готов уступить оборонный рынок ЕС европейским конкурентам, а значит, Франции и Германии придётся столкнуться с противостоянием со стороны США. Смогут ли они выдержать его, создав ВПК ЕС, пока – открытый вопрос.

Хотя существующие военизированные структуры ЕС не предназначены для ведения полноценных войн (крупнейшая из них – Еврокорпус – существует во многом на бумаге), есть риск того, что они могут стать участниками конфликтов на юго-восточных границах ЕС. Например, в условиях напряжения на восточном фланге союза, граничащем с Россией и государствами «общего соседства», а также странами Кавказа и Балканами, ЕС может активировать их для проведения операций по принуждению к миру в местах действующих или тлеющих конфликтов: от Нагорного Карабаха до Боснии и Герцеговины. Следовательно, не исключён риск столкновения структур «еврообороны» с подразделениями, например, непризнанных или частично признанных государств (Республика Сербская, Приднестровье, Донбасс), что влечёт за собой опасность эскалации регионального конфликта.

Поэтому снижение напряжённости на юго-восточных границах Европы видится критически важным для того, чтобы избежать вовлечения этих военных евроструктур в зону «общего соседства» России и ЕС. Само по себе ПЕСКО не является сегодня угрозой для России, но формирование единого военного потенциала Евросоюза в перспективе способно стать фактором дополнительного давления на Москву в случае ухудшения международной обстановки. В то же время возможная фокусировка ПЕСКО на Средиземноморье не несёт в себе какой-то угрозы для российских интересов, что было бы полезно использовать при дальнейшей разработке российского курса в отношении ЕС.

## ГЛАВА 18. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ В СИСТЕМЕ БЕЗОПАСНОСТИ БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ: ФАКТОР БРЕКЗИТА И ОТНОШЕНИЯ С РОССИЕЙ\*

23 июня 2016 г. в Великобритании состоялся референдум, на котором с незначительным перевесом победили сторонники выхода страны из ЕС. Ранее западные политики и эксперты заявляли, что брекзит приведёт к серьёзным расхождениям во взглядах Соединённого Королевства (СК) и стран – членов ЕС в сфере безопасности, особенно в вопросе отношений с Россией. Так, Д. Линдигтон, британский государственный министр по делам Европы, считал, что брекзит ослабит совместные усилия европейских стран по «противодействию агрессии РФ», сославшись на военные угрозы<sup>522</sup>. Старший научный сотрудник Совета по международным отношениям (CFR) М. Бут отметил, что перспектива выхода Великобритании из ЕС внушила странам Балтии страх перед брекзитом, так как он мог бы повлечь за собой смену политического курса, а следовательно, сказаться на готовности Великобритании содействовать этим государствам в военном отношении<sup>523</sup>.

Ещё задолго до референдума европейские государства воспринимали Россию как одну из главных угроз безопасности. После обострения украинского кризиса в 2014 г. отношения РФ со странами Запада в сфере безопасности ухудшились настолько, что это позволило влиятельным аналитикам заговорить о «новой холодной войне»<sup>524</sup>. С тех пор западные лидеры и экспертное сообщество

---

\* Перевод с английского Гуляева Г.В.

<sup>522</sup> Jancarikova T. Brexit Would Weaken EU's Front against Russia: UK's Europe Minister // REUTERS URL: [bitly.su/pA0tKVgZ](http://bitly.su/pA0tKVgZ) (дата обращения 05.07.2019).

<sup>523</sup> Boot M. Why Brexit Alarms Britain's Baltic Allies // The Washington Post URL: [is.gd/JSwOP2](http://is.gd/JSwOP2) (дата обращения 03.02.2019).

<sup>524</sup> Trenin D. Welcome to Cold War II // Carnegie Moscow Center URL: [carnegie.ru/publications/54779](http://carnegie.ru/publications/54779) (дата обращения 05.07.2019); Russian PM Medvedev equates relations with West to a «new Cold War» // CNN URL: [is.gd/wkMN0Z](http://is.gd/wkMN0Z) (дата обращения 03.02.2019); Are U.S. and Russia in a new Cold War? // BROOKINGS. URL:

щество опасаются, что Россия может преднамеренно нанести военный удар по странам – членам ЕС и НАТО, расположенным у её границ<sup>525</sup>. Одновременно президентство Д. Трампа продемонстрировало, что казавшаяся неизменной приверженность США интересам евробезопасности имеет свой предел<sup>526</sup>. В данном контексте представляется интересным выяснить, подтвердились ли прогнозы экспертов: действительно ли выход Великобритании из ЕС ослабил её сотрудничество с союзом в отношении России?

Исследования, которые бы систематически изучали влияние брексита на отношения России с ЕС и Великобританией, ещё не проводились. Многие работы анализируют последствия выхода Соединённого Королевства из Евросоюза в целом для сферы обороны и безопасности<sup>527</sup>. Были проведены исследования о соотношении фактора брексита и ощущения безопасности в государствах Северной Европы и Балтии, которые в большей степени подвержены угрозе со стороны России<sup>528</sup>. Исследователи преимуще-

---

is.gd/jfiUal (дата обращения 05.07.2019); *Lucas E.* The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West. Palgrave Macmillan; Revised and Updated edition, 2009. 288 p.

<sup>525</sup> *Shirref R.* War with Russia. London: Coronet, 2016. 288 p.; *Stéphanie P.* et al. European Relations with Russia: Threat Perceptions, Responses, and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis. RAND Corporation, 2017. 120 p.; *F. Stephen Larabee* et al. Russia and the West After the Ukrainian Crisis: European Vulnerabilities to Russian Pressures. RAND Corporation, 2017. 100 p.

<sup>526</sup> *Silove N.* The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia // *International Security*. 2016. №4.

<sup>527</sup> *Whitman R. G.* The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached? // *National Institute Economic Review* 238. 2016. №1; *Tim Oliver, Michael John Williams.* Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US–EU and US–UK Relationships // *International Affairs* 92. 2016. №3; *Black J.* et al. Defence and Security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU // *Compendium Report*. 2017. P. 33-60; *Martill B., Sus M.* Post-Brexit EU/UK Security Cooperation: NATO, CSDP+, or «French Connection»? // *The British Journal of Politics and International Relations* 20. 2018. №4.

<sup>528</sup> *Kaljurand R.* et al. Brexit and Baltic Sea Security // ICDS URL: [bitly.su/57U4](http://bitly.su/57U4); *Eoin Micheál McNamara.* Between Trump's America and Putin's Russia: Nordic-Baltic Security Relations amid Transatlantic Drift // *Irish Studies in International Affairs*. 2017; *Dennison J., Grumbinaite I., Oliver T.* Baltic member states: Estonia, Latvia and Lithuania // *Oliver Tim* (ed.) Europe's Brexit: EU perspectives on Britain's vote to leave. Agenda, 2018. P. 193-204; *Driedger J.* Alliance persistence, military security, and the 2016 Brexit referendum: the case of Estonia and the United Kingdom // Ba-

ственно солидарны в том, что брекзит усилил чувство незащищённости у небольших государств – членов ЕС, граничащих с РФ<sup>529</sup>. Большинство работ, посвящённых его влиянию на государственную безопасность, сфокусировано на правовых, процедурных и институциональных аспектах деятельности структур ЕС в сфере обороны и безопасности<sup>530</sup>. И всё же, данные работы не отвечают на вопрос: «как решение, принятое после британского референдума 2016 г., повлияло на политику безопасности ЕС и Соединённого Королевства в отношении России?». Иначе говоря, как процесс выхода Великобритании из состава ЕС сказался на единстве, силе и характере их сотрудничества?

В данной главе выдвинуты два тезиса. Первый заключается в том, что совместная политика стран – членов ЕС и Великобритании в отношении России не была ни ослаблена, ни разобщена и стала, напротив, более скоординированной и жёсткой. Второй тезис – что такое положение дел было спровоцировано ранее существовавшим представлением в Лондоне и Брюсселе об угрозе их безопасности, исходящей от России (далее «общая угроза» или «российская угроза» – прим. ред.). То есть, именно схожесть в понимании и оценке российской политики странами Запада позволила минимизировать разногласия Лондона с Брюсселем в вопросе взаимодействия с Москвой. Таким образом, политика Лондона в отношении России не изменилась, несмотря на референдум по выходу Великобритании из ЕС, который, по мнению прогнозистов, в силу своей комплексности мог бы отодвинуть российский вопрос на второй план. Безусловно, это не означает отсутствия других факторов. Например, отношения между РФ с ЕС и Вели-

---

ciu C.-A., Doyle J. Cham, Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe. Risks and Opportunities. Agenda, 2019. P. 97-116.

<sup>529</sup> Kaljurand R., et al., Brexit and Baltic Sea Security // ICDS URL: bitly.su/57U4; Black J. et al. Defence and Security after Brexit // RAND Corporation URL: rand.org/pubs/research\_reports/RR1786.html; Naumescu V., Nicolescu A. The Impact of Brexit on Central and Eastern European Security // Romanian Journal of European. 2018. №1; Kinga R. «The Baltic States on Brexit and EU Reforms» // Polish Institute of International Affairs Bulletin, November 25, 2016. URL: pism.pl/publications/bulletin/no-77-927 (дата обращения 05.07.2019).

<sup>530</sup> Ibid; Whitman R. G. The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit // URL: bitly.su/xoFDs4 (дата обращения 05.07.2019); Vanaga N. Deterring Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States. Routledge, 2018. 300 p.

кобританией начали ухудшаться ещё до 2014 г., что, несомненно, отражалось на внешнеполитической повестке. Во-вторых, Великобритания стремится подтвердить статус надёжного союзника США, взаимоотношения с которыми серьёзно влияют на британскую стратегию в отношении России. В-третьих, экономические ограничения против РФ были введены с началом украинского кризиса в 2014 г., за два года до референдума, что также могло ограничить вариативность последующих внешнеполитических действий Лондона. С большой вероятностью эти ограничения носили бы качественно иной характер, если бы проводились в условиях брекзита.

Чтобы раскрыть эти тезисы, продемонстрируем насколько схоже восприятие Великобританией и ЕС «российской угрозы» и рассмотрим внешнеполитические последствия британского референдума; обозначим причины успеха переговорного процесса по брекзиту, который не только не ослабил сотрудничество с Брюсселем по российской тематике, но и укрепил его, повысив приоритетность. В заключении будут освещены перспективы британской стратегии и политики безопасности, включая британо-европейское сотрудничество и их общий курс в отношении России.

### **Референдум по брекзиту, восприятие угрозы и единая европейская политика в отношении России**

Британские скептики, прогнозирующие ослабление общеевропейской политики безопасности после выхода Великобритании из ЕС, недооценивали важность российского фактора. Хотя брекзит повлёк за собой серьёзные экономические и политические разногласия Лондона и Брюсселя, стороны, тем не менее, сохранили единодушие в оценке политики РФ как представляющей угрозу.

Рассуждения скептиков сводились к следующему. Они полагали, что Великобритания и другие страны ЕС понимали неотвратимость брекзита в той или иной форме. Хотя эволюцию этого процесса невозможно было предугадать, он должен был повлечь за собой радикальный разрыв связей с ЕС, особенно в вопросах экономики и мобильности населения, а следовательно, в будущем сторонам пришлось бы согласовывать новые рамочные условия

для взаимодействия почти во всех политических сферах. За референдумом по брекзиту должны были бы последовать три ключевых события, которые в итоге ослабили бы сотрудничество Великобритании и ЕС в вопросе отношений с Россией. Во-первых, из-за дезинтеграции совместных экономических механизмов стороны столкнулись бы в кратко- или среднесрочной перспективе с экономическими проблемами. А значит, это привело бы к сокращению финансовых ресурсов, необходимых для проведения совместной политики по сдерживанию РФ. При отсутствии других негативных факторов это могло повлечь за собой сокращение финансирования на операции спецслужб, а также дипломатические и военные меры, призванные отстаивать интересы Западной Европы на российском направлении. Во-вторых, переговоры по брекзиту крайне сложны, следовательно, сторонам придётся задействовать серьёзные политические и дипломатические ресурсы. В этой связи они не смогут уделять столько же внимания прочим политическим вопросам: их общая политика на российском направлении станет менее эффективной. В-третьих, поскольку обе стороны не предполагают дальнейшего сосуществования в рамках одного интеграционного проекта, у них снизится необходимость учитывать интересы друг друга в ходе принятия решений. Политика в отношении третьих стран станет более независимой. Ввиду этих трёх тенденций стороны будут всё меньше заинтересованы в проведении совместной внешней политики.

Такие рассуждения справедливы лишь отчасти. Брекзит действительно породил серьёзные экономические и политические противоречия сторон, но восприятие российской политики как серьёзной угрозы их ценностям и интересам было единым ещё до референдума 2016 г., и особенно обострилось с началом украинского кризиса в 2014 г. Так, фактор общего восприятия «российской угрозы» нивелировал возможность описанного выше сокращения сотрудничества Лондона и Брюсселя в отношении РФ, катализатором которого должен был стать брекзит.

Согласно теории баланса угроз (*Balance of Threat Theory*), два государства, одинаково воспринимающие угрозу со стороны третьего (агрессора), будут стараться скоординировать совместные

усилия против него<sup>531</sup>. Даже в условиях разной степени опасности, угрожающей каждому из союзников, совместные действия по сдерживанию агрессора уменьшат её, рассеивая его внимание<sup>532</sup>.

Исходя из данной теории, общее восприятие «российской угрозы» должно было бы иметь три основных последствия:

1) «*Интересы*»: обоюдная заинтересованность защитить свои интересы и ценности способствует тому, что Лондон и Брюссель сохранят привычные цели и стратегии в вопросе взаимодействия с Россией, несмотря на расхождения по другим вопросам.

2) «*Экономика*»: средства на финансирование совместной политики против агрессора не будут сокращаться. Их недостаток компенсируется за счёт менее важных областей политики.

3) «*Фокус внимания*»: общее представление об угрозе гарантирует, что Россия останется в фокусе внимания ЕС и Великобритании, тогда как менее важные внешнеполитические вопросы отойдут на периферию в свете переговоров по брекзиту.

## Последствия брекзита

Затяжные сложные и интенсивные переговоры по брекзиту действительно привели к тому, что стороны уже не могли позволить себе тратить так много финансовых и временных ресурсов на координацию общей политики. Ещё до референдума многие эксперты, независимые организации и политики с обеих сторон предупреждали, что брекзит пагубно скажется на экономиках Великобритании и ЕС, особенно в случае «жёсткого» брекзита (см. гл. 10, 11). Исследование, проведённое аналитическим центром *Rand Corporation* в 2017 г., показало, что при «жёстком» сценарии Великобритания потеряет до 5% от ВВП, а ЕС – около 0,7%. Банк Англии подсчитал, что «жёсткий» брекзит нанесёт британской экономике больший ущерб, чем финансовый кризис 2008 г.;

---

<sup>531</sup> *Walt S. M. The Origins of Alliances, Cornell Studies in Security Affairs. Cornell University Press, 2018. 336 p.*

<sup>532</sup> Although there is a danger of «buckpassing» among allies within highly threatening multipolar security environments, see Thomas J. Christensen, Jack Snyder. Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity // International Organization. 1990. №2; John J. Mearsheimer. The Tragedy of Great Power Politics. W. W. Norton & Company, 2014. 592 p.

при этом ВВП страны снизится на 8%, а безработица вырастет до 7,5%<sup>533</sup>. Результатом выхода из ЕС стали долгие и напряжённые переговоры, требующие больших дипломатических и бюрократических ресурсов, нехватка которых была ощутима в других сферах. Британское правительство учредило должность министра по вопросам выхода Великобритании из ЕС, а Евросоюз в свою очередь назначил по брекзиту специального переговорщика.

Наконец, ситуация вокруг брекзита заставила стороны переосмыслить свои внешнеполитические приоритеты. Ожидание выхода Великобритании из ЕС ослабило ощущение взаимной ответственности сторон друг перед другом. Политики с британской стороны привлекали внимание к новым возможностям, которые теперь могли появиться у Лондона, включая контроль за государственной границей, новую финансово-экономическую политику, заключение индивидуальных торговых соглашений и укрепление экономических связей со странами Содружества наций. В этот перечень также вошёл призыв к реализации стратегии «Глобальной Британии», которая позволит Лондону установить новые торговые связи и самостоятельно отстаивать свои ценности и интересы<sup>534</sup>. Заявляя о выходе из ЕС, Соединённое Королевство тем самым отказывается от своих обязательств перед Брюсселем в сфере безопасности, то есть прерывает действие п. 7 ст. 42 о «взаимной обороне» Лиссабонского договора. Процесс брекзита также негативно повлиял на уровень поддержки британцами других международных институтов: после референдума резко ухудшилось отношение к НАТО<sup>535</sup>.

### **Восприятие «общей угрозы»**

Отношение Великобритании и стран – членов ЕС к России заметно ухудшилось с 2014 г. Сопоставление соответствующих при-

---

<sup>533</sup> Worst-case Brexit more painful than global financial crisis, Bank of England warns // Reuters 28.11.2018; What is Theresa May's view on Brexit? // Euronews. 12.12.2018; Negotiations ahead of the UK's EU referendum // European Council. URL: [bitly.su/BviIK24](https://bitly.su/BviIK24) (дата обращения 05.07.2019).

<sup>534</sup> Theresa May calls for «truly global Britain» // BBC News. 02.10.2016.

<sup>535</sup> *Dennison J., Oliver T.* Brexit and NATO: Never the Twain Shall Meet? // Dahrendorf-forum. URL: [bitly.su/Ltqr0J](https://bitly.su/Ltqr0J) (дата обращения 10.07.2019).

знаков до и после брекзита не говорит о значительных изменениях в восприятии российской угрозы.

*Великобритания до референдума.* Ещё до референдума 2016 г. общественно-политический дискурс Великобритании был насыщен рассуждениями об опасности, исходящей от России, которые лишь участились с началом украинского кризиса. Лондон заявил о нарушении Россией норм международного права и высказался против её вмешательства в гражданскую войну на востоке Украины. Ссылаясь на украинский конфликт, британцы неоднократно заявляли о том, что Россия представляет угрозу как для них, так и для их союзников.

Так, в Стратегии национальной безопасности и Стратегическом обзоре по вопросам безопасности и обороны Великобритании 2015 г. упоминается, что с 2010 г. поведение России становится «всё более агрессивным, авторитарным и националистическим»<sup>536</sup>. Примечательна косвенная трактовка действий России в отношении Украины: «Недавние изменения в контексте международной безопасности напоминают нам о том, что нельзя терять бдительность. Не исключаем и дальнейшие сдвиги, которые могут подвергнуть нашу страну либо наших союзников по НАТО серьёзной угрозе»<sup>537</sup>. В документе отмечалось, что дальнейшее поведение российской стороны «будет весьма сложно предугадать, и хотя это маловероятно, но всё же нельзя исключать того, что у неё могут быть мотивы совершить акт агрессии против стран – союзниц по НАТО»<sup>538</sup>. В разделе «Возрождение угроз, исходящих от государств» не менее четырёх из семи параграфов полностью посвящены «действиям России». Без указания на конкретное государство в одном из параграфов говорится, что «(иностранные) спецслужбы продолжают вести деятельность, направленную против интересов Великобритании, а также против ряда её близких союзников»<sup>539</sup>. Российские аналитики также отметили роль, которую сыграл украинский кризис в утверждении наступательной

---

<sup>536</sup> National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, A Secure and Prosperous United Kingdom. 23.11.2015 // Gov.uk. 2015. P. 18.

<sup>537</sup> Ibid. P. 34.

<sup>538</sup> Ibid. P. 18.

<sup>539</sup> Ibid. P. 18.

позиции Великобритании после 2014 г., и даже предупреждали, что между двумя странами не исключена возможность вооружённого противостояния<sup>540</sup>.

*ЕС до референдума.* Государства – члены ЕС, включая Великобританию, имели в целом схожее представление о «российской угрозе». В 2015 г. исследовательский центр *Pew* провёл опрос<sup>541</sup> с целью выяснить, согласны ли жители шести крупных стран ЕС (Польша, Великобритания, Франция, Испании, Германии, Италии) с тем, что Россия представляет *серьёзную военную угрозу* для своих стран-соседей (не считая Украину). Согласно его результатам, более 75% опрошенных разделяют это утверждение. Наибольшие опасения были высказаны в Польше (70%), а наименьшие – в Германии (38%). Большинство людей, которые не верят в существование какой-либо военной угрозы со стороны России, проживает в Италии (всего 15%). В том же году исследователи *Rand Corporation* провели 68 специальных интервью с экспертами, сотрудниками НАТО, Европейской службы внешних связей, с членами Европарламента, а также с дипломатами и чиновниками оборонных ведомств из Эстонии, Франции, Германии, Латвии, Польши и Швеции<sup>542</sup>. Все опрошенные разделяют опасения, касающиеся «российской угрозы» в военной и информационной сферах, в сферах кибербезопасности и гибридных угроз. Наиболее острой была реакция в восточноевропейских странах.

*Великобритания после референдума.* Обвинения в адрес России усилились. В 2017 г. Комитет по международным делам Палаты общин Великобритании подготовил доклад о британо-российском взаимодействии. Наиболее важная глава о «напряжённо-

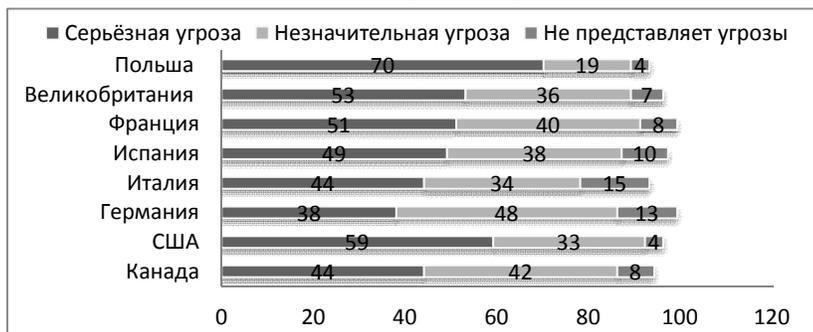
---

<sup>540</sup> *Andreeva T.* From «Small Cold War» to Strained Relations // Russian International Affairs Council. URL: [bitly.su/yIcFam](http://bitly.su/yIcFam) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>541</sup> Результаты опроса не используются в качестве аргумента и приведены с целью продемонстрировать существующее восприятие угрозы, широко распространённое в европейском обществе; опросы общественного мнения анализируют взгляды населения, а интервью – мнения представителей политических элит; этот эмпирический пассаж в целом оценивает существование представлений об угрозе. См. *Simmons K., Stokes B., Pouschter J.*, NATO Public Opinion: Wary of Russia, Leery of Action on Ukraine // Pew Research Center Global. URL: [bitly.su/j63eC/](http://bitly.su/j63eC/) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>542</sup> *Pezard St., et al.* European Relations with Russia: Threat Perceptions, Responses, and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis. RAND Corporation, 2017. 120 p.

Опрос: «Существует ли военная угроза со стороны России для её соседей, кроме Украины?»



Источник: Pew Research Center, Spring 2015 Global Attitude Survey.

сти в отношениях» начинается с заявления об «аннексии Россией Крыма и оказании поддержки сепаратистам на востоке Украины». Согласно документу, Россия нарушила ряд международных норм и договоров, в частности, Будапештский меморандум 1994 г., подписанный в т.ч. Великобританией. В документе Комитета также говорится, что Россия сегодня «отвергает международные правила в том виде, в каком их понимают в Великобритании и в других западных державах, и, пытаясь узаконить свой подход, ссылается на примеры из истории, когда действия Соединённого Королевства не соответствовали его же принципам. Она также не упускает возможность воспользоваться слабостями, трудностями и разногласиями государств в Восточной Европе и среди членов НАТО»<sup>543</sup>. Аналогичным образом, кибератака «НеПетя» 2017 г. напрямую приписывается российским военным<sup>544</sup>. В Обзоре возможностей национальной безопасности Великобритании за март 2018 г. снова подчёркивается «возрождение угроз, исходящих от

<sup>543</sup> UK House of Commons Foreign Affairs Committee, 59 // UK Parliament. URL: [committees.parliament.uk/committee/78/foreign-affairs-committee](https://committees.parliament.uk/committee/78/foreign-affairs-committee) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>544</sup> National Security Capability Review. Including the Second Annual Report on Implementation of the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 // Gov.uk. 2018.

других государств» и в качестве первого и самого яркого примера упоминается «устоявшаяся модель агрессии со стороны российского государства». Британская сторона объявила Москву виновной в тайных поползновениях повлиять на референдум по брекзиту<sup>545</sup>, в использовании незаконных химических веществ при попытке убийства бывшего российского офицера и двойного агента С. Скрипаля в 2018 г., а 4 октября 2018 г. британское правительство обвинило российские спецслужбы в «неизбирательных и безрассудных кибератаках»<sup>546</sup>.

*ЕС после референдума.* Остальные страны – члены Евросоюза также не изменили своего отношения к России и по-прежнему видели в ней серьёзную угрозу. Лучше всего это прослеживается в Глобальной стратегии безопасности ЕС, опубликованной сразу после референдума по брекзиту в 2016 г. В ней говорится: «Нарушение Россией международного права и дестабилизация ситуации на Украине, увенчавшие цепь затяжных конфликтов по всему Черноморскому региону, бросили вызов европейской системе безопасности и её основам. Евросоюз остаётся единым в поддержке принципов международного права, демократии, прав человека, сотрудничества и права каждой страны самой свободно выбирать своё будущее. <...> Мы будем укреплять союз, повышать устойчивость в соседних с нами восточных странах и отстаивать их право свободно определять свои отношения с ним»<sup>547</sup>. Главным приоритетом во внешней политике ЕС авторы стратегии назвали «безопасность объединения». Гибридные войны и энергетическая нестабильность оказались в числе пяти ключевых угроз, стоящих перед ЕС. Предполагается, что их источником может стать Россия. Как следствие, авторы документа призывают Евросоюз быть «готовым и способным сдерживать, реагировать и защищать себя от внешних угроз»<sup>548</sup>.

---

<sup>545</sup> Disinformation and «fake news»: Final Report 2017–2019 // UK Parliament. 14.02.2019. URL: [bitly.su/Ok3UE](https://bitly.su/Ok3UE) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>546</sup> UK Exposes Russian Cyber Attacks // Gov.uk. URL: [bitly.su/50ls44fW](https://bitly.su/50ls44fW) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>547</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy // European Union. External Action, June 2016. P. 33. URL: [bitly.su/0mldeD3](https://bitly.su/0mldeD3) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>548</sup> Ibid. P. 18-19.

## Приоритет «общей угрозы»

Поскольку Великобритания и ЕС обладали общим представлением о «российской угрозе», они сделали этот вопрос приоритетным во всех трёх измерениях (интересы, экономика и фокус внимания), в которых брекзит должен был повлиять на внешнюю политику Великобритании и ЕС.

1) *«Интересы»*: общее восприятие угрозы своим интересам и ценностям действительно подтолкнуло стороны укрепить институциональные связи для координации и повышения эффективности проводимых совместно мер. В упомянутой выше Глобальной стратегии ЕС отмечался приоритет совместной политики: «Урегулирование отношений с Россией является основным стратегическим вызовом. Последовательный и единый подход должен оставаться краеугольным камнем политики ЕС в отношении России»<sup>549</sup>. Этот тезис очень схож с мыслью, указанной в докладе Комитета по иностранным делам (КИД) Великобритании, где говорится, что «международное сообщество должно сохранять единство на фоне расширения Россией своей сферы влияния и игнорирования ею международных норм в отношении Украины. КИД должен <...> продолжить тесное сотрудничество с партнёрами из ЕС по украинскому вопросу, даже если это потребует введения санкций и/или оказания помощи Украине» (п. 96)<sup>550</sup>.

Похоже, что главной причиной объединения интересов ЕС и Великобритании на российском направлении является «уязвимое» положение центрально- и восточноевропейских стран ЕС, которые особенно остро воспринимают «российскую угрозу». Это вынуждает их влиять на ЕС, его восприятие угроз и политику в отношении России. Поскольку Великобритания разделяет их восприятие и подход, то у Брюсселя и Лондона выявляются схожие интересы относительно России. Эту схожесть подтверждают действия обеих сторон: незадолго до принятия Евросоюзом решения о массовой высылке российских дипломатов после инцидента в

---

<sup>549</sup> Ibid. P 33.

<sup>550</sup> UK House of Commons Foreign Affairs Committee «The United Kingdom's relations with Russia». 21.02.2017. UK Parliament. P. 61.

Солсбери премьер-министр Великобритании Т. Мэй выступила на заседании представителей Литвы, Латвии, Эстонии, Дании, Швеции и Финляндии. Все эти страны состоят в ЕС, но лишь страны Балтии и Дания – члены НАТО. Т. Мэй поделилась с ними секретной информацией по делу Скрипалей и призвала поддержать решение Великобритании о введении санкций против российской стороны<sup>551</sup>. При этом страны Балтии активнее своих соседей по Центральной и Восточной Европе поддержали позицию Лондона по всем вопросам политики безопасности<sup>552</sup>, что также может послужить иллюстрацией общеевропейского восприятия российской угрозы.

2) «Экономика»: после референдума по брекзиту, несмотря на бюджетные и экономические проблемы, ЕС и Великобритания предприняли серьёзные усилия, чтобы сохранить и нарастить материальные ресурсы, предназначенные для сдерживания и противодействия России<sup>553</sup>. В основных стратегических документах Лондон не раз выражал решимость сохранять и укреплять свой военный потенциал, включая ядерное вооружение, обосновывая это фактором российской угрозы<sup>554</sup>. Что касается ЕС, то с 2015 г. абсолютный объём расходов на оборону медленно возрастал; его доля от общего объёма ВВП не менялась<sup>555</sup>. Данные факты указы-

<sup>551</sup> *Emmott R.* Throwing Brexit to the Wind: How the EU Rallied around Britain over Russia // Reuters. URL: [bitly.com/vFxs3Pn](https://bitly.com/vFxs3Pn) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>552</sup> *Hedberg M., Kasekamp A.* Baltic States // *Meijer H., Wyss M.* The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces. Oxford: Oxford University Press, 2018; *Dennison J., Grumbinaite I., Oliver T.* Baltic member states: Estonia, Latvia and Lithuania // Oliver Tim (ed.) Europe's Brexit: EU perspectives on Britain's vote to leave. Agenda, 2018.

<sup>553</sup> The International Institute for Strategic Studies (IISS). The Military Balance 2018. Routledge, 2018. P. 70.

<sup>554</sup> До референдума – в Стратегии национальной безопасности 2015 г. После референдума – в Документе о будущем партнёрстве 2017 г. и в Обзоре возможностей национальной безопасности 2018 г. См.: The National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review NSS and SDSR 2015: Third Annual Report Gov.uk. 22.06.2019. P. 34-36; Foreign policy, defence and development: a future partnership paper // Gov.uk. 12.09.2017. P. 9. URL: [bitly.com/G24J](https://bitly.com/G24J) (дата обращения 10.07.2019); National Security Capability Review Maximising the collective effect of the UK's national security capabilities to support implementation of the Strategic Defence and Security Review (SDSR) // Gov.uk. 28.03.2019.

<sup>555</sup> The International Institute of Strategic Studies (IISS). The Military Balance 2015. Routledge, 2015; The International Institute for Strategic Studies (IISS). The Military

вают на связь с украинским кризисом. 5 сентября 2014 г. на саммите НАТО в Уэльсе была принята совместная декларация, осуждавшая действия российской стороны в отношении Украины. Отмечался резко изменившийся характер международной обстановки в сфере безопасности. В документе также было закреплено обязательство членов НАТО увеличить коллективные расходы на оборону до 2% ВВП<sup>556</sup>.

3) «Фокус внимания»: ЕС и Великобритания сделали российскую тему ключевой на дипломатических переговорах. Стороны неоднократно подчёркивали важность поддержания общей эффективной политики во взаимодействии с РФ. Повторный призыв к сотрудничеству в контексте сдерживания России вновь прозвучал со стороны Лондона в Документе о будущем партнёрстве 2017 г.<sup>557</sup>

### **Совместные действия ЕС и Великобритании после брекзита**

При анализе последующего сотрудничества сторон в отношении РФ, становится очевидным, что оно не только не ослабло, но и укрепилось. Великобритания и ЕС оставались тверды в своих намерениях и едины в принятии решений. Данное утверждение можно подкрепить тремя фактами. Во-первых, общие санкции, принятые 31 июля 2014 г. против России, были позднее расширены. В Стратегии национальной безопасности отмечается, что Соединённое Королевство сыграло важную роль в принятии совместных с Евросоюзом санкций против РФ<sup>558</sup>. Хотя внутрибританские и европейские переговоры по брекзиту зашли в тупик, Великобритания остаётся одним из главных сторонников сохранения и расширения антироссийских ограничительных мер Евросоюза.

---

Balance 2018. Routledge, 2018. P. 70-73.

<sup>556</sup> Wales Summit Declaration NATO (OTAN). 05.09.2014 URL: [is.gd/vRca7C](http://is.gd/vRca7C) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>557</sup> Shared vision, common action, A stronger Europe: a global strategy for the European Union's foreign and security policy, European Union. 11.09.2017. P. 33; Policy paper, Foreign policy, defence and development – a future partnership paper. 12.09.2017 // Gov.uk.

<sup>558</sup> Policy paper «Foreign policy, defence and development – a future partnership paper». Gov.uk. 12.09.2017. P. 18.

Она предприняла ряд шагов для введения в одностороннем порядке дополнительных запретов для граждан России, «причастных к грубым нарушениям прав человека в Сирии»<sup>559</sup>. Закон о санкциях и мерах по борьбе с отмыванием денег, принятый в 2018 г., призван обеспечить продление общеевропейских санкций. Кроме того, объявлен новый правовой режим, разрешающий введение ограничительных мер на основании нарушения прав человека.

После инцидента в Солсбери страны – члены ЕС поддержали британскую инициативу о высылке российских дипломатов<sup>560</sup>. При этом, когда США ввели новые односторонние санкции в отношении РФ в рамках федерального закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) в 2017 г., ни Великобритания, ни ЕС не последовали за Вашингтоном.

Во-вторых, Лондон и Брюссель активизировали сотрудничество по линии НАТО в отношении «российского вопроса». В 2017 г. в странах Балтии стартовала программа «Расширенное передовое присутствие» (EFP)<sup>561</sup>. В рамках этой беспрецедентной операции в Восточной Европе были развернуты контингенты войск Франции, Италии, Великобритании и Германии. Генеральный секретарь Североатлантического альянса Й. Столтенберг осудил факт развёртывания Россией ракетных комплексов средней дальности в приграничных районах и её действия в Керченском проливе в конце 2018 г.<sup>562</sup> Всё это подтвердило факт единства в рядах альянса. Вскоре после референдума по брекзиту Д. Кэмерон, слагавший с себя полномочия премьер-министра, пообещал на саммите НАТО, что Великобритания сохранит приверженность принципам

---

<sup>559</sup> UK House of Commons Foreign Affairs Committee «The United Kingdom's relations with Russia», 21.02.2017 UK Parliament. P. 61-62. Документ носит рекомендательный характер; Великобритания лишь предприняла дополнительные шаги в этом направлении. Возможно, в будущем будет принят закон подобного рода.

<sup>560</sup> Emmott R. Throwing Brexit to the wind: how the EU rallied around Britain over Russia // Reuters. URL: [bitly.su/Uc3zxpHK](https://bitly.su/Uc3zxpHK) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>561</sup> Enhanced forward presence // NATO (OTAN) URL: [shape.nato.int/efp](https://shape.nato.int/efp) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>562</sup> Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs // NATO (OTAN). URL: [bitly.su/Nrruk](https://bitly.su/Nrruk) (дата обращения 10.07.2019); NATO Pledges Support For Ukraine Over Sea Of Azov Incident // RadioFreeEurope. URL: [bitly.su/HFrCC13](https://bitly.su/HFrCC13) (дата обращения 10.07.2019).

европейской безопасности, даже покинув ЕС<sup>563</sup>. Согласно упомянутому Стратегическому обзору по вопросам обороны 2015 г., альянс, «по инициативе Соединённого Королевства», принял единый пакет мер, включая обязательство увеличить расходы на оборону и План действий по обеспечению боевой готовности (*RAP*). Лондон согласился направить контингент войск в Эстонию и возглавить там межармейскую группу войск союзников по НАТО. В связи с этим, выступая после референдума по брекзиту, министр обороны Великобритании М. Фэллон отметил, что «альянс – краеугольный камень нашей системы обороны... Мы будем вкладываться в него, чтобы компенсировать наш выход из ЕС. Такова цель размещения войск, объявленная нами сегодня»<sup>564</sup>. В свою очередь, политические элиты стран Балтии после решения о брекзите заявили, что, Лондон по-прежнему выступает гарантом их безопасности; одновременно, Великобритания не раз подтверждала своё намерение использовать ракеты «Трайидент» с ядерной боеголовкой для защиты союзников<sup>565</sup>. Её вооруженные силы также были задействованы в ряде военных учений в Эстонии, например, в учениях *Siil* в мае 2018 г. Их участниками стали 15 тыс. военных из стран альянса и его партнёров<sup>566</sup>.

В-третьих, Лондон и Брюссель создали и укрепили ряд институтов за рамками ЕС и НАТО, чтобы сохранить эффективность своего сотрудничества в отношении России. Ещё в 2010 г. Соединённое Королевство возглавило так называемую «Северную группу» – форум для сотрудничества в области безопасности и обороны, где были представлены все скандинавские страны, Польша,

---

<sup>563</sup> Emmott R., Siebold S. NATO agrees to reinforce eastern Poland, Baltic states against Russia // Reuters. URL: [bitly.su/VI4UPwp6](http://bitly.su/VI4UPwp6) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>564</sup> Elgot J., Phipps Cl. Cameron Names Sir Julian King as UK's New EU Commissioner // The Guardian. URL: [bitly.su/Rb8g](http://bitly.su/Rb8g) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>565</sup> The National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review NSS and SDSR 2015: Third Annual Report 22.06.2019 // Gov.uk. P. 34-36; Foreign policy, defence and development: a future partnership paper 12.09.2017 // Gov.uk. P. 9. URL: [bitly.su/G24J](http://bitly.su/G24J) (дата обращения 10.07.2019); National Security Capability Review Maximising the collective effect of the UK's national security capabilities to support implementation of the Strategic Defence and Security Review (SDSR) // Gov.uk. 28.03.2019.

<sup>566</sup> Exercise Siil 2018 kicks off in Estonia // NATO (OTAN). URL: [nato.int/cps/en/natohq/news\\_154275.htm](http://nato.int/cps/en/natohq/news_154275.htm) (дата обращения 10.07.2019).

Германия, Нидерланды, страны Балтии, даже государства, не состоящие в НАТО – Швеция и Финляндия. В 2014 г., накануне очередной встречи Северной группы, М. Фэллон назвал эту организацию «ключевой платформой, формирующей ответ Европы и НАТО на <...> неправомерные действия России»<sup>567</sup>. С сентября 2014 г. Великобритания руководила экспедиционным корпусом сил под эгидой НАТО, в который входили военные из государств Балтии. Он также открыт для армий Швеции и Финляндии. С 2016 г. британские руководители не раз подчёркивали твёрдую приверженность страны принципам безопасности в Северной Европе<sup>568</sup>. В 2017 г. Лондон подтвердил свои обязательства перед северными странами.

В июне 2018 г. Великобритания присоединилась к предложенной Францией Европейской интервенционной инициативе (*EI2*) (см. гл. 15) наряду с Германией, Бельгией, Данией, Нидерландами, Эстонией, Испанией и Португалией. Её цель – обеспечить координацию вооружённых сил союзных стран и возможность их быстрого реагирования в критических ситуациях. Этот проект находится за рамками ЕС и НАТО. После референдума по брекзиту Соединённое Королевство стремилось как можно активнее участвовать в формировании политики обороны и безопасности ЕС и договориться с Брюсселем о всеобъемлющей сделке в этой сфере<sup>569</sup>.

Итак, во всех трёх областях – санкциях, военной политике и структурах безопасности вне ЕС и НАТО – сотрудничество между Брюсселем и Лондоном по российской линии не ослабевало. Можно даже говорить о его укреплении после референдума 2016 г.

---

<sup>567</sup> *Braw E.* «Europe's Northern Group». World Affairs Journal (blog) // NATO (OTAN). URL: [worldaffairsjournal.org/blog/elisabeth-braw/europe%E2%80%99s-northern-group](http://worldaffairsjournal.org/blog/elisabeth-braw/europe%E2%80%99s-northern-group) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>568</sup> *Driedger J. J.* British-estonian military alignment 2014–2018 // *Baciu C.-A., Doyle J.* Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe: Risks and Opportunities. Springer, 2019; *Kaljurand R.* et al. Brexit and Baltic Sea Security // ICDS. P. 18–20. URL: [bitly.su/57U4](http://bitly.su/57U4) (дата обращения 05.07.2019).

<sup>569</sup> *Cirliig C.-C., Puccio L.* The future partnership between the EU and the UK. Negotiating a framework for relations after Brexit, September 2018 // European Parliament. P. 88. URL: [bitly.su/yfcIVi](http://bitly.su/yfcIVi) (дата обращения 10.07.2019).

## **Будущее британской политики безопасности в Большой Европе**

Существует несколько факторов, способных сильно повлиять на будущую британскую политику в сфере безопасности после брекзита. Это взаимосвязь между брекзитом и шотландским движением за независимость, вопрос о границе Северной Ирландии (см. гл. 10, 11), внеочередные парламентские выборы и референдумы, а также политика основных британских партий. Стоит оценить события, которые могут изменить вектор британской политики безопасности в Большой Европе. Отметим здесь два возможных сценария, и хотя они способны ослабить британскую политику безопасности и общую политику в отношении России, можно утверждать, что их влияние, вероятно, будет ограниченным.

Во-первых, в случае «жёсткого» брекзита без заключения соглашений институциональное сотрудничество Великобритании и ЕС было бы серьёзно затруднено. Такой вариант был возможен, поскольку переговоры Лондона и Брюсселя по вопросам безопасности и обороны омрачены глубокими разногласиями и показным нежеланием стран – членов ЕС видеть в лице Великобритании нечто большее, чем третью сторону. Эти расхождения касаются ОВПБ/ЕПБО, руководства военными миссиями ЕС, управления Европейским оборонным агентством, получения средств из Европейского фонда обороны, а также использования и развития спутниковой системы навигации «Галилео»<sup>570</sup>. Хотя, при всех разногласиях, Лондон объявил своим приоритетом заключение дополнительной сделки по данному кругу вопросов на переговорах с ЕС. 12 сентября 2017 г. Великобритания приняла «Документ о будущем партнёрстве», объявив в нём о намерении «развивать с ЕС тесное и особое партнёрство, выходящее за рамки существующих договорённостей с третьими странами»<sup>571</sup>. В Обзоре возможностей национальной безопасности Великобритании от марта 2018 г. ещё раз подчёркивается, что Лондон стремится «поддерживать

---

<sup>570</sup> Ibid; Martill B., Sus M. Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or «French connection»? // Sage Journals. 2018. №4.

<sup>571</sup> Foreign policy, defence and development: a future partnership paper 12.09.2017. // Gov.uk. P. 9. URL: [bitly.su/G24J](https://bitly.su/G24J) (дата обращения 10.07.2019).

динамичное сотрудничество с Европейским союзом для сохранения возможностей, обеспечивающих безопасность людей на всём нашем континенте»<sup>572</sup>. Некоторые страны – члены ЕС, такие как Франция и Кипр, обеспокоены вариантами сотрудничества, при которых Лондон сможет заблокировать дальнейшую евроинтеграцию в области безопасности и обороны; при этом другие члены союза, в частности, страны Балтии, решительно поддерживают дальнейшие интенсивные переговоры объединения с Великобританией в данной области<sup>573</sup>. 5 октября 2018 г. Лондон и Берлин подписали Совместное программное заявление, призванное создать основу для дальнейших двусторонних проектов, в том числе для повышения оперативной совместимости вооружённых сил, углубления сотрудничества по вопросам будущего развития и более интенсивного взаимодействия в области подготовки и повышения квалификации военных<sup>574</sup>.

Во-вторых, многие теоретики и практики предостерегали о негативном влиянии брексита на экономический рост Соединённого Королевства. Согласно пессимистичному прогнозу ОЭСР, выход из ЕС обойдётся Великобритании в 200 млрд евро, что составляет более 8% от текущего годового ВВП страны<sup>575</sup>. Это означает увеличение нагрузки на военный бюджет, НИОКР в области военных технологий, усиление сдерживающего потенциала государства<sup>576</sup>. До сих пор британская сторона была настроена на развитие и улучшение своих военных возможностей даже при воз-

---

<sup>572</sup> National Security Capability Review Maximising the collective effect of the UK's national security capabilities to support implementation of the Strategic Defence and Security Review (SDSR) esp. 3 Gov.uk. 28.03.2019.

<sup>573</sup> Barker A. EU and UK Seek Speedy Brexit Deal on Defence and Security // Financial Times URL: bitly.su/yW08 (дата обращения 10.07.2019).

<sup>574</sup> *Fleischer J.* Ministerin zeichnet mit britischem Amtskollegen Joint Vision Statement // Bundesministerium der Verteidigung URL: bitly.su/j96s (дата обращения 10.07.2019).

<sup>575</sup> E.g. Barry E., Castle S. 6 Months Before Brexit, Many in U.K. Fear «It's Looking Very Grisly» // The New York Times. URL: nytimes.com/2018/09/30/world/europe/uk-brexit-theresa-may.html (дата обращения 10.07.2019); Cirlig C.-C., Puccio L. The future partnership between the EU and the UK. Negotiating a framework for relations after Brexit, September 2018 // European Parliament. P. 55-57. URL: googl.su/Nt3JM (дата обращения 10.07.2019).

<sup>576</sup> Black J., et al, Defence and Security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU // Compendium Report. 2017. P. 33-60.

растающем финансовом давлении. В Обзоре стратегической обороны и безопасности за 2015 г. авторы прогнозировали рост боеготовности вооружённых сил государства в рамках программы *JF2025*, предусматривающей развёртывание контингента войск, численностью до 50 тыс. чел.<sup>577</sup> Обзор возможностей национальной безопасности (март 2018 г.), подтвердил эти намерения<sup>578</sup>.

Существует четыре тенденции, способные содействовать сохранению курса британской политики безопасности в обозримом будущем, в том числе в сфере сотрудничества с ЕС в отношении России:

1) брекзит не повлияет ни на «географическую близость» Великобритании и ЕС, ни на размеры единого европейского рынка. ЕС, с большой вероятностью, останется ключевым партнёром для Соединённого Королевства в вопросах пограничного контроля, миграции и торговли, независимо от формата сотрудничества<sup>579</sup>. Такая взаимозависимость, очевидно, будет подталкивать стороны к контактам и в вопросах безопасности и обороны;

2) дальнейшая политика безопасности, вероятно, будет формироваться под влиянием распространённой идеи о Великобритании как о великой западной либеральной державе. Это восприятие прочно укоренилось в структуре внутреннего устройства государства, его национальной идентичности, во взглядах населения и дискурсе политических элит. Интервьюирование высокопоставленных чиновников, занятых в сфере безопасности, показало: они уверены, что Великобритания останется глубоко вовлечённой в НАТО и в механизмы европейской безопасности<sup>580</sup>. Приверженность Лондона своим обязательствам отражена в долгосрочных

---

<sup>577</sup> Ibid., P. 27-29; The National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review NSS and SDSR 2015: Third Annual Report Gov.uk. 22.06.2019.

<sup>578</sup> National Security Capability Review Maximising the collective effect of the UK's national security capabilities to support implementation of the Strategic Defence and Security Review (SDSR) Gov.uk. 28.03.2019.

<sup>579</sup> *Kepaptsoglou K., Karlaftis G.-M., Tsamboulas D.* The Gravity Model Specification for Modeling International Trade Flows and Free Trade Agreement Effects: A 10-Year Review of Empirical Studies // *The Open Economics Journal*. 2010. №1.

<sup>580</sup> Black J., et al, Defence and Security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU // *Compendium Report*. 2017. P. 33-60; Naumescu V., Nicolescu A. The Impact of Brexit on Central and Eastern European Security // *Romanian Journal of European*. 2018. №1.

налоговых планах Великобритании, например, как отмечается в Обзоре возможностей национальной безопасности, сейчас строится первая из четырёх атомных подводных лодок класса «Дредноут»<sup>581</sup>;

3) поддержанию текущего курса британской политики также «способствует» сформировавшееся и продолжающееся противостояние с Россией, что, в свою очередь, укрепит взаимодействие с ЕС. Как правило, такого рода соперничество на международном уровне идёт на протяжении длительного времени и укореняется в общественно-политическом дискурсе страны<sup>582</sup>. Дискуссии экспертов по вопросам безопасности Великобритании показывают, что подозрения в отношении России и готовность противостоять ей сохраняются<sup>583</sup>;

4) у ЕС по-прежнему существует множество стимулов для того, чтобы как можно глубже интегрировать Соединённое Королевство в свою структуру безопасности и обороны. Скорее всего, он продолжит намеченный ранее курс. Это упростило бы Великобритании задачу по сохранению своего сдерживающего потенциала на должном уровне и поддержанию политического консенсуса в отношении НАТО, России и стран Балтии. Намерения ЕС по интеграции британских соседей прослеживаются в его программных документах. В перечне руководящих принципов от 23 марта 2018 г., выпущенном Европейским Советом, главы государств и правительств стран – членов ЕС вновь заявили о своей «решимости выстраивать как можно более глубокое партнёрство с Велико-

---

<sup>581</sup> Ранее в тексте упоминается ядерная программа «Трайидент», в рамках которой идёт постройка этих подводных лодок; британская сторона намеревается использовать программу для защиты своих союзников по НАТО. National Security Capability Review Maximising the collective effect of the UK's national security capabilities to support implementation of the Strategic Defence and Security Review (SDSR) Gov.uk. 28.03.2019. P. 15.

<sup>582</sup> Goertz G., Diehl P. The Initiation and Termination of Enduring Rivalries: The Impact of Political Shocks // American Journal of Political Science. №1/ 1995; Goertz G., Jones B., Diehl P. Maintenance Processes in International Rivalries // Journal of Conflict Resolution. №5. 2005.

<sup>583</sup> e.g. Galeotti M., Britain's Strategic Defence and Security Review and deterring Russia // European Council on Foreign Relations. URL: [ecfr.eu/article/commentary\\_britains\\_strategic\\_defence\\_and\\_security\\_review\\_and\\_deterring\\_rus](https://ecfr.eu/article/commentary_britains_strategic_defence_and_security_review_and_deterring_rus) (дата обращения 10.07.2019).

британией в будущем. Это партнёрство должно охватывать <...>, в частности, <...> аспекты безопасности, обороны и внешней политики»<sup>584</sup>. Также подтверждается стремление Брюсселя к «тесному сотрудничеству в области внешней политики, политики безопасности и обороны» с оговоркой, что условия «будущего партнёрства должны учитывать независимый характер принятия решений в ЕС»<sup>585</sup>.

Коллективные меры, принятые Великобританией и странами ЕС против России, лишней раз свидетельствуют о заинтересованности Брюсселя в поддержании тесного сотрудничества с Лондоном в вопросах безопасности и обороны. Например, после вышеупомянутого инцидента в Солсбери страны ЕС выслали множество российских дипломатов в знак солидарности с покидающей их ряды Великобританией; это событие стало самым «массовым» случаем высылки российских дипломатов со времён холодной войны. Как отмечалось выше, солидаризируясь с Великобританией, страны Балтии сыграли решающую роль в достижении консенсуса в этом вопросе<sup>586</sup>; кроме того, после украинских событий 2014 г. члены ЕС, включая Великобританию, приняли, усилили и постоянно обновляли пакет антироссийских санкций.

Говоря о будущей стратегии безопасности Великобритании после брекзита, заключим, что, вероятнее всего, уже не столько общее восприятие угрозы, сколько сильная взаимозависимость сторон и доминирующие сегодня в их политической среде идеи заставят Лондон придерживаться своего нынешнего курса, включая совместную политику с ЕС в отношении России.

---

<sup>584</sup> European Council, 6. URL: [consilium.europa.eu/en/european-council/](http://consilium.europa.eu/en/european-council/) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>585</sup> Emmott R. Throwing Brexit to the Wind: How the EU Rallied around Britain over Russia // Reuters. URL: [reuters.com/article/us-britain-russia-eu-diplomacy/throwing-brex-it-to-the-wind-how-the-eu-rallied-around-britain-over-russia-idUSKBN1H32ES](http://reuters.com/article/us-britain-russia-eu-diplomacy/throwing-brex-it-to-the-wind-how-the-eu-rallied-around-britain-over-russia-idUSKBN1H32ES) (дата обращения 10.07.2019).

<sup>586</sup> Ibid.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщая выводы авторского коллектива монографии, выделим несколько ключевых рекомендаций, объединяющих ряд экономических, институциональных и политических вопросов.

Во-первых, неразвитость инфраструктуры на евразийском пространстве и часто её несоответствие требованиям времени обусловили низкий уровень *экономического сотрудничества* между ЕАЭС и ЕС<sup>587</sup>. Реформы, направленные на привлечение бизнеса и инвестиций, прежде всего, должны фокусироваться на развитии транспортной инфраструктуры, гармонизации права в сфере цифровой экономики между евразийским и европейским рынком, развитии законодательства ЕАЭС в отношении иностранных инвестиций.

В энергетической сфере для России и ЕС особую остроту приобретает проблема «политизации энергетики», а именно попытки вывода с рынков доминирующих поставщиков дешёвого газа с применением методов политического давления. Удорожание энергоресурсов понизит конкурентоспособность европейских товаров на мировом рынке. В этой связи выстраивание рациональной системы энергобезопасности на территории Большой Европы предполагает диверсификацию маршрутов доставки российского газа, а также строительство газопроводов-интерконнекторов в качестве резервной сети газоснабжения (см. гл. 5, 6).

Во-вторых, как отмечалось выше, углубление *интеграции в правовой сфере* – это основа формирования любого интеграционного проекта. Однако именно с процессом гармонизации внутренней правовой базы и необходимостью передачи части суверенных прав интеграционным институтам связано наибольшее количество разногласий в интеграционных группировках. В этом отношении опыт правового регулирования ЕС представляется наиболее

---

<sup>587</sup> См.: Кондратьева Н.Б. Отношения ЕС – ЕАЭС: особенности современного этапа // Современная Европа. 2018. №3 (82). С. 60-70.

ценным для евразийской интеграции.

Особая роль в процессах унификации и гармонизации права в рамках ЕАЭС и ЕС отведена их судам. Суд ЕАЭС со временем во многом утратил свободу нормотворчества и самостоятельность, что деструктивно влияет на протекание интеграции. Здесь важно желание государств – членов ЕАЭС следовать правилам создаваемого правового порядка и их готовность наделить суд большей самостоятельностью (см. гл. 3). Для укрепления Суда ЕАЭС необходимо выстроить систему взаимоотношений с национальными судами стран – участниц объединения, определить курс выработки своей практики.

Наиболее сложные вопросы передачи части суверенитета на наднациональный уровень касаются фискального регулирования (см. гл. 7). Построение экономического и валютного союза сегодня кажется вопросом далёкой перспективы для ЕАЭС. Однако в этом есть некоторые преимущества. Планируя экономический и валютный союз в евразийском регионе, было бы рационально учесть опыт Евросоюза и трудности, с которыми он столкнулся, так как сложившаяся в нём система имеет противоречивый характер. С одной стороны, формально, с точки зрения методов наднационального управления, она не относится к непосредственному регулированию, но с другой – представляет собой форму косвенного экономического управления с позиции национальных налогово-бюджетных систем. Подобное противоречие отвечает несбалансированной структуре ЭВС Евросоюза.

В-третьих, хотя ЕАЭС представляет собой организацию экономической интеграции, она, тем не менее, имеет потенциал в развитии культурно-гуманитарной сферы вне пределов своего регулирования. Модель, применимая в реалиях ЕАЭС, может быть сформирована на основе опыта Союзного государства России и Беларуси в рамках сотрудничества по правам человека в СПЧ ООН (см. гл. 4). Дальнейшее формирование и ценностное наполнение права ЕАЭС в этой области могло бы лечь в основу евразийской интеграции и занять в ней важное место.

В-четвёртых, необходимо учитывать, что ни Беларусь, ни Армения, хотя и проводят многовекторную политику, не выступают связующими звеньями двух интеграций. Беларусь, находясь *на*

*границе двух объединений*, стремится, как и Армения, получить экономические преимущества от своего географического и геостратегического положения (см. гл. 12, 13). Однако невозможность полноценно участвовать на европейском рынке подталкивает страну к большей ориентации на ЕАЭС, в котором она видит инструмент выхода на азиатских партнёров. В то же время сложившаяся в Армении ситуация в академической литературе преимущественно оценивается как позитивный опыт «интеграции интеграций» и взаимодействия с двумя глобальными игроками – Россией и ЕС, отношения между которыми переживают кризис<sup>588</sup>. Впрочем, подобная многовекторность свойственна стране изначально и обусловлена её геополитическим положением. При этом вероятность того, что она будет способствовать усилению связей между ЕС и Евразийским экономическим союзом в будущем крайне низкая.

В-пятых, в то время как одни государства стремятся не «выпасть» из интеграционного процесса, другие, напротив, видят угрозу в углублении интеграции (см. гл. 10, 11). *Выход из Европейского союза* – явление, которое сложно толковать однозначно. Ситуация вокруг Великобритании показала не только сложность юридического отчуждения от интеграционного объединения, но и негативные стороны высокой взаимозависимости её участников, большая часть экономических связей которых приходится на внутриевропейский рынок. Кроме того, брекзит стал угрозой национальному единству страны. Неумение политических лидеров согласовать условия по выходу Великобритании и урегулированию проблемы североирландской границы могли спровоцировать новый виток вооружённой политической борьбы в Северной Ирландии. Данный этнорегиональный конфликт явно проиллюстрировал необходимость учитывать в интеграционном праве этническую и конфессиональную специфику регионов, что особенно актуально при формировании института членства в ЕАЭС.

С другой стороны, брекзит стал крайним проявлением *евроскептицизма*, который сопровождался значительным кризисом в

---

<sup>588</sup> Белов В.Б. Итоги председательства России в ЕАЭС в 2018 г. // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. №2. С. 17.

политической системе Соединённого Королевства. Сегодня евро-скептические партии привлекают электорат в странах ЕС, акцентируя своё внимание, прежде всего, на группах, понёсших какой-либо ущерб от глобализации (см. гл. 8, 9). Кроме того, рост правого популизма в ЕС, сочетающийся с увеличением критики демократического процесса, ставит вопрос о влиянии и возможности сосуществования партий такой направленности с партиями мейнстрима и реализацией демократических принципов. Несмотря на наличие в программах правых популистских партий таких идеологических установок как антиплюрализм, национализм и ксенофобия, на практике они могут либо не снижать качество демократических институтов, либо стать импульсом для их адаптации к существующим вызовам, например, проблеме демократического дефицита. Рост антиинтеграционных движений сам по себе не означает алармистских сценариев относительно дезинтеграции и «конца демократии». Он может нести в себе возможности для корректировки той политико-институциональной конструкции, в рамках которой функционируют традиционные элиты, реализующие национальные внешнеполитические стратегии.

В-шестых, фактор брекзита изменяет расстановку сил в регионе и подталкивает сторонников усиления интеграции ЕС к более тесному *сотрудничеству в области безопасности*. Долгое время построение собственно европейской оборонной политики сталкивалось с институциональными препятствиями. Если рассмотреть архитектуру европейской безопасности с точки зрения теории «колеи зависимости», то современные трудности построения такой системы можно будет объяснить институциональными «дисфункциями» и «повреждениями» (см. гл. 14), которые берут начало в период развития систем безопасности биполярного и постбиполярного мира. Они (дисфункции) не были вовремя урегулированы и до сих пор находятся в латентной стадии.

Так, в силу ряда институциональных «повреждений», разнонаправленности интересов участников и их неравных ресурсов развитие ОВПБ/ЕПБО<sup>589</sup> будет происходить в формате постоянного структурированного сотрудничества (то есть неравномерно,

---

<sup>589</sup> Общая внешняя политика и политика в области безопасности ЕС.

с образованием периферии и ядра, готового к более тесной координации). При этом нельзя сделать вывод о том, что это ослабит процессы интеграции, так как впоследствии вероятно движение от ядра к периферии.

Франко-германский тандем выступает инициатором реформ системы безопасности в Европе, хотя разнонаправленность интересов обеих стран достаточно велика. Ядерная держава Франция, с учётом высокого оборонного потенциала, видит себя военно-политическим флагманом ЕС. При этом экономическое лидерство ФРГ, имеющей в отношении военной активности определённые репутационные приоритеты (или ограничения), вынуждает Париж учитывать интересы партнёра. Важно отметить, что тандем использует оборонный компонент как инструмент повышения политического престижа, не дублируя структуры НАТО и не манипулируя образом «российской угрозы» (инициатива постоянного структурированного сотрудничества ПЕСКО, вероятно, будет иметь ориентацию на Средиземноморье, что могло бы использоваться как позитивный элемент для выстраивания отношений с этой структурой; кроме того, при поиске точек соприкосновения евразийских структур безопасности с ПЕСКО необходимо принимать во внимание, что Вашингтон не готов уступать оборонный рынок ЕС европейским конкурентам, а значит, Франции и Германии придётся столкнуться с противостоянием со стороны США). В отличие от Берлина и Парижа, Соединённое Королевство по-своему видит вопросы безопасности и отмечает Россию в качестве одной из ключевых угроз целостности европейских государств. Лондон не намерен прекращать взаимодействие с ЕС в области политики безопасности и продолжит антироссийский курс. Дальнейшее формирование британской политики безопасности будет подвержено влиянию идеи о «великодержавности» Соединённого Королевства и приверженности целям НАТО. ЕС заинтересован в том, чтобы мощная в военном отношении Великобритания осталась включённой в строительство европейской оборонной политики (см. гл. 15, 16, 17, 18).

Новые проекты в рамках политики безопасности пока не могут привести к значительному усилению независимости ЕС в военном отношении, так как вопрос их финансирования Евросою-

зом рискует столкнуться с пацифистской критикой и спорами об объёмах и направленности финансовой поддержки. Открытым вопросом остаются также последствия пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 для дальнейшего сотрудничества в макро-регионе.

\* \* \*

Итак, несмотря на экономическую, политическую, культурную и даже «интеграционную» фрагментацию, сохраняются основные ориентиры, объединяющие население Большой Европы – стремление к росту благополучия, повышение уровня жизни и безопасности. Данный труд призван положить начало широкой научной дискуссии о долгосрочной стратегии развития макрорегиона Большой Европы как сложной многоуровневой интеграционной системы, способной реализовать указанные выше цели.

## ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Агеев А.И., Логинов Е.Л. и др. Формирование российского кластера транспортно-транзитных и топливно-энергетических коридоров Евразии, интегрированного с китайским Экономическим поясом Шёлкового пути // Экономические стратегии. 2017. №8. С. 18-25.

Айвазян А.С., Петрова И.Е. Нормативная сила ЕС в Армении: факторы восприятия // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т.62. №4. С. 91-102. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-4-91-102

Ананьева Е.В. Брекзит: предыстория и причины // Международная жизнь. 2018. №2. С. 22-34.

Ананьева Е.В. Брекзит: причины, политический фон, последствия // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. №10(6). С. 98-119. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-6-98-119

Ананьева Е.В. Первое поражение Бориса Джонсона // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН, 2019. №4. С. 81-86. 10.15211/vestnikieran420198186

Ананьева Е.В., Годованюк К.А. Матрёшка «дела Скрипалей» // Современная Европа. 2018. №3. С. 16-26. DOI: 10.15211/soveurope320181626

Ананьева Е.В., Каневский П.С. Брекзит-1 и Брекзит-2: Британия и США меняют парадигму? М.: ИЕ РАН, 2016.

Арутюнян О.В. Армения между Россией и ЕС // Вестник Волгоградского государственного университета. 2011. №1(19). С. 160-163.

Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения. М.: МГУ имени М. В. Ломоносова, ИЕ РАН, ЛКИ, 2012.

Бабынина Л.О. Угроза роста насилия в Северной Ирландии в контексте брекзита // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 2. С. 33-37. DOI: 10.15211/vestnikieran220193337

Байчоров А.М. Евразийская интеграция и европейская безопасность // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития: сб. науч. ст. Минск. 2018 г. Вып. 6. С. 7-21.

Баранов Н.А. Возрождение популизма: европейский опыт и российские практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2015. Вып. 3. С. 25-36.

Безопасность и контроль над вооружениями 2017–2018. Преодоление разбалансировки международной стабильности / под ред.: А.Г. Арба-

тов, Н.И. Бубнова; М.: ИМЭМО РАН, РОССПЭН, 2018.

Белов В.Б. Итоги Давоса 2019 – экономический пессимизм и недосказанность // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. №1, 2019. С. 97-102. DOI: 10.15211/vestnikieran1201997102

Белов В.Б. Итоги председательства России в ЕАЭС в 2018 г. // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. №2. С. 13-19. DOI: 10.15211/vestnikieran220191319

Бикетова Е.А., Чернышов Ю.Г. Нациестроительство Республики Беларусь и европейский компонент белорусской идентичности // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №1. С. 94-103.

Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталева М.А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. М.: НОФМО. 2002.

Большаков А.Г. «Замороженные конфликты» постсоветского пространства: типики международного миротворчества // Полития. 2008. №1 (48). С.27-37.

Большая Европа в глобальном мире – новые вызовы, новые решения / под ред. Ал.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2013.

Большая Европа: идеи, реальность, перспективы / под ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2014.

Борко Ю.А. Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее. М.: ИЕ РАН. 2018 г.

Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи не гарантируют будущего // Проблемы европейской безопасности / сб. науч. тр. гл. ред. Пархалина Т.Г. М.: ИНИОН РАН. 2016. С. 17-38.

Бусыгина И.М. Основы Большой Европы. РСМД. М.: Спецкнига, 2014.

Буторина О.В. К проблеме асимметрии в валютно-финансовой системе еврозоны // Деньги и кредит. 2014. №2. С. 59-64.

Буторина О.В. Причины и последствия кризиса в зоне евро // Вопросы экономики. 2012. №12. С. 98-115.

Буторина О.В. Экономическая история евро. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2020.

Виноградов А.В. Россия в Евразии: между Китаем и Западом. Идентичность, идеология и геополитика // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Т. 12. № 2. С. 228-246. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2-228-246

Германия. 2019 / под ред. В.Б. Белова. ДИЕ РАН № 368, М.: ИЕ РАН, 2020. DOI: 10.15211/report12020\_368

Гладков И. С. Внешняя торговля Европейского союза и Республики Беларусь в период санкций: синусоидный тренд // Власть. 2018. Том 26.

№4. С. 29-32. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5759>

Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016 / под ред: Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН. 2017. DOI: 10.20542/978-5-9535-0505-5

Годованюк К.А. Брекзит без сделки – взгляд из европейских столиц // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 1. С. 30-35. DOI: 10.15211/vestnikieran120193035

Годованюк К.А. Брекзит как ключевой фактор британской политической жизни // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. №2. М.: 2018. С. 71-84.

Годованюк К.А. Вторая годовщина референдума в Великобритании // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. №4. С. 106-112. DOI: 10.15211/vestnikieran32018106112

Годованюк К.А. Контуры новой миграционной политики Соединённого Королевства // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. №6. С. 106-111. DOI: 10.15211/vestnikieran6201812

Годованюк К.А. Политико-конституционные дискуссии в Британии после референдума о членстве в ЕС // Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Часть 1 / сб. науч. ст., отв. ред. Б.П. Гуселетов. М.: ИЕ РАН, 2017. С. 45-55.

Гурова И.П. Восточное партнёрство: торговая интеграция «целевых» стран Евросоюза // Мировая экономика и международные отношения. 2018. №3, т. 62. С. 86-97.

Демидов А.В. Гибридные войны как проявление межгосударственных конфликтов в современных условиях // Экономические стратегии. №2. 2016. С. 54-59.

Денежно-кредитное регулирование в России и ЕС / отв. ред. В.И. Бажан. М.: ИЕ РАН. 2020.

Дилеммы Британии: поиск путей развития / отв. ред. Ал.А. Громыко. М.: «Весь мир», 2014.

Доманов А.О. Оценка уровня евроскептицизма партий Франции на основе контент-анализа их предвыборных программ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2018. Т.11. №3. С. 199-212.

Доманов А.О. Привлекательность евроскептической идеологии // Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». 2018. №6. С. 45-54.

Доманов А.О. Причины евроскептических настроений: количественный анализ // Современная Европа. 2018. №3. С. 27-36. DOI: 10.15211/soveurope320182736

Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стра-

тегические задачи для России; докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9-12 апр. 2019 г. / отв. ред.: Т.А. Мешкова; М.: НИУ Высшая школа экономики. 2019.

Европа XXI века. Новые вызовы и риски / под общ. ред. Ал.А. Громыко, В.П. Федоров. М.: Нестор-История, 2017.

Европа в поиске новых решений / отв. ред.: Р.Н. Лункин, П.В. Осколков. М., 2020.

Европа между трёх океанов / под общей ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова; М.: Институт Европы РАН; СПб.: Нестор-История, 2019.

Европейская интеграция / под ред. О.В. Буториной, М.: МГИМО, ИЕ РАН, Деловая литература, 2011.

Европейский союз в глобальном экономическом управлении / под ред. М. В. Стрежневой. М.: ИМЭМО РАН, 2017.

Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носов. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2015.

Европейский союз в формирующемся миропорядке / под ред.: Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. М.: ИМЭМО РАН, 2014.

Егоров В.Г. Постсоветское пространство как предмет научного осмысления // Обозреватель – Observer. 2011. №9(260). С. 48-49.

Енгоян А.П. Политико-идеологические и цивилизационные аспекты формирования Евразийского союза // Евразийская перспектива Армении: региональные и глобальные вызовы. Ереван: Издательство ЕГУ. 2015. С. 40-47.

Ергин Д. Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть; пер. с англ. А. Кватковский и др. М.: Альпина Паблишер, 2013.

Жулева М.С., Лазутина Т.В. Человек и его права в контексте современной реальности // Вестник Томского государственного университета. 2017. №418. С. 202-207.

Журкин В.В. Военные структуры ЕС: цель – 2010 // Современная Европа. 2005. №3. С. 5-12.

Загорский А.В. Хельсинский процесс: к 40-летию подписания заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. М.: ИНИОН РАН. 2015. №38(54). С. 12-15.

Заславская Н.Г. Проблемы взаимодействия ЕАЭС и ЕС // Управленческое консультирование. 2017. №11. С. 33-39.

Зверева Т.В. Внешняя политика современной Франции. М.: Канон, РООИ Реабилитация, 2014.

Зуева К.П. Франция в НАТО: трудное партнёрство в XXI веке // Фран-

ция на пороге перемен. Сборник статей по итогам Всероссийской научной конференции ИМЭМО РАН, 7 декабря 2015 г. 2016. С. 254-263.

Иванова А.К. Перспективы укрепления польско-германского экономического сотрудничества // Современная Европа. 2019. №7. С. 168-178. DOI: 10.15211/soveurope72019168178

Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / отв. ред. И.С. Семененко. М.: Весь мир, 2017.

Ильин Е.Ю. Концепция Большой Европы от Лиссабона до Владивостока: проблемы и перспективы // Вестник МГИМО-Университета. 2015. №2(41). С. 77-85.

Кавешников Н.Ю. Методы управления в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2015. №8. С. 49-60.

Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза // Н. Ю. Кавешников. М.: МГИМО, Navona, 2010.

Кавешников Н.Ю., Доманов А.О. Методика оценки евроскептических настроений на примере политических партий Великобритании // Международные процессы. 2018. №1. С. 80-89. DOI: 10.17994/IT.2018.16.1.52.7

Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. №11. С. 53-69. DOI: 12737/14371

Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, 2016.

Келльнер-Хайнкеле Б., Ландау Я. Языковая политика в современной Центральной Азии: национальная и этническая идентичность и советское наследие. М.: Центр книги Рудомино, 2015.

Кизима С.А. Экономические мифы глобализации // Известия Уральского государственного университета, №64(1). 2009. С. 200-210.

Комиссарова Ж.Н. Процедура чрезмерного дефицита бюджета в странах Вишеградской группы // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2018. №2. С. 246-257.

Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы // Вестник МГИМО-Университета. 2019. С. 131-158. №3. DOI: 10.24833/2071-8160-2019-3-66-131-158

Комиссарова Ж.Н. Экономика Франции. М.: МГИМО-Университет. 2016.

Кондратьева Н.Б. Европейский союз: становление единого рынка. М.: ИЕ РАН, 2017.

Кондратьева Н.Б. Отношения ЕС – ЕАЭС: особенности современного

этапа // Современная Европа. 2018. №3(82). С. 60-70. DOI: 10.15211/soveurope320186070

Кондратьева Н.Б. Сравнительный анализ технического регулирования ЕС – ЕАЭС. // Современная Европа. 2018. №4. С. 155-163. DOI: 10.15211/soveurope42018155163

Кондратьева Н.Б. Условия участия Европейского союза в Большом Евразийском партнёрстве // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №5. С. 15-20. DOI: 10.15211/vestnikieran520181520

Корощупов В.О. Формирование общеевропейского процесса оборонного планирования: ключевые аспекты // Пути к миру и безопасности. 2018. №2(55). М.: ИМЭМО РАН. С. 104-131.

Кудрявцев А.К. Французская экономика на переломе // Франция на пороге перемен. Сб. ст. по итогам Всероссийской научной конференции в ИМЭМО РАН, 7 декабря 2015 г. / отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 16-23.

Кузнецов А.В. Переосмысление концепции Большой Европы в связи с украинским кризисом // Международная жизнь. 2014. №12. С. 6-17.

Курбанов Р.А. Евразийское право. Теоретические основы. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

Лукин А.В. Постбиполярный мир: рождение нового миропорядка или погружение в хаос? // Новые международные отношения: основные тенденции и вызовы для России / под ред. А.В. Лукина. М.: Международные отношения. 2018.

Макаренко Б.И. Двадцать семь лет спустя: есть ли посткоммунистические государства? // Полития. 2019. №1(92). С. 97-113. DOI: 10.30570/2078-5089-2019-92-1-97-113

Малашенко О.А. Военная политика Франции в контексте европейской военно-политической интеграции: история и современность // Вестник Военного университета. 2007. №4(12). С. 65-73.

Маркедонов С. Постсоветское пространство: прощание с дефиницией? // Эволюция постсоветского пространства: прошлое, настоящее, будущее. М.: НП РСМД, 2017.

Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы / под общ. ред. и предисл. Л.С. Ревенко. М.: МГИМО-Университет, 2019.

Минасян С. Армения держит баланс // Понарс Евразия. Аналитическая записка №377, 2015.

Мовчан В., Кирхнер Р. Диверсификация белорусского экспорта: потенциал стран УВЗСТ – Украины, Молдовы и Грузии / Немецкая эко-

номическая группа в Беларуси. Берлин/Минск, 2018.

Монтескьё Ш.-Л. Избранные произведения / общ. ред. и вступ. ст. М.П. Баскина. Пер. А.Г. Горнфельд. М.: Гослитиздат, 1955.

Мусихин Г.И. Популизм: структурная характеристика политики или ущербная идеология? // Полития. 2009. №4(55). С. 40-53.

Мюллер Я.-В. Что такое популизм? /пер. с англ. под науч. ред. А. Смирнова. М.: Высшая школа экономики, 2018.

Мясникович М.В. Эволюционные трансформации экономики Беларуси. Минск: Белорусская наука. 2016. С. 288.

Невская А.А., Кондеев А.В. Регулирование электронной торговли на евразийском пространстве // Российский внешнеэкономический вестник. 2019. №2. С. 59-71.

Никитин А.И. Миротворчество ООН: Обновление принципов, реформирование практики // Мировая экономика и международные отношения. №60(3). 2016. С. 16-26.

Никитина Ю.А. Российские исследования проблематики постсоветского пространства: приоритеты в выборе терминологии и структуры учебных курсов // Вестник МГИМО-Университета. 2016. №5(50). С. 70-78.

Новикова Д.О. Новые инструменты международного кризисного регулирования: опыт Европейского Союза. М.: МГИМО, 2009.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Пер. на рус. яз. А.Н. Нестеренко. М.: Начала. 1997.

Обичкина Е.О. «Заурядная» внешняя политика Франции Ф. Олланда: проблемы и перспективы // Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века / отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 2015. С. 200-209.

Обичкина Е.О. Внешняя политика Франции от де Голля до Саркози (1940–2012). М.: МГИМО, Аспект Пресс, 2012.

Обичкина Е.О. Дипломатия Эммануэля Макрона: «новый курс»? // Франция при президенте Эммануэле Макроне: в начале пути / отв. ред.: М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, Ю.И. Рубинский, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН. 2018. С. 145-146.

Оленченко В.А., Невская А.А. Цифровая экономика в России и Евро-союзе: степень совместимости // Экологический вестник России. 2018. №5. С. 48-57.

Охошин О.В. Политический кризис продолжает угрожать Северной Ирландии // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №1. С. 70-74.

Охошин О.В. Проблема североирландской границы: ящик Пандоры для Великобритании и ЕС // Пути к миру и безопасности. 2019. №1(56).

С. 34-46. DOI: 10.20542/2307-1494-2019-1-34-46

Панюжева М.М. Европейская безопасность: атлантизм и европеизм // Современная Европа. 2016. № 1(67). С. 63-75.

Пасюкевич М.В. Привлечение иностранных инвестиций как элемент повышения конкурентоспособности реального сектора экономики Республики Беларусь // Журнал Белорусского государственного университета. Минск. 2018. №1. С. 40-48.

Петрович-Белкин О.К., Ерёмин А.А., Бокерия С.А. Проблема снижения влияния России на постсоветском пространстве: чем вызван дрейф государств СНГ в сторону многовекторности? // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. М.: НИУ Высшая школа экономики. 2018. Т.14. №1. С. 94-112.

Пищик В.Я. Императивы и реалии реформирования Европейского экономического и валютного союза // Современная Европа. 2017. №6. С. 119-131.

Правосудов С.А. Нефть и газ. Деньги и власть. М.: КМК, 2017.

Проблемы экономического роста в странах Центрально-Восточной Европы в условиях новой реальности в мировой экономике / под ред.: Н.В.Куликовой. М.: Институт экономики РАН, 2019.

Расширение Европейского Союза и Россия / под ред.: О.В. Буторина, Ю.А. Борко. М.: ИЕ РАН, МГИМО, Деловая литература, 2006.

Рипер Ж.-М. Современная Франция в международных отношениях // Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века: сб. ст. по итогам Всероссийской научной конференции / отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН. 2016.

Россия и страны Балтии, Центральной и Восточной Европы, Южного Кавказа, Центральной Азии: старые и новые образы в современных учебниках истории / под ред. Ф. Бомсдорфа, Г. Бордюгова. М.: Фонд Фридриха Науманна, 2003.

Рубинский Ю.И. Франция. Время Саркози. М.: Международные отношения. 2011.

Румер Ю. Россия и европейская безопасность. М.: Московский Центр Карнеги. 2017.

С.А. Алексиевич. Время секунд хэнд. 8-е изд., М.: Время, 2019.

Саква Р. Постъевропейский мир, или что нас ожидает после инволюции Европы? Монизм и отношения с Россией // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. М.: РУДН. 2018. Т.18. №4. С. 837-858.

Сергеев Е.А. Сравнительный анализ фискальной политики Бельгии и Нидерландов в посткризисный период // Мировое и национальное хо-

зяйство. 2017. №4. С. 10.

Сергеев Е.А. Фискальное регулирование в интеграционных объединениях: общая характеристика // Мировое и национальное хозяйство. 2017. №1. С. 8.

Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2012.

Симонов К.В. Глобальная энергетическая война. М.: Алгоритм. 2007.

Симонов К.В. Русская нефть: последний передел. М.: Эксмо. 2005.

Симонов К.В. Энергетическая сверхдержава. М.: Алгоритм. 2006.

Смирнов В.А. «Борьба интеграций» на постсоветском пространстве: гуманитарное измерение // Современная Европа. 2018. №6. С. 51-61. DOI: 10.15211/soveurope620185161

Соколова Н.А. Евразийская интеграция: возможности Суда Союза // «Lex russica». 2015. №11. С. 96-103. DOI: 10.17803/1729-5920.2015.108.11.096-103

Стрежнева М.В. Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН. 2013.

Стрежнева М.В. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональный и политический аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013.

Стрежнева М.В. Экономический и валютный союз в Европе: проблемы эффективности и легитимности. М.: ИМЭМО РАН. 2018.

Сухарев О.С. Теория дисфункции институтов и экономических систем (к 15-летию разработки данной теории в России) // Журнал экономической теории. Институт экономики РАН. 2014. С. 27-40.

Тимофеев П.П. Особенности ядерной политики Франции в начале XXI века // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т.61, №4. С. 81-90.

Тимофеев П.П. Сравнительный анализ приоритетов Франции и ФРГ в развитии PESCO // Анализ и прогноз. ИМЭМО РАН. 2019. №2. С. 33-47.

Тренин Д.В. Post-imperium: евразийская история. М.: РОССПЭН, 2012.

Трунов Ф.О. Германия и НАТО // Свободная мысль. 2018. №2. С. 145-158.

Туркина А.В. Новые стадии процедуры чрезмерного дефицита бюджета против государств – членов Европейского союза и оценка их эффективности // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2017. №4. С. 11-17.

Тэвдой-Бурмули А.И. «Велосипедист на болоте»: уроки и перспективы расширения ЕС в XXI в. // Вестник МГИМО. 2013. №4(31). С. 106-112.

Тэвдой-Бурмули А.И. Этнополитическая динамика Европейского со-

юза: учебное пособие для студентов вузов. М.: Аспект-Пресс, 2018.

Узнародов И.М. Евроскептицизм после кризиса // Современная Европа. 2015. №1. С. 26-36.

Федоров М.С. Органы управления в сфере ОПБО ЕС: структура и специфика функционирования // Вестник МГИМО-Университета. 2016. №4(49). С. 190-198.

Хухлыдина Л.М. Механизм европейского политического сотрудничества // Беларусь в современном мире: материалы II Республиканской научной конференции. 2003 г. С. 44-45.

Цибулина А.Н. Экономический и валютный союз, октябрь-декабрь 2017 // Европейский союз: факты и комментарии. 2018. №90. С. 22-26.

Четвериков А.О. Европейские силы жандармерии – новый инструмент поддержания национальной и международной безопасности государств-членов Европейского Союза // Актуальные проблемы российского права. 2013. №7(32). С. 869-877.

Четвериков А.О. Правовые аспекты двусторонней интеграции Европейских государств в области обеспечения национальной безопасности: пример Франко-Германской бригады // Актуальные проблемы права Европейского союза. 2013. №8(33). С. 1031-1040.

Швейцер В.Я. Партийно-политический ландшафт Европы: новые времена, новые диспозиции // Партии и движения политической альтернативы в современной Европе / отв. ред. В.Я. Швейцер. М.: ИЕ РАН. 2018.

Шеремет Е.И. Долговой кризис: особенности 2012 г. // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2012. №5. С. 36-50.

A Consensus Proposal for a Revised Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia // RAND Corporation. Eds by S. Charap, J. Shapiro, J. Drennan, O. Chalyi, R. Krumm, Y. Nikitina, G. Sasse. 2019.

Archick A. The European Union: Questions and Answers. Congressional Research Service. 2018.

Baciu C.-A., Doyle J. Cham, Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe. Risks and Opportunities. Agenda, 2019. P. 97-116.

Bale T. Cinderella and her ugly sisters: the mainstream and extreme right in Europe's bipolarising party systems // West European Politics. 2003. №3. P. 67-90.

Berger R. Eurasian Rail Corridors. What Opportunities for Freight Stakeholders? International Union of Railways. 2017.

Betz H. G. Radical right-wing populism in Western Europe. London: Macmillan, 1994.

Black J. et al. Defence and Security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU // Compendium Re-

port. 2017. P. 33-60.

Blanc L. Défense et sécurité nationale. 2013.

Carvalho J. Mainstream Party Strategies Towards Extreme Right Parties: The French 2007 and 2012 Presidential Elections, Government and Opposition. 2017.

Colin J. H. Human rights, equality and democratic renewal in Northern Ireland. Oxford. 2001.

Dawson M. New Governance in the EU after the Euro Crisis: Retired or Re-born? Academy of European Law Working Papers. 2015. №1.

De Lange S. New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties // Political Studies. 2012. Vol. 60, Issue 4. P. 899-918.

Dennison J., Grumbinaite I., Oliver T. Baltic member states: Estonia, Latvia and Lithuania // Oliver Tim (ed.) Europe's Brexit: EU perspectives on Britain's vote to leave. Agenda, 2018.

Eichengreen B. Is Europe an Optimum Currency Area? // NBER Working Paper. 1991. №3579.

Europe's Brexit: EU perspectives on Britain's vote to leave. Agenda, 2018. P. 193-204.

Eyraud L. Fiscal Politics in the Euro Area // IMF Working Paper. 2017. № 17/18; Hallerberg M. Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macro-Economic Policy // Handbook of European Union Politics. London: SAGE Publications. 2006. P. 359-372.

Fukuyama F. The End of History and the Last Man // New York, Free Press. 1992.

Goertz G., Diehl P. The Initiation and Termination of Enduring Rivalries: The Impact of Political Shocks // American Journal of Political Science. №1. 1995.

Goertz G., Jones B., Diehl P. Maintenance Processes in International Rivalries // Journal of Conflict Resolution. №5. 2005.

Goodin R.E. Social Welfare as a Collective Responsibility. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

Goodwin M. J. Heath O. The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result // The Political Quarterly. 2016. №87(3). P. 323-332.

Guia A. The Concept of Nativism and Anti-Immigrant Sentiments in Europe // EUI Working papers. 2016.

Hartleb F. Political participation today: a radical shift, but with a positive or negative outcome? // European View. 2017. Volume 16. Issue 2. P. 303-311.

Hedberg M., Kasekamp A. Baltic States // The Handbook of European De-

fence Policies and Armed Forces. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Heinrich B., Lengyel G., Verzichelli L. Introduction in *The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites* / eds. by Best H., Lengyel G., Verzichelli L. Oxford University Press, 2012.

Homan P. Appraisal of Institutional Economics // *American Economic Review*, v. XXII, №1. 1932. P. 12-13.

Hooghe L., Marks G. A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus // *British Journal of Political Science*. 2009. Vol. 39, Issue 1. P. 1-23.

Hutter S., Kriesi H. Politicizing Europe in times of crisis // *Journal of European Public Policy*. 2019. Vol. 26, Issue 7. P. 996-1017.

Hutter, S., Grande E., Kriesi H. *Politicizing Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge University Press. 2016.

J. J. Mearsheimer. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company, 2014.

Kahneman D., Tversky A. Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty // *Journal of Risk and Uncertainty*. 1992. №4. P. 297-323.

Kepaptsoglou K., Karlaftis G.-M., Tsamboulas D. The Gravity Model Specification for Modeling International Trade Flows and Free Trade Agreement Effects: A 10-Year Review of Empirical Studies // *The Open Economics Journal*. 2010. №1.

Kornilov A., Makarychev A. *Russia's soft power in the South Caucasus: discourses, communication, hegemony* // *Religion, Nation and Democracy in the South Caucasus*. London: Routledge, 2014. P. 238-254.

Kretzmer D., Klein E. (eds.) *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. The Hague, Kluwer Law International. 2002. P. 111-120.

Kriesi H., Grande E., Lachat R., Frey T. Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared // *European Journal of Political Research*. 2006. №6. P. 921-956.

La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008–2020. Sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer. P., 2008.

Lucas E. *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*. Palgrave Macmillan; Revised and Updated edition, 2009.

Marks G., Hooghe L. Grand theories of European integration in the twenty-first century // *Journal of European Public Policy*. 2019. Vol. 26, Issue 8. P. 1113-1133.

Martill B., Sus M. Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or «French connection»? // *Sage Journals*. 2018. №4. P. 1-25.

Martill B., Sus M. Post-Brexit EU/UK Security Cooperation: NATO, CSDP+, or «French Connection»? // *The British Journal of Politics and International Relations* 20. 2018. №4.

Mazar M.J. Summary of the Building a Sustainable International Order Project // RAND, 2018.

McKinnon R. Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II // *Journal of Common Market Studies*. 2004. Vol. 42. P. 689-715.

Mearsheimer J. The False Promise of International Institutions. *International Security*. 1995.

Medico N. D. A Black Knight in the Eastern Neighbourhood? Russia and EU Democracy Promotion in Armenia and Moldova / *EU Diplomacy papers*, College of Europe, 2014.

Mudde C. «The Populist Zeitgeist» // *Government and Opposition*, Vol. 39 (4). P. 542-563. P. 543.

Mudde C. Fighting the System? Populist Radical Right Parties and Party System Change, *Party Politics*, Vol. 20, Issue 2, 2014. P. 217-226.

Mudde C. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press, 2007.

Müller M. Goodbye postsocialism! // *Europe-Asia Studies*. 2019. P. 533-550.

Naumescu V., Nicolescu A. The Impact of Brexit on Central and Eastern European Security // *Romanian Journal of European*. 2018. №1.

Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // *Fiscal Federalism and European Economic Integration* / ed. by M. Baimbridge, P. Whyman. London, New York: Routledge. P. 13-47.

Oliver T., Williams M.-J. Special Relationships in Flux: Brexit and the Future of the US–EU and US–UK Relationships // *International Affairs* 92. 2016. №3.

Painter A. *Democratic Stress, the Populist Signal and Extremist Threat: A Call for a New Mainstream Statecraft and Contact Democracy*. London: Policy Network, 2013.

Panizza F. *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso, 2005; Laclau E. *On Populist Reason*. London: Verso, 2005.

Pezard St., et al. *European Relations with Russia: Threat Perceptions, Responses, and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis*. RAND Corporation, 2017.

*Populism in Europe and the Americas*. Ed. by Mudde C., Kaltwasser C.R. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

*Representative Government in Modern Europe*. Ed. by Gallagher M., Laver

- M., Mair P. Fifths edition. London: McGraw-Hill Education, 2011.
- Rydgren J. The Sociology of the Radical Right // *Annual Review of Sociology* 2007. №33. P. 241-262.
- Savage I. Demographic influences of risk perceptions // *Risk Analysis*. 1993. №4. P. 413-420.
- Shishkov Y. Some Methodological Questions on Measuring the Degree of Progress of Economic Integration. Publishing House of the Hungarian Academy of Sciences. 1977.
- Silove N. The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia // *International Security*. 2016. №4.
- Stahn C. Responsibility to protect: Political rhetoric or emerging legal norm? // *American Journal of International Law*. 101(1). 2007. P. 99-120.
- The International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance 2018*. Routledge, 2018.
- Vanaga N. *Deterring Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States*. Routledge, 2018.
- Vasilopoulou S. Varieties of Euroscepticism: The Case of the European Extreme Right // *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, №1. P. 3-23.
- Volakhava L. Belarusians' Self-Identification in the Context of Civilizational Borderland // *Comparative Politics Russia*. 2013. №1(11).
- Von Hagen J. Fiscal Arrangements in a Monetary Union – Some Evidence from the US // *Fiscal Policy, Taxes and Financial System in an Increasingly Integrated Europe*. Deventer: Kluwer, 1992. P. 337-360.
- Vossen K. Classifying Wilders: The Ideological Development of Geert Wilders and His Party for Freedom // *Politics*. 2011. Vol. 31. Is.3. P. 179-189.
- Walt S. M. *The Origins of Alliances*, Cornell Studies in Security Affairs. Cornell University Press, 2018.
- Weyland K. Populism: A Political-Strategic Approach. *The Oxford Handbook of Populism*. Ed. by Kaltwasser C.R., Taggart P., Espejo P.O., Ostiguy P. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 48-73.
- Whitman R. G. The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy after Brexit: Integrated, Associated or Detached? *National Institute Economic Review* 238. 2016. №1.
- Wichert S. *Northern Ireland since 1945*. London. 1991.
- Wodak R., Khosravinik. M., Mral B. *Right-Wing Populism in Europe Politics and Discourse*. Bloomsbury Academic. 2013.
- Wouters J., Meuwissen K. The European Union at the UN Human Rights Council: Multilateral Human Rights Protection Coming of Age? // *European Journal of Human Rights*. 2014. №2.

## ***ОБ АВТОРАХ***

**Айвазян Анна Степановна**, научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН.

**Бояшов Анатолий Сергеевич**, кандидат политических наук (PhD), научный сотрудник Билефельдского университета (ФРГ).

**Ведерников Михаил Владимирович**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра вишеградских исследований Отдела исследований Центральной и Восточной Европы Института Европы РАН.

**Воробьев Павел Сергеевич**, младший научный сотрудник Центра белорусских исследований Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН.

**Годованюк Кира Анатольевна**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН.

**Доманов Алексей Олегович**, научный сотрудник Центра документации ЕС Института Европы РАН; преподаватель Кафедры интеграционных процессов и научный сотрудник Центра пространственного анализа международных отношений Института международных исследований МГИМО МИД России.

**Дридгер Йонас**, кандидат политических наук (PhD), научный сотрудник Европейского Университетского Института (Италия).

**Иванова Анна Константиновна**, научный сотрудник Отдела страновых исследований Института Европы РАН.

**Кутырев Георгий Игоревич**, кандидат политических наук, доцент Департамента международных отношений, научный сотрудник Международной лаборатории исследований мирового порядка и нового регионализма НИУ ВШЭ.

**Невская Анастасия Алексеевна**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Сектора экономики европейских стран НИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

**Осколков Пётр Викторович**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН.

**Охошин Олег Валерьевич**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований Отдела страновых исследований Института Европы РАН.

**Сайфуллин Эмиль Камильевич**, ассистент преподавателя кафедры международного и европейского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

**Сергеев Егор Александрович**, кандидат экономических наук, доцент Кафедры мировой экономики МГИМО МИД России; доцент Кафедры региональных проблем мировой политики Факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

**Соколов Артём Павлович**, кандидат исторических наук, научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России.

**Тимофеев Павел Петрович**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела европейских политических исследований НИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

**Цвык Анатолий Владимирович**, кандидат исторических наук, старший преподаватель Кафедры теории и истории международных отношений Факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

**Шеин Сергей Александрович**, кандидат политических наук, доцент Департамента зарубежного регионоведения, научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) НИУ Высшая школа экономики.

**Юшков Игорь Валерьевич**, ведущий эксперт Фонда национальной энергетической безопасности, преподаватель Финансового университета при Правительстве РФ.

\* \* \*

*Научное издание*

# **Будущее Большой Европы**

## **Перспективы развития макрорегиона**

*Монография*

Под редакцией  
М. В. Ведерникова, А. К. Ивановой

В оформлении обложки использованы фотографии  
Luis Ascenso. Сайт [https://upload.wikimedia.org/  
wikipedia/commons/4/4d/](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4d/) (открытый доступ)

Подписано в печать 15.12.2020. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 9  
Тираж 300 экз. Заказ № 2326

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](mailto:europa-ins@mail.ru)  
Web: <http://www.instituteofeurope.ru>

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии издательства «Нестор-История».  
197110 Санкт-Петербург,  
ул. Петрозаводская, д. 7  
Тел. (812) 235-15-86  
[www.nestorbook.ru](http://www.nestorbook.ru)