

СЕРИЯ: СТАРЫЙ СВЕТ – НОВЫЕ ВРЕМЕНА

**ЕВРОПА**  
**XXI ВЕКА**  
Новые вызовы  
и риски

**Научный руководитель серии «Старый Свет – новые времена»:**

чл.-корр. РАН *Ал. А. Громыко*

**Редакционная коллегия серии Института Европы РАН:**

чл.-корр. РАН *Ал. А. Громыко* (председатель),

к.э.н. *В. Б. Белов*, д.э.н. *Ю. А. Борко*, д.э.н. *О. В. Буторина*, акад. РАН *В. В. Журкин*,

чл.-корр. РАН *М. Г. Носов*, д.и.н. *Ю. И. Рубинский*, чл.-корр. РАН *В. П. Фёдоров*,

д.и.н. *В. Я. Швейцер*

Федеральное государственное  
бюджетное учреждение науки  
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
Российской академии наук

---

# ЕВРОПА XXI ВЕКА Новые вызовы и риски

---

Под общей редакцией  
Ал.А. Громыко и В.П. Фёдорова



Нестор-История  
Москва • Санкт-Петербург  
2017

УДК [061.1ЕС:327]”20”

ББК 66.2(4)+66.4(4),60+66.4(2Рос),9(4),0

Е24



Издание осуществлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований по проекту 17-03-16023, не подлежит продаже

**Руководитель научного проекта:**

чл.-корр. РАН *Ал. А. Громыко*

**Авторский коллектив монографии:**

чл.-корр. РАН *Ал. А. Громыко*, академ. РАН *В. В. Журкин*, чл.-корр. РАН *В. П. Фёдоров*,  
чл.-корр. РАН *М. Г. Носов*, к.э.н. *Н. М. Антюшина*, к.полит.н. *Л. О. Бабынина*,  
д.э.н. *А. И. Бажан*, к.э.н. *В. Б. Белов*, к.полит.н. *Л. С. Биссон*, д.э.н. *Ю. А. Борко*,  
д.э.н. *О. В. Буторина*, д.филос.н. *Е. В. Водопьянова*, д.и.н. *А. А. Галкин*,  
д.э.н. *И. С. Гладков*, к.э.н. *Н. В. Говорова*, д.и.н. *С. Н. Гончаренко*, к.э.н. *К. Н. Гусев*,  
к.э.н. *Д. А. Данилов*, к.пед.н. *В. П. Журавель*, к.филос.н. *А. К. Камкин*, к.и.н. *П. Е. Кандель*,  
д.и.н. *М. В. Каргалова*, к.э.н. *Н. Б. Кондратьева*, к.филос.н. *Р. Н. Лункин*,  
д.полит.н. *И. Ф. Максимычев*, д.полит.н. *О. Ю. Потёмкина*, д.и.н. *Ю. И. Рубинский*,  
д.э.н. *В. С. Циренчиков*, д.и.н. *В. Я. Швейцер*, д.и.н. *Л. Н. Шишелина*, к.и.н. *И. Н. Щербак*  
*В. В. Орлова* (ответственный секретарь)

**Рецензенты:**

академик РАН *Н. И. Иванова*

академик РАН *А. А. Кокошин*

**Е24 Европа XXI века. Новые вызовы и риски: [монография] / [Ал. А. Громыко, В. В. Журкин, В. П. Фёдоров и др.]; под общей редакцией Ал. А. Громыко, В. П. Фёдорова. — М., СПб.: Нестор-История, 2017. — 584 с. — (Серия: Старый Свет — новые времена / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук).**

ISBN 978-5-98163-087-3 (ИЕ РАН)

ISBN 978-5-4469-1214-8 («Нестор-История»)

Данный труд представляет собой многосторонний, междисциплинарный мониторинг современных процессов в Европе. Происходящие здесь перемены значительны; их интенсивность будет сохраняться в ближайшие годы. Объективные и субъективные события, обусловленные не только глобализацией и новым этапом научно-технической революции, но и серьезными политическими просчётами, поставили Старый Свет перед фактом глубоких социально-экономических, политических и культурных трансформаций. Адекватные ответы на поставленные историей вопросы Европа пока не нашла.

В обозримом будущем России предстоит иметь дело с европейским цивилизационным пространством, испытывающим кардинальные перемены.

ISBN 978-5-4469-1214-8



9 785446 912148

© Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2017

© Издательство «Нестор-История», оформление, 2017

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение. Умерла ли «европейская мечта»</b> ( <i>Ал. А. Громыко</i> ) . . . . .	11
Новые страхи Европы . . . . .	11
Конфигурации лидерства . . . . .	15
Европа в мировом порядке . . . . .	18
<b>Раздел I</b>	
<b>Мир в эпоху потрясений</b>	
<b>Глава 1. Экономическая интеграция и конвергенция</b> ( <i>О. В. Буторина</i> ) . . . . .	25
Теория экономического роста и практика ЕС. . . . .	26
Уровни благосостояния и их количественные оценки . . . . .	30
Факторы роста в различных группах стран . . . . .	36
<b>Глава 2. Социальное развитие Европы: проблемы и поиски</b> ( <i>М. В. Каргалова</i> ) . . . . .	42
Социальное измерение европейской интеграции. . . . .	46
Поиски путей к социальной интеграции . . . . .	50
Оцифрованный труд и политика социального партнерства . . . . .	52
Механизм социальной структуры Евросоюза . . . . .	54
Новые подходы в реализации общеевропейской социальной политики . . . . .	58
Перспективы Европейской социальной модели. . . . .	60
<b>Глава 3. Общественное сознание и идеологические сдвиги</b> ( <i>А. А. Галкин</i> ) . . . . .	63
Немного теории . . . . .	63
Сдвиги в нынешнем общественном сознании: их причины и динамика . . . . .	65
Исторические корни национального самосознания . . . . .	67
Национальное самосознание и национализм . . . . .	69
Современный национализм: содержательная оценка . . . . .	72
Политическое эхо . . . . .	75
Структура общественного сознания и иные противоречия . . . . .	75
Евросоюз в вихре мировых противоречий . . . . .	78

<b>Глава 4. Судьбы гуманитарного прогресса (Ю. И. Рубинский)</b> . . . . .	81
Экономическая основа . . . . .	82
Социальное измерение . . . . .	87
Правовые гарантии. . . . .	92
<b>Глава 5. Религии в современном мире: европейская демократия на пороге религиозной трансформации (Р. Н. Лункин)</b> . . . . .	100
Церкви и общество: присутствие религии и ее институтов . . . . .	103
Католическое влияние. . . . .	106
Протестантское влияние . . . . .	109
Православное влияние . . . . .	113
Религия и кризис европейской идентичности. . . . .	116
<b>Раздел II</b>	
<b>Евросоюз: реальность и перспективы</b>	
<b>Глава 6. Евросоюз в XXI в.: от триумфа к выживанию? (Ю. А. Борко)</b> . . . . .	123
По ком звонит «брекзит»? . . . . .	123
«Брекзит» как издержки образцовой демократии. . . . .	126
«Брекзит» как вызов Евросоюзу. . . . .	129
Будущее экономической Европы . . . . .	131
Кризис в сфере общей внешней политики и безопасности . . . . .	135
Иммиграционный кризис: «второе нашествие варваров» или иное? . . . . .	138
Перспективы: быть ли Европейскому союзу? . . . . .	141
<b>Глава 7. Интеграционные форматы в Европе и пределы европеизации (Л. О. Бабынина)</b> . . . . .	145
Интеграционные форматы в Европе. . . . .	146
Пределы европеизации . . . . .	155
<b>Глава 8. Строительство инновационного союза (В. С. Циренщиков)</b> . . . . .	162
Инновационные позиции . . . . .	162
Новые акценты в инновационном строительстве. . . . .	167
<b>Глава 9. Европейский центральный банк и финансовый кризис в еврозоне (А. И. Бажан, К. Н. Гусев)</b> . . . . .	178
Эволюция антикризисной политики ЕЦБ. . . . .	178
Противоречие монетарной системы . . . . .	182
Борьба с дефляцией . . . . .	184
Кризис суверенных долгов . . . . .	187
Банковский союз — усиление регулирующей роли ЕЦБ . . . . .	191
<b>Глава 10. Рынок труда ЕС: необходимость перемен (Н. В. Говорова)</b> . . . . .	194
Бедность, неравенство и социальная исключенность . . . . .	197
Социальная включенность мигрантов . . . . .	202

Страновые, региональные и секторальные различия . . . . .	206
Молодежные стратегии . . . . .	209
<b>Глава 11. Внешняя торговля Европейского союза (И. С. Гладков) . . . . .</b>	<b>214</b>
Исходные условия . . . . .	215
Экспортные возможности . . . . .	220
Сдвиги в сфере импорта . . . . .	227
Динамика, структура внешнеторговых связей . . . . .	232
<b>Глава 12. Энергетическая политика ЕС: вызовы и ответы (Н. Ю. Кавешников) . . . . .</b>	<b>237</b>
Либерализация энергетических рынков . . . . .	238
Энергоэффективность и декарбонизация . . . . .	244
Энергетическая безопасность и внешняя энергетическая политика . . . . .	251
<b>Глава 13. Перемены в партийно-политической структуре ЕС (В. Я. Швейцер) . . . . .</b>	<b>257</b>
На обочине евроинтеграции . . . . .	258
Позиция власть имущих . . . . .	259
Социал-демократы и национал-консерваторы . . . . .	260
Умеренная оппозиция . . . . .	262
Левый и правый фланги евроскептиков . . . . .	263
Электоральный процесс после выборов в Европейский парламент . . . . .	265
<b>Глава 14. Межнациональные конфликты в Европе (А. К. Камкин) . . . . .</b>	<b>269</b>
Евросоюз и беженцы — вызовы и проблемы . . . . .	269
Национализм в Европе — фактор распада единства . . . . .	275
Этнонационализм малых народов . . . . .	276
<b>Глава 15. Миграционный кризис и политика Европейского союза (О. Ю. Потемкина) . . . . .</b>	<b>286</b>
Европейская повестка дня по миграции — программный документ Комиссии ЕС . . . . .	287
Правовые и политические инструменты . . . . .	288
Экономическая и вынужденная миграция . . . . .	290
Противодействие контрабанде и торговле людьми . . . . .	292
Сотрудничество со странами исхода мигрантов . . . . .	293
Внешняя миграция и внутривнутриполитические процессы в ЕС . . . . .	298
<b>Глава 16. Восточное партнерство (Л. Н. Шишелина) . . . . .</b>	<b>304</b>
Европейская политика соседства . . . . .	304
Становление программы Восточное партнерство . . . . .	307
Восточное партнерство в действии . . . . .	313
Украина — главная цель программы . . . . .	316
Восточное партнерство — убедительные итоги . . . . .	321

<b>Глава 17. Современное Причерноморье: сфера сотрудничества</b>	
<i>(С. Н. Гончаренко)</i> . . . . .	325
Черноморское экономическое сотрудничество . . . . .	325
Россия и ЧЭС . . . . .	327
Наблюдатели и партнеры по диалогу . . . . .	327
Документы, которые соединяют государства — участники Организации . . . . .	328
Отраслевое сотрудничество в Причерноморье . . . . .	331
Взгляд из Турции . . . . .	341
<b>Глава 18. Евросоюз и США: силы притяжения и отталкивания</b>	
<i>(Н. Б. Кондратьева, М. Г. Носов)</i> . . . . .	346
Торгово-экономические отношения. . . . .	349
Вопросы безопасности . . . . .	358
<b>Глава 19. Колонизация Европы: вероятный сценарий</b> <i>(В. П. Фёдоров)</i> . . . . .	367
Неравноправное партнерство. . . . .	368
Антисистемная сила. . . . .	372
Внутриинтеграционные противоречия. . . . .	377

### Раздел III

#### Евразийский экономический союз: сегодня и завтра

<b>Глава 20. Евразийский экономический союз: достижения и перспективы</b>	
<i>(Н. Б. Кондратьева)</i> . . . . .	383
Опыт ЕС . . . . .	384
Фактор ЕАЭС в отношениях РФ — ЕС . . . . .	391
<b>Глава 21. ЕС и ЕАЭС: принципы, границы и перспективы взаимодействия миграционных систем</b> <i>(О. Ю. Потёмкина, Л. С. Биссон)</i> . . . . .	399
Россия на пути миграционных потоков в Европу. . . . .	400
Свобода передвижения в ЕС: достижения и проблемы. . . . .	403
Миграционная политика России: современные тенденции развития. . . . .	407
Миграционная система ЕАЭС . . . . .	410

### Раздел IV

#### Отношения России и ЕС в новых условиях

<b>Глава 22. Уровень взаимодействия. Пути преодоления кризиса</b>	
<i>(В. Б. Белов)</i> . . . . .	416
Изменения рамочных условий сотрудничества . . . . .	416
Конфронтация и режим санкций . . . . .	418
Евразийский вектор отношений РФ — ЕС . . . . .	423



Роль двусторонних отношений в сфере бизнеса . . . . .	428
Перспективы взаимодействия . . . . .	431
<b>Глава 23. Антироссийские санкции в общеевропейском контексте</b>	
<i>(В. П. Фёдоров)</i> . . . . .	432
Сложности национального вопроса . . . . .	433
О санкциях. . . . .	438
Столкновение принципов. . . . .	442
Экономические санкции — под запрет. . . . .	445
<b>Глава 24. Россия и ЕС: этнополитические конфликты на постсоветском пространстве</b> <i>(П. Е. Кандель)</i> . . . . .	450
Предыстория . . . . .	450
Украинский кризис . . . . .	459
Молдово-Приднестровский конфликт. . . . .	463
Карабахский конфликт . . . . .	467
<b>Глава 25. Арктические проблемы</b> <i>(Н. М. Антюшина, В. П. Журавель)</i> . . . . .	470
Россия в Арктике . . . . .	471
Арктический совет: проблемы международного сотрудничества . . . . .	480
<b>Глава 26. Проблемы культурного сотрудничества</b> <i>(Е. В. Водопьянова)</i> . . . . .	487
Культурная политика как базовое основание сотрудничества . . . . .	487
Европейский союз — Россия: особенности диалога культур . . . . .	493
Будущее российско-европейского культурного сотрудничества . . . . .	499
<b>Раздел V</b>	
<b>Международная безопасность на континенте в изменившихся условиях</b>	
<b>Глава 27. Кризис взаимного доверия и его последствия</b>	
<i>(И. Ф. Максимычев)</i> . . . . .	501
Роль доверия в международной жизни . . . . .	501
Высшая цель . . . . .	503
Пороки Версаля . . . . .	505
Антигитлеровская коалиция. . . . .	508
Упущенный шанс . . . . .	511
Доверие и доверчивость. . . . .	514
Фантомы и реальности . . . . .	516
Великий перелом . . . . .	518
Пробуждение. . . . .	521
Перспективы . . . . .	523
Новая Европа? . . . . .	525

---

<b>Глава 28. Европейская безопасность: новые военно-политические реалии</b> <i>(Д. А. Данилов)</i> . . . . .	526
<b>Фундаментальный кризис европейской системы безопасности</b> и сотрудничества . . . . .	527
Глобальная стратегия Евросоюза и его отношения с Россией . . . . .	532
НАТО: сдерживание России и «проецирование стабильности». . . . .	537
Новые балансы и модальности трансатлантических отношений . . . . .	541
Диалог в русле сдерживания. . . . .	545
<b>Глава 29. ЕС и современные вызовы безопасности</b> <i>(И. Н. Щербак)</i> . . . . .	551
Стратегия ЕС в сфере безопасности и новые вызовы . . . . .	551
Стратегия ЕС в сфере управления кризисными ситуациями . . . . .	554
ЕС и реформирование системы кризисной дипломатии. . . . .	557
Сотрудничество ЕС с ООН в противодействии угрозам . . . . .	561
Евросоюз и угроза пиратства . . . . .	563
Антитеррористическая стратегия ЕС . . . . .	565
<b>Заключение. Сценарии возможных вариантов эволюции безопасности</b> <b>в Европе</b> <i>(В. В. Журкин)</i> . . . . .	571
<b>Сведения об авторах</b> . . . . .	582

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **УМЕРЛА ЛИ «ЕВРОПЕЙСКАЯ МЕЧТА»**

В разгар Второй мировой войны английский экономист и государственный деятель Уильям Беверидж, один из идеологов послевоенного европейского «государства благосостояния», назвал пять «величайших зол» своего времени: нищета, невежество, нужда, болезнь и безработица. После 1945 г. государства и общества Западной Европы на основе социальной рыночной модели и механизмов представительной демократии в основном избавились от этих бед. Конечно, нужда и безработица всегда оставались проблемами для миллионов людей, как и вечно не успевающее за общественными запросами здравоохранение. Однако масштаб этих невзгод (как и их место в массовом восприятии) снизился в разы по сравнению с теми обстоятельствами, в которых пребывала Европа сразу после разгрома нацизма. «Социальный контракт» и социальная справедливость со временем стали само собой разумеющимися атрибутами жизни.

Старый Свет во второй половине XX в. никогда не представлял собой пространство полного благополучия и процветания, как и безопасности. Европа переносила различные социальные, политические, экономические кризисы, культурные революции, жила в зыбких условиях холодной войны. И все же ее послевоенное развитие в целом укладывалось в представление о линейно-прогрессивном движении, со своими зигзагами и отступлениями, но в целом с поступательным характером. Многие достижения, особенно в социальной и экономической сфере, по шаблону храпового колеса становились неизменными атрибутами жизни, воспринимались новыми поколениями как данность. Благополучие Европы, как статистическое, так и в виде образов в сознании, достигло своего пика в первой половине 2000-х гг.

### **Новые страхи Европы**

Во втором десятилетии нового столетия, во многом по нарастающей, положение дел коренным образом стало меняться. Былые страхи Старого Света возродились в своем старом или новом обличье. С 2014 г. в первой пятёрке страхов европейцев появился терроризм. С тех пор в их сознании угроза международного терроризма занимает одно из ведущих мест. Она оказалась

более беспощадной и демобилизующей, чем ушедший в прошлое терроризм «красных бригад», североирландских или баскских сепаратистов. Цели и мотивы тех, доморожденных экстремистов были известны и понятны с точки зрения того, как решать проблему. И во всех трех для примера указанных случаях она была в основном решена.

С привнесенным терроризмом Европа также была знакома раньше; его источниками становились израильско-палестинский конфликт, Алжирская война и др. Но его очаги были локализованы на географической карте и известны, и они находились за пределами Европы, представляли собой внешнюю опасность. Международный терроризм также поначалу был внешним фактором угрозы безопасности Европы. Но его отличительной особенностью стало то, что со временем он превратился во внутреннее явление Старого Света, крепко спаянное с событиями в других, неевропейских регионах. В 1990-е гг. этот горький опыт на Северном Кавказе приобрела Россия, а с 2001 г. — США и Западная Европа. Терроризм теперь не виден и распылен в том смысле, что взрыв или автоматная стрельба могут раздаться где угодно и где угодно может быть нанесен удар ножом: Париж, Ницца, Брюссель, Лондон, Мадрид, Манчестер, Мюнхен, Домодедово, Курск, Берлин, Барселона и т. д. Не менее угнетает сознание европейского обывателя и то, что совершающие эти преступления — европейцы, пусть и пришлые в первом, втором или третьем поколениях, то есть те, кто родился в Европе и вырос в ней. И это уродливое явление не сводится к извращенному толкованию какой-либо одной религии или к цвету кожи — норвежский пример Брейвика показателен.

Место на пьедестале страхов европейцев с терроризмом делит миграция, которая с 2015 г. превратилась в один из ведущих факторов политической и экономической жизни Балкан и ЕС, испытала на прочность широко декларируемую солидарность стран — участниц Евросоюза. Очевидную роль во взрывном росте неконтролируемой миграции сыграла немецкий канцлер Ангела Меркель, поначалу широко распахнувшая двери в свою страну перед миллионами страждущих с Ближнего Востока и Африки. Лишь позже к ней пришло осознание того, что Евросоюз не обладал инструментами, достаточными для эффективных действий в таких форс-мажорных обстоятельствах.

Обеспокоенность европейцев растущей миграцией стала заметно усиливаться за несколько лет до этого, превращаясь в серьезную проблему для все большего числа жителей Старого Света. Не станет исключением и 2017 г. Провалом закончилась попытка ЕС внедрить систему обязательных квот по распределению беженцев в государствах-членах. На основе противодействия этим планам более сплоченно стала действовать Вишеградская

четверка (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия), жесткую позицию заняла Австрия. Балканские маршруты проникновения мигрантов в ЕС, вызвав нешуточные трения между государствами региона, были в целом перекрыты благодаря соглашению с Турцией. Однако отношения Брюсселя, Берлина, Амстердама и других европейских столиц с Анкарой настолько к настоящему времени испортились, что нет гарантий надежного его выполнения в будущем. Похоже, что ЕС окончательно упустил самую большую возможность по приращению своего геополитического веса после воссоединения Германии — прием в свои ряды Турции.

Оборотной стороной медали отказа ряда стран расселять пришлых стало удручающее положение Греции и Италии, принявших на себя основной удар миграционной волны по восточному и центральному средиземноморским маршрутам. Надежды на то, что потоки беженцев и экономических мигрантов схлынут до предкризисных уровней, не оправдались. Пиковые значения 2015 г. — более 1 млн человек — далеки от повторения, но общая миграционная нагрузка на эти страны остается для Афин и Рима неприемлемой. В 2016 г. Европа приняла около 390 тыс. мигрантов. В 2017 г. показатели притока мигрантов стали вновь ползти вверх. Если за первые шесть месяцев 2016 г. на итальянские берега высадилось более 70 тыс. мигрантов, то за аналогичный период 2017 г. — более 85 тыс.<sup>1</sup> Недовольство Италии дошло до того, что Рим пригрозил запретить иностранным судам высаживать в итальянских портах мигрантов, подобранных в море, то есть пересмотреть мандат операции «Тритон», которую осуществляет агентство ЕС «Фронтекс».

За терроризмом и миграцией следует третий страх европейцев — экономические неурядицы и социальное неравенство. Экономика Евросоюза с 2012 г. показывает медленный рост, но это модель низкого роста. Инвестиции в ЕС находятся на уровне ниже исторически среднего, то есть порядка 22 % ВВП. Не решена проблема «плохих», невозвратных кредитов, хотя признаки нормализации имеются. В целом удалось справиться с задачей сокращения бюджетных дефицитов, но масштабные меры по спасению государствами своих финансовых институтов в 2008–2009 гг. привели к кризису суверенной задолженности, к резкому росту государственного долга, который в еврозоне в среднем превысил 90 % ВВП<sup>2</sup>. Сегодня недостижимой мечтой является целевой показатель Пакта стабильности и роста, вступившего

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://migration.iom.int/docs/Monthly\\_Flows\\_Compilation\\_Report\\_No5\\_June\\_2017\\_.pdf](http://migration.iom.int/docs/Monthly_Flows_Compilation_Report_No5_June_2017_.pdf) (Дата обращения: 08.08.2017).

<sup>2</sup> EU 2016. From Trends to Policies. European Political Strategy Centre. European Commission. P. 10–11, 51.

в силу в 1999 г., согласно которому государственный долг не должен превышать 60 % национального ВВП. Многие страны ЕС продолжают жить не по средствам. Общепринятым стало мнение о невозможности Греции когда-либо выплатить свой госдолг, который приблизился к 180 % ВВП. Экономика страны подключена к аппарату искусственного дыхания в виде внешних заимствований.

Остаются нерешенными, более того, усугубляются другие проблемы. Выступая 8 июня 2017 г. на заседании Совета управляющих Европейского центрального банка в Таллине, Марио Драги заявил, что социальное неравенство в ЕС является фактором сильной дестабилизации. Неравенство в доходах населения стран — членов еврозоны выросло со времени глобального финансового кризиса. Кроме того, наблюдается увеличение дивергенции между более богатыми и менее богатыми участниками еврозоны. Именно растущее социальное расслоение и обеднение широких слоев среднего класса — причина феномена «нового популизма» и в Европе, и в США. Он же сыграл видную роль в таких явлениях, как «брекзит» и избрание Д. Трампа.

Данные Евростата свидетельствуют, что в наибольшей степени проблема неравенства проявилась на «периферии» ЕС — в Греции, Испании, Португалии. Оно увеличилось и в таких государствах, как Франция и Германия<sup>3</sup>. По абсолютным показателям неравенства в доходах в наибольшей зоне риска (доходы верхних 20 % населения превышают доходы нижних 20 % более чем в 6–8 раз) находится значительная группа стран, включающая, по нарастанию неравенства: Эстонию, Латвию, Грецию, Испанию, Болгарию, Литву и Румынию<sup>4</sup>.

Неизменный спутник перечисленных проблем — еще одно из «величайших зол» У. Бевериджа — безработица. В мае 2017 г. в ЕС-28 работу не имели более 19 млн человек (9,3 % трудоспособного населения)<sup>5</sup>. Этот показатель намного лучше антирекорда 2013 г. — 11 %, но цифры по странам сильно различались. В самом тяжелом положении находились Греция (22,5 % безработных) и Испания (17,7 %). В категории до 25 лет положение было особенно бедственным — безработица достигла 18,9 % в еврозоне (16,9 % в ЕС-28). Ее пиковые страновые значения зарегистрированы в Греции (46,6 %), Испании (38,6 %), Италии (37 %). По общим показателям безработицы ситуация

---

<sup>3</sup> Europe's inequality highly destabilising, ECB's Draghi says. REUTERS, 26 June 2017. Global Trendometer / Essays on medium- and long-term global trends. Autumn 2016. Global Trends Unit. PE 573.301 — October 2016.

<sup>4</sup> Eurostat. Income distribution statistics. Data extracted in February 2017.

<sup>5</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics) (Дата обращения: 08.08.2017).

не выглядела из ряда вон выходящей. Так, в конце 2004 г. в ЕС безработица составляла 9,2%. Но современная ее структура, отсутствие перспектив найти стабильную работу, стагнация заработной платы или ее абсолютное снижение скрывают за этими схожими цифрами намного больший протестный потенциал. Не случайно, что именно радикально настроенная молодежь со всей Европы внесла основной «вклад» в массовые беспорядки во время проведения саммита «большой двадцатки» в Гамбурге в июле 2017 г.

Невзгоды, обрушившиеся на Евросоюз с 2005 г., со времени конституционного кризиса, усилили разбалансировку управленческих механизмов в Евросоюзе. Она дает о себе знать и по сути, и по форме. В очередной раз очевидность этого проявилась 4 июля 2017 г. на пленарном заседании Европарламента в Страсбурге, на котором с докладом о результатах председательства Мальты в Европейском совете выступил ее премьер-министр Джозеф Мускат. На заседание явились порядка 30 евродепутатов из 751. Президент Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер, по традиции участвовавший в мероприятиях такого формата, резко высказался по этому поводу, назвав Европарламент посмешищем и обещав больше не приходить на такие заседания. Его возмутило пренебрежение, которое евродепутаты продемонстрировали в отношении «малой страны» ЕС. Не менее резко ему ответил президент Европарламента Антонио Таяни, указавший на то, что это ЕК подотчетна ЕП, а не наоборот. На следующий день Юнкер передал Таяни письмо с извинениями.

Перепалка между руководителями двух ветвей власти в ЕС не выглядела бы так сюрреалистично, если бы отражала личные, а не институциональные проблемы в функционировании организации. Позже, комментируя эту стычку, ряд евродепутатов в оправдание провального заседания приводили аргументы в пользу того, что в порядке вещей слабое внимание к председательству малой страны ЕС. Аргумент, который лишний раз подчеркивает очевидность случившегося. Казалось бы, частный эпизод, но в действительности он говорит о разрыве между декларациями о способах принятия решений в ЕС и реалиями: в центре этого процесса стоят вес и влияние крупнейших государств-членов.

## **Конфигурации лидерства**

С учетом раскручивающегося маховика «брекзита», ближайшее будущее Евросоюза будет зависеть от действий или бездействия, инициатив и политического лидерства в первую очередь остающейся в ЕС «большой четверки»: Германии, Франции, Италии и Испании. Именно в таком составе, получившем название «версальский формат» по месту проведения совещания, руководители этих государств встретились в марте 2017 г. «Четверка» могла бы

вырасти до «пятерки», однако отношения Брюсселя и Варшавы испорчены как никогда, и теперь не только в связи с критикой в том, что Польша отходит от верховенства закона и свободы слова. Особенно недобрую память о себе оставила после себя попытка Варшавы заблокировать на саммите ЕС в марте 2017 г. продление мандата поляка Д. Туска в качестве председателя Европейского совета. Кроме того, именно Польша вместе с прибалтийскими государствами делает все возможное для торпедирования строительства новой ветки газопровода «Северный поток — 2», который принес бы Германии и другим странам беспспорные экономические выгоды. Игнорировала Польша и протесты Берлина и Вены в отношении намерений законодателей США использовать экстерриториальное применение закона для лоббирования в Европе интересов американских компаний — производителей сжиженного газа за счет поставок из России. Во время визита Д. Трампа в Польшу в июле 2017 г. власти страны громко приветствовали планы по превращению своей территории в хаб для поставок СПГ из-за океана.

Несколько важных процессов оказываются в Евросоюзе в режиме сталкивающихся друг с другом тенденций. Избрание президентом США Д. Трампа обозначило линию на дальнейшее ослабление внимания Вашингтона к европейскому «театру политических действий». Одновременно грядущий выход Британии из интеграционного объединения еще больше ослабляет влияние англо-саксонского фактора на развитие ЕС. В результате в сложной ситуации оказывается ряд стран — «младоевропейцев», вступивших в организацию в 2004 г. и позже и рассматривавших в первую очередь США и Британию как своих покровителей. Теперь же им надо либо переориентироваться на других грандов ЕС, либо продолжать полагаться на стратегическую поддержку американцев и англичан. Однако ни Вашингтон, ни Лондон в новых исторических условиях не будут уделять им столько же внимания, как в период до «брекзита» и до Трампа.

Что касается переориентации, то встает вопрос — на кого? Германия продолжает набирать вес в Евросоюзе, что станет особенно очевидным в свете вступления А. Меркель в четвертый раз в должность канцлера Германии после парламентских выборов в сентябре 2017 г. Но это не то государство, под сенью которого прибалтийские страны или Польша чувствуют себя комфортно, тем более что по ряду экономических вопросов их интересы прямо противоположны.

Франция также не выглядит как очевидный восходящий лидер. Избрание на пост президента страны Э. Макрона привело к возрождению риторики о величии Франции, о возрождении ее тандема с Германией. В реальности осуществление этих надежд будет связано не с конкретным политическим персонажем и красивыми декларациями, а с тем, сможет ли



экономика страны выйти из стагнации, как будут решаться проблемы растущего государственного долга и высокой безработицы. Традиционная партийно-политическая система Франции практически ушла в прошлое, и процесс ее нового переформатирования в ближайшие годы будет вносить свою долю неопределенности в развитие государства.

О перспективах лидерских качеств Италии в ЕС судить еще сложнее. Она удерживает позицию третьей по размеру экономики еврозоны, но по ряду макропоказателей и социального неблагополучия находится в тяжёлом положении. В то же время вес Италии в ЕС поддерживается на достаточно высоком уровне также благодаря тому, что ряд ключевых постов в наднациональных структурах занимают граждане этой страны, например: М. Драги — глава Европейского центрального банка, Ф. Могерини — руководитель Европейской службы внешних действий, А. Таяни — президент Европарламента. Сможет ли Италия усилить свои позиции в ЕС, зависит и от того, как будет складываться ее внутренняя политическая повестка дня: чем закончатся парламентские выборы в 2018 г., вернется ли М. Ренци на пост премьер-министра, прорвется ли к власти на национальном уровне Движение пяти звезд и т. д.

В современных условиях Евросоюз, как никогда, заинтересован во внутреннем сплочении и эффективном распределении бремени лидерства между ведущими странами-членами. Однако на практике во многом происходят противоположные процессы. Германия продолжает осознанно или по воле обстоятельств наращивать свое влияние в ЕС; тем самым асимметрии, если не формальные, то фактические, в управленческих механизмах организации увеличиваются. Великобритания, при всей проблемности этой страны для интеграционных процессов, играла важную роль балансира в системе сдержек и противовесов внутри организации, чем часто пользовались к своей выгоде и Франция, и Германия, и «младоевропейцы». Теперь Париж и Берлин остаются друг с другом наедине. Варшава же и другие «малые» столицы вынуждены либо с удвоенной силой продвигать свое реноме самых преданных союзников США в Европе (функция этого реноме — поддержание антироссийских настроений), либо находить новые рычаги по удержанию своего политического веса в ЕС с помощью усиления различных форматов отношений, межгосударственных группировок внутри ЕС и взаимодействия между ними, например: «веймарский треугольник», Вишеградская четверка (В4), Бенилюкс, формат НБ8 (Балтийские страны и Нордические государства) и др.

Одна из причин постепенного роста евроскептических настроений в ЕС в последние десятилетия состояла в усилении роли его наднациональных структур за счет государств-членов. И здесь дилемма, которую ярко высветил мировой экономический кризис и затем кризис еврозоны, заключается в том, что для выхода из зоны системных рисков ЕС нуждается в углублении

интеграции по ряду параметров: создание полноценных банковского союза, фискального союза, энергетического союза, внешней политики и политике безопасности. Другими словами, речь идет о продолжении движения в сторону превращения ЕС в федеративное образование. Это означает, что страны-члены должны и дальше передавать наверх часть своих суверенных полномочий, а значит, централизация в ЕС не может не усиливаться. Следовательно, еще острее встанет вопрос о «демократическом дефиците», об усилении власти евробюрократии, о размывании ответственности и о дальнейшем снижении популярности институтов представительной демократии на национальном уровне. Это та самая красная тряпка для быка, которая дала возможность евроскептицизму в ЕС вырасти до небывалых размеров.

Необходимо отметить, что идея о необходимости энергичных действий по модернизации европейского интеграционного проекта через его дальнейшее углубление набирала обороты в брюссельских кабинетах задолго до прихода Д. Трампа в Белый дом и до референдума по «брекзиту». Глубокие разногласия между США и ЕС проявились в 2003 г. из-за интервенции в Ирак. В годы президентства Б. Обамы, прошедшие под знаком «разворота к Азии», с новой силой обозначился отход Вашингтона от традиционных представлений о ведущем месте Европы в системе его приоритетов. При Обаме, а не Трампе завязла в американском конгрессе ратификация соглашения о транстихоокеанском партнерстве. При нем же так и не смогли далеко продвинуться переговоры о заключении партнерства трансатлантического. Уже осенью 2014 г. предвыборная программа Ж.-К. Юнкера в ходе его борьбы за пост президента Еврокомиссии включала пункт о создании «европейской армии». И все же понадобилась шоковая терапия избрания Трампа и «брекзит», чтобы идея с подоплекой Соединенных Штатов Европы (выражение слишком «токсичное» для употребления в официальном дискурсе ЕС) без обиняков вышла на свет и в виде тезиса о дальнейшей консолидации организации и солидарности его стран-членов стала усиленно продвигаться, в том числе с помощью принципа «многоскоростной Европы».

## **Европа в мировом порядке**

Саморефлексия Евросоюза на нынешнем этапе вплетена в дискуссии о судьбах «либерального международного порядка», или по-другому — о перспективах сохранения за коллективным Западом руководящих позиций в глобальном управлении. Изоляционистские ноты в политике США после избрания Д. Трампа, укрепление позиций Китая в качестве

альтернативного центра мирового влияния, внутренние проблемы ЕС и «брекзит» являются столь убедительными свидетельствами фундаментальных изменений в международных отношениях, что последние получают повсеместное признание, в том числе на ведущих западных экспертных площадках либерального толка. Так, в докладе британской организации «Уилтон-парк» «Будущее либерального мирового порядка: тренды и вызовы до 2030 г.» говорится: «Внутренняя поляризация и относительное снижение влияния означают, что домашняя повестка дня ограничивает свободу действий США на мировой арене и они теряют влияние. Президент Трамп — продолжение, а не источник этого тренда»<sup>6</sup>.

У ЕС уже был шанс перехватить у США лидерство в рамках коллективного Запада в первой половине 2000-х гг. Об этом тогда свидетельствовали фрондерские настроения в Париже и Берлине и достаточно проработанная идейная база первенства Европы. Даже в британском политическом классе и среди британских интеллектуалов после внешнеполитического провала Т. Блэра в 2003 г. популярность идеи о превращении ЕС в автономный мировой центр влияния без привязки к США была как никогда высокой. Писали о восходе «нового века Европы», «не потому, что Европа будет управлять миром, как империя, но потому, что европейский образ действий будет принят по всему миру»<sup>7</sup>.

Последующие многослойные кризисы в ЕС и вокруг него, активная проамериканская позиция ряда «младоевропейцев» (государств, вступивших в ЕС в 2004 г. и позже), затухание американско-скептических настроений и в Париже, и в Берлине, и в Лондоне не позволили этим ожиданиям сбыться. Однако к 2017 г. события в мировой и региональной политике вновь поставили перед ЕС примерно те же вопросы, стали заставлять членов этого объединения вновь вернуться к идее пересмотра взаимоотношений с США. Разница состоит в том, что если раньше Вашингтон сопротивлялся этому процессу, стремясь не без успеха восстановить свое первенство в рамках коллективного Запада, то теперь он сам подталкивает Европу к большей самостоятельности, покидая территории «либерального мирового порядка».

В результате ЕС оказался на развилке: либо самому становиться вместо США во главе этого порядка, либо искать иные, нежели американский, геополитические рычаги по приращению своего влияния в мире. С учетом значительного ослабления ЕС по сравнению с ситуацией до конституционного

---

<sup>6</sup> *Lovering I.* Report «The future of a liberal international order: trends and challenges towards 2030». Wilton Park. Foreign & Commonwealth Office. April 2017. P. 4.

<sup>7</sup> *Леонард М.* XXI век — век Европы. М.: Хранитель, 2006. С. 217.

кризиса 2005 г. и последующих перипетий, первый вариант представляется нереальным и сугубо риторическим. Его бесперспективность особенно проявляется при анализе возможностей Германии взять на себя бремя «лидера свободного мира». Даже ее наиболее сильные конкурентные преимущества могут становиться яблоком раздора, а не объединяющим фактором. Например, это касается огромного профицита торгового баланса страны, который приблизился к 300 млрд долл. В отношении к национальному ВВП это самый высокий показатель в мире. Доля потребительских расходов в ВВП сократилась в Германии до 54 % (в США — 69 %, в Британии — 65 %). С учетом того, что безработица в стране — одна из самых низких в Европе, положительное сальдо текущих операций, превышающее 8 % ВВП, ложится на торговых партнеров Германии тяжелым бременем.

Перед лицом складывающихся с США отношений, которые носят скорее конкурентный характер, чем комплементарный, «брекзита» и хронических проблем еврозоны ЕС не может позволить себе иного, кроме курса на проведение внутренней модернизации и налаживание взаимовыгодного сотрудничества с другими центрами силы и влияния в мире. Такими могут быть в первую очередь Китай, Россия, Турция. Пока достаточно эффективно взаимодействовать у ЕС получается только с Пекином. Ни с Москвой, ни с Анкарой Брюссель не смог в последние годы удержать отношения от обвала. Что касается задачи внутреннего обновления ЕС, то вновь встает вопрос о дилеммах его развития.

Проблема, которая по сложности своего разрешения близка к задаче по квадратуре круга, звучит для ЕС следующим образом: как совместить необходимость дальнейшего усиления коммунитарных и наднациональных начал с усилением центробежных тенденций в объединении как реакции на ослабление традиционных функций национальных государств? Согласны ли последние с тезисом, высказанным бывшим президентом ЕК М. Баррозу в 2007 г.? Тогда, в июле на пресс-конференции в Брюсселе он заявил: «У нас есть имперское измерение, но важно понимать разницу. Империи обычно создавались силой, когда из центра исходил диктат... Теперь мы имеем первую неимперскую империю. У нас 27 стран<sup>8</sup>, которые достигли полного согласия работать вместе и объединить свои суверенитеты»<sup>9</sup>. Решение большинства жителей Британии покинуть организацию показало, что дальнейший курс на «неимперскую империю» может для ЕС стать смертельным.

---

<sup>8</sup> ЕС-28 сложился в 2011 г. после вступления в организацию Хорватии.

<sup>9</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://www.brusselsjournal.com/node/2244> (Дата обращения 08.08.2017).

В связи с этим выдвигаются альтернативные точки зрения на то, как дальше развивать интеграционный проект. Разочарование в способности наднациональных структур ЕС преуспеть в этом заставляет серьезных аналитиков отказываться от традиционных нарративов. «Сейчас ЕС не способствует интеграции, а мешает ей, — пишет профессор Оксфордского университета Ян Зилонка. — ЕС выйдет из текущего кризиса сильно ослабленным. Он, вероятно, выживет, но в более скромных формах. <...> Он предполагал модель интеграции с единым институциональным центром с чрезмерными полномочиями при неадекватных легитимности и ресурсах»<sup>10</sup>. Известный своим либеральным и проевропейским кредо профессор Тимоти Гартон Эш не находит ответа на вопрос: распадается ли Европа? Он присоединяется к критике хронических болезней еврозоны и прогнозирует лишь то, что суть нового этапа, пришедшего на смену периоду «после стены» (1989—2009), можно будет определить «через одно — три десятилетия»<sup>11</sup>. Одна из ведущих в Брюсселе экспертных организаций — Центр исследований европейской политики — предлагает ЕС «регруппироваться и реформироваться», признавая, что поддержание статус-кво неизбежно приведет к дальнейшей регрессии. Правда, идти вперед предлагается на основе принципа «делать лучше то же самое»: «Не существует серебряной пули для перезапуска ЕС... Уязвимость ЕС заключается в его неспособности завершить амбициозные изменения... слабость политических элит состоит в нерешительности при внесении улучшений в буксующий европейский проект...»<sup>12</sup>

Аргументация сторонников удержания «либерального мирового порядка», во главе с США или ЕС, все чаще сталкивается с критикой и иными подходами к анализу формирования новой модели международных отношений. Так, Дж. Мирсхаймер, реалист, рассматривающий такую модель сквозь призму баланса сил, считает, что в действительности «либеральный мировой порядок» после 1945 г. был лишь «западным мировым порядком», который Запад после распада биполярного мира попытался сделать универсальным. Развитие событий в последние годы показало тщетность этих попыток<sup>13</sup>. П. Шульце, профессор Геттингенского университета, считает, что новая расстановка сил на международной арене складывается под воздействием политики Вашингтона, Москвы и Пекина и в меньшей степени

<sup>10</sup> Zielonka J. Is the EU Doomed? Polity Press. Reprinted 2016. P. VIII—XIV.

<sup>11</sup> Ash T. G. Is Europe Disintegrating? The New York Review of Books. 19 January 2017.

<sup>12</sup> Regroup and Reform. Ideas for a More Responsive and Effective European Union. Report of a CEPS Task Force. CEPS, Brussels, 2017. P. 3—4.

<sup>13</sup> См.: John J. Mearsheimer. The Tragedy of Great Power Politics (New York: Norton, 2001). Updated Edition (New York: Norton, 2014).

Европейского союза. В результате может возникнуть полицентричный глобальный порядок<sup>14</sup>.

Профессор Ричард Саква, исследователь программы России и Евразии Королевского института международных отношений («Чатам хаус»), выдвигает тезис о формировании «третьего мирового порядка» (после биполярного и однополярного), в котором отсутствует гегемон. Переход к нему происходит посредством борьбы конкурирующих мировых порядков: с одной стороны — либеральная международная система во главе с США, с другой — нарождающийся антигегемонистский блок с участием Китая, России и ряда других государств. Р. Саква утверждает, что Евросоюзу грозит раствориться в «новом атлантизме» и потерять собственное ощущение цели и ответственности. Вместо того чтобы продвигать мирную интеграцию, опираясь на панъевропейскую платформу, пишет он, ЕС становится инструментом по созданию новых разделительных линий на континенте. Он приходит к выводу, что «Европа, рожденная после окончания холодной войны, умерла, и новой Европе, объединяющей евроатлантические и евроазиатские черты, еще предстоит родиться»<sup>15</sup>. Профессор Кентского университета Адриан Пабст считает, что после «брекзита» и победы Д. Трампа либеральный мир лежит в развалинах. С учетом триумфа патриотично настроенных лидеров в таких странах, как Индия, Россия, Япония и Филиппины, «брекзит» и Трамп олицетворяют силы глобального сопротивления правящему либеральному истеблишменту<sup>16</sup>.

Эти и многие другие точки зрения показывают, что роль Евросоюза и в целом Большой Европы в XXI в. крайне неопределенна, что оценки современного состояния дел на континенте и его будущего — столь разнообразны, что часто противоречат друг другу. В этой нестабильной и изменчивой ситуации роль политического лидерства будет чрезвычайно высокой, как и ценность способности к стратегическому мышлению. Сложившаяся в мире и в Большой Европе ситуация стимулирует государство вырабатывать новые стратегические подходы.

Специфика политического процесса в России позволяет при их внедрении не зависеть от коротких электоральных циклов, предоставляя удобный горизонт стратегического планирования. В первую очередь речь идет о политике «разворота на Восток», о крупных экономических проектах

<sup>14</sup> Ключевые тезисы доклада П. Шульце на конференции: *An Emerging New World Order? — Building Blocs, Drivers and Perspectives*. Исследовательский институт «Диалог цивилизаций». Берлин, Германия. 19 июня 2017 г.

<sup>15</sup> *Sakwa R. (2015) The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine // International Affairs, 91 (3). P. 578–579.*

<sup>16</sup> *Pabst A. Brexit, Post-liberalism and the Politics of Paradox // Telos, 2016. № 176.*

в неевропейской части России, таких как «Сила Сибири». Многообещающим может стать решение о выделении земель на Дальнем Востоке в случае его системного внедрения. Вероятно, что с учетом долговременного характера большинства вызовов безопасности российского государства, как внутренних, так и внешних, понадобятся и другие неординарные стратегические шаги, например перенос ряда столичных функций в Сибирь<sup>17</sup>.

При этом на всю обозримую перспективу геополитическая и экономическая значимость Старого Света будет определять ведущую роль европейского вектора политики России, диктовать необходимость нормализации ее отношений с наиболее влиятельными странами и организациями на континенте. Выгода от этого была бы всеобщей. Объективные процессы глобализации и серьезные политические просчеты поставили перед государствами — членами Евросоюза вопрос о выживании этого интеграционного объединения. Адекватный ответ на него не будет найден без стратегии воссоздания кооперационного пространства от Атлантики до Тихого океана.

\* \* \*

Пять «величайших зол» У. Бевериджа, о которых говорилось вначале, — нищета, невежество, нужда, болезнь и безработица — во многом были изгнаны из Европы после 1945 г. На ее востоке и западе, везде по-своему, было создано социальное государство, обеспечившее определенные стандарты благосостояния, жизненные перспективы. Одни государства в этом преуспели больше, другие меньше. В 1975 г. на Совещании в Хельсинки Европа нашла в себе силы пойти дальше и взяться за построение пространства безопасности, основанного на единых подходах и принципах. С конца 1980-х и до конца 1990-х гг. это общее наследие могло воплотиться в создании общей системы безопасности от Атлантики до Тихого океана. Позже те же принципы были заложены в видении единого экономического и гуманитарного пространства от Лиссабона до Владивостока.

В начале XXI в. казалось, что осуществление концепции Большой Европы находится в пределах досягаемости. Сегодня она отложена в долгий ящик. Несколько из величайших зол вернулись в буквальном или преобразованном виде в Старый Свет. Безработица и нужда сопровождали мировой экономической кризис и его европейские вариации. Поразили Европу

<sup>17</sup> Речь идет о необходимости развивать стратегическое мышление, не ограничиваясь рамками военной теории и практики. Именно последние традиционно являлись в истории и остаются базой стратегического мышления. Однако невоенная часть стратегического планирования приобретает в XXI в. все большее значение, во многом равносильное традиционному формату. Об эволюции стратегического мышления см.: *Milevski L. The Evolution of Modern Grand Strategic Thought. Oxford University Press, 2016.*

и нищета стратегического мышления, и просто потеря чувства самосохранения, позволившие войне вернуться сюда. Югославия, Грузия, Украина — за войны на этих территориях Европа несет ответственность. Не без ее участия насилие приобрело небывалый размах и в прилегающих регионах. На совести Европы и невежество в отношении истории, и собственного христианского и гуманистического наследия, когда массовое сознание оказалось столь податливым к зловещему искушению «новой холодной войны».

Для «европейской мечты» не все еще потеряно, но только если она не будет и дальше растаскиваться по национальным и региональным квартирам. Монополия на Европу со стороны одной из ее частей — историческая близорукость. Пусти она корни, и европейская цивилизация не переживет в своем нынешнем виде текущего столетия. Европейцы на западе и востоке Старого Света смогут прожить друг без друга, но скоро они незаметно пересекут точку невозврата, после которой ослабленная и раздробленная Европа будет долго наблюдать свой закат в тени других, более дальновидных и жизнеспособных цивилизаций.



# Раздел I

## МИР В ЭПОХУ ПОТряСЕНИЙ

### Глава 1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И КОНВЕРГЕНЦИЯ

Современная экономическая наука исходит из того, что региональная интеграция способствует догоняющему экономическому росту относительно слабых стран-участниц и таким образом сокращает их отрыв от более преуспевающих государств. Внутри интеграционного объединения действует несколько факторов такого сближения, или конвергенции. Общее экономическое пространство облегчает трансляцию новых технологий и культуры производства, делает более рациональным распределение ресурсов — бедные страны принимают капиталы из богатых стран. Интеграция также усиливает конкуренцию и, следовательно, предпринимательскую активность на микроуровне в относительно менее развитых регионах.

Ожидания экономического роста и общего повышения уровня жизни сыграли важную роль в процессе присоединения стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) к Европейскому союзу. Такие ожидания были характерны как для их элит и широких слоев населения, так и для общественного мнения западноевропейских соседей. После длительной подготовки, в 2004 г. в ЕС вступило восемь стран ЦВЕ, в 2007 г. его полноправными членами стали Болгария и Румыния, а в 2013 г. — Хорватия.

Задача данного исследования — оценить результаты процесса экономической конвергенции стран ЦВЕ с основным составом ЕС с тем, чтобы выявить, насколько европейская интеграция влияет на процесс социально-экономической конвергенции. Методической базой служит теория долгосрочного экономического роста в ее современной интерпретации — унифицированной модели роста (unified growth model). Работа состоит из трех частей. В первой части положения моделей роста сопоставляются с практикой экономической политики ЕС в отношении новых государств-членов. Во второй части проводится количественный

анализ результатов конвергенции среднедушевых доходов. В третьей части при помощи линейной парной регрессии оценивается взаимодействие отдельных факторов роста с уровнем душевого дохода в восточной и западной частях ЕС.

## Теория экономического роста и практика ЕС

Интеграция стран ЦВЕ в хозяйственное пространство ЕС осуществлялась в контексте крупных сдвигов, происходивших, с одной стороны, в экономической теории, а с другой — в идеологии и практике макроэкономического управления. Новый взгляд на закономерности экономического развития нашел отражение в политике ЕС в отношении стран-кандидатов и в предъявленных к ним требованиях в виде копенгагенских критериев.

В экономической мысли с конца 1980-х гг. внимание ученых переключилось с проблематики экономических циклов на определение детерминант долгосрочного хозяйственного роста<sup>1</sup>. Развернутая по инициативе Ж. Делора программа Единого внутреннего рынка (ЕВР) основывалась на новой модели эндогенного роста. Ее основоположниками считают Пола Ромера и Роберта Лукаса, идеи которых были развиты и дополнены в трудах Серхио Ребело, Гене Гроссмана, Элханана Хелмпана, Майкла Кремера и др.<sup>2</sup> Теория эндогенного роста раскрывала имеющиеся у общества внутренние источники экономического развития. Особую роль она отводила человеческому капиталу, технологиям и численности населения. Хотя в моделях эндогенного роста технологии считаются внешним фактором, их

---

<sup>1</sup> Здесь автор опирается на обзор теоретических подходов, изложенных в фундаментальной работе Дж. Мокира и Г.-И. Фотха «Экономический рост в Европе в 1700–1870 гг.: теория и фактические свидетельства». См.: *Mokyr J., Voth H.-J. Understanding growth in Europe, 1700–1870: theory and evidence* / Ed. by *St. Broadberry, K.H. O'Rourke*. The Cambridge Economic History of Modern Europe. Vol. 1. Cambridge University Press, 2010. P. 7–42.

<sup>2</sup> *Romer P.M.* . Increasing Returns and Long-Run Growth // *Journal of Political Economy*. Oct. 1986. Vol. 94 № 5. P. 1002–1037; *Lucas R.E.* On the Mechanics of Economic Development // *Journal of Monetary Economics*. 1988. № 22. P. 3–42; *Rebello S.* Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth // *The Journal of Political Economy*. June 1991. Vol. 99 № 3. P. 500–521; *Grossman G.M., Helpman E.* Endogenous Innovation in the Theory of Growth // *The Journal of Economic Perspectives*. Winter 1994. Vol. 8. Issue 1. P. 23–44; *Kremer M.* Population Growth and Technological Change: One Million B.C. to 1990 // *Quarterly Journal of Economics*. 1990. № 108. P. 681–716.

разработчики также признают важность условий, способствующих технологическим изменениям и их применению обществом.

В целом же создаваемая с начала 1990-х гг. унифицированная модель роста относит к его основным факторам следующие пять: демографию, институты (включая обеспечение прав собственности), человеческий капитал, технологии и культуру<sup>3</sup>.

Предусмотренное программой ЕВР расширение экономического пространства и преодоление фрагментации рынков должны были создать условия для устойчивого экономического роста за счет усиления конкуренции и ускорения технологического прогресса. Предполагалось, что в большом экономическом пространстве возникнет не только временное, но и постоянное ускорение роста, а также сформируется тенденция к нивелирующему росту — уменьшающему разрыв в уровнях жизни между отдельными странами и регионами. Интеграция рынков должна была увеличивать приток капиталов в бедные страны до тех пор, пока предельные доходы на единицу капитала не сравнялись бы с более богатыми регионами<sup>4</sup>.

В экономической политике начавшийся после кризисов 1970-х гг. неоконсервативный сдвиг привел к смене приоритетов макроэкономической политики. Ее роль уже видели не в стабилизации экономического цикла и обеспечении полной занятости, а в разработке средне- и долгосрочной стратегии экономического роста и в решении структурных проблем. Главные усилия отныне направлялись уже не на расширение совокупного спроса, как это делалось в рамках кейнсианской модели, а на повышение нормы накопления. Наивысшей ценностью стал сам рынок, свободная конкуренция. Соответственно изменился и арсенал средств макроэкономического управления. Уменьшалась роль бюджета, социальных программ и прогрессивного налогообложения. Повышалась роль денежно-кредитной и валютной политики, которые должны были обеспечить среднесрочную стабильность национальной валюты. Росло значение промышленной (структурной) политики, широкое распространение получили приватизация и дерегулирование<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> В качестве дополнительного материала на русском языке можно рекомендовать следующие работы: *Беттел Т.* Собственность и процветание. М.: ИРИСЭН, 2008; *Коломбатто Э.* Рынки, мораль и экономическая политика. М.: Мысль, 2016.

<sup>4</sup> *Оппенлендер К. Г.* Европейская промышленная политика — необходимость и принципы // *Мировая экономика и международные отношения.* 1994. № 5. С. 126–133.

<sup>5</sup> *Осадчая И.* Смена стратегии регулирования в капиталистических странах // *Мировая экономика и международные отношения.* 1987. № 10. С. 13–27.

С точки зрения теории эндогенного роста, прием в Евросоюз стран ЦВЕ с общей численностью населения свыше 100 млн человек увеличивал емкость единого внутреннего рынка, расширял поле деятельности для ведущих западноевропейских ТНК. В государствах-кандидатах существовал консенсус относительно благоприятных перспектив «возвращения в Европу» и будущего членства в ЕС. Ожидалось, что, сбросив оковы планового хозяйства, эти страны запустят механизмы конкуренции и личной заинтересованности работников в результатах труда, приобщатся к новейшим достижениям науки и техники, встанут на путь устойчивого роста.

В середине 1990-х гг., еще до вступления в ЕС, все страны-кандидаты подписали с Евросоюзом соглашения об ассоциации, которые обеспечили свободу передвижения товаров, людей, услуг и капиталов — то есть взаимное открытие рынков. Провозглашенные Евросоюзом в 1993 г. копенгагенские критерии требовали, чтобы еще до начала переговоров о вступлении страна-кандидат продемонстрировала:

- наличие стабильных институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона и права меньшинств;
- наличие функционирующей рыночной экономики, способной выдерживать конкуренцию на внутреннем рынке ЕС;
- готовность взять на себя обязательства, связанные с вступлением в ЕС и с будущим присоединением к зоне евро.

Подготовка к вступлению сопровождалась массовой приватизацией — передачей в частные руки государственных предприятий, устранением государственного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов и открытием экономики по отношению к внешнему миру.

Финансовая помощь странам ЦВЕ предоставлялась по линии программы ФАРЕ, Европейского банка реконструкции и развития (действующего вне институциональных рамок ЕС), Европейского инвестиционного банка, а уже после их вступления в ЕС — также из структурных фондов Сообщества. Она должна была восполнить нехватку средств на внутренних рынках, возникшую ввиду приватизации, слабости национальной финансовой системы, повышенной инфляции, недостаточной конкурентоспособности местных производителей и неустойчивости национальных валют. Ту же функцию выполнял приток частного иностранного капитала, устремившийся в страны ЦВЕ из Западной Европы.

Сравнивая детерминанты экономического роста с мерами Евросоюза, направленными на интеграцию стран ЦВЕ в его общее хозяйственное пространство, можно получить следующую картину.

Фактор демографии находится вне досягаемости органов ЕС. Цели по стимулированию рождаемости, если и могут ставиться, то только

на уровне национальных правительств, тогда как их эффективность остается весьма сомнительной.

Создание институтов рыночной экономики и обеспечение прав собственности находилось в центре внимания органов ЕС. Задача решалась как при помощи копенгагенских требований, так и путем внедрения законодательства ЕС в право стран-претендентов в процессе их подготовки к вступлению. Важное значение придавалось развитию демократических институтов и укоренению демократических стандартов. Хотя понятие инклюзивных экономических институтов сформировалось позже, почти все элементы концепции были включены в повестку дня. А именно: гарантия безопасности частной собственности, непредвзятая система права и предоставления общественных услуг, доступ на рынок для нового бизнеса и право выбирать карьеру<sup>6</sup>. Вне поля зрения ЕС остались права трудящихся влиять на действия работодателей, а также возможности населения противодействовать демонтажу социальных сервисов.

Человеческий капитал стран ЦВЕ считался достаточно развитым благодаря высоким показателям образования, присутствию на рынке труда большого числа инженерно-технических кадров, врачей, педагогов и научных работников. Специальные усилия со стороны ЕС ограничивались в основном дополнительным образованием государственных служащих. Вопрос о разнице в уровнях подготовки специалистов одних и тех же профессий в восточной и западной частях Европы хотя и возникал, но не имел практического продолжения в политике ЕС в отношении новых членов.

Решающий фактор технологий оказался на периферии круга задач органов ЕС, как представляется, по двум причинам. Первая состоит в том, что собственно научно-техническая политика ЕС только начала формироваться в 1980-е гг., а ее средств было явно недостаточно для того, чтобы стимулировать НИОКР в новых государствах-членах. По разным подсчетам, в 1990–2000-е гг. через рамочные программы научно-технического развития ЕС осваивалось от 1 до 4% всех ассигнований на научные исследования в государствах — членах Евросоюза. Вторая причина заключается в том, что под воздействием либеральных идей руководство ЕС возлагало особые надежды на частную инновационную активность — как со стороны освободившихся от государственного давления местных предприятий стран ЦВЕ, так и со стороны хорошо наделенных капиталом западноевропейских

---

<sup>6</sup> Подробнее об инклюзивных и эксклюзивных экономических и политических институтах см.: *Аджемоглу Д., Робинсон Дж.* Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2015.

компаний. Последние могли служить проводниками передовых технологий и современных практик менеджмента.

Фактор культуры никогда не находился в сфере внимания органов ЕС уже потому, что его культурная политика только дополняет национальные программы и сосредоточена в основном на символических акциях. Воздействие повседневной культуры на экономические результаты общества — один из самых малоизученных и спорных вопросов современной экономической науки. В качестве примера вспомним основанное на огромном статистическом материале исследование Грегори Кларка, в котором доказывается, что фактом своего существования промышленная революция в Англии во многом обязана постоянному притоку в средние и низшие слои общества выходцев из высших слоев. Автор утверждает, что именно они несли и закрепляли в повседневной жизни принципы рационального мышления, высокую деловую дисциплину, честность и ответственность<sup>7</sup>. Следует признать, что до сих пор культурные и исторические различия между Восточной и Западной Европой не стали предметом серьезного экономического анализа. Они также не учитывались органами ЕС в ходе адаптации стран ЦВЕ к условиям ЕС.

Поскольку обычно факторы демографии и культуры остаются за рамками макроэкономической политики, учета этих факторов не следует ждать и от Евросоюза. То есть из пяти главных факторов экономического роста ЕС потенциально мог влиять на три. Фактически же в отношении стран ЦВЕ органы ЕС сосредоточились на одном факторе — создании институтов рыночной экономики. Из неоклассической парадигмы они взяли на вооружение приватизацию и дерегулирование, которые в некотором смысле создавали условия для запуска частной инициативы и инноваций. Два других ключевых фактора — технологии и человеческий капитал — не учитывались Евросоюзом в процессе интеграции относительно слабых экономик стран ЦВЕ.

## **Уровни благосостояния и их количественные оценки**

Сближение уровней социально-экономического развития является одной из наиболее значимых и традиционных целей Евросоюза. Она закреплена в стратегии «Европа 2020», наряду с двумя другими основными целями — обеспечением умного и устойчивого роста. Согласно букве документа, под

---

<sup>7</sup> *Кларк Г.* Прощай, нищета! Краткая экономическая история мира. М.: Изд-во Института Гайдара, 2012.

инклюзивным ростом Евросоюз понимает «развитие экономики с высоким уровнем занятости, которая способствовала бы экономическому, социальному и территориальному сплочению»<sup>8</sup>.

Официальное статистическое ведомство Европейского союза — Евростат — представляет данные о соотношении ВВП на душу населения в отдельной стране по сравнению со средним показателем всех 28 стран Евросоюза. Для расчета показателя по паритету покупательной способности применяется система специальных коэффициентов. Ориентация на средний по Евросоюзу показатель позволяет получить относительно благоприятную картину (см. табл. 1.1). Так, по последним данным за 2015 г., ВВП на душу населения по ППС равнялся от среднего по ЕС-28: в Бельгии — 119 %, в Германии — 124 %, в Эстонии — 75 %, в Польше — 69 %, в Румынии — 57 %<sup>9</sup>.

По сравнению с 2003 г. (начиная с которого в настоящее время доступна статистика рассматриваемого показателя), все новые страны ЕС заметно повысили свой уровень дохода. Например, в Болгарии соотношение увеличилось с 33 до 47 %, в Чехии — с 77 до 87 %, в Латвии — с 45 до 64 %. Исходя из данных Евростата, уровень жизни в большинстве стран ЦВЕ, кроме двух беднейших — Болгарии и Румынии, примерно соответствует уровню жизни в двух наименее развитых западноевропейских странах — Греции и Португалии. При этом показатели Греции за последние десять лет существенно ухудшились, а показатели Португалии фактически не изменились. Следовательно, по показателям динамики государства ЦВЕ находятся в лучшем положении, чем две названные страны, участвующие в ЕС уже тридцать лет — с января 1986 г.

Иная панорама открывается при использовании данных ЮНКТАД в номинальном исчислении, то есть без учета покупательной способности валют, и соотношении показателей стран ЦВЕ не со всем составом ЕС, а с его ведущими участниками — Германией, Францией, Великобританией и Италией (см. табл. 1.2). Преимущество данных ЮНКТАД состоит в том, что они включают более длинные, чем в Евростате, временные ряды. Интересующий нас показатель доступен уже с 1991 г. для большинства стран ЦВЕ и с 1993 г. — для всех новых участников ЕС. Удлиненный временной ряд

<sup>8</sup> Communication from the Commission. Europe 2020. A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth / European Commission. Brussels. 03.03.2010. Com (2010) 2020 final. P. 10.

<sup>9</sup> В 2014 г. в Хорватии ВВП на душу населения составлял 59 % от среднего по ЕС-28. Данная страна исключена из выборки и исследования, поскольку она стала членом ЕС с 1 июля 2013 г.: прошедший с этой даты срок не позволяет судить о воздействии интеграции на показатели ее макроэкономического развития.

Таблица 1.1

**ВВП на душу населения в некоторых странах ЕС в 2003–2015 гг.  
по паритету покупательной способности, ЕС-28 = 100**

	2003	2005	2007	2010	2012	2014	2015
ЕС-28	100	100	100	100	100	100	100
Болгария	33	36	41	45	46	47	47
Чехия	77	80	84	81	82	85	87
Эстония	52	59	68	63	74	76	75
Латвия	45	51	60	52	60	64	64
Литва	49	53	61	60	70	75	75
Венгрия	62	62	61	65	65	68	68
Польша	48	50	53	62	67	68	69
Румыния	31	35	42	50	54	55	57
Словения	83	86	87	83	81	83	83
Словакия	55	59	67	73	75	77	77
Бельгия	123	119	115	119	121	119	119
Германия	116	116	116	119	122	124	124
Греция	94	92	92	87	74	73	68
Испания	100	100	103	97	92	91	90
Франция	111	110	107	108	107	107	106
Италия	112	106	105	104	101	96	96
Португалия	78	80	79	81	77	78	77
Великобритания	123	125	118	108	107	109	108

Источник: электронная база данных Евростат. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

позволяет выяснить, что наибольшее приближение душевого ВВП в странах ЦВЕ к ведущим экономикам Евросоюза происходило на временном отрезке с 2000 по 2005–2007 гг. Половина этого интервала попадает на период, когда государства ЦВЕ уже вышли из трансформационного спада и готовились к вступлению в ЕС (2000–2004 гг.). Во время их членства в Евросоюзе сближение показателей продолжалось до 2007 г., то есть в период благоприятной хозяйственной конъюнктуры. Начавшийся в 2008 г. экономический спад запустил обратную тенденцию — уровни душевого дохода стали расходиться, но к 2014 г. процесс конвергенции возобновился во всех странах, кроме Словении.

По статистике ЮНКТАД, во всех странах ЦВЕ, кроме Словении, уровень благосостояния намного ниже, чем в западноевропейских государствах, в том числе и в беднейших из них — Португалии и Греции. Эстония, Венгрия, Польша и Словакия имеют душевой ВВП в полтора раза ниже, чем Португалия и Греция; в Латвии он ниже вдвое, а в Румынии и Болгарии — почти втрое. В Болгарии и Румынии номинальный душевой доход



Таблица 1.2

**ВВП на душу населения в новых странах ЕС в постоянных ценах 2005 г. в долл. США, доля от среднего показателя Германии, Франции, Великобритании и Италии, %**

	1993	2000	2003	2005	2007	2010	2015
Болгария	9,6	8,5	9,7	10,9	12,0	12,9	14,0
Чехия	32,0	32,9	34,9	37,9	40,5	41,0	42,0
Эстония	17,0	21,9	26,2	30,1	34,7	30,0	33,2
Венгрия	25,5	26,8	29,5	31,6	31,7	31,3	33,1
Латвия	12,3	14,5	18,2	21,9	26,4	22,8	26,7
Литва	15,0	15,5	19,6	22,7	26,7	25,5	30,9
Польша	16,4	20,6	21,4	22,7	24,8	28,3	31,0
Румыния	10,4	10,1	11,6	12,9	14,3	14,9	17,7
Словакия	18,9	21,4	23,7	25,9	29,6	31,9	34,3
Словения	39,7	46,1	49,2	51,8	55,5	54,4	52,3
Португалия	51,7	55,2	53,9	53,5	53,1	54,3	50,1
Греция	55,2	56,2	62,0	63,9	66,9	62,1	48,5

*Источник:* рассчитано по данным электронной базы ЮНКТАД. URL: <http://unctadstat.unctad.org/>

*Примечание:* средний показатель ВВП на душу населения Германии, Франции, Великобритании и Италии рассчитан как среднее арифметическое показателей четырех стран.

в 6–7 раз (!) ниже, чем в четверке крупнейших стран — Германии, Франции, Великобритании и Италии. Этим нетрудно объяснить происходящее в Болгарии и Румынии обезлюживание, падение инфраструктуры и распространение кланового капитализма.

Номинальные показатели ВВП позволяют обнаружить только относительное сближение уровней жизни: поскольку все экономики растут, то относительная величина разрыва сокращается. При этом абсолютный стоимостной разрыв сохраняется. За период 2003–2015 гг. он увеличился для Болгарии и Румынии с 25 до 30 тыс. долл., а для Венгрии — с 21 до 25 тыс. долл. Примерно на 1–3 тыс. долл. увеличился абсолютный разрыв для Чехии, Латвии, Литвы и Польши. В остальных странах ЦВЕ он сохранился примерно на уровне 2003 г. и нигде не уменьшился. Справедливости ради следует отметить, что абсолютное отставание Португалии и Греции по номинальному душевому ВВП от четверки крупнейших стран увеличилось на 4–5 тыс. долл. — так же как и в случае Болгарии и Румынии (см. табл. 1.3).

Чтобы согласиться с Евростатом, что Эстония, Литва и Словакия (с доходом в 11–13 тыс. долл.) имеют тот же уровень жизни, что и Португалия

Таблица 1.3

**ВВП на душу населения в странах Евросоюза в постоянных ценах 2005 г., долл. США**

	1993 г.		2000 г.		2015 г.	
	Абсолютная величина	Разница	Абсолютная величина	Разница	Абсолютная величина	Разница
ЕС-4	28 430	—	33 214	—	37 461	—
Болгария	2722	25 708	2839	30 375	5234	32 227
Чехия	9084	19 346	10944	22 270	15 727	21 734
Эстония	4842	23 588	7261	25 953	12 436	25 025
Венгрия	7250	21 180	8905	24 309	12 410	25 051
Латвия	3490	24 940	4814	28 400	10 007	27 454
Литва	4257	24 173	5136	28 078	11 560	25 901
Польша	4671	23 759	6857	26 357	11 622	25 839
Румыния	2955	25 475	3366	29 848	6638	30 823
Словакия	5366	23 064	7104	26 110	12 855	24 606
Словения	11 274	17 156	15 311	17 903	19 578	17 883
Португалия	14 696	13 734	18 336	14 878	18 768	18 693
Греция	15 685	12 745	19 306	13 908	18 158	19 303

*Источник:* рассчитано по данным электронной базы ЮНКТАД. URL: <http://unctadstat.unctad.org/>

Примечание: ЕС-4 — Германия, Франция, Великобритания и Италия. Их показатель ВВП на душу населения рассчитан как среднее арифметическое четырех показателей. В графе «Разница» показана разность от вычитания абсолютного показателя ЕС-4 и показателя душевого дохода конкретной страны.

(с доходом 18 тыс. долл.), надо быть уверенным, что цены в Португалии в полтора раза выше, чем в трех названных странах. Но это не очевидно. Цены на местные сельхозпродукты, аренду жилья и общественный транспорт действительно могут быть ниже. На импортные товары — едва ли, включая энергоносители. То же касается необходимых для современной жизни товаров и услуг с международной (или почти единой в рамках ЕС) ценой: компьютеров и программного обеспечения, лекарств и медицинских услуг, авиабилетов, туристических поездок, обучения в западных университетах, изданных за рубежом книг.

При нынешних нулевых темпах инфляции в зоне евро выравнивание уровней жизни во всем ЕС за счет относительного снижения цен в странах ЦВЕ почти невозможно — тогда там пришлось бы снижать зарплату, что привело бы к падению спроса и уровня жизни. Существует и другой путь — снижение курса национальных валют стран ЦВЕ по отношению к евро, то есть валютный демпинг. Такая возможность сохраняется у Польши, Венгрии и Чехии, которые пока не имеют планов вступления в зону евро. Три балтийские республики, а также Словакия и Словения стали членами ЭВС. Что касается беднейших Болгарии и Румынии, то они не только

рассматривают возможность перехода на евро, но и ведут соответствующие консультации с Европейским центральным банком (ЕЦБ). На наш взгляд, подобный шаг имел бы крайне негативные последствия как для экономики рассматриваемых государств, так и в целом для экономической политики Евросоюза и денежно-кредитной политики ЕЦБ. Их поле для маневра сократилось бы при одновременном возрастании риска асимметричных шоков.

В целом итоги экономической конвергенции стран ЦВЕ с основным составом ЕС нельзя оценить однозначно положительно. По данным Евростата, процесс конвергенции идет, пусть и медленно: относительно бедные страны постепенно подтягиваются к среднему по ЕС уровню. Чтобы считать этот вывод полностью достоверным, нужна кропотливая работа по оценке методов подсчета паритетов покупательной способности валют стран ЦВЕ и их ценовой динамики. Определенный вклад в формирование позитивной оценки вносит начавшееся в 2008 г. снижение курса чешской кроны, венгерского форинта, румынского лея и польского злотого. По данным ЮНКТАД о номинальном душевом доходе, абсолютный разрыв между странами ЦВЕ и крупнейшими государствами ЕС сохраняется, уменьшается лишь его относительная величина.

Если экстраполировать динамику последнего десятилетия на период до 2030 г., то, по данным Евростата, при использовании логарифмической линии тренда<sup>10</sup>, Болгария к этому времени может иметь душевой доход, равный 53 % от среднего по ЕС-28. Для Румынии (по той же методологии) показатель составит 64 %, для Венгрии — 67 %, для Польши — 73 % и для Чехии — 87 %.

Линейная экстраполяция данных ЮНКТАД за период с 1993 г. дает следующие ожидаемые показатели номинального душевого ВВП в 2030 г. (в ценах 2005 г.): Чехия — 21 тыс. долл.; Венгрия и Польша — примерно по 17 тыс. долл., Румыния и Болгария — около 7 тыс. долл. Логарифмическая линия тренда душевого дохода в четырех крупнейших странах ЕС выводит нас в 2030 г. на отметку в 37 тыс. долл., а линейная — на 44 тыс. долл. Следовательно, относительный душевой ВВП в Чехии может повыситься с нынешних 40,5 % до 48–57 %. Венгрия и Польша с нынешних 33 и 31 % могут подняться до 38–46 %. При линейной динамике роста номинального душевого ВВП в четверке сильнейших стран (Германии, Франции, Великобритании и Италии) Болгария и Румыния останутся на нынешних отметках

---

<sup>10</sup> Применение логарифмической линии тренда обосновывается тем, что показатель рассчитан от среднего по ЕС-28, следовательно, по мере приближения к этой отметке темп сближения будет замедляться.

в 14 и 16 % соответственно, а при замедленной динамике четырех ведущих экономик ЕС они поднимутся примерно до 19 %. Другими словами, страны ЦВЕ в лучшем случае будут в два раза отставать от ЕС-4, а в худшем — в три раза. Для беднейших Болгарии и Румынии высока вероятность того, что нынешний шести-семикратный разрыв сократится до пятикратного и законсервируется на этом уровне.

### **Факторы роста в различных группах стран**

Все теории роста магистрального направления экономической науки отводят значимую роль человеческому капиталу и технологиям. На этом основании в данной работе будет прослежена связь между качеством рабочей силы и инвестициями в НИОКР в различных группах стран современного Евросоюза.

Аналізу подверглись все страны ЕС, кроме Люксембурга, Мальты и Кипра, показатели которых ввиду малочисленного населения (до 1 млн человек) по своей структуре могут заметно отличаться от показателей других стран. Уравнения парной регрессии составлялись с использованием данных Евростата о душевом ВВП в текущих ценах по итогам 2014 г. При этом страны делились на четыре условные группы: «запад», «восток», «богатые» и «бедные». К условному «западу» отнесено 14 государств, уже находившихся в ЕС во время его расширения на восток, а именно: Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Франция и Швеция. Группу под названием «восток» составили 11 государств, которые вошли в ЕС в 2004 г. и позже, а именно: Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Румыния, Чехия, Хорватия и Эстония.

Группа с условным названием «богатые» охватила государства с душевым доходом более 20 тыс. евро. Сюда попали все страны «запада», кроме Греции и Португалии. Соответственно, группа с условным названием «бедные» состоит из всех стран «востока» и названных Греции и Португалии. С методологической точки зрения деление на «богатые» и «бедные» представляется обоснованным уже потому, что пролегающая между ними граница довольно широка. В группе обеспеченных стран наименьший душевой ВВП имеет Испания — 22,4 тыс. евро; в группе наименее обеспеченных стран самый высокий душевой ВВП отмечается у Словении — 18,1 тыс. евро. Разница между ними составляет более 4 тыс. евро. Хотя такой же и даже несколько больший промежуток отделяет душевой показатель Италии от Франции, а Испании — от Италии, нам представляется более правомерным отнести Испанию и Италию к группе «богатых» стран ЕС, нежели к группе «бедных».

**Уровень образования.** Для выявления связи между уровнем образования и душевым доходом мы воспользовались данными Евростата о доле лиц с законченным средним образованием в возрастной группе от 25 до 64 лет. Самые высокие показатели (свыше 90 %) имеют: Чехия, Эстония, Литва, Польша и Словакия. Следующая группа (с показателем от 80 до 89 %) включает Германию, Болгарию, Хорватию, Латвию, Венгрию, Австрию, Словению, Финляндию, Данию и Швецию. Показатель в диапазоне от 70 до 79 % демонстрируют Великобритания, Ирландия, Бельгия, Франция, Нидерланды и Румыния. В Греции среднее образование имеют 68 % лиц указанных возрастов, в Испании и Италии — около 60 %, а в Португалии — 43 %.

Данные по всем странам Евросоюза не выявили никакой зависимости между двумя показателями, что противоречит ожиданиям и здравому смыслу. Линейная линия тренда оказалась почти горизонтальной с небольшим наклоном вниз при минимальном коэффициенте детерминации (см. табл. 1.4).

Объяснить странный факт удалось после разбивки данных по группам стран. В группе «запад» обнаружилась высокая зависимость между уровнем образования и душевым доходом, что соответствует общепринятому тезису об увеличении доходов по мере роста качества рабочей силы. С повышением в стране на один процентный пункт доли людей с законченным средним образованием ее средний душевой доход увеличивается на 599 евро в год. Достаточно надежная, но несколько менее выраженная зависимость двух показателей проявилась и в группе «богатых» стран. То есть удаление Греции и Португалии не повлияло на исследуемую детерминанту. Зато в группах с условным названием «восток» и «бедные» не удалось установить зависимости между двумя переменными. В первом случае мы имеем дело с низким (менее 50 %) коэффициентом детерминации, а во втором — с отрицательным наклоном линии тренда и ничтожным коэффициентом детерминации (см. рис. 1.1, табл. 1.4).

Полученные результаты следует трактовать с осторожностью. Для их подтверждения или опровержения требуется проведение более широких по охвату данных исследований, в том числе в динамике по годам. Тем не менее уже сейчас можно сделать предварительные оценки и выдвинуть предположения, позволяющие определить направления дальнейших поисков.

Первое такое суждение состоит в том, что довольно высокий уровень образования в странах ЦВЕ, который во многом является наследием плановой экономики, не приводит к адекватному повышению доходов трудящихся. Их заработные платы отстают от западноевропейских. Причина едва ли коренится в разнице между качеством школьного образования на востоке и на западе Европы (что характерно для ряда направлений

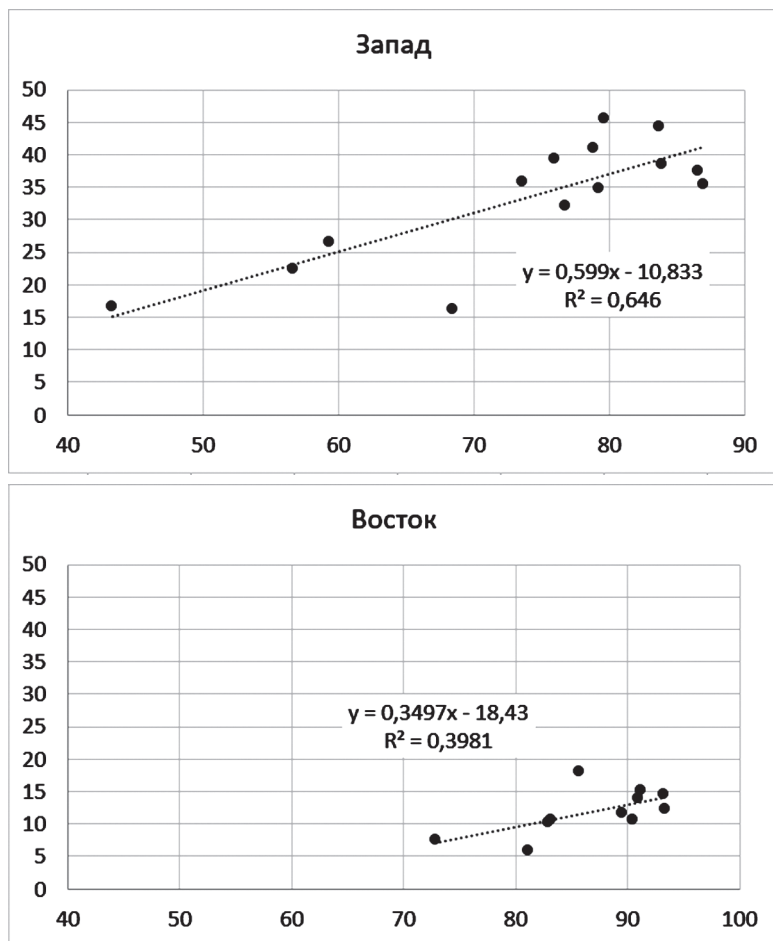


Рисунок 1.1. Зависимость душевого ВВП от доли лиц с законченным средним образованием в возрасте от 25 до 64 лет в странах ЕС в 2014 г.

*Источник:* подсчитано по данным Евростата. <http://ec.europa.eu/eurostat> (Дата обращения 20.07.2017)

Примечание: по оси ординат отложен душевой доход в тыс. евро, по оси абсцисс — доля лиц с законченным средним образованием в избранной возрастной группе.

университетского образования). Значит, дело в низкой конкурентоспособности местных предприятий и, возможно, в сознательной политике западноевропейских ТНК, пользующихся относительно дешевой рабочей силой в новых странах ЕС.

Второе наблюдение имеет более общий характер. Установленный факт отсутствия связи между уровнем школьного образования и душевым доходом в восточных странах ЕС при наличии такой связи в Западной Европе указывает на качественную неоднородность социально-экономического

Таблица 1.4

**Зависимость душевого дохода от некоторых факторов роста в странах ЕС в 2014 г., согласно уравнению парной регрессии  $y = bx + a$**

	<b>b</b>	<b>a</b>	<b>R<sup>2</sup></b>
Доля лиц со законченным средним образованием в возрасте от 25 до 64 лет			
Все страны ЕС	-0,905	31,096	0,007
«Запад»	0,599	-10,833	0,646
«Богатые»	0,5386	-5,1737	0,6013
«Восток»	0,3497	-18,43	0,3981
«Бедные»	-0,0446	16,265	0,0294
Общие расходы на НИОКР, доля в ВВП			
Все страны ЕС	11,152	4,6427	0,6764
«Запад»	9,0828	13,316	0,7585
«Богатые»	7,5805	17,737	0,7601
«Восток»	4,2443	69 896	0,6648
«Бедные»	3,9936	80 274	0,4749
Коммерческие расходы на НИОКР, доля в ВВП			
Все страны ЕС	14,614	8,1009	0,6654
«Запад»	12,148	16,047	0,7457
«Богатые»	9,1867	21,553	0,6261
«Восток»	4,4553	9,1063	0,4841
«Бедные»	3,8963	10,258	0,2997

Источник: подсчитано по данным Евростата. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat> (Дата обращения 20.07.2017)

Примечание: во всех случаях функцией является душевой доход, аргументом — уровень образования или расходы на НИОКР.

пространства Евросоюза. Вероятно, что и в других случаях закономерности, характерные для стран со зрелой рыночной экономикой, не проявляются в странах, недавно перешедших к рынку. То есть, несмотря на соблюдение институциональных условий, страны ЦВЕ имеют иную логику хозяйственного развития, нежели их западные соседи. В таком случае наличие структурных диспропорций может существенно затруднять проведение общей экономической политики ЕС. Если она будет исходить из нужд западноевропейских членов (а это логично и целесообразно, поскольку они являются главной экономической и политической силой объединения), то ее меры могут оказываться бесполезными или даже вредными для государств ЦВЕ.

**Расходы на технологии.** Чтобы охарактеризовать связь между технологическим развитием и уровнем благосостояния, были построены три парные регрессии. Душевой доход сравнивался с долей в ВВП общих, коммерческих и государственных вложений в НИОКР. Во всех случаях использовались последние доступные данные Евростата. Добавим, что Евростат выделяет четыре источника финансирования НИОКР: коммерческий сектор

(business enterprise sector), государственный сектор, сектор высшего образования, частный некоммерческий сектор и зарубежные инвестиции. Первые два сектора дают, как правило, до трех четвертей всех вложений.

Самая высокая доля общих расходов на НИОКР в ВВП (свыше 3 %) отмечается в Дании, Швеции и Финляндии. Далее с показателем от 2 до 3 % следуют: Германия, Австрия, Словения, Бельгия и Франция. В Великобритании, Нидерландах, Чехии, Испании, Эстонии, Италии, Венгрии и Португалии показатель находится в пределах от 1 до 2 %. Примерно половина стран ЦВЕ, а также Греция инвестируют в НИОКР менее 1 % ВВП. Данные по Ирландии недоступны.

Уравнения парной регрессии показали высокую зависимость душевого ВВП от доли общих расходов на НИОКР в ВВП как по всему Евросоюзу, так и по трем выделенным группам. Этот результат хорошо согласуется с положениями теорий роста о том, что вложения в технологии напрямую влияют на уровень благосостояния. В странах Западной Европы прирост на 1 процентный пункт доли расходов на НИОКР повышает душевой ВВП на 9,1 тыс. евро; в относительно богатых странах он добавляет 7,5 тыс. евро, а в странах ЦВЕ — 4,2 тыс. евро. В группе с условным названием «бедные» зависимость не проявилась: коэффициент детерминации здесь равен 0,47 (см. табл. 1.4). Обращает на себя внимание тот факт, что одинаковый прирост технологических инвестиций дает разный прирост душевого ВВП: в старых странах ЕС он оказывается вдвое выше, чем в новых. Данный результат можно трактовать как тревожный и даже негативный сигнал для стран ЦВЕ и их экономической политики.

Сравнение доли коммерческих затрат на НИОКР с душевым ВВП выявило достаточно высокое влияние первой переменной на вторую. По всему ЕС коэффициент детерминации составляет почти 0,67, а по странам условного «запада» его величина еще больше — 0,75. Надежная связь обнаружилась и в группе относительно богатых стран: 63 % прироста душевого дохода объясняется приростом значимости коммерческих НИОКР в национальной экономике (см. табл. 1.4).

Однако в остальной части ЕС такой зависимости не проявилось: в группе «восток» коэффициент детерминации составляет 0,48, а в группе «бедные» он равен 0,3. Таким образом, если в группе западноевропейских стран существует явно выраженная зависимость между долей коммерческих НИОКР в ВВП и душевым доходом, то в группе восточноевропейских стран она отсутствует. Эти результаты аналогичны тем, которые получены при исследовании воздействия уровня образования на душевой ВВП, что является новым аргументом, подтверждающим качественную неоднородность экономического пространства современного Евросоюза.



При попытке установить связь между долей государственных расходов на НИОКР и душевым доходом во всех пяти случаях (весь ЕС и четыре названные группы) был получен отрицательный результат. Коэффициенты детерминации всюду составили менее 0,25. То есть переменные данной пары не влияют друг на друга. По этой причине полученные данные не были занесены в табл. 1.4.

Рассматривая коэффициенты детерминации по трем исследованным парам показателей, нельзя не обратить внимание на следующую характеристику. В каждом из трех случаев коэффициенты детерминации в группе «запад» оказались выше, чем в целом по Евросоюзу и даже в группе относительно богатых стран. Аналогичным образом коэффициенты детерминации в группе относительно бедных стран получились ниже, чем в группе стран ЦВЕ. Сделанная выборка слишком мала для того, чтобы делать далеко идущие выводы. Тем не менее полученные результаты наводят на мысль, что группа западных стран в ЕС более органична по своему составу, чем группа «богатых» стран, тогда как группа «бедных» стран (куда вошли государства со зрелыми и с нарождающимися рынками) представляет собой разрозненный, лишенный внутренней логики конгломерат.

\* \* \*

Современная теория выделяет пять главных факторов долгосрочного экономического роста. Однако она не учитывает такого важного фактора, как организация производственного процесса. Организационное построение компаний, методы управления хозяйственной деятельностью на микроуровне оказывают существенное влияние на показатели той или иной отрасли, а также всей национальной экономики. Когда страны ЦВЕ готовились к вступлению в ЕС, предполагалось, что на их рынки придут западные транснациональные компании и принесут свои лучшие управленческие практики. Механизмы распространения таких практик на остальные сегменты экономики не обсуждались, как не ставилась и проблема их адаптации к национальной культуре и деловой среде.

Из рассматриваемых унифицированной моделью роста пяти главных факторов хозяйственного развития при вступлении стран ЦВЕ в ЕС упор был сделан только на один фактор, а именно — на институты рынка, к которым добавлялись приватизация и либерализация. Другие четыре фактора, включая технологии и человеческий капитал, практически не учитывались органами Евросоюза. О качестве человеческого капитала в странах-кандидатах делались оптимистичные оценки, выводимые из высокого уровня образованности рабочей силы.

Проведенное исследование показало, что итоги конвергенции душевого дохода новых членов с основным составом Евросоюза не дают оснований

для однозначных положительных выводов. Темп сближения западной и восточной частей ЕС невелик. Создавая возможность для относительной конвергенции, выраженной в процентах, он не обеспечивает сокращения абсолютного разрыва, выраженного в денежных единицах.

Исследование воздействия некоторых факторов роста на душевой доход в странах ЦВЕ при помощи уравнений парной регрессии выявило значимую детерминанту — долю расходов на НИОКР в ВВП. Однако ее воздействие на уровень благосостояния в странах ЦВЕ вдвое меньше, чем в западноевропейских государствах ЕС. В отличие от них, бывшие страны с плановой экономикой не демонстрируют надежной связи между уровнем образования и долей коммерческих НИОКР в ВВП, с одной стороны, и душевыми доходами — с другой.

Данный факт свидетельствует не только о качественной разнородности социально-экономического пространства ЕС, но и о том, что методы стимулирования экономического роста в промышленно развитых странах не работают или работают с гораздо меньшей отдачей в странах догоняющего развития. Вместе с тем предметом магистрального направления экономической мысли является некая абстрактная экономика, не находящаяся в зависимости от более сильного партнера. То есть экономическая наука решает проблемы развитых экономик и игнорирует вызовы догоняющих хозяйств. Как следствие, оздоровление последних оказывается в полной зависимости от мастерства и гражданской ответственности их национальных правительств. В случае с государствами ЦВЕ вырабатываемая органами Евросоюза общая экономическая политика базируется на унифицированном (хотя и адаптированном в некоторых случаях к национальным реальностям) подходе, что не позволяет ставить и успешно решать проблему сближения уровней душевого дохода. Таким образом, влияние региональной интеграции на конвергенцию на практике оказывается более слабым, чем предполагалось при расширении ЕС на восток.

## **Глава 2. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПОИСКИ**

Этапы политического, экономического и социального развития современного общества настолько взаимосвязаны и взаимообусловлены, что не могут рассматриваться изолированно друг от друга. Каждая ступень открывает новые возможности и перспективы. Одновременно проявляются новые проблемы, трудности и риски. Европейские цивилизационные ценности

всегда считались образцом внимания и уважения к человеку, верности гуманистическим идеалам и традициям, накопленным веками. Именно они служили основой для сплочения народов Европы в трудные периоды истории и для обеспечения поступательного социально-экономического развития.

Опираясь на эти ценности, европейцы не раз демонстрировали способность к восприятию нового, к трансформации общества в соответствии с вызовами времени. Это позволило им обеспечить более чем полувековое успешное и безопасное развитие, создать качественно новую форму объединения государств — Европейский союз. С самого начала процесса европейской интеграции (50-е гг. прошлого века) ее «отцы-основатели» стремились к воплощению в жизнь социально-ориентированной модели развития общества, способной гарантировать его устойчивое экономическое и политическое развитие. Несмотря на определенные различия между странами, все они декларировали приверженность европейским гуманистическим ценностям, интересам и правам человека.

Форма организации Западной Европы, предложенная Ж. Монне и Р. Шуманом — в виде Сообщества на основе интеграции, вполне себя оправдала. Три «славных десятилетия» — 1950—1980 гг. — привели к весомым экономическим успехам и серьезным социальным достижениям. Под давлением выступившего в послевоенные годы единым фронтом международного рабочего движения правящие круги пошли на определенные уступки, однако постарались представить достаточно высокий уровень жизни как неотъемлемую характеристику «цивилизованного капитализма». Немаловажную роль сыграла международная обстановка, когда каждая из сложившихся на континенте политических систем стремилась доказать свою жизнеспособность и привлекательность. Модель развития, предложенная Западом, должна была еще раз продемонстрировать преимущества капитализма над социализмом.

Это был продуманный стратегический выбор. Последовательность проведения такого курса привела к несомненному положительному результату. Хотя экономические и особенно социальные достижения были в значительной степени плодом борьбы массовых организаций трудящихся, фактом стало то, что большинство населения воспользовалось этими достижениями. Когда речь шла об уровне жизни населения, к среднему классу причисляли себя две трети европейцев. И неудивительно, ведь в среднем 30 % ВВП Сообщества тратилось на социальные нужды.

Таким образом, развитие европейской интеграции во второй половине XX в. шло динамично. Однако новый век кардинально изменил картину.

Глобальное мировое пространство и региональное (европейское), как его неотъемлемую часть, потрясла серия кризисов: институциональный (2005–2009 г.), финансово-экономический (2008–2010 г.), текущие кризисы государственных долгов, дестабилизация еврозоны, экономическая стагнация (с 2012 г.). Все эти кризисы являются многоплановыми и затрагивают различные сферы жизни общества. Решать порожденные ими проблемы предстоит комплексно. Преодоление их последствий и обеспечение дальнейшего развития интеграции стали первоочередной задачей Европейского союза во втором десятилетии XXI в.

Особенность текущего периода состоит в том, что все явственнее просматриваются социальная и политическая составляющие каждого из направлений развития общества, и именно в эту сторону сдвигаются акценты деятельности движущих сил интеграции. Взрывоопасная международная обстановка и межгосударственные конфликты влекут за собой обострение вопросов безопасности населения, в том числе и социальной. Миграционный коллапс и крах мультикультурализма также вносят свою лепту в осложнение экономической и политической обстановки.

Социальное измерение формируется с помощью социальной политики, реализуемой каждым государством в зависимости от уровня его социально-экономического развития, национальных интересов и положения на международной арене. При этом нельзя не учитывать тенденций развития глобальных процессов, по которым объективно вынужден жить современный мир. Еще 24-я специальная сессия Генеральной ассамблеи ООН по социальным вопросам (Женева, 2000 г.) поставила целью дать импульс новым инициативам, которые позволили бы встроить вопросы социальной справедливости в глобальную финансовую систему<sup>11</sup>. От процесса глобализации невозможно изолироваться, как невозможно противостоять ему. Перестройка системы международных отношений вследствие окончания холодной войны и блоковой конфронтации привела к феномену распространения «глобализации» на политические процессы и социальные взаимосвязи. Так, например, Дж. Сорос отмечает, что сейчас правомерно говорить о глобализации информации, «возрастающей мобильности и коммерциализации идей»<sup>12</sup>.

Текущий этап насыщен сложными моментами, связанными с необходимостью выхода из системных кризисов, с преодолением социальной

---

<sup>11</sup> United Nations General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development and Further Initiatives. Geneva, Switzerland, 2000.

<sup>12</sup> *Soros G.* George Soros on Globalization. Oxford: Public Affairs Ltd, 2002.

нестабильности и межгосударственных разногласий, усугубляемых противоречиями политическими. Общество, переживающее многоаспектный кризис, неизбежно сталкивается с сопутствующими ему негативными социальными последствиями. Проблемы экономического порядка порождают социальную дестабилизацию, обостряют отношения между основными социальными партнерами: государством, бизнесом и гражданским обществом. Между тем для выведения стран из кризиса и преодоления его последствий необходимо работать сообща. Ведь ущерб был нанесен практически всем слоям общества, различным социальным и профессиональным группам. Неудивительно, что социальная политика становится предметом всеобщего интереса, в том числе и политических сил. Стоит сравнить предвыборные программы политических партий. Их социальная составляющая фактически идентична для правых, левых, центристов. Это и понятно: ведь социальные проблемы в той или иной степени затрагивают каждого. Другое дело, что они по-разному относятся к социальной политике, ставят перед собой разные цели и обладают разными возможностями для их достижения. Приходится констатировать, что поведение политических партий вместо того, чтобы выступать объединительным фактором, привело к развалу партийно-политических систем Европы. Крайне правые и националисты потеснили классические партии. И не случайно фактом стал кризис политического доверия.

Предвыборная борьба наполнена протестными выступлениями и популизмом. Как образно заметил французский философ А. Глюксман в интервью журналу «Шпигель»: «Сегодняшние европейские лидеры думают и действуют в ритме графиков выборов и опросов общественного мнения»<sup>13</sup>.

Любые преобразования и реформы реализуются через политическую волю руководителей. Именно от них зависит плодотворное управление, координация действий, баланс взаимоотношений всех акторов социально-экономического развития. Не потеряли актуальности сформулированные Ж. Монне идеи, которые в свое время проложили европейской интеграции путь к успеху. На первое место он ставил наличие стратегической политической воли как инструмента сохранения мира и социальной стабильности. Опорой должны оставаться эффективные экономические средства. При этом само собой подразумевались равноправие государств-членов и возможность для них строить социальную политику в рамках модели, наиболее отвечающей интересам населения страны.

---

<sup>13</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.globalchange.com/futureurope.html> (Дата обращения: 12.08.2017).

## Социальное измерение европейской интеграции

На фоне сложной политической конъюнктуры и переключения внимания ряда стран на свои краткосрочные национальные интересы негативные последствия системных кризисов привели к нарастанию недовольства и увеличению числа открытых социальных конфликтов практически во всех регионах ЕС. Дуга нестабильности, опоясавшая юг Европы, распространяется и на другие регионы. Арабские события и миграционный коллапс мощно вмешались в ход европейской интеграции. Констатируя, что внешнеполитические приоритеты стран ЕС неодинаковы в своем подходе к конкретным событиям на мировой политической арене, ученые ИМЭМО РАН подчеркивают: «...подчас они расходятся и даже занимают полярные позиции»<sup>14</sup>. И, судя по всему, социальная дестабилизация в ближайшие годы будет нарастать. Так, прилив неконтролируемой рабочей силы на рынок труда, приносимый волнами мигрантов, не только предоставляет европейским предприятиям возможность заполнить рабочие места, но и служит причиной разбалансированности рынка труда, порождает глубокие социально-этнические разломы, питает безработицу, угрожает через несколько лет привести к банкротству пенсионных систем. Вырисовывается противостояние трех потоков мигрантов: беженцы, трудовые мигранты (внутренние и внешние) и титульное население. Столкновение их интересов приводит к нарушению социального баланса, ведет к обострению отношений между разными уровнями европейской власти. Под вопросом оказываются основные принципы взаимоотношений: субсидиарность и социальное сплочение.

Стремление руководства ЕС к увеличению своих полномочий, в частности через переход к стратегическому планированию, его требования подчинения государств-членов общеевропейскому праву и выполнения обязательств перед Сообществом нередко приводят к росту протестных настроений и потере доверия. Конфликт интересов ЕС и отдельных государств-членов объясняется и тем, что, с одной стороны, ситуация требует единого руководства и компромиссов, а с другой — социальная политика остается в национальной компетенции. Усугубляет ситуацию и ряд внешнеполитических демаршей ЕС. Государства-члены нередко оценивают их неоднозначно и строят свою национальную политику, не принимая во внимание общеевропейские интересы.

Под угрозой оказывается фундаментальная цель ЕС — формирование социально стабильного общества, гарантирующего достойный уровень

---

<sup>14</sup> Европейский союз в поисках глобальной политики. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 584.

и качество жизни населения, а также создание конкурентоспособной экономики, опирающейся на новейшие достижения науки и техники и способной обеспечить себя квалифицированной рабочей силой.

XXI в. высветил целый комплекс проблем, которые требуют общих незамедлительных решений. К ним относятся выработка стратегии в области миграционной политики, выравнивание ситуации в еврозоне, рациональное использование энергоресурсов, защита окружающей среды, регулирование рынка труда и многое другое. Но нельзя не признать, что, осознавая важность этих проблем и необходимость их решения, Европа оказалась еще и перед неотвратимостью борьбы против международного терроризма и его проявлений на своей территории. Визит германского канцлера А. Меркель весной 2017 г. в Россию и переговоры с президентом В. В. Путиным обозначили стремление к объединению сил против общего врага, несмотря на несовпадение позиций по ряду других внешнеполитических вопросов.

Серия терактов, прокатившихся по Европе, показала уязвимость прежнего порядка вещей. Европейская демократия вынуждена отказываться от своих постулатов о свободе, толерантности и пр., признать, что демократия предполагает ограничения в четких правовых рамках. Использование военных сил и полиции, устройство лагерей, возведение стен и другие меры по изоляции прибывающих мигрантов вызваны стремлением обеспечить безопасность своих граждан, сохранить социальную стабильность в обществе. Европейцы оказались перед лицом цивилизационного выбора. К ним пришла агрессивная цивилизация, навязывающая свой образ жизни. Неудивительно, что выработка механизма ограничения миграции стала одной из приоритетных задач для ЕС. Этому был посвящен саммит, состоявшийся на Мальте (март 2015 г.)<sup>15</sup>. Участники отметили продолжающийся прилив иммигрантов на территорию Евросоюза и отсутствие стратегии для решения их проблем. Было принято постановление о создании специального фонда (1800 млн евро), предназначенного для того, чтобы совместно с африканскими странами решать проблемы мигрантов, вернувшихся на родину (профессиональное обучение, создание возможностей для получения доходов и пр.). Но первые же попытки организовать и координировать действия стран-партнеров натолкнулись на коррупцию при использовании ресурсов фонда и нецелевую их растрату.

Правомерно утверждать, что такая ситуация предполагает не просто корректировку прежней политики, но кардинальную смену вектора социально-экономического развития и политического курса Европейского

---

<sup>15</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: [www.bbc.com.2015/11/151/1115 floor\\_Malta\\_eu\\_migrants\\_summit](http://www.bbc.com/2015/11/151/1115_floor_Malta_eu_migrants_summit) (Дата обращения: 20.11.2015).

союза. Другими словами, налицо потребность в разработке или конструировании моделей развития, которые предоставляли бы человеку больше возможностей для достойной жизни, обеспечивая его безопасность.

В этой ситуации государства, как и надгосударственные объединения, для стабилизации положения и движения вперед разрабатывают схемы развития или модели в соответствии со своими запросами и возможностями, традициями и нормами. Уже отмечалось усиление внимания к социальному измерению и социальной политике как инструменту его совершенствования и обустройства. Не следует забывать, что термин «социальный» означает еще и «общественный», то есть несет более широкое содержание. Это не только социальная защита и социальное обеспечение населения, поддержка обездоленных, пенсионеров и прочие вопросы жизнеобеспечения людей. Данное понятие означает, что речь идет о проблемах, без решения которых невозможно развитие общества, совершенствование его социальной структуры, функционирование институтов власти, включая государство и политические партии.

Социальная политика сегодня призвана активно проявлять себя в самых разных сферах жизни общества, налаживать взаимоотношения различных его групп и слоев, поддерживать социальный баланс, заниматься проблемами социального партнерства, образования и качества жизни, вносить вклад в совершенствование социальной структуры общества, а также, что приобрело особое значение в последнее время, в обеспечение безопасности.

Нынешний этап развития Европы диктует не только новую модель взаимодействия экономической и социальной политики, но и выводит на передний план факторы экономического развития, связанные с человеческим потенциалом. Любое решение должно рассматриваться с точки зрения его цены для человека и общества в целом.

Возрастание роли человеческого фактора стало особенностью инновационной модели развития. И это неудивительно: 2/3 общественного богатства развитых стран — это человеческий капитал. Именно поэтому инвестиции в человеческий капитал должны рассматриваться как ключевой фактор экономической динамики и повышения конкурентоспособности национальных экономик. Это означает, что политическая и социальная сферы перестают быть просто бюджетным обременением, а призваны играть активную роль и обеспечивать дополнительный потенциал экономического роста и политического участия. Однако параллельно с осознанием своей значимости человеческий потенциал и выразитель его интересов — гражданское общество — претендуют на соответствующее место в обществе, на новое качество жизни. И если ранее для характеристики общества решающим индикатором был ВВП, то есть экономический показатель,



то теперь пришло понимание необходимости более объемных параметров оценки качества жизни. Наблюдается смещение акцентов с индивидуального на общественное потребление (безопасность жизни, качественные социальные услуги, окружающая среда и т. д.). Появление в научной литературе терминов, отражающих вызовы времени: социальные инновации, социальная интеграция, социальная экология, социальное качество жизни — свидетельство тому.

С помощью новой социальной политики Евросоюзу предстоит справиться с непростой задачей — способствовать развитию социальной интеграции и довести ее уровень до уровня интеграции экономической. Социальное измерение европейской интеграции всегда отставало от других ее направлений, хотя важность этого аспекта интеграции и тесная связь с экономикой и политикой подчеркивается по всех официальных документах.

Последние два десятилетия были трудными для современного мира. Вокруг внутренней и внешней политики отдельных государств-членов и ЕС в целом не стихают дискуссии и ожесточенные споры. Оценки их стратегий и текущих действий зачастую бывают диаметрально противоположными как со стороны внешних партнеров, так и внутренней оппозиции.

Это вполне объяснимо при наличии разных национальных интересов, различных позиций правящей элиты, неодинакового уровня социально-экономического развития. Сохранить в сегодняшнем нестабильном мире образ Европы как региона, наиболее благоприятного для проживания, обладающего прочной экономической базой и обеспечивающего надежную социальную защиту населения, — жизненно важно для Евросоюза.

Однако последствия кризисов прошлого десятилетия стали путями для социального развития Евросоюза. Результаты политики «жесткой экономии», решение о которой в свое время было принято единогласно, для населения оказались катастрофическими. Социальные права и завоевания, которыми так гордился Запад, были заметно урезаны. Причем было сделано все, чтобы они «не сильно обременяли ни бизнес, ни государственную власть»<sup>16</sup>.

В сложной сегодняшней ситуации руководство ЕС вынуждено искать пути, которые позволят не только сохранить свои достижения и плодотворно использовать «*aquis communautaires*», но и активно внедрять инновации, способствующие поступательному развитию европейской интеграции.

---

<sup>16</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/o/ad145c96-c10c-11-e5-9fdb> (Дата обращения: 12.08.2017).

Однако столкновение центробежных и центростремительных интересов внутри ЕС, а также половинчатые, а порой и ошибочные меры, предпринимаемые институтами Евросоюза, привели к появлению социальных дисбалансов на многих направлениях и показали неспособность существующих механизмов управления эффективно работать в новых условиях. Различие интересов государств-членов заставляет искать возможности их удовлетворения помимо рамок общеевропейских институтов, например путем двусторонних контактов. По мнению российского политолога Ф. Лукьянова: «Трезво взглянуть в будущее не позволяет погруженность в прошлое. В случае Евросоюза — это упоение прежними успехами, своего рода самогипноз, имеющий целью внушить самим себе убежденность в том, что если европейская интеграция преодолевала периоды застоя в прошлом, то сможет делать это и в будущем. Иными словами, ЕС исходит из ощущения феноменальной успешности интеграционного процесса во второй половине XX столетия, экстраполируя этот успех и на новый век»<sup>17</sup>.

Тем не менее попытки корректировать свою политику и совершенствовать механизм управления налицо. Признавая цементирующим фактором европейские цивилизационные ценности и соблюдение сформулированных при создании Сообщества правил (обеспечение мира и социальной стабильности, опора на эффективную экономику, равноправие государств-членов, стратегическая политическая воля), институты Европейского союза работают над исправлением собственных ошибок и внедрением новых форм и моделей развития. Вызовы времени настойчиво проникают в их тактические действия и разработку стратегических направлений.

## **Поиски путей к социальной интеграции**

Европейский союз делает шаги к переходу на стратегическое планирование как в экономической, так и в социальной сфере.

Проблема занятости, не теряющая своей актуальности, привела к появлению в 1990-х гг. Люксембургской стратегии занятости, в рамках которой действуют государства-члены, представляя ежегодные национальные планы и отчеты в руководящие структуры ЕС. Регулярно проводимые социальные форумы подводят итоги и координируют работу национальных

---

<sup>17</sup> Лукьянов Ф.А. Идеология: базовые ценности, общие цели, консолидация, продвижение демократии // Евroatлантическое пространство безопасности / ИМЭМО РАН. М.: Ленанд, 2011. С. 100.

структур. Введено управление по сетевому принципу, позволяющему на разных уровнях — от локального до регионального и международного — регулировать рынок труда. Следует, однако, признать, что пока универсального решения проблемы занятости еще не найдено. Более того, появляются всё новые факторы, влияющие на ее обострение. В частности, иммиграционный коллапс с участием миллионов прибывших вряд ли позволит в ближайшие годы исправить положение.

В процессе передачи на наднациональный уровень решения многих проблем проявилась еще одна тенденция, набирающая силу и размах: формирование единых пространств, которые позволяют на обширных территориях создавать общие системы управления, включая в орбиту своей деятельности новых игроков. Существуют ЭВС, «еврозна», институт европейского гражданства, образовательное, информационное, инновационное пространства, пространство свободы, безопасности и правосудия. Более того, по мнению специалистов: «Развитие пространств стало одним из ключевых направлений деятельности ЕС»<sup>18</sup>.

Так, компьютеризация экономики, появление новых форм труда заставляет задуматься над проблемами уровня занятости, условиях и качестве труда, построения новой системы социальных отношений в обществе, необходимости глубоких реформ в сфере образования, здравоохранения, пересмотра роли НПО на формирующемся пространстве. Особую озабоченность о цене этого процесса для человека и его отношениях с техникой проявляют профсоюзы и другие организации гражданского общества. Европейская конфедерация профсоюзов (ЕКП) опубликовала специальное исследование «Труд в компьютеризированной экономике: преемственность и ломка»<sup>19</sup>.

При поддержке Брюсселя в августе 2016 г. Европейская сеть Мониторинга региональных рынков труда (EN RLMM) в рамках исследовательского проекта провела конференцию, которая рассмотрела возможные последствия компьютеризации экономики для рабочей силы и социальной структуры общества.

Одновременно институты ЕС не отказываются и от прежних, не раз апробированных приемов и способов решения социальных проблем, внося в них необходимые коррективы.

---

<sup>18</sup> Потёмкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза // Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД РФ. М.: Гриф и К, 2011. С. 352.

<sup>19</sup> Valenduc G., Vendramin P. Le travail dans l'économie digitale: continuités et ruptures. Bruxelles: Institut syndical européen, 2016.

## Оцифрованный труд и политика социального партнерства

Опасность для поступательного социального развития проявилась с неожиданной стороны. Помимо сокращения занятой рабочей силы в связи с введением новых компьютерных технологий, под ударом оказались социальные связи, на которые опирались коллективы предприятий и созданные ими НПО, в первую очередь профсоюзы. Раскололась социальная база, питающая социальную и политическую активность трудящихся. Само содержание понятия «труд», его цель и способность воспитывать чувство солидарности и необходимости совместных действий размывается. Индивидуализация труда, даже разобщенность по месту работы, безусловно, требуют выработки новых форм взаимодействия профессиональных и социальных групп. Пока можно наблюдать лишь слабые попытки действий в этом направлении. Они предпринимаются такими организациями, как Европейские советы по труду (ЕСТ), создаваемые в ТНК, Международная ассоциация социального качества (IASQ), Самоорганизующаяся инициатива граждан Европы. Примером могут служить предложения при оценке труда, наряду с продуктивностью, руководствоваться такими критериями, как его качество, мотивированность, комфортность условий<sup>20</sup>.

Социальный диалог на всех уровнях, согласно заявлению Европейской комиссии, «является предпосылкой для функционирования европейской социальной рыночной экономики и решающим для поступательного развития конкурентоспособности и ее продуктивности»<sup>21</sup>.

Институт социального партнерства складывался десятилетиями. Начинаясь он с нижнего уровня — предприятий. Затем, пройдя через отраслевой, национальный уровень, начал проявлять активность на международном. Государство, бизнес-сообщество и организации гражданского общества формально выступают в его рамках как равноправные партнеры и заявляют о намерении эффективно участвовать в социально-экономическом развитии.

Социальное партнерство, являясь важным инструментом не только регулирования трудовых отношений, но и реализации социальной политики в целом, применяется при решении острых социальных проблем, для рационального использования потенциала активных сил общества и изначально строилось на взаимном противостоянии партнеров. В наше время изменились масштаб и содержание его деятельности.

---

<sup>20</sup> Social policy in the European Union: state of play 2015. Brussels, 2015. P. 285.

<sup>21</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_Statement-14-1884\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_Statement-14-1884_fr.htm) (Дата обращения: 12.08.2017).

Социальное партнерство можно определить как форму общественного компромисса для решения общенациональных проблем, все чаще демонстрирующую тенденцию перехода на наднациональный уровень.

Однако процесс такого перехода наталкивается на трудности, связанные с различиями национальных социальных законодательств, стремлением к изоляционизму в наиболее благополучных регионах, амбициозной и порой агрессивной политикой бизнеса. Социальные партнеры, обладая разными политическими и финансовыми возможностями, стараются отстаивать свои интересы или закрепить свое положение. Для достижения такой цели нужен доступ к политической власти. Именно поэтому активные силы стремятся к завоеванию политической власти и к участию во властных структурах, обеспечивая себе поддержку общественного мнения, государственных институтов, распространяя влияние на органы исполнительной власти.

Практика социального партнерства, сложившаяся в ЕС, пользуется поддержкой со стороны его руководящих органов. Соглашения, заключенные на коммунитарном уровне, реализуются по предложению Европейской комиссии и по решению Совета ЕС в соответствии с существующими процедурами и практикой.

К социальному партнерству следует подходить не только как к способу партнеров защищать свои интересы, но и как к возможности консолидировать усилия, направить их на решение задач, жизненно необходимых обществу для его устойчивого развития. Это направление остается одним из самых перспективных в жизни Евросоюза.

Социальными партнерами, определяющими сегодня эффективность этой политики, являются государство, бизнес-сообщество и гражданское общество. Если первое имеет в своем распоряжении административный ресурс, выполняет функции управления и координации, обеспечивает свою деятельность законодательно, то бизнес и финансовые круги (в первую очередь ТНК) обладают материальными и управленческими возможностями для отстаивания собственных интересов и внедрения инноваций. Их вполне справедливо называют «мотором глобализации». Что касается гражданского общества и его организаций, они выполняют задачу популяризации инновационных идей и максимального использования их в своих интересах. Кроме того, гражданское общество все чаще демонстрирует поддержку тех или иных политических сил на разных этапах их деятельности в зависимости от популярности и убедительности их предвыборных лозунгов.

Социальное партнерство и социальный диалог с участием представителей основных социальных и профессиональных групп общества — важные инструменты разработки и претворения в жизнь общеевропейской

социальной политики. Начавшийся процесс соединения социального диалога с политическим открывает новые перспективы.

В XXI в., когда речь идет о социальном партнерстве нового уровня, подразумевается использование новых форм сотрудничества представителей бизнеса и наемных работников, осуществляемое при поддержке государства. Перспектива развития социального партнерства связана со строительством гражданского общества, которое способно влиять на государственную политику.

Деятельность государства имеет стратегическую направленность и рассчитана на обеспечение долгосрочного функционирования при решении проблем как экономического, социального, так и политического порядка. Выступая в качестве одного из социальных партнеров, государство выполняет при этом координирующие и контролирующие функции. Поскольку в его распоряжении находится административный ресурс в виде структур исполнительной власти и соответствующее социальное законодательство, уже оформившееся как самостоятельная часть европейского права, становится понятно, почему роль государства возрастает вопреки стремлениям либералов, а государственное планирование, в том числе и в экономике, становится обычной практикой в ЕС. Борьба между неолиберализмом и неоконсерватизмом, имеющими диаметрально противоположные точки зрения на эту проблему, проявляется наглядно во время предвыборных кампаний на всех уровнях.

Понимая это, Европейский союз создал разветвленный механизм, обладающий полномочиями в социальной сфере<sup>22</sup>.

## Механизм социальной структуры Евросоюза

Важнейшими органами и институтами являются Европейский совет, Совет министров ЕС, Европарламент, Европейская комиссия, Суд ЕС.

Европейский совет — орган высшего политического руководства, который вырабатывает, среди прочего, общие направления и ориентиры развития социальной политики. Совет министров обладает законодательными правами и полномочиями принимать решения. Европейская комиссия наделена правом выступать с законодательными инициативами и осуществлять контрольные функции, как бы концентрируя в себе исполнительную власть. Не случайно ее называют «эмбрионом правительства» ЕС.

---

<sup>22</sup> См. подробнее: *Каргалова М. В., Егорова Е. Н.* Социальное измерение европейской интеграции // МГИМО (У) МИД РФ. М.: Аксиома, 2010. С. 106–138.

Европарламент участвует в выработке европейских законов посредством процедур сотрудничества и совместного решения проблем. Суду ЕС принадлежит право толкования и контроля над применением норм коммуни-тарного права.

Самым крупным и влиятельным наднациональным институтом в соци-альной сфере является Экономический и социальный комитет (ЭСК), в со-став которого входят представители различных социальных и профессио-нальных групп. Этот консультативный орган участвует в подготовке всех документов социальной значимости, представляемых в Европейскую ко-миссию, Европарламент и Европейский совет.

ЭСК был сформирован на основе Римского договора о ЕЭС 1957 г. Его сегодняшний статус определен ст. 257–262 Договора о ЕС. Он при-зван в своих рамках обеспечивать представительство различных категорий и групп общества, адекватное их месту в экономической и социальной жиз-ни. Пользуясь своими полномочиями давать рекомендации и заключения, ЭСК ежегодно в среднем представляет по 120 документов. Он информиру-ет другие структуры ЕС (до принятия ими решений) о позициях и точках зрения разных экономических и социальных категорий общества, имею-щих представителей в его рамках. Именно поэтому он, несмотря на свой консультативный статус, имеет возможность оказывать воздействие на ев-ропейское законодательство и деятельность институтов исполнительной власти и выступать со своими собственными инициативами. Так, инициа-тивное мнение ЭСК послужило основой для подготовки Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества 1989 г. и Хартии основных прав ЕС 2000 г., стратегии «Европа 2020».

Без согласования с Экономическим и социальным комитетом ни Совет, ни Еврокомиссия не принимают соответствующие решения.

Для практического решения задач в социальной области и реализации социальной политики Европейский союз пользуется такими мощными ин-струментами, как Структурные фонды и Инициативные программы. Они имеют четко проработанную структуру и располагают солидными финан-совыми возможностями.

Структурные фонды претерпели целый ряд реформ в связи с развити-ем интеграционного процесса в Европе и расширением Сообщества. Важ-нейшая часть реформ складывалась из мер по упорядочению финансовых вопросов и увеличению объема финансирования фондов из бюджета ЕС. Если в 1958–1988 гг. финансовые ресурсы Структурных фондов составили 58,4 млрд экю, то на 2006–2012 гг. было выделено уже более 200 млрд евро. Бюджет Европейского социального фонда (ЕСФ) в 2014–2020 гг. составит 84 млрд евро, на 10 млрд больше, чем в предыдущий семилетний период.

В настоящее время расходы на Структурные фонды достигают почти 37 % всех бюджетных расходов ЕС<sup>23</sup>. Структурные фонды создавались в рамках Сообщества в разные периоды, и перед каждым из них ставились специфические задачи. Так потрясшие ЕС кризисы сделали необходимым учреждение Фонда восстановления (Recovery Fond). Одним из первых шагов работы председателя КЕС Ж.-К. Юнкера стало создание в 2014 г. Европейского фонда стратегических инвестиций (Fond europeen pour les investissements strategiques — EFSI). Его финансовый ресурс составил 315 млрд евро. 21 млрд был предназначен для подъема экономики в 2015–2017 гг., 240 млрд — для долгосрочных инвестиций и 75 млрд — для помощи мелким и средним предприятиям<sup>24</sup>.

На Инициативные программы выделяется 9 % финансовых ресурсов Европейского союза. Они разрабатываются Комиссией в партнерстве с государствами-членами или профессиональными и общественными объединениями. Акцент при этом делается на решение конкретных задач в той или иной сфере деятельности ЕС и на возможность внесения инноваций в избранную область. Хотя реализация Инициативных программ осуществляется под непосредственным руководством Комиссии, они не всегда носят общезначимый характер и нередко отражают индивидуальные интересы отдельных государств-членов. Особенно если у их представителей есть возможность лоббировать свои интересы в руководящих органах Евросоюза. При использовании Структурных фондов и Инициативных программ институты Сообщества сталкиваются с трудностями, обусловленными несовершенством рабочего механизма. Практическое выделение средств из-за бюрократических процедур регулярно отстает от плана ассигнований. Нечеловеческие затраты и нарушения стали, по заключению контрольных органов, хроническими. Иногда очевидным становится вмешательство политических интересов и предвзятое отношение к подателям предложений. Особенно это заметно, когда речь идет о представителях гражданского общества, в частности профсоюзах. Инициативная программа Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП), содержащая предложения относительно права пользования питьевой водой населения, открытого доступа к водным ресурсам и службам здравоохранения, работающим в этой сфере, была одобрена КЕС в марте 2015 г.<sup>25</sup> Затем профсоюзы представили в Комиссию

---

<sup>23</sup> Глобальное управление: возможности и риски // Отв. ред. В. Г. Барановский, Н. И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 190.

<sup>24</sup> Bilan social de l'Union Europeenne 2015. Bruxelles: ETUI, 2015. P. 19–20.

<sup>25</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: [https://www.co.nsilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141749](https://www.co.nsilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141749) (Дата обращения: 11.03.2016).



Европейскую гражданскую инициативу, которая затрагивала внешнюю политику Евросоюза<sup>26</sup>. Речь шла о намерении ЕС заключить Трансатлантическое соглашение о торговле и партнерстве с США (ТТІР), переговоры о котором шли с 2013 г. Бизнес-сообщество и руководство Евросоюза поддержали этот план и заявили о намерении подписать его к концу 2015 г. Однако гражданское общество выступило против, полагая, что США пытаются реализовать свой проект трансатлантического рынка, вынуждая ЕС играть по своим правилам, а европейская политика, как и указанный проект, представляет реальную угрозу будущему ЕС, поскольку направлены на то, чтобы «не просто контролировать ЕС, но полностью привязать его к своим торгово-экономическим интересам»<sup>27</sup>. Несмотря на массовые негативные настроения, Еврокомиссия отказалась даже регистрировать представленный документ, что вызвало широкую волну протестов. Более миллиона подписей в поддержку требований ЕКП отозвать мандаты переговорщиков было собрано по всей стране. По призыву исполкома ЕКП в Брюсселе 19 декабря 2015 г. состоялась сорокатысячная демонстрация протеста под лозунгом «СТОП ТТІР». В результате вышеупомянутое соглашение до сих пор не подписано. Этот факт доказывает намерение гражданского общества активно участвовать в жизни ЕС и влиять на его политику. Однако одновременно это свидетельствует о нежелании официального Брюсселя и европейского бизнеса делиться властью и административными возможностями с широкими слоями населения. Неудивительно, что взаимное недоверие увеличивается, перерастая в кризис.

Каждый из институтов и структур, имеющих отношение к социальному измерению, независим от остальных и обладает особыми компетенциями. Таким образом, социальная политика не сконцентрирована в одном институте и даже не координируется никем единолично, несмотря на наличие в КЕС комиссара по занятости, социальным вопросам и равным возможностям. С одной стороны, это позволяет учитывать различные аспекты и последствия социальных проблем, а с другой — ведет к распылению усилий по их решению.

Сообщество располагает и вспомогательными институтами в области социальной политики. Они заняты узкоспециальными ее аспектами и созданы, в отличие от вышеупомянутых, на основе производного, а не первичного права. Это многочисленные агентства, комитеты, центры, комиссии, имеющие узкоспециализированную направленность.

<sup>26</sup> Social policy in the European Union: state of play. Brussels: ETUC, 2015. P. 287.

<sup>27</sup> *Занесоцкий А. С.* Роль ЕС в XXI в. — ловушка геополитики // Современная Европа. 2016. № 2. С. 137.

## Новые подходы в реализации общеевропейской социальной политики

Сегодня усилия всех структур Евросоюза нацелены на решение общезначимых социальных проблем. Совместная работа партнеров возможна на основании социального контракта, и на каждого ложится доля ответственности за будущее. Пример корпоративной социальной политики, поставившей вопрос о взаимной социальной ответственности, показывает, что интересы оппонентов: труда и капитала — могут совпадать. Положительным моментом стало усиление внимания к проблеме социальной ответственности бизнес-сообщества. Многие предприниматели начали рассматривать ее не только как возможность регулирования отношений с социальными оппонентами, но и как способ повышения своей деловой репутации. Не случайно в текст заключаемых контрактов все чаще вносится специальная статья, определяющая степень социальной ответственности партнеров. Это касается мелкого и среднего бизнеса и компаний, имеющих статус «европейских».

Некоторые положительные результаты принесла реализация проекта Еврокомиссии от 2006 г. «Европейский альянс в области социальной ответственности бизнеса»<sup>28</sup>. Проект меры, направленные на производственную и коммерческую деятельность, дополнил мерами в сфере экологии и социальной политики, выработанными совместно с организациями гражданского общества. К работе были привлечены предприниматели, неправительственные организации (НПО), профсоюзы, потребители, инвесторы, представители научного сообщества, властей разного уровня.

Позиционируя себя как сетевое объединение, Европейский союз по этому принципу стремится строить систему управления, вплоть до международного уровня, как в случае в «Альянсом». Но для этого нужны взаимосвязь между производственной деятельностью, вопросами морально-психологической и экономической мотивации персонала, достижение взаимного доверия и четко организованный социальный диалог. Каждый из партнеров, приняв на себя новые социальные обязательства, должен осознавать лежащую на него социальную ответственность, проявить готовность к разумным компромиссам. Задача это сложная и вряд ли выполнимая при нынешней ситуации в ЕС.

Попытки руководящих институтов Евросоюза максимально использовать потенциал социальных партнеров для решения стратегических задач

---

<sup>28</sup> Каргалова М. В. Путь Европы к социальной интеграции и новации в социальной сфере ЕС // Большая Европа: идеи, реальность, перспективы / Под ред. А. А. Громько, В. П. Федорова. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2014. С. 340–341.

в русле новых тенденций развития далеко не всегда оказывались успешными. Так, с помощью научного сообщества попытались разработать и внедрить так называемый Метод открытой координации (МОК). Оформленный в первое десятилетие XXI в., он позиционировался разработчиками как «самый важный из новых механизмов, способных объединить усилия социальных партнеров, представителей органов власти Евросоюза и национальных государств-членов»<sup>29</sup>.

Создатели МОК заявили, что его целью является постановка стратегических задач на политическом, экономическом и социальном полях, определение роли и доли ответственности всех активных сил общества при выполнении этих задач. Однако расплывчатость форм и отсутствие официальных полномочий нового образования не позволили ему соответствовать замыслам создателей. Следует учесть, что попытки внедрения Метода открытой координации происходили на фоне сложной социально-политической ситуации в Евросоюзе. Отчетливо проявились всплески протестных выступлений в разных его частях, неустойчивость межгосударственных отношений и другие дестабилизирующие факторы. Оказалось, что предлагаемое новшество может нанести реальный ущерб сложившейся социальной структуре. Более того, выяснилось, что МОК может привести к возрастанию роли определенных социальных групп, которые способны присвоить себе излишние компетенции. В частности, речь шла о формировании «нового класса» высших чиновников и функционеров ЕС. Их претензии на передел сфер влияния опираются на близость к законотворческой кухне и возможность иметь «особые» отношения с бизнесом. Бюрократия, процветающая в управленческом аппарате ЕС, и коррупция создали предпосылки для этого. В результате даже инициаторам МОК пришлось признать неудачной попытку использования этой инновации.

Интересной новеллой в области исследований процессов социально-экономического развития и выработки рекомендаций для всех заинтересованных структур является создание Международной ассоциации социального качества (МАСК)<sup>30</sup>.

Международная экспертная группа МАСК начала работу на базе Международного института социальных исследований (резиденция в Гааге). Опираясь на широкое значение термина «социальный», она предложила новый подход к исследованиям и оценке происходящих в мире изменений социального качества жизни. В 2013 г. имело место официальное

<sup>29</sup> *Herrmann P.* Social policy in context. Amsterdam: Rosenberg Publisher, 2009. P. 37.

<sup>30</sup> В настоящее время МАСК объединяет 43 страны, в том числе КНР и Австралию.

оформление новой структуры, была принята Декларация социального качества. В октябре 2014 г. в здании парламента в Риме состоялась конференция с участием политиков, парламентариев, ученых, представителей СМИ и организаций гражданского общества. Название ее было весьма затейливо: «Укрепление Европейской социальной модели. Вклад Метода социального качества в обеспечение социальной справедливости, человеческого достоинства и солидарности Европейского союза в меняющемся мире»<sup>31</sup>. На конференции было объявлено об учреждении Европейской обсерватории (Отделения Международной ассоциации социального качества) с резиденцией в Риме. Новая Декларация, обнародованная в 2017 г., выдвинула тезис: «Социальное качество — основополагающий фактор для построения Европы всех граждан» и выступила с призывом не рассматривать людей с политической точки зрения или как «*homo economicus*», с точки зрения материальных интересов<sup>32</sup>.

Представители Европарламента и КЕС одобрили создание Европейской обсерватории и призвали в сотрудничестве с ведущими университетами Европы «модернизировать оригинальную идею Европейской социальной модели, используя для этого новые подходы и стратегии, научные разработки всех государств-членов». Новое объединение активно взялось за организацию научных исследований, приступило к созданию специализированного журнала.

## Перспективы Европейской социальной модели

Пока Европейская социальная модель (ЕСМ), которую называют «социальным стержнем» Европы и образцом для остального мира, сохраняет свою значимость. Принципы, на которых она построена, и цели, которые поставила перед собой, оказались способны послужить отправными точками для инноваций, которых требует XXI в. Окажется ли она достаточно жизнеспособной и деятельной в новых условиях?

На сегодняшний день у государств сузились возможности для проведения по своим схемам социальной политики, а следовательно, сохранения социальной стабильности в обществе. Сказываются и последствия системных

---

<sup>31</sup> Strengthening the European Social Model. The contribution on the Social Quality Approach to strengthen social justice, human dignity and solidarity of the EU in changing World. Rafferare il Modello Sociale Europeo. Il contributo della Qualita Sociale alia coesione du Sistema communitario Documentazione. Roma, 2014. P. 20–21.

<sup>32</sup> Post Brexit Declaration on Social Quality. IASQ. 08.03.2017.

кризисов, охвативших Европу в конце первого десятилетия. Груз социальных расходов становится непосильным. Все труднее удержать на прежнем уровне качество жизни широких слоев населения. Теперь без помощи бизнеса социальная сфера, не говоря уже об экономической, не может функционировать. Обладающее властными и законодательными полномочиями государство в определенной степени регулирует деятельность бизнеса, обеспечивая его права и интересы общества в целом. Однако и это является новацией: гражданское общество, участвуя в социально-экономическом развитии, через свои организации претендует на право осуществлять контроль над деятельностью как бизнеса, так и государства.

В настоящее время ЕС еще не может похвастаться отлаженной системой отношений гражданского общества с государством и бизнесом. Не случайно над этой проблемой не первое десятилетие работают руководящие институты Сообщества, создаются блоки политических партий, солидаризируются неправительственные организации, прокладывая путь к новым формам партнерства. Дискуссии по поводу будущего ЕС ведутся в разных странах и на международном уровне. Появляются многочисленные публикации, отражая интерес и разницу подходов к теме.

Совершенствование структуры общества предполагает появление нового типа управления им, которое базируется не на диктате и давлении, а на диалоге и взаимодействии. Необходимым условием является наличие толерантности и готовности к разумным компромиссам у всех участников. Сумеет ли ЕСМ дать ответ на возникающие проблемы? Приходится признать, что до сих пор как в научных, так и в политических кругах разброс мнений относительно ценности Европейской социальной модели и ее перспективности довольно широк. В официальных документах ЕС и в правительственных актах государств-членов зафиксировано признание за ЕСМ решающего стратегического значения для будущего интеграционного процесса. Но все также понимают неизбежность ее реформирования с учетом новых факторов влияния на ситуацию в Евросоюзе и мире. Наличие «евроскептицизма» и национального изоляционизма даже среди экспертов также является фактом.

Для определения «ценности» ЕСМ и ее перспектив на будущее в 2005 г. была создана и активно работает международная экспертная группа (ESM-Project). Плодом ее работы стал развернутый документ, получивший название «Платформа предложений по реформированию Европейской социальной модели»<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> European group of research. European Social Model ESM-Project for areform of the ESM. Proposals Platform. Rome, 2007.

Платформа предлагает определение ЕСМ как «комплексной системы ценностей, опыта, проектов, политики, институтов, которые сложились в прошлом и дополняются сегодня».

Действительно, ЕСМ никогда не рассматривалась как застывшая схема. Она постоянно совершенствуется и дополняется, отражая изменения, происходящие в обществе<sup>34</sup>. Речь в ней идет не только о комплексе прав, социальной защите и обеспечении трудящихся, но и о положении всех граждан Европы и их семей. Она нацелена на то, чтобы оказывать реальное влияние на социально-экономическое развитие. Более того, последнее десятилетие показало, что ЕСМ таит в себе возможности оказывать влияние на политический сектор: отношение к программам политических партий, к деятельности исполнительной власти, сохранение стабильности в обществе, развитие демократии. Она как бы корректирует дальнейшее течение интеграционного процесса.

В то же время очевидно, что предстоит еще очень серьезная работа по уточнению, дополнению, а также конкретизации путей реформирования Европейской социальной модели и ее претворения в жизнь. Это требует совместных усилий политических, экономических и социальных сил общества. Представляется, что усовершенствованная и получившая поддержку граждан Европы Европейская социальная модель сможет оправдать возлагаемые на нее надежды. Нельзя не согласиться с мнением «The Economist», который, отмечая, что европейская интеграция проходит серьезные испытания, считает: «Только если европейцы будут разделять чувство общей цели, то интеграция имеет шансы на будущее»<sup>35</sup>.

Выступая на очередном заседании Комиссии 19.07.2016 Ж.-К. Юнкер назвал европейскую социальную систему «возможно, самым важным признаком особого качества европейских сообществ» и отметил, что ЕСМ «стала фундаментальной составной частью того, что сегодня отстаивает Европа»<sup>36</sup>.

Наиболее вероятным сценарием будущего ЕС на ближайшие 10–15 лет станет медленный прогресс по пути интеграции. Поступательное движение сдерживается конфликтными отношениями между разнообразными культурами, неоднозначными характеристиками уровня экономического развития регионов, отсутствием сильной системы управления и дальновидных

---

<sup>34</sup> См. подробнее: Социальная Европа в XX веке. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2011. С. 173–238.

<sup>35</sup> The Economist. 12.06.2015.

<sup>36</sup> [Электронный ресурс]. URL: [www.freepayinfo.ru/socium/budushee-evropejskoj-socialnoy-modeli.html](http://www.freepayinfo.ru/socium/budushee-evropejskoj-socialnoy-modeli.html) (Дата обращения 12.08.2017).

лидеров. Тем не менее интеграционный процесс продолжается, и нет оснований говорить о кризисе европейской идеи. Однако не менее очевидно и то, что для успешного социального развития ЕС необходимо изменить его курс, выработать новый способ взаимодействия внутри европейского сообщества.

### **Глава 3. ОБЩЕСТВЕННОЕ СОЗНАНИЕ И ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ СДВИГИ**

#### **Немного теории**

Под массовым общественным сознанием обычно понимают совокупность ценностных реакций и подходов, сложившуюся под воздействием исторического опыта и определяющую бытовое и общественное поведение людей.

Особенностью массового общественного сознания является его глубокая структурированность. Составляющие его элементы отличаются друг от друга, в частности, по давности и продолжительности сроков происхождения и утверждения. Самые древние, будучи наиболее устойчивыми, становятся элементами того, что принято определять как национальный характер.

Вместе с тем массовое общественное сознание в полной мере отражает структуру самого общества. Каждая из составляющих его единиц располагает, наряду с общими характеристиками, свойственными данному социуму, своими групповыми интересами и ценностными особенностями. Иногда эти особенности столь велики, что ставят под вопрос само наличие общественного сознания как цельного феномена. Однако в конечном итоге эта цельность демонстрирует свой доминирующий характер.

Принято считать, что массовое общественное сознание обладает высоким уровнем инерционности. Для этого есть достаточно оснований. Происходящие в нем сдвиги идут с задержкой во времени. Затем, утвердившись, они обретают, как правило, высокую степень сопротивляемости внешним воздействиям. Это, разумеется, не означает, что общественное сознание является своего рода инвариантом. Как продукт исторического опыта оно, пусть и с замедлением, но впитывает новую информацию, перерабатывая ее в соответствии со сложившимися канонами. При определенных обстоятельствах, прежде всего глубоких общественно-политических потрясениях, оно может подвергнуться существенной трансформации. Вместе с тем

в обычных условиях это сознание активно сопротивляется любым попыткам внешнего вмешательства. Сломать его «через колено» невозможно. Чем сильнее давление, тем мощнее отдача. Игнорировать это — значит обречь на неудачу любые, в том числе разумные планы.

Бытует точка зрения, согласно которой общественное сознание складывается лишь на национальном (страновом) уровне. Однако анализ эмпирического материала побуждает усомниться в абсолютной истинности этого утверждения. При определенных ситуациях, на переломных этапах развития, в отдельных регионах то и дело возникают потрясения, вносящие существенные коррективы в структуры этого сознания, в результате чего у населения обширных территорий, нередко целых континентов, возникают его специфические варианты.

Наш мир со всей очевидностью вступил в новую эпоху потрясений. Отсюда современная динамика общественного сознания.

Осмысливая роль общественного сознания как предпосылки идеологического и политического развития конкретной совокупности граждан, следует иметь в виду и еще одно немаловажное обстоятельство. Будучи структурно крайне сложным феноменом, оно воздействует на совокупность отдельных индивидов и групп опосредованно, своей тончайшей внешней оболочкой, которую обычно именуют общественными настроениями.

Настроения отражают структуру общественного сознания, но не абсолютно и не полностью, поскольку в высшей степени подвержены конъюнктурным воздействиям и быстро меняются, следуя переменам в объективной обстановке. Именно они, прежде всего, и определяют идеологические предпочтения, а также массовое политическое поведение — стержень любого политического процесса, предполагающий совокупность всех форм участия или неучастия граждан либо в осуществлении власти, либо в противодействии ей, предусматривающий в одних случаях включенность в различные структуры политической системы, а в других — осознанную отстраненность от них, в том числе деятельность в неформальных организациях и в массовых движениях — публичную манифестацию своих взглядов и требований с целью воздействия на общественное мнение и позиции руководящих политических сил. Соответственно, одной из доступных и распространенных форм выявления настроений являются опросы общественного мнения — его вербального проявления.

Сказанное дает представление, почему названная сфера исследований не только теоретически значима, но и служит практическим инструментом оценки и прогнозирования политического развития.



### **Сдвиги в нынешнем общественном сознании: их причины и динамика**

В числе причин неполной адекватности общественных настроений структурам общественного сознания, а следовательно, и обусловленной ею дробности подхода граждан к власти, ее институтам и к действующим в них политическим силам, чаще всего называют усложнившийся характер современного общества, несовершенство сложившихся в нем механизмов власти и возрастающий разрыв между более-менее утвердившимися настроениями и быстрыми (а во многом даже бурными) переменами в условиях существования. Все это, действительно, существенно повышает свойственные общественным настроениям уровень многообразия ориентаций, склонность к отторжению новаций, нервозность, идеологическую ностальгию.

Однако неверно сводить фиксируемые сейчас повсеместные ценностные, общественно-политические и поведенческие перемены к названным, хотя и существенным, причинам. Истоки этих перемен лежат гораздо глубже. Их определяют серьезные сдвиги, происходящие в обществе и непосредственно сказывающиеся на несущих структурах самого общественного сознания.

Наиболее заметный из этих сдвигов можно определить как качественно возросшую мобильность массовых категорий населения и обусловленное ею резкое возрастание значимости национальной проблемы.

Первичная роль в резком повышении уровня массовой мобильности населения со всей очевидностью принадлежит уже реализовавшейся (жесткой) форме глобализации. В ходе ее осуществления были безжалостно разрушены традиционные производственные, поведенческие и культурные основы многих государств, именовавшихся в прошлом странами «третьего мира». При этом не были созданы минимально необходимые щадящие экономические и социальные амортизаторы. И более того: во многих случаях оказались подорванными сложившиеся (или складывающиеся) там государственные институты.

В значительной части этого мира в результате инициированного извне распада традиционных структур, вооруженных конфликтов и активности террористических объединений возникло своего рода «броуновское движение», выбросившее за пределы постоянных мест проживания десятки миллионов обнищавших и отчаявшихся людей. Одни из них хлынули в большие города, осев там, как правило, в трущобах, в условиях, мало пригодных для жизни. Другие примкнули к радикальным террористическим бандформированиям, ухитрившимся, не без помощи извне, подчинить себе немалые территории. Третьи направились в огромных количествах в развитые

страны, образуя в них многочисленное инородное, плохо ассимилирующееся и порой откровенно дискриминируемое меньшинство.

У всех трех групп неизбежной реакцией на трагические перемены в жизненном укладе стала возросшая ориентация на национальное или квазинациональное (конфессиональное) самосознание.

В свою очередь, чем многочисленнее становились потоки иммигрантов в слывшие сравнительно благополучными страны, тем сильнее становилась негативная реакция на них коренного населения. И ее непосредственным следствием выступало обращение к ставке на национальное самосознание.

Усилению значимости растущего национального самосознания существенно способствуют и другие масштабные общественные сдвиги. Глобализация, как известно, не только разрушает, но и создает. Происходивший на протяжении последних десятилетий сброс экологически неблагоприятной тяжелой промышленности и массового конвейерного производства в бывшие страны «третьего мира» косвенно, но вполне эффективно способствовал их экономическому развитию. Некоторые из них стали (разумеется, не только поэтому) крупными промышленными державами. Это существенно повысило уровень национального самосознания их населения. Страны, слывшие прежде отстающими, покинув историческое «гетто», претендуют ныне на новый, более солидный политический статус. Игнорирование этих обстоятельств наиболее развитыми державами, посягающими на доминирование в мире, придает происходящим сдвигам все более активные и устойчивые формы.

В этом же направлении действует стимулируемая глобализацией межгосударственная интеграция, естественно, если с ней обращаются недостаточно аккуратно. Поскольку она предполагает передачу на наднациональный уровень значительной части государственных функций, это вступает в противоречие с национально-государственной ориентацией, все еще свойственной большинству граждан. Чтобы снять это противоречие, необходимы убедительные свидетельства того, что такое действие приносит очевидную пользу. Пока речь идет о компетенциях экономического порядка, искомый результат достигается сравнительно быстро. Иное дело компетенции социального и политического свойства. Их передача воспринимается населением болезненней, поскольку выглядит как существенное ущемление национального суверенитета. Причем польза от такой передачи далеко не всегда очевидна. Неспособность учитывать это обстоятельство может спровоцировать (и уже провоцирует) мощный всплеск национального самосознания.

Интеграция может воздействовать на национальное самосознание и в другом плане. Недостаточно взвешенное делегирование социальных

и политических функций государства на наднациональный уровень при определенных условиях способно постепенно размывать национально-государственную ориентацию граждан. В многонациональных государствах при не полностью отрегулированных отношениях между этническими общинами такое размывание нередко стимулирует региональное этнонациональное самосознание и облегчает постановку вопроса о создании собственной государственности, а следовательно, и всплеск этнонационализма.

### **Исторические корни национального самосознания**

Есть все основания утверждать, что в современном общественном сознании в результате структурных сдвигов вновь стала выходить на передний план такая ценность, как национальное самосознание и, соответственно, национальная ориентация.

У этой ценности есть свои исторические корни. Некоторые из них вполне очевидны.

Во-первых, за столетия существования исторически сложившихся наций в процессе их укоренения сформировались национальные экономические пространства, обеспечивавшие условия, необходимые для развития производства и становления приемлемого уровня жизни. Правда сейчас, под влиянием глобализации, герметичность этих пространств начала размываться. Тем не менее их роль все еще значительна — даже там, где национальные государства вошли в состав более широких объединений.

Во-вторых, в пределах национальных государств исторически сложилось правовое и общественное устройство, значение которого не только сохранилось, но в ряде случаев даже возросло. В качестве примера можно сослаться на роль этого устройства в удовлетворении социальных потребностей граждан. Глобализация торговли, финансов, производства, информатики и т. д., как известно, не сопровождалась глобализацией институтов, способных обеспечить развитие действенных наднациональных социальных инфраструктур и, соответственно, защиту социальных интересов тех, кто в ней нуждается. Эти функции выполняют — и будут выполнять в обозримое время — национально-государственные структуры. Поэтому их сохранение отвечает коренным интересам подавляющего большинства людей.

На базе национальных сообществ возникли и укрепились современные политические режимы. Их основу образуют институты и процедуры. Создание таких институтов и процедур на глобальном уровне даже не просматривается, во всяком случае в обозримое время. Следовательно, заинтересованность в таких институтах и процедурах (а она имеет массовый характер)

неразрывно связана с привязанностью к национальным общностям, объединенным на государственной основе.

В-третьих, существование национально-государственного организма длительное время рассматривалось (и рассматривается) как гарантия безопасности от внешних посягательств. Относительность подобной гарантии очевидна. История возникновения и существования нынешних государств была в то же время историей войн — и за сохранение, и за расширение своих территорий. Но, как известно, все познается в сравнении. Чувство безопасности в рамках сильного национального государства было всегда большим, чем в регионах племенной, феодальной и иной раздробленности. И это обстоятельство прочно зафиксировано в исторической памяти народов.

В-четвертых, за многие десятилетия, а то и столетия существования национальных общностей в каждой из них сложилось устойчивое единство ценностных установок, образа жизни, языка и культуры. Разумеется, такое единство не абсолютно. В отдельных национальных общностях сохранились элементы исходной этнической основы, в том числе отчетливое влияние издавна сложившихся поведенческих традиций. Это же можно сказать и о культуре. В многоэтничных государствах, наряду с общенациональным языком, укоренились региональные языки и диалекты. Образ жизни населения во многих уже сложившихся государствах в значительной мере зависит от особенностей сферы проживания, социального статуса и экономического положения в том или ином регионе. И тем не менее, как правило, общие характеристики доминируют над частными.

В-пятых, особенностью устоявшихся наций, прежде всего европейских (не в территориальном, а в культурно-цивилизационном смысле), можно считать то, что, несмотря на этническую специфику, они уже первоначально обладали определенной степенью сходства: в конечном итоге речь шла о том или ином сочетании романских, германских, кельтских или славянских начал и влияний. Важную роль в становлении современных наций (в первую очередь европейских) сыграли духовно-религиозные установки утвердившихся на континенте христианских конфессий. Их влияние на этот процесс было различно. В целом, однако, принадлежность к одной церкви минимизировала препятствия, стоявшие на пути слияния этнических и племенных единиц. Во многих случаях эта принадлежность служит скрепой национально-государственной идентичности поныне.

Немалую роль в сохранении уже существующих наций играет и то, что противоречивость и болезненность глобализации, характерные для ее нынешнего этапа, способствуют не только размыванию границ, маркирующих сферы функционирования национальных конгломератов, но и косвенное их упрочение.

Возросшая взаимозависимость национальных экономик привела, наряду с очевидными плюсами, к усилению нестабильности финансовых систем и промышленного производства. Особенно остро это сказалось на странах, отставание которых от наиболее развитых в промышленном отношении государств, несмотря на все усилия, осталось прежним, а в отдельных случаях даже возросло. В большинстве из них эти последствия проявились в примитивной и поэтому особо очевидной форме.

Все это в свою очередь породило глубокое недовольство самой глобализацией. Во многих, особенно в пострадавших, странах она стала не без оснований восприниматься не столько как объективно обусловленный процесс, но и как форма внешнего эгоистического насилия. Одной из ведущих форм проявления такого недовольства стала интенсивная ориентация на сложившуюся или даже мнимую нацию как на оплот сопротивления негативным глобализационным процессам.

### **Национальное самосознание и национализм**

Поскольку длительное существование наций, их роль в историческом процессе, возникновение и утверждение национально-государственной ориентации оказали глубокое влияние на общественное сознание народов, формируя всю его толщу, оно не могло не приобрести и своей идеологической ипостаси. Ее формой стало то, что принято именовать национальным самосознанием.

В различных странах, в зависимости от обстоятельств, роль национального самосознания была и остается различной. Иногда оно доминирует, иногда отходит на второй план. При этом, однако, оно повсеместно сохраняет свое значение осознанной позитивной оценки характерных черт и особенностей общности, воспринимаемой как нация — ее прошлого, настоящего и будущего, ее места в сообществе народов. Отсюда и заметная роль национального самосознания в системе многих более частных ценностей, определяющих предпочтения и поведение граждан.

Известно, что национальным самосознанием нередко злоупотребляют. Его то и дело используют как эффективное средство мобилизации масс на те или иные действия, угодные властным структурам. Для этого его обычно подгоняют под пригодную для этого схему.

Приемы, которые используются в данных целях, не очень сложны. Как свидетельствует опыт истории, любая общественная идея отражает не только реальный опыт и интересы общности, которая ее формулирует и выдвигает, но и иллюзии, свойственные массовому сознанию. Уязвимым местом

национального самосознания всегда был изначально заложенный в него соблазн, отстаивая интересы, подчеркивая потенции и заслуги своего народа, абсолютизировать эти качества и, соответственно, приписывать ему особую роль, возвышающую его над другими народами. А это, в свою очередь, создает благоприятную почву для злоупотреблений.

Все это, однако, не дает оснований рассматривать национальное самосознание пристрастно, а тем более негативно. Как и любые другие элементы общественного сознания, оно — объективно обусловленная реальность, которая выполняла и выполняет важные позитивные функции, способствуя экономическому и социально-политическому развитию общественных организмов, их ценностной и культурной сплоченности и в конечном итоге выживанию в сложном и противоречивом окружающем мире. Вместе с тем оно гарантирует сохранение многообразия и разноцветья мира, которым все очевиднее угрожают гипертрофированно унификационные процессы.

Эти объективные функции придают национальному самосознанию дополнительную прочность. На протяжении истекших столетий оно не раз терпело поражения в столкновениях с другими глобальными ценностными установками, владевшими умами миллионов людей. Однако, как свидетельствовал последующий ход событий, во всех этих случаях национальное самосознание проиграло лишь отдельные битвы, но не решающие сражения. Менялись обстоятельства, возникали новые реалии, и оно вновь демонстрировало свою значимость, становясь не менее влиятельным, чем прежде.

Но это только одна сторона дела. Есть и другая.

Нередко национальное самосознание отождествляют с национализмом. Такое отождествление представляется неправомерным. Понятие национального самосознания — это, вопреки всем манипуляциям, которые с ним совершают, прежде всего, объективное отражение — на уровне осмысления — существования исторически сложившихся общественных организмов, обладающих устойчивой спецификой и интересами. Национализм же — это паразитирующая на национальном самосознании политическая идеология, отличительной чертой которой является безоговорочная ориентация на заимствованные из прошлого агрессивные формы мышления и поведения.

На политическом уровне национальное самосознание может сочетаться с различными идеологическими системами. При определенных обстоятельствах оно в состоянии адаптировать всю основную совокупность либеральных ценностей. Вполне возможно, вопреки бытующим представлениям, сочетание национального самосознания с системой левых взглядов. Но на практике приходится чаще всего иметь дело со слиянием национальной

идеи с крайними формами традиционного правого консерватизма. На этой основе обычно и формируется тот идеологический гибрид, который принято именовать национализмом. Не случайно в политическом лексиконе понятие «национализм» не просто соседствует с понятием «правый радикализм». Чаще всего они вообще воспринимаются как синонимы.

Чтобы убедиться в этом, достаточно освежить в памяти структурные ценности идеологии правого консерватизма.

Главная из них — ориентация на давнее прошлое как на утерянный «золотой век». К этому непосредственно подверстывается подход к человеческой личности как к несовершенному продукту творения, «сосуду греха», нуждающемуся, во имя собственного блага, в твердой, руководящей руке. На это, как на стержень, нанизываются все остальные установки, свойственные консерватизму. Так, из отношения к человеческой личности вытекает преимущественно негативная оценка разума, неприятие абсолютизации его возможностей, его гордыни, «заводящей в тупик человеческое сообщество».

Идеологии правого консерватизма свойственно также решительное отрицание принципа равенства в любых его формах. Эта позиция обосновывается не только тем, что люди различны по своим биологическим и психологическим характеристикам. Она исходит и из того, что несовершенство и греховность человеческой природы делает необходимым вычленение (или целенаправленное формирование) группы людей, способной подняться над обыденностью, приблизиться если не к совершенству, то к более высокому состоянию, а следовательно, призванной взять на себя бремя руководства обычными людьми.

Несовершенство человеческой природы обуславливает, согласно правоконсервативным взглядам, необходимость строго пирамидального построения общественных структур. Оно, в свою очередь, предполагает потребность в лидерах, наделенных особыми полномочиями (в одних случаях идущими от потусторонней силы, в других — от способности выразить потребности общества), а также в системе управленческих, идеологических, религиозных и иных институтов, жестко контролирующих рядовых граждан. Отсюда и такие производные установки, как ориентация на беспрекословное следование утвердившимся в прошлом нормам, правилам поведения и запретам, особое значение, придаваемое исполнительности, дисциплине, порядку.

С этим связана и своеобразная трактовка правыми консерваторами понятия свободы. В отличие от тех, кто рассматривает ее как естественное право любого индивида, они считают свободу достоянием немногих избранных, «аристократии духа». Иным она не только не нужна, но и попросту

вредна. Адаптируя изложенные выше подходы, достаточно адресовать их другим народам, выделив свою нацию как избранную, свободную от всевозможных пороков. И тут же формируются главные основы идеологии национализма.

О близости, если не идентичности идеологий национализма и традиционного правого консерватизма свидетельствует и то, что их сближение издавна во многом двустороннее.

Первоначально консерватизм в его определяющей, европейской ипостаси был враждебен национальной идее. Консерваторам было свойственно негативное отношение к формированию национальных государств. Они ориентировались на сохранение или возрождение наднациональных империй, именуя свою позицию универсализмом. Нации рассматривались ими как детище Просвещения, а следовательно, как смертельный враг консерватизма. В XVIII в. борьба между консерватизмом и либерализмом проходила как раз на площадке универсум — нация.

Однако начиная с XIX в. подход к этой проблеме правых консерваторов, выделившихся в особое направление, стал меняться. Некогда поносимое ими национальное самосознание (тогда оно именовалось «национальной идеей») было спешно инкорпорировано в систему ценностей правого консерватизма. В нее было дополнительно внедрено неумеренное восхваление всемогущего национального государства. Тем самым главное различие между национализмом и традиционным консерватизмом оказалось снятым. XX в. полностью подтвердил прочность их союза. Поэтому в XXI в. национализм вошел как неотъемлемая составная часть идеологии правого консерватизма.

Конечно, логическая связь в том, что выступает в виде цепочки «национальное самосознание — национализм — правый консерватизм», во многом не прочна. Тем не менее она существует. Поэтому возрастание в общественном сознании, рассматриваемом как глобальный феномен, ценностной составляющей, ориентированной на национальный фактор, следует рассматривать как признак пусть еще не наступившего, но, во всяком случае, грядущего всеобщего идеологического и политического поправления.

## **Современный национализм: содержательная оценка**

Чтобы определить, каким может быть это поправление, необходимо в общих чертах представить себе содержательный портрет современного национализма.

Как и любая идеологическая система, национализм гибко приспосабливается к меняющимся обстоятельствам. Это в полной мере относится



к обоим главным цивилизационным ареалам национализма, которые можно условно определить как азиатско-исламский и европейский.

На ситуацию в первом решающий отпечаток наложило более позднее формирование современных наций. Поэтому вплоть до последней трети XX в. в национальном самосознании и, соответственно, в национализме, свойственном этой сфере, превалировали черты, сходные с теми, которые доминировали в подобных процессах, протекавших в Европе XVIII–XIX вв.: вторичность радикально-консервативных влияний, относительная светскость, готовность к частичному восприятию либеральных и даже левых взглядов. Сейчас этот подход почти повсеместно оттеснен на периферию. То, что именуется ныне азиатско-исламским национализмом, представляет собой совокупность крайних форм конфессионального консерватизма, пытающегося подменить нечетко обрисовавшееся национальное самосознание искусственным исламским «универсализмом».

Обратившись к европейской цивилизационной сфере, можно обнаружить следующие перемены:

— Зародившийся в ней национализм действовал в прошлом, как правило, в территориально ограниченных, региональных масштабах, хотя время от времени его вспышки накладывали отпечаток и на ход мировых событий. Сегодня национализм этого типа приобрел едва ли не повсеместный характер, хотя проявляется в разных формах, в зависимости от специфики страны или региона.

— Национализм европейского типа в том виде, в каком он сложился раньше, более или менее адекватно отражал потребности общественного, в том числе экономического развития: прежде всего, необходимость консолидации обществ в рамках единого государственного организма, преодоления общинной, клановой и иной раздробленности. Современный национализм этого типа противостоит объективным тенденциям общественного развития: свойственным ему экономическим, политическим и культурным процессам, растущей взаимозависимости человечества.

— Национализм, который можно определить как традиционный, выступал не только как средство вычленения общности, осознающей себя нацией, но и как инструмент ее интеграции — объединения далеко не идентичных этнолингвистических объединений. У современного национализма этого типа интегрирующая функция, за некоторыми исключениями, если не исчезла, то по меньшей мере оттеснена на второй план. Ставка на формирование нации путем интеграции разнородных общностей заменена идеей этнической самодостаточности, вычленения

совокупности лиц по признакам генетической, культурной и лингвистической идентичностей.

— Перенесение упора с идеи нации на идею этноса как инварианта внесло существенные коррективы в целевые установки и методы действий националистических движений. Для старого национализма европейского типа в качестве цели выступала прежде всего культурная и лингвистическая интеграция общности, рассматриваемой как нация. Главным способом достижения такой интеграции считалась ассимиляция. Готовность к ней, реальное продвижение в ее направлении чаще всего снимали дискриминационные барьеры на пути экономической, социальной и иной мобильности.

Нынешняя форма национализма со свойственной ей упором на генетически-этнический фактор воспринимает ассимиляцию не как форму национальной интеграции, а как маневр, призванный подорвать ее изнутри. При таком подходе национальная интеграция, по сути, отождествляется с вытеснением «этнически чуждого элемента» путем либо изгнания, либо физического уничтожения. В этом смысле непосредственным предтечей современного национализма можно с полным основанием считать германских национал-социалистов с их ориентацией на «расовую чистоту крови».

Объединяет обе модели этого идейно-политического феномена органическая склонность к крайне экстремистским формам реализации своих ценностных установок, включая попрание элементарных норм человеческого существования.

Наиболее вероятный сценарий межнациональных (межэтнических) отношений в любом государстве в случае утверждения в нем националистически ориентированного руководства, как свидетельствует опыт, складывается обычно следующим образом.

Неспособность установить нормальные отношения с национальным меньшинством неизбежно создает напряженную внутривнутриполитическую атмосферу. Дискриминация части населения, осуществляемая в различных формах, порождает у нее чувство отчужденности от политической системы и государственности в целом, постоянно провоцируя сопротивление и создавая тем самым массовую базу для крайних проявлений протеста. При этом особо высокая степень напряженности наступает тогда, когда жертвой ксенофобии становятся компактные группы выходцев из других стран, считающих данную территорию своей родиной. Обычной реакцией на это становится нарастающая враждебность этнического большинства, его укрепление на шовинистических позициях и, соответственно, ослабление политических движений, традиционно противостоящих национализму.

## Политическое эхо

Указанные процессы уже заметно сказались на идеологической ситуации и расстановке политических сил в различных регионах и странах. На общественной арене уже зафиксировано политическое эхо национализма.

В странах бывшего «третьего мира», наиболее пострадавших от экономических и социальных потрясений, режимы, возглавляемые умеренно националистическими силами, стали уступать место системам управления, решающая роль в которых принадлежит националистам-радикалам. Происходит это, как правило, в результате насильственных действий, перерастающих в ряде случаев в военные столкновения различной остроты и продолжительности.

В экономически развитых странах наметилось явное оживление крайне правых политических партий. В одних случаях они начали выходить из маргинального состояния, в котором пребывали на протяжении истекших десятилетий. В других — смогли проложить себе дорогу в парламентские институты. В третьих — превратили свои фракции в законодательных органах в заметный политический фактор. В четвертых — стали силой, претендующей на заметное участие в осуществлении государственной власти.

Констатируя это, следует вместе с тем избегать неоправданных преувеличений. Усиление в общественном сознании одной из ценностных установок при всей интенсивности этого процесса вовсе не равнозначно кардинальному преобразованию всей его структуры. Значимость других ценностных установок может на время стать слабее. Но полностью вытеснить их из общественного сознания они не в состоянии. Тем более что в большинстве развитых стран происходят ныне и иные сдвиги, оказывающие специфическое воздействие на общественное сознание и, следовательно, на настроения и политическое поведение значительных групп населения.

## Структура общественного сознания и иные противоречия

Одним из дополнительных противоречий стала возросшая неустойчивость мировой системы, вызванная изменившейся расстановкой сил, а следовательно, и геополитической структурой мира, на которой четко обозначились новые влиятельные силы. Наиболее очевидной формой проявления названной неустойчивости стали ожесточенные усилия Соединенных Штатов, стремящихся сохранить свои позиции единственного глобального гегемона, которыми они овладели в конце XX в.

Основную направленность их намерений составили попытки, во-первых, помешать утверждению на мировой арене влияния других крупных

держав (прежде всего России и Китая), во-вторых, сохранить подчинение своим интересам государств Евросоюза и, в-третьих, утвердить свое господство в тех странах, которые до последнего времени позволяли себе претендовать на независимость в вопросах внешней и внутренней политики. Способами достижения этих целей были избраны: в одних случаях — экономическое и политическое давление, сопровождаемое широкомасштабными информационными атаками, в других — дипломатические операции, подкрепляемые различными материальными посулами, и в третьих — инициирование государственных переворотов, а в случае их неудачи — и прямое военное вмешательство. Смена руководства Соединенных Штатов в результате президентских выборов, состоявшихся в конце 2016 г., внесла в эту устойчивую стратегию лишь второстепенные коррективы.

Естественным следствием подобной стратегии стал высокий уровень напряженности, незамедлительно сказавшийся на общественном сознании, повсеместно усилив чувства неуверенности и беспокойства. Архитекторы этой стратегии исходили из предположения, что такие настроения пойдут на пользу структурам власти в сфере их господства, усилив политическую стабильность. В действительности это усиление оказалось мимолетным. Наиболее доминирующим и устойчивым оказалось повсеместное недовольство теми властными структурами, которые поддержали эту стратегию и в той или иной степени способствовали очевидному возрастанию военной угрозы в региональных, а то и более широких масштабах. На политической стабильности в соответствующих странах это недовольство стало сказываться крайне негативно. И чем дальше, тем больше.

Другой ступок новых противоречий образовался в экономической сфере. Одним из последствий глобализационной модели, реализуемой на протяжении последних десятилетий, стала небывалая бесконтрольность финансовой системы, получившей своеобразную «вольную», оторвавшись от материального производства и обращения, непосредственным отражением которых исходно являлась.

Одним из проявлений этой «вольной» было решение предоставить доллару — национальной валюте Соединенных Штатов — выполнение функций международного платежного средства. Это открыло для США возможность бесконтрольной эмиссии своей валюты как для внутренних, так и для внешних целей, вне зависимости от степени соответствия денежной массы реально произведенному продукту. К этому добавился выпуск в обращение огромной массы своеобразных квазиденег — первичных и вторичных ценных бумаг, имеющих хождение наряду с нормальными деньгами. О размерах их массы свидетельствуют экспертные оценки, согласно которым

суммарная стоимость этих бумаг может быть оценена в более чем 700 трлн долл., что соответствует стоимости экономики всего мира.

В результате возникла ситуация, способствующая возникновению мощных «денежных пузырей», создающих иллюзию финансовой стабильности, но обладающих способностью лопаться по внешне малозначительным причинам, вызывая, в зависимости от своих масштабов, большие или меньшие глобальные беды. В первом десятилетии нашего века, лопнув, они стали запалом мирового кризиса 2008–2009 гг., во втором — все очевиднее служат вестником новых недалеких потрясений.

Но дело не только в опасной перспективе. Избыток денежной и квазиденежной массы имеет одним из непосредственных следствий безграничный рост задолженности как государственной, так корпоративной и личной. Некоторое время она позволяла жить, не считаясь с пределом возможностей. Однако сейчас этот предел заявил о себе в полную силу. Государственный долг Соединенных Штатов приблизился к астрономической сумме в 20 трлн долл., сравнившись по размерам с годовым ВВП страны. Превышает годовые ВВП задолженность и ряда других слывущих развитыми стран.

Давящая государственная задолженность породила намерение ослабить ее натиск путем широкомасштабной экономии — прежде всего за счет основной массы населения, и так страдающего от личной задолженности. Тем самым нанесен очередной удар по политической стабильности.

Заметные последствия имели сдвиги, произошедшие в социальной структуре развитых стран. Новый этап научно-технического обновления в очередной раз внес серьезные коррективы в их социальную структуру, а вместе с ней в обстоятельства, формирующие политическую стабильность. Прежде всего, начал рассыпаться и без того разноликий «новый средний класс», на который возлагали такие надежды. Апологеты рассматривали его «класс» как определяющий фактор устойчивости политической системы. Процесс распада на автономные группы с их специфическими интересами распространился и на другие крупные социальные общности. Все это породило новые противоречия и потребности, что, естественно, отразилось на динамике общественных настроений. Прежние партийно-политические структуры перестали в полной мере отвечать изменившимся запросам основной массы населения развитых обществ.

Все это дает основания считать, что дальнейшая идеологическая и политическая динамика в различных регионах мира будет определяться не только сдвигом вправо, инициированным упрочением позиций правого радикализма (национализма), но и сохранением и даже нарастанием влияния иных идеологических и политических течений. Исход их соперничества будет различным в разных регионах.

## Евросоюз в вихре мировых противоречий

Каковы же в этой обстановке судьбы стран Европейского союза?

Объективный подход авторского коллектива к оценке промежуточных итогов становления ЕС и развития, зафиксированный в предыдущих работах<sup>37</sup>, с самого начала не исключал критического осмысления тех серьезных препятствий и сложностей, которые ему предстояло преодолеть на пути к поставленной цели. Вместе с тем на протяжении ряда лет этот подход не давал оснований и для негативных прогнозов. Однако «крот истории» продолжал «старательно рыть почву». Пришло новое время, и во втором десятилетии XXI в. наметились дополнительные обстоятельства, потребовавшие корректировки ряда выводов, сделанных на основе прежних данных.

Может показаться, что далеко не благоприятные изменения, произошедшие в ЕС в последние годы, представляют собой лишь более рельефное продолжение прошлых кризисных процессов, затруднявших успешное развитие Евросоюза, но не ставящих под сомнение его перспективы. В действительности же появились основания считать, что в обстановке возросших глобальных противоречий проблемы, накопившиеся в Евросоюзе, стали приобретать качественный характер, что сделало необходимым ряд новых подходов и оценок.

Некоторые важные кризисные явления, вызвавшие серьезные потрясения в странах Евросоюза, были следствием событий глобального порядка и лишь усугублены неадекватной реакцией руководящих структур Евросоюза. Поэтому объективная оценка нынешнего состояния и перспектив ЕС делает необходимым должный учет всей совокупности последствий динамики общемировой системы.

Нестабильность мировой экономики, о которой уже шла речь выше, привела к серьезному преобразованию всей структуры мирохозяйственных отношений. В ходе непростых, нередко болезненных сдвигов, наряду с доминировавшими прежде глобальными центрами индустриального и интеллектуального производства, появилось немало новых претендентов на аналогичные роли. Соответственно, стали расти уровень и острота конкуренции на мировых рынках. Пока они не стали запредельно высокими. Однако не считаться с ними было бы неверным.

Выводы, сделанные в этой связи Евросоюзом, не соответствовали степени потенциальной угрозы. Предпринимавшиеся меры явно запаздывали.

---

<sup>37</sup> Большая Европа / Под ред. Ал. А. Громыко, В. П. Фёдорова, А. А. Галкина. М.: Весь Мир, ИЕ РАН, 2014. 704 с.; Европейский Союз в поиске глобальной роли / Под ред. Ал. А. Громыко, М. Г. Носова. М.: Весь Мир, ИЕ РАН, 2015. 592 с.

Не было, в частности, учтено, что в меняющейся ситуации Соединенные Штаты неизбежно превратятся для ЕС из покровителя в торгового конкурента и что их утвердившееся ранее экономическое доминирование может, вопреки иллюзиям, обернуться для стран Евросоюза невосполнимыми потерями. Отсюда их иррациональная готовность по-прежнему пребывать в роли младшего партнера США, в том числе в ущерб своим насущным интересам.

В этой связи достаточно сослаться на противоречащее интересам стран Евросоюза их активное участие в идеологической и экономической войне против России, начатой Соединенными Штатами. Между тем даже дилетантам очевидно, что такое участие не только обернулось миллиардными конъюнктурными потерями, но и свело к минимуму тот позитивный баланс взаимопонимания между ЕС и Россией, который был с таким трудом создан на протяжении предыдущих десятилетий, и что это участие во многом закрыло для стран Евросоюза один из самых емких и перспективных рынков сбыта, столь необходимых в условиях обостряющихся торговых схваток.

Неустойчивость мирового хозяйства существенно стимулируется и нынешним состоянием финансовой системы ЕС. Происходящее в этих условиях ослабление мировых валют существенно повысило их волатильность — неустойчивость и подвижность. Тем самым открылся еще один удобный плацдарм для финансовых спекуляций. Возросшая анонимность финансовых отношений, широкое использование для их реализации международной системы связи открыли перед банковскими клерками, имеющими доступ к деньгам и к соответствующей информационной системе, неограниченную возможность по собственному усмотрению включаться в международные спекуляции, оперируя и рискуя не принадлежащими им миллионами (а то и миллиардами) долларов (евро). Случаи такого рода получили широкую огласку. Важны, однако, не столько эти побочные (криминальные) издержки, сколько общий фон того, что происходило и происходит на главной финансовой арене.

Выдержит ли Евросоюз новую серию ударов, нанесенных качественно возросшей финансовой нестабильностью, скажется ли на его судьбе выход из состава ЕС Великобритании и что за этим последует? Для позитивного ответа на поставленные вопросы остается все меньше оснований.

Первоначально массовое общественное сознание в странах Евросоюза реагировало на все это сравнительно вяло. Наметившиеся в нем сдвиги и их политическое эхо сравнительно четко проявились лишь в нескольких экономически менее развитых странах. Главная из причин этого состояла в том, что на первых порах глубинные потрясения, таящиеся в недрах

Евросоюза, сперва не полностью опрокинулись всей своей тяжестью на основную массу его населения. Теперь ситуация заметно меняется.

Особо болезненно воспринимается то, что сейчас нередко именуют новым «великим переселением народов», вызванным описанными выше событиями. Беспрецедентный рост мобильности миллионов людей, сорванных с прежних мест постоянного жительства и мечущихся в поисках убежища и лучших условий жизни, обернулся тяжелым ударом прежде всего по Евросоюзу. Естественно, что потоки иммигрантов ориентированы в первую очередь на те страны, которые более или менее обоснованно воспринимаются как наиболее процветающие и открытые. Отсюда основная направленность иммигрантских потоков в Германию, Австрию, Бельгию, Норвегию и некоторые другие страны ЕС. Первоначально этот процесс воспринимался как терпимый. Однако с 2015 г. он стал приобретать черты наступающей катастрофы.

Во многом направления иммиграционных потоков были стимулированы политикой самого Европейского союза. Принятые его членами правовые нормы первоначально благоприятствовали притоку иностранной рабочей силы. Была повышена прозрачность внешних границ Евросоюза, полностью снят контроль над передвижением людей между большинством стран — членом ЕС (Шенгенские соглашения), облегчен процесс оформления вновь прибывших иммигрантов. Публично это оправдывалось сообщениями гуманности и уважения к правам человека. В действительности главную роль при этом сыграл возникший в ЕС по ряду причин, в том числе демографических, дефицит неквалифицированной и малоквалифицированной рабочей силы.

Вскоре, однако, стало очевидным, что рынок рабочей силы имеет свои пределы, что система социальной поддержки попросту не справляется с дополнительной нагрузкой, которую создают многочисленные иммигранты, что их адаптация к странам нового пребывания остается минимальной.

Взросшее национальное самосознание иммигрантов трактовалось главным образом как проявление неприятия чужого и непривычного, будь то взгляды, образ жизни, бытовое поведение, тип одежды и т. д. Предполагалось, что со временем, в результате ассимиляции или привыкания, это неприятие будет отодвинуто на задний план или исчезнет вовсе. Однако по мере безудержного роста численности иммигрантов и возрастания в их рядах доли представителей иных культур и конфессий стало ясно, что проблема налаживания мирного сосуществования коренного населения и вновь прибывших гораздо сложнее, чем это представлялось первоначально.



Принятые меры, рассчитанные на ограничение иммигрантских потоков и их более-менее справедливое распределение между странами Евросоюза, не дали ожидаемых результатов. Более того, неоправданное и непродуманное вмешательство в процессы, происходившие в зоне Северной Африки и на Ближнем Востоке, разрушило сложившиеся там государственные структуры и породило хаос, который значительно увеличил масштабы бегства в ЕС.

Следствием чрезмерного роста притока иммигрантов стало заметное нарастание местного национализма, укрепившего позиции праворадикальных партий, сделавших эту проблему важным козырем в борьбе за упрочение своих политических позиций. Одним из следствий такого нарастания стало ослабление поддержки заметной частью автохтонного населения самих принципов интеграции как несовместимых с национальными интересами. Настроения такого рода получили наименование евроскептицизма. Длительное время он был свойствен очевидному меньшинству граждан стран — членов ЕС. Затем в некоторых из этих стран близкие евроскептицизму взгляды стали разделять вплоть до половины жителей. Очевидно, что дальнейшие сдвиги в этом направлении могут принципиально изменить расстановку политических сил в Евросоюзе, тем более что этому все больше способствует недостаточно взвешенное поведение расположившихся в Брюсселе бюрократических структур.

Станет ли Евросоюз объектом силового давления и атак изнутри? Еще несколько лет назад утвердительный ответ на этот вопрос выглядел маловероятным. Однако после беспрецедентных террористических атак в Париже в ноябре 2015 г. и в Берлине в 2016 г. трагическая реальность развеяла остатки сомнений.

## **Глава 4. Судьбы гуманитарного прогресса**

Понятие «прогресс», то есть движение вперед, выход на новые рубежи в открытии законов природы и использовании ее ресурсов, имеет, безусловно, позитивные коннотации. Иммануил Кант вообще видел в нем первоначальное призвание и категорический императив человеческого общества. Это тем более справедливо для понятия «гуманитарный прогресс»: по определению российского философа В. И. Корниенко, под ним подразумевается «познание человеком собственной сущности, опыт его самореализации и самоограничения, который проявляется в самых разных сторонах

его жизнедеятельности»<sup>38</sup>. Речь идет, таким образом, о человеческом измерении любого прогресса — в науке и технике, экономике, политике, культуре, где его цена и результаты оцениваются последствиями для жизни людей.

Важную роль в судьбе гуманитарного прогресса играет его цивилизационное измерение. «Истина по одну сторону Пиренеев становится заблуждением по другую», — отмечал французский философ XVII в. Блез Паскаль. В наши дни это ироническое замечание звучит еще более справедливо. Унификация производства, потребления, массовой культуры, стимулируемая гигантскими потоками товаров, капиталов, людей через границы суверенных государств, не отменяет, а, напротив, усиливает стремление народов спасти и утвердить свою национальную идентичность.

Между тем в разных регионах многополярного мира XXI в. люди живут не только на различных уровнях экономического развития, но и как бы в разных исторических эпохах. Каждой из них присуще свое понимание гуманитарного прогресса, определяемое собственной системой этических и культурных ценностей. Речь идет о таких его фундаментальных параметрах, как равноправие женщин, устои семьи (моногамия, полигамия, «брак для всех»), терпимость к этническим, конфессиональным, сексуальным меньшинствам, отношения между религией и правом, экономической эффективностью и социальной солидарностью, государством и гражданским обществом, человеком и природой.

Неудивительно, что гуманитарный прогресс протекает неравномерно, асимметрично как в пространстве, так и во времени. Контрасты в оценке отдельных его граней принимают порой драматический характер, выливаясь в кровопролитные войны, международный терроризм, приводя к гуманитарным катастрофам. Поэтому сравнительный анализ уровней, достигнутых гуманитарным прогрессом в разных странах, требует дифференцированного подхода, учитывающего их культурно-ценностную специфику.

## **Экономическая основа**

Потенциальные возможности гуманитарного прогресса отчасти зависят от объективных физико-географических параметров страны — ее территории, населения, климата, ресурсов, объема ВВП. Однако эти показатели, характеризующие вес государства в мировом или региональном балансе сил, лишь отдаленно, а порой и неадекватно отражают уровень и качество

---

<sup>38</sup> Корниенко В. И. Гуманитарный прогресс человеческого общества // Вестник ЧГУ. 2007. № 17. С. 49.

жизни его граждан: у ряда малых и средних государств они иногда заметно выше, чем у иных великих держав.

Поэтому инструментом для сравнения материальной основы гуманитарного прогресса, достигнутого в разных странах, служит прежде всего объем ВВП на душу населения, рассчитанный по паритету покупательной способности (ППС). Всемирный банк делит по этому признаку 193 государства — члена ООН на три категории — страны с высоким (от 12 616 долл. США и выше), средним (от 1036 до 12 615 долл.) и низким ВВП (1035 долл. и ниже). К первой относятся 82 страны, ко второй — 98, остальные — к третьей категории, причем внутри каждой из них существует множество градаций<sup>39</sup>.

Первая десятка самых богатых, где подушевой ВВП колеблется (по убывающей) от 128 530 до 54 270 долл., включает небольшие государства с населением максимум 5–6 млн человек, которые либо располагают значительными запасами экспортного сырья, прежде всего энергоносителей — нефти и газа (Катар, Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия, Оман, Норвегия), либо служат центрами кредитно-банковских структур, управляющих глобальными потоками капиталов, офшорными зонами ухода от налогов, хабами — перевалочными пунктами на мировых торговых путях (Швейцария, Люксембург, Гонконг, Сингапур).

Следующая двадцатка — от 53 760 до 33 440 долл., которая открывается США и замыкается Южной Кореей, включает промышленно развитые страны, вступившие в постиндустриальную стадию, где сфера услуг и потребление домохозяйств составляют две трети общего объема ВВП. Характерно, что в этой категории большинство составляют малые и средние страны — Швеция, Дания, Нидерланды, Австрия и т. д., как правило, опережающие по многим критериям жизненного уровня державы «семерки» — Германию, Японию, Великобританию, Францию, Италию, Канаду, Австралию.

Более многочисленная и разноплановая категория включает 55 государств со средним подушевым доходом от 32 700 до 13 070 долл. Среди них фигурируют большинство стран Европы — Центральной (Чехия, Словакия, Польша), Южной (Испания, Португалия, Греция), Юго-Восточной (Словения, Хорватия, Болгария, Румыния). К этой категории примыкают РФ и КНР (соответственно 23 190 долл., 43-е место в общем рейтинге, и 11 850 долл., 86-е место) и «новые индустриальные» государства Азии, Африки, Латинской Америки (Бразилия, ЮАР, Мексика, Турция, Индонезия, Таиланд, Филиппины, Малайзия).

---

<sup>39</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://gmarket.ru//ratings-countries-gni> (Дата обращения 09.08.2017).

Остальные 107, то есть более половины государств — членов ООН, по уровню ВВП на душу населения относятся к наименее благополучным. Это большинство развивающихся стран Тропической Африки, Южной и Юго-Восточной Азии, Центральной и Южной Америки, в том числе такие значительные по населению, как Индия (5360 долл., 127-е место) и Нигерия (5360 долл., 126-е место).

За последнюю четверть века глобальный тренд эволюции ВВП на душу населения — материальной основы гуманитарного прогресса — имел в целом позитивную динамику. Это объяснялось прежде всего высокими темпами роста экономики ряда развивающихся стран бывшего «третьего мира», догнавших, а иногда даже опередивших по душевому доходу «золотой миллиард» — США, ЕС, Японию. Сотни миллионов жителей этих стран вырвались из тисков вековой нищеты, пополнив ряды среднего класса.

Доклад ООН «Цели развития тысячелетия» за 2015 г. подвел итоги 25-летней борьбы с бедностью, болезнями, антисанитарией и другими проблемами, решение которых было признано в 1990 г. приоритетным. За эти годы численность живущих за порогом нищеты (менее 1,25 долл. в день) сократилась с 1,9 млрд человек до 836 млрд. Доля живущих ниже уровня крайней бедности снизилась с 47 до 14 % населения развивающихся стран. С 22 до 50 % выросло число тех, кто зарабатывает более 4 долл. в день и считается работающим средним классом. В Китае численность живущих ниже порога бедности снизилась с 61 до 4 % населения, в Индии — с 52 до 17 %<sup>40</sup>.

Тем не менее эти достижения не отменяют того факта, что два десятка государств с подушевым ВВП ниже тысячи долларов остаются в крайней нищете — по данным Продовольственной программы ООН, каждый восьмой житель планеты с доходом менее 1,25 долл. в день постоянно недоедает. В еще более тяжелом положении оказываются сотни тысяч людей, страдающих от природных катастроф — засух, наводнений, цунами, частота и масштабы которых с потеплением мирового климата заметно увеличились. Наконец, состояние хронической гуманитарной катастрофы переживают миллионы жертв гражданских войн в «горячих точках» планеты — от Ближнего Востока до Украины, которые нуждаются в срочной и масштабной гуманитарной помощи. К тому же после мирового финансово-экономического кризиса — Великой рецессии 2008–2009 гг. — темпы роста большинства развивающихся стран, включая Китай, заметно снизились, замедляя процесс наверстывания ими вековой отсталости.

---

<sup>40</sup> 2015. Время глобальных действий для людей и планеты. Изд.: Департамента общественной информации ООН — DPI/2594R.

Уйти от этого вызова не удастся: он властно стучится в дверь то террором Аль-Каиды, то средневековым варварством ИГИЛ, то потоками сотен тысяч беженцев в Европу через Средиземное море и Балканы, многие из которых гибнут в пути.

Сопоставление ВВП по ППС дает представление о сравнительном жизненном уровне в каждой стране, то есть доступном гражданам объеме товаров и услуг с учетом соотношения доходов и цен. Однако не менее важным критерием материальной составляющей гуманитарного прогресса является характер распределения этих доходов между разными социальными слоями. Для его оценки используется чаще всего так называемый «индекс Джини» — сравнение доли каждой социальной группы в общем объеме ВВП страны с ее удельным весом в населении: чем выше индекс, тем глубже неравенство, и наоборот.

Согласно статистике ООН, по этому индексу наибольшее неравенство доходов в 2008–2010 гг. наблюдалось в самых бедных из 193 государств — членов всемирной организации — в Африке южнее Сахары, Центральной и Южной Америке, Карибском бассейне, Южной и Юго-Восточной Азии — Намибии (74,3), Лесото (63,2), Сьерра-Леоне (62,9), ЦАР (61,3), Боливии (60,1)<sup>41</sup>.

В большинстве остальных государств этот индекс колеблется от 35 до 50. Так, среди стран БРИКС неравенство доходов в Бразилии (57,7) и Китае (46,9) больше, чем в России (39,9). В «семерке» индекс выше всего в США (40,8), в Великобритании (36,6) и Франции (36,0) он выше, чем в Японии (24,9) и Германии (23,3). Наиболее успешными в отношении относительного смягчения неравенства доходов выглядят страны Северной Европы — Дания (24,7), Норвегия (25,8), Швеция (25,0).

Степень социального неравенства измеряется не только индексом Джини, но и другими инструментами, в частности, децильным коэффициентом — соотношением доходов 10% самых зажиточных и самых бедных граждан страны. По этому критерию разница доходов вершины и основания социальной пирамиды в государствах — членах ЕС составляла в среднем 5–6 раз, в России 21,6, в Бразилии 51,3, а в ЦАР — 69,2<sup>42</sup>.

Из этих данных напрашивается, казалось бы, однозначный вывод: чем беднее страна, тем глубже в ней социальное неравенство. В большинстве случаев такая тенденция действительно существует. Немало, однако, и обратных вариантов, когда в богатой стране разрыв в доходах больше, чем

---

<sup>41</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wacra.org/WORLD%20POVERTY> (Дата обращения 09.08.2017).

<sup>42</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2485570>.

в более бедной. Самый очевидный пример — США, где децильный коэффициент вдвое выше, чем в среднем по Евросоюзу, хотя их ВВП практически равны.

Согласно оценке рейтингового агентства «Standard and Poor's», президенты — генеральные директора 26 крупнейших корпораций США получили в 2014 г. денежные вознаграждения (оклады плюс бонусы, выходные пособия — так называемые «золотые парашюты» и т.д.), которые превышали среднюю зарплату их персонала — рабочих и служащих — в 500 раз. Абсолютным чемпионом оказался Дэвид Заслав, получивший 156 млн долл. — в 1951 раз больше, чем средняя зарплата персонала его компании «Дискавери» в 2014 г.<sup>43</sup>

Если же сравнивать не доходы, а состояния, то есть степень концентрации частной собственности — движимой и недвижимой, то контрасты выглядят еще более впечатляющими: если в 2012 г. на долю 1 % самых богатых людей планеты приходилось 46 % личных активов, то в 2016 г. состояние 62 из них превысило имущество беднейшей половины жителей Земли — 3,6 млрд человек<sup>44</sup>.

Неудивительно, что проблема социального неравенства между странами и внутри каждой из них, как одно из главных препятствий на пути гуманитарного прогресса, оказалась одной из приоритетных в повестке дня мировой общественной мысли начала XXI в. Неслучайно она была в центре дискуссий на Всемирном экономическом форуме в Давосе в декабре 2015 г.

Выход децильного коэффициента за планку 10–12, то есть превышение разрыва доходов верхних и нижних этажей социальной пирамиды больше, чем на порядок, чреват подрывом социально-политической стабильности. Хотя это правило не является общим для всех стран, оно не лишено основания.

За последние три десятилетия по всему миру прокатилась волна массовых движений протеста, выведивших на улицы Каира и Рио-де-Жанейро, Стамбула и Мадрида, Бангкока и Афин сотни тысяч людей.

Хотя детонатором этих движений выступает учащаяся молодежь, связанная социальными сетями, основную массу недовольных составляют представители среднего класса, еще недавно казавшегося самым прочным оплотом стабильности общества. Приобщившись через современные средства

---

<sup>43</sup> *McGregor J.* Corporate America wary of disclosing exepctive pay ratios // Washington Post. 27.08.2015.

<sup>44</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.progect-syndicate.org/commentary/world-leaders-should-adress-inequality-by-winy-byanyima-2016-01> (Дата обращения 09.08.2017).

массовой коммуникации к ценностям и стандартам общества потребления постиндустриального «золотого миллиарда», они оказались в результате Великой рецессии — мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. — и ее последствий перед угрозой деклассирования. Результатом становится прогрессирующая поляризация социально-политических сил, утрата доверия к дискредитированным коррупцией элитам, рост влияния левых, но чаще всего ультраправых национал-популистов, подрывающий стабильность не только в развивающихся, но и в ряде постиндустриальных стран.

Эти деструктивные процессы являются в конечном счете отражением тенденции к углублению неравенства. На протяжении почти всей второй половины прошлого столетия ее смягчала, амортизировала и даже порой нейтрализовала широкомасштабная система социальной защиты, сложившаяся после Великой депрессии — мирового экономического кризиса 1929–1933 гг., и особенно в период после Второй мировой войны на фоне сравнительно устойчивого роста мировой экономики. По существу, именно эта система казалась магистральным путем гуманитарного прогресса.

Однако в начале XXI в. она пришла в противоречие с новыми экономическими реалиями, оказавшись, по сути дела, в тупике, выхода из которого пока не найдено.

## **Социальное измерение**

Критериями гуманитарного прогресса служат не только материальные составляющие жизненного уровня — соотношение доходов и цен, покупательная способность домохозяйств, структура их бюджетов. Не меньшее, а зачастую большее значение имеет качество жизни, которое во многом зависит от удовлетворения коллективных потребностей общества. Эта сфера охватывает социальное, в том числе пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование, содействие занятости, урбанизацию, дорожно-транспортную инфраструктуру, коммунальные услуги, культуру, спорт.

На протяжении многих веков, а отчасти и до сих пор ответственность за социальную помощь брали на себя церковные структуры мировых конфессий — разных ветвей христианства, ислама, буддизма, для которых милосердие всегда было символом веры, а благотворительность — путем к сердцам верующих. Примеру духовных властей следовали светские. Для монархов и аристократии благотворительная деятельность и меценатство были обязательным условием престижа в глазах подданных, уважения элит.

После промышленных революций просветительская, гуманитарная и филантропическая деятельность видных представителей делового мира — предпринимателей, банкиров, коммерсантов приобрела гораздо больший размах. Фонды Ротшильда, Рокфеллера, Форда, Карнеги, Билла и Мелинды Гейтс являются спонсорами масштабных программ содействия развитию науки, культуры, образования.

Однако главной движущей силой гуманитарной помощи служат не индивидуальные доноры, а массовые неправительственные и некоммерческие организации гражданского общества, в деятельности которых принимают участие сотни тысяч добровольных активистов.

Наиболее известной из них является Международный комитет Красного Креста (МККК), созданный в 1863 г. для помощи пострадавшим в ходе вооруженных конфликтов. Федерация национальных комитетов Красного Креста и Красного Полумесяца, действующих почти в 80 странах мира, помогает раненым, больным, военнопленным, осуществляет мониторинг соблюдения воюющими сторонами Женевских конвенций об ограничении методов боевых действий. Аналогичные функции выполняют другие международные и национальные организации гуманитарной помощи, например Врачи без границ.

НКО берут на себя, в частности, помощь маргиналам, оказавшимся по разным причинам за бортом общества, предоставляют им временное жилье, питание, создают возможности социальной реабилитации.

С середины XIX в. гуманитарная помощь становится сначала в Европе, а затем во всем мире неотъемлемой частью, компонентом социальной политики государства, превратившейся ныне в одну из его основных функций. Принято считать, что сегодня в промышленно развитых странах на оплату суверенных функций государства — администрацию, поддержание правопорядка, внешнюю политику и оборону — выделяется около 10 % бюджетных расходов, тогда как на социальные цели — вдвое-втрое больше<sup>45</sup>.

В странах ОЭСР сложилась двоякая, смешанная система управления и функционирования социальной сферы, где перераспределительный и накопительный принципы сочетаются в разной пропорции. В Евросоюзе основную роль играет перераспределение средств налогоплательщиков через соответствующие публичные — государственные, региональные, муниципальные — структуры. В то же время в США и других англосаксонских странах преобладает частный сектор — страховые, пенсионные фонды, специализированные банки, которые финансируют соцзащиту (медицинское

---

<sup>45</sup> Косенко О. И. Основы социального государства. М.: Изд. дом «АТИСО», 2011.



обслуживание, пенсии) за счет работодателей и лиц наемного труда на основе действующего законодательства и трудовых договоров.

Тем не менее удельный вес расходов на медицину и образование — от начального до высшего, независимо от формы собственности, в обоих случаях достигает сопоставимых значений — 5–8 и 6–8 % ВВП соответственно, при том что суммарная доля социальных расходов в госбюджете колеблется от четверти до трети.

В развивающихся странах она пока заметно ниже — даже в тех, которые успешно вступили на путь форсированной модернизации (Китай, Индия, Бразилия, Турция, Мексика, Индонезия). Так, небывало стремительная индустриализация и урбанизация Китая с конца 1980-х гг. во многом обязаны дешевому труду 230 млн внутренних мигрантов, ушедших в города из деревни, но до недавнего времени почти лишенных основных социальных гарантий. То же касается и Индии, где официальное упразднение кастовой системы не ликвидировало фактическую дискриминацию в отношении сотен миллионов выходцев из низших каст.

Хуже всего социальная сфера выглядит в самых бедных государствах Тропической Африки, Центральной и Южной Америки, Южной Азии. В то же время в ряде богатых стран-экспортеров сырья, прежде всего «нефтяных монархиях» Персидского залива, правящая элита стремится избежать социальных потрясений типа «Арабской весны» с помощью патерналистской политики в пользу коренного населения, перекладывая бремя тяжелых низкооплачиваемых работ на иммигрантов из соседних стран.

Рейтинг эффективности систем здравоохранения в 2014 г. среди 51 страны, составленный аналитиками агентства Bloomberg на основании данных Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), ООН и Всемирного банка, включает три критерии: среднюю продолжительность жизни (шансы на дожитие при рождении), долю государственных затрат на здравоохранение в ВВП и стоимость медицинских услуг на душу населения<sup>46</sup>. Согласно этой оценке, первое место занял Сингапур (82,1 года, 4,5 %, 2426 долл. США), за ним следовали Гонконг, Италия, Япония, Южная Корея, Австралия, Израиль и Франция. Замыкали список с конца Россия (70,5 лет, 6,3 %, 887 долл.), Бразилия, Азербайджан, Алжир, Колумбия, Иран, Болгария и США<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/091/22/6887> (Дата обращения 09.08.2017).

<sup>47</sup> По оценке президента Национальной медицинской палаты РФ Л. Рошаля, удельный вес расходов на здравоохранение в ВВП России вдвое ниже, чем в среднем по ЕС. См.: Известия, 21.03.2015.

Хотя эти оценки не учитывают ряд важных показателей эффективности систем здравоохранения (число врачей на 1000 жителей, уровень медицинской инфраструктуры и т. д.), они дают реальное представление об успехах и нерешенных проблемах в этой ключевой для гуманитарного прогресса сфере.

Не менее противоречивая картина складывается в другой чрезвычайно важной области — образовании. Его впечатляющие успехи за последние четверть века связаны с тремя основными факторами: научно-технической революцией на основе информатики, резко повысившей требования к уровню знаний и облегчившей доступ к ним, глобализацией мировой экономики и модернизационному прорыву ряда развивающихся стран, особенно в АТР.

Обобщающим показателем состояния дел в системах образования служит составленный экспертами Программы развития ООН (ПРООН) индекс, который включает уровень грамотности и долю учащихся в школах трех ступеней — начальной, средней и высшей<sup>48</sup>. Если принять высший уровень за 1000, то наибольших успехов из 193 государств — членов ООН по среднему (в промилле) образовательному уровню населения добились Австралия (0,97), за которой следуют Новая Зеландия, Норвегия, Нидерланды (0,980). Самые нижние строчки занимают Гвинея (0,294), Чад, Буркина-Фасо, Эритрея и Нигер (0,198).

Результаты остальных государств, находящихся между этими полюсами, не лишены сюрпризов: например, из 193 государств — членов ООН Беларусь (0,820 — 21-е место) опережает Францию (0,816 — 22-е место), Литву (0,877 — 8-е место) и Японию (0,808 — 26-е место). Из постиндустриальных государств «семерки» впереди идут США (0,890 — 5-е место), за ними следуют Германия (0,886 — 7-е место) и Великобритания (0,860 — 13-е место). Среди держав БРИКС лидирует Россия (0,774 — 36-е место), опережающая Китай (0,610 — 107-е место) и Индию (0,473 — 145-е место)<sup>49</sup>.

Из трех ступеней образования динамичнее всего развивается высшее. Согласно оценкам ЮНЕСКО, по доле граждан в возрасте 25–64 лет, получивших законченное высшее образование, с начала XXI в. лидируют США, Норвегия и Израиль (свыше 30%). За ними идут Нидерланды, Испания, Дания, Канада, Австрия, Южная Корея, Япония (22–28%). На почти тот же уровень вышла Россия (21%), опережающая Великобританию, Германию и Францию<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info> (Дата обращения 09.08.2017).

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2009/0375/analit02.php> (Дата обращения 09.08.2017).

В странах среднего уровня экономического развития — Турция, Бразилия, Чили, Малайзия и некоторые европейские государства — члены ЕС (Италия, Португалия, Чехия, Словакия) — этот показатель снижается до 10–14 %, а в Индонезии или Тунисе падает до 2–3 %.

В то же время по численности студентов наиболее высокие показатели имеют США (13,2 млн), Россия (6,9 млн) и Япония (3 млн) — при том что у двух последних численность населения вдвое меньше.

В целом 12 стран-лидеров по охвату граждан высшим образованием превышают средний показатель для всего мира более чем вдвое, а три лидера — Польша, Россия и США — перекрывают его вдвое-втрое. Одной из важнейших тенденций эволюции современной высшей школы стал широкомасштабный международный обмен студентами, которые проходят за время учебы курсы или стажировку в нескольких странах. Так, в 2014 г. в США учились 275 тыс. китайских студентов — четверть всех иностранных.

На фоне впечатляющих успехов высшего образования шокирует статистика неграмотности, уровень которой в мире является одним из основных препятствий на пути экономического, политического, культурного и гуманитарного прогресса в целом.

Самое большое абсолютное число неграмотных сохраняется в Индии, превысив в 2014 г. 287 млн человек — 37 % их общего числа в мире. Мрачно выглядит ситуация еще в 21 стране, в том числе Пакистане, Марокко, Мавритании, большинстве африканских стран южнее Сахары, где менее половины детей получают начальное образование<sup>51</sup>.

Таким образом, гуманитарный прогресс в мировой социальной сфере остается крайне неравномерным, сохраняя и зачастую углубляя неравенство между регионами, странами и внутри каждой из них.

Между тем экономические предпосылки для его преодоления ограничены. После Великой рецессии темпы роста ВВП промышленно развитых стран остаются ниже, чем в докризисный период, и в среднесрочной перспективе их ускорение не предвидится. Этот прогноз аналитиков МВФ и ООН исходит прежде всего из учета растущего бремени долгов (суверенных, корпоративных, семейных), ограничивающих потребительский спрос и инвестиции в странах ОЭСР.

В то же время «всплывающие рынки» стран бывшего «третьего мира», которые в последнее десятилетие были главным мотором роста мировой экономики, исчерпывают прежнюю модель догоняющего развития, основанную на дешевой рабочей силе, импорте капиталов, передовых технологий

---

<sup>51</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/world/20140130/992149652.html> (Дата обращения 09.08.2017).

и экспорте товаров массового спроса. Об этом свидетельствуют биржевые кризисы, неустойчивость валютных курсов, рост долгов («ловушка среднего дохода»). Переход же к новой парадигме тормозится падением цен на их экспортные товары, особенно сырьевые.

Сохранению и совершенствованию систем социальной защиты в развитых постиндустриальных странах препятствуют и демографические факторы — снижение рождаемости и увеличение средней продолжительности жизни. Результатом оказывается неуклонный рост доли иждивенцев, особенно старших поколений, и, соответственно, нагрузки на активное население. Эти же тенденции дают о себе знать в России и Китае.

В результате борьба вокруг поисков оптимального баланса между экономическим и социальным аспектами гуманитарного прогресса, которые оказываются трудно совместимыми, выдвинулась ныне в центр общественно-политической жизни.

Результатом таких противоречий оказываются массовые движения популистского характера, выступающие под флагом национализма или социальной демагогии, неуправляемые миграционные потоки, чреватые дестабилизацией политических систем с непредсказуемыми последствиями. Осознание такой опасности побуждает правящие круги самых разных государств к поискам новых моделей развития, которые сочетали бы императивы экономической эффективности, экологической безопасности и социальной справедливости на основе инновационных прорывов.

## **Правовые гарантии**

Если развитие экономики, науки и техники служит материальной базой гуманитарного прогресса, а развитие социальной сферы — условием справедливого распределения его плодов, то гарантией сохранения достигнутого и необходимым условием его движения к новым рубежам является защита прав человека.

Основополагающим документом в этом плане выступает Устав ООН, который закрепил на международно-правовом уровне политические, духовно-нравственные и ценностные итоги победы держав антигитлеровской коалиции во Второй мировой войне, торжество идеалов свободы, равенства, братства народов над человеконенавистнической идеологией и варварской практикой германского нацизма, итальянского фашизма, японского милитаризма.

Преамбула Устава гласит: «Мы, народы Объединенных наций, исполнены решимости <...> вновь утвердить веру в основные права человека,

в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций»<sup>52</sup>. Эта установка получила развернутое продолжение во Всеобщей декларации прав человека, принятой на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в Париже 10 декабря 1948 г.<sup>53</sup> С 1950 г. эта дата стала международным праздником — Днем прав человека.

Авторы Всеобщей декларации исходили из того, что права и свободы являются естественными — они присущи любому человеку от рождения, отражая достоинство его личности независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, взглядов, национальности, социального происхождения, имущества, места рождения.

Поскольку декларация носила лишь рекомендательный характер, она получила продолжение в виде двух международных пактов — о гражданских и политических и об экономических, социальных и культурных правах, вступивших в силу в 1976 г. и имеющих договорный характер, составляя вместе с двумя факультативными протоколами единый Международный билль о правах человека<sup>54</sup>.

Политический пакт обязывает все подписавшие и ратифицировавшие его государства уважать следующие права и свободы:

- право на жизнь;
- запрет применения пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 7);
- запрет содержания в рабстве и подневольном состоянии (ст. 8);
- запрет принудительного труда (ст. 8, п. 3);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9 и 11);
- право на свободное передвижение и выбор местожительства (ст. 12);
- защита иностранцев перед высылкой (ст. 13);
- право на свободное и публичное разбирательство дела в суде (ст. 14);
- запрет признания виновным в совершении какого-либо уголовного преступления, которое согласно действующему в момент его совершения законодательству не являлось им (ст. 15);
- право на признание правосубъектности (ст. 16);
- право на невмешательство в личную жизнь (ст. 17);
- свобода мысли, совести и религии (ст. 18);

<sup>52</sup> Организация Объединенных наций. Сборник документов, относящихся к созданию и деятельности. М., 1956. С. 33.

<sup>53</sup> Резолюция 217F (III). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.terralegis.org/terra/lek/spr9\\_1.html](http://www.terralegis.org/terra/lek/spr9_1.html).

<sup>54</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tetralegis.org/lek/spr9\\_1.html](http://www.tetralegis.org/lek/spr9_1.html) (Дата обращения 09.08.2017).

- право на свободное выражение своего мнения (ст. 19 и 20);
- право на собрания и свободу ассоциации (ст. 21 и 23);
- право на вступление в брак и право основать семью (ст. 23);
- право ребенка на такие средства защиты, которые требуются в его положении малолетнего (ст. 24);
- публичные права, в том числе право доступа к государственной службе (ст. 25);
- запрет дискриминации (ст. 26);
- особые права этнических, религиозных и языковых меньшинств (ст. 27).

В свою очередь Экономический пакт накладывает на государства — участников обязательства предпринимать прогрессивно, по мере создания соответствующих материальных условий, шаги по обеспечению:

- права на труд (ст. 6);
- права на создание и вступление в профсоюзы (ст. 8);
- права на социальное обеспечение (ст. 9);
- права на охрану семьи (ст. 10);
- права на достаточный жизненный уровень (ст. 11);
- права на охрану здоровья (ст. 12);
- права на образование (ст. 13);
- права на участие в культурной жизни и права на пользование результатами научного прогресса и защиту интересов, вытекающих из творческой авторской деятельности (ст. 15).

Многие из этих положений конкретизированы специальными конвенциями по устранению всяких форм расовой дискриминации (1965 г.), по устранению всяких форм дискриминации женщин (1979 г.), по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказаний (1984 г.), о правах ребенка (1989 г.), о правах инвалидов (2008 г.), о защите всех лиц от насильственных исчезновений (2010 г.).

Контроль за их использованием и рассмотрение жалоб на нарушения со стороны государств или отдельных лиц возложены на 10 соответствующих комитетов ООН, деятельность которых координируется Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) и Советом из 47 членов, формируемым по принципу представительства регионов мира<sup>55</sup>. Совет периодически публикует универсальные обзоры о положении

---

<sup>55</sup> Совет, созданный решением Генеральной Ассамблеи ООН от 15 марта 2006 г., сменил прежнюю Комиссию по правам человека, деятельность которой за 60 лет была признана неудовлетворительной. См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://terralegis.org/tek/spr9\\_1.html](http://terralegis.org/tek/spr9_1.html) (Дата обращения 09.08.2017).

дел с соблюдением прав человека в каждой стране — члене ООН, а также инициирует специальные процедуры — доклады экспертов и рабочих групп по конкретным проблемам на определенной территории.

Наряду с универсальными документами, кодифицирующими права человека, и органами, которые осуществляют контроль за их соблюдением в рамках ООН, важное значение имеют региональные правовые акты по данной проблематике. В их числе фигурируют Хельсинкский Заключительный акт 1975 г. — основа деятельности ОБСЕ, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейская социальная хартия в рамках Совета Европы (первая вступила в силу в 1953 г., вторая — в 1965 г.)<sup>56</sup>, жалобы на нарушение которых подлежат юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

Несколько позже аналогичные документы и структуры появились и в других регионах: Американская конвенция прав человека (Пакт Сан-Хосе, в силе с 1978 г.) с Межамериканскими Комиссией и Судом, Африканская хартия прав человека (с 1986 г.), Арабская хартия прав человека (с 2008 г.), Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (с 1998 г.), Декларация АСЕАН о правах человека (2012 г.).

Межгосударственные инструменты и механизмы защиты прав человека дополняются деятельностью правозащитных организаций гражданского общества — как национальных, так и международных (Врачи без границ, Международная амнистия и т. д.). Во многих странах непростая задача координации деятельности государственных структур и НПО в области прав человека возложена на консультативные форумы и посредников — уполномоченных по правам человека (омбудсменов)<sup>57</sup>.

Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная 12 февраля 2013 г. (с коррективами, внесенными два года спустя), формулирует в качестве одной из важных задач необходимость «добиваться уважения прав и свобод человека во всем мире путем конструктивного равноправного международного диалога с учетом национальных, культурных и исторических особенностей каждого государства, осуществлять мониторинг ситуации с соблюдением прав человека в мире...»<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> С тем, чтобы согласовать всеобщие принципы и их интерпретацию в мусульманских странах, где действуют законы шариата, организация Исламская конференция приняла в 1990 г. Каирскую декларацию о правах человека в исламе.

<sup>57</sup> В России эту функцию выполняет Совет по делам гражданского общества и правам человека при Президенте.

<sup>58</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 г.). С. 22.

Наряду с защитой основных свобод и прав человека важной частью международного гуманитарного права являются принципы и правила, регулирующие средства и методы ведения войны, а также защиты гражданского населения, больных и раненых военнослужащих, а также военнопленных. Их основой служат Женевские конвенции по защите жертв войны 1949 г. и два дополнительных протокола 1977 г., заключенных под эгидой Международного комитета Красного Креста<sup>59</sup>.

Ведущую роль в развитии международного гуманитарного права, как и практических действий по соблюдению прав человека в ходе вооруженных конфликтов, играет ООН. Сессии ее Генеральной Ассамблеи способствовали разработке и подписанию четырех Женевских конвенций: по предупреждению и наказанию преступлений геноцида (1948 г.); о неприменении срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества (1968 г.); о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (с протоколами I—III, 1980 г.); а также Принципов международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества (1973 г.).

16 декабря 2005 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и гуманитарного права<sup>60</sup>.

Нормы последнего получили практическое применение при создании Международного уголовного суда в Гааге, Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде, а также трибуналов в Тиморе-Лешти, Сьерра-Леоне и Камбодже. Они рассмотрели дела лиц, ответственных за военные преступления и преступления против человечества, в том числе геноцид, жертвами которого стали миллионы людей.

Сложнее обстоит дело с понятием «международного гуманитарного вмешательства» в кризисные ситуации.

В тех случаях, когда оно осуществляется для оказания гуманитарной помощи жертвам природных катастроф и иных чрезвычайных ситуаций того же порядка, такое вмешательство является безусловно легитимным актом милосердия и международной солидарности. На это прямо указывает резолюция 43/131 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1988 г.

---

<sup>59</sup> См. веб-сайт: UN.org © Объединенные нации.

<sup>60</sup> A/RES/60/147. См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://gnlicei.brest.by> (Дата обращения 09.08.2017).



Международный суд ООН определил это понятие как «предоставление продовольствия, одежды, лекарств и другой гуманитарной помощи, но не включающей предоставления оружия, систем вооружения, боеприпасов и другого оборудования, автотранспортных средств и материалов, которые могут быть использованы для причинения тяжелых телесных повреждений или явиться причиной смерти». Для доставки помощи должны быть обеспечены доступ по гуманитарным коридорам, используемым также для эвакуации раненых, больных, беженцев.

В то же время вмешательство, особенно вооруженное, в кризисные ситуации в связи с гуманитарными катастрофами, вызванными массовыми нарушениями прав человека, угрозой жизни и имуществу этнических, религиозных меньшинств на территории суверенных государств, требует согласия легитимного правительства соответствующего государства и/или решения СБ ООН.

В связи с этим Концепция внешней политики РФ считает недопустимым, чтобы «под предлогом реализации концепции “ответственности по защите” осуществлялись военные интервенции и прочие формы стороннего вмешательства, подрывающие устои международного права, основанные на принципе суверенного равенства государств»<sup>61</sup>.

Потребности гуманитарной помощи неуклонно растут. На фоне потепления климата планеты увеличивается число и масштаб природных бедствий (наводнения, засухи, цунами, лесные пожары). Глобализация мировой экономики, демографические контрасты, вооруженные конфликты вызывают все более мощные миграционные потоки: численность трудовых мигрантов достигла 320 млн, беженцев — 60 млн. Результатом оказываются все более частые и тяжелые гуманитарные катастрофы с сотнями тысяч жертв.

В таких условиях объем средств, выделяемых на международные операции по оказанию гуманитарной помощи, явно не отвечает потребностям, а их организационные формы и методы вызывают критику. «Гуманитарная деятельность с трудом справляется с новыми реалиями, пропасть между нуждами затронутых кризисами людей и получаемой ими помощью становится все глубже», — отмечает бывший министр иностранных дел Великобритании Дэвид Миллибенд, возглавляющий ныне Международный комитет помощи<sup>62</sup>.

По его оценке, в 2013 г. нехватка выделенных на гуманитарную помощь средств составила 4,5 млрд долларов — более трети от заявленных

<sup>61</sup> Концепция... С. 9.

<sup>62</sup> Foreign Affairs. Vol. 94. 2015. № 4. P. 118.

потребностей. Это во многом связано с недостаточно эффективным взаимодействием международных и национальных, государственных и частных структур, что приводит к распылению, нецелевому использованию, а то и разбазариванию выделенных средств.

С целью преодоления этих недостатков в 1992 г. неэффективная Организация помощи при катастрофах ООН была преобразована в Департамент по гуманитарным делам, а в 1998 г. — в Управление по координации и Постоянный межведомственный комитет по гуманитарной помощи, задачей которых является согласование действий национально-государственных структур соответствующего профиля в конкретных кризисных ситуациях.

Со своей стороны международные НКО разработали стандартный кодекс поведения миссий добровольцев при оказании помощи жертвам гуманитарных катастроф, нормы удовлетворения их первоочередных нужд в продовольствии, лекарствах, медицинских услугах и их материально-финансового покрытия.

Все эти меры объединены в 2011 г. общей программой («повесткой дня») ООН. Ее цель заключается в составлении заявок и их оперативном удовлетворении Центральным фондом помощи в чрезвычайных ситуациях, распределяемой координаторами ООН с учетом местных условий.

По инициативе Генерального секретаря ООН 23–25 мая 2016 г. в Стамбуле состоялся Всемирный форум по проблемам гуманитарной помощи, в котором приняли участие более 80 государств и 250 НПО. В ходе его работы отмечалось, что общий объем помощи в 2014 г. составил 22 млрд долл., в том числе 60 млрд по линии ООН, 20 — НПО, 10 — Красного Креста и 10 в рамках двусторонних государственных программ. Тем не менее этого оказалось явно недостаточно. Большие претензии предъявлялись к распределению этих средств между получателями по обеспечению безопасности персонала, оказывающего помощь.

Очевидно, что между декларациями и их претворением в жизнь существует разрыв, преодоление которого требует неустанных усилий. Об этом свидетельствуют такие трагические события, как геноциды в Камбодже и Руанде, массовые нарушения прав человека в ходе вооруженных конфликтов в Корее, Вьетнаме, Афганистане, на Ближнем Востоке, в бывшей Югославии и т. д. Их предотвращение в будущем требует постоянных усилий международного сообщества.

Конкретным примером усилий в области обеспечения прав человека может служить борьба за равноправие женщин. Этой важнейшей проблеме были посвящены несколько всемирных конференций ООН — от Найроби (1985 г.) до Пекина (1995 г.). На последней состоялось подписание 189 странами Декларации и Платформы действий, призванных «содействовать

расширению возможностей и улучшению положения женщин, включая право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, содействуя таким образом удовлетворению моральных, этических, духовных и интеллектуальных потребностей женщин и мужчин, индивидуально и совместно с другими, и посредством этого гарантируя им возможность полной реализации своего потенциала в обществе при формировании своей жизни в соответствии с собственными чаяниями»<sup>63</sup>.

В Пекинской декларации особо подчеркивалась необходимость расширения возможностей женщин и их всестороннего участия на основе равенства во всех сферах жизни общества, включая принятие решений и доступ к власти.

За прошедшие с тех пор два десятилетия определенный прогресс в этом отношении бесспорно достигнут: в 65 странах проведены 94 реформы, улучшающие положение дел с гендерным равенством, в 127 — приняты законы, запрещающие насилие в семье.

Тем не менее в опубликованном в 2015 г. докладе Всемирного банка отмечалось, что в 155 странах все еще имеется хотя бы один закон, ограничивающий права женщин. В 19 странах им предписано беспрекословное подчинение мужу, в 32 — они должны просить разрешения у супруга на получение паспорта, в 18 — чтобы выйти на работу, в 22 — женщины не могут выбирать гражданство своих детей. Это относится прежде всего к мусульманским странам, где в той или иной мере действуют религиозные предписания шариата — Кувейту, Мавритании, Камеруну, Ирану, Иордании, ОАЭ, Йемену.

27 сентября 2015 г. представители более 80 государств приняли в Нью-Йорке обязательства о конкретных и применимых действиях, которые должны привести к ликвидации к 2030 г. дискриминации в отношении женщин в своих странах. Эти обязательства включены в качестве особого раздела Повестки дня ООН до 2030 г. и ее целей устойчивого развития. Речь идет, в частности, об увеличении инвестиций в гендерное равенство, о достижении паритета женщин на всех уровнях принятия решений, устранении дискриминационных положений в законодательстве, решении проблем социальных норм, которые приводят к дискриминации и насилию в отношении женщин. «Нам еще предстоит долгий путь к достижению гендерного равенства», — сказал на открытии встречи в Нью-Йорке президент КНР Си Цзиньпин<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.jrg.ru/documents/dec\\_conv/declarations/womdecl.shtml](http://www.un.jrg.ru/documents/dec_conv/declarations/womdecl.shtml) (Дата обращения 09.08.2017).

<sup>64</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://unic.uz/tag/пекинская-декларация-и-платформа-дей/?lang=ru> (Дата обращения 09.08.2017).

Аналогичные конференции, на которых подводились итоги достигнутого, анализировались нерешенные проблемы и намечались пути их решения, проходили в Нью-Йорке по правам ребенка (1990 г.), в Вене по правам человека (1993 г.), в Рио-де-Жанейро и Париже (1992 и 2015 гг.), по народонаселению и развитию в Каире (1994 г.), по социальному развитию в Копенгагене (1998 г.) и т. д.

\* \* \*

В 2000–2015 гг. благосостояние человечества увеличилось вдвое — с 117 трлн до 250 трлн долл. США. Потребление в развивающихся странах росло опережающими темпами порядка 5% в год, по сравнению с 2% в развитых. Однако его распределение остается крайне неравномерным — на 71% населения Земли приходится 3% совокупного благосостояния, а самые богатые 0,7% владеют 45,2%<sup>65</sup>.

Развитие социальной сферы — здравоохранения, образования, культуры, соцзащиты — смягчает это неравенство лишь частично, причем глобализация мировой экономики способствует выравниванию этих систем скорее по низшему, чем по высшему уровню.

Столь же асимметрично, противоречиво выглядит баланс в области прав человека, где бесспорные достижения не компенсируют серьезные откаты вспять.

Тем не менее можно констатировать, что гуманитарный прогресс сохраняет в целом позитивный тренд, который, как следует надеяться, продолжится в обозримом будущем.

## **Глава 5. Религии в современном мире: европейская демократия на пороге религиозной трансформации**

Изменения религиозной ситуации в Европе происходят в рамках большого процесса трансформации религии и ее роли в обществе во всем мире. По существу, продолжается эволюция религиозных традиций, начавшаяся в XIX в., с последующим их упадком в послевоенное время. Именно тогда глобализация, развитие информационного общества, науки и потребительской культуры, казалось, отодвинули религию и потребность людей во что-либо верить на второй план — перевели ее из публичной сферы в частную. В ходе секуляризации общественно-политической

---

<sup>65</sup> Crédit Suisse: Global Wealth Report 2015. Genève. 2015.

сферы приватизация религии, то есть ее ограничение личной жизнью человека, стала восприниматься как норма для процветающего потребительского общества<sup>66</sup>.

Однако уже 1990–2000-е гг. показали, что религиозные институты не отмирают, а развиваются как в мировоззренческом, так и в социальном и политическом смысле. Религиозная тематика популярна в СМИ и в обществе в целом, так как помогает обсуждению темы противодействия экстремизму, разрешения социальных нужд граждан, миграционного кризиса. Ренессанс религии происходит в обществах, формально считающих себя светскими и исповедующих секулярные ценности. Но религия не меняет светского характера европейских государств и, критикуя либеральные ценности, не становится противником демократии и символом противодействия прогрессу.

В противовес множеству стереотипов, которые были связаны с образом религии и исторических европейских церквей (в первую очередь это Католическая церковь, национальные православные и протестантские церкви) со времен эпохи Просвещения, религия выжила и стала частью институционального механизма европейской демократии, изменив ее секулярный характер изнутри. На современном этапе к католицизму, православию, англиканству и историческим течениям протестантизма (лютеранство, реформатство, баптизм, методизм) добавились различные направления евангельского протестантизма (пятидесятничество, адвентизм, новые евангельские движения, возникшие на базе баптизма и методизма). Эти течения существовали в Европе с середины XIX в., но под влиянием бурно развивавшегося в XX в. и миссионерски активного американского евангелизма, а затем и африканского и латиноамериканского, они стали значимым явлением в религиозной жизни европейских государств, включая Россию. В значительной степени приспособление церквей к новым условиям существования в обществе было неизбежным, так как только гражданская активность и в целом внедрение в демократическую систему позволяли церквям выйти из культурного гетто и из сферы, ограниченной личными чувствами верующих. Религиозные институты предложили свой вариант разрешения социально-экономических проблем общества, представив свой образ «демократической религии».

Секулярные тенденции помогли демократизации религиозных институтов. Это равнодушие к вере (к организованной религиозной жизни в рамках

---

<sup>66</sup> *Инглхарт Р. Ф., Вельцель К.* Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011. (Библиотека Фонда «Либеральная миссия»).

общины), стремление вытеснить религию из общественной сферы, закрепив это вытеснение на уровне законодательства и этических норм политкорректности, исчезновение монополии исторических религий на массовое сознание, формирование и активное продвижение различных конфессиональных проектов глобализации за пределами их исторических территорий (католицизма, протестантизма, ислама, буддизма, индуизма), смещение вектора роста религиозности в Южное полушарие. При этом все очевиднее становится рост глобального фундаментализма: сплоченных радикальных движений.

Однако именно отделение от государственной власти, признание верховенства прав человека и повсеместное укоренение религиозного многообразия в разных странах мира помогли церквям быть динамичными и стать частью гражданского общества, а не остаться частью культуры прошлых столетий. В XX в. христианским церквям пришлось пройти через внутренние кризисы и принудительную секуляризацию, репрессии, как, например, в Советском Союзе. Ситуация в Европе долгое время оценивалась лишь с точки зрения упадка, снижения числа прихожан и влияния церквей (конечно, речь шла, прежде всего, о христианстве). Однако в действительности европейское христианство сохранило значительную часть своих позиций. Традиционная развитость низовых общественных институтов в Европе, укорененность религиозных мотивов и ценностей в культуре и в быту позволили им найти свой путь десекуляризации — создание околочерковных институтов и новое социальное возрождение внутри самих церквей.

Признание демократических ценностей в качестве оптимальных и наиболее близких по духу христианству стало общим местом в мировоззрении абсолютного большинства европейских церквей. В 1960–1970-е гг. пересмотрела свое место во всем комплексе религиозных институций и идеологию корпоративизма Католическая церковь. Лютеранские церкви Севера Европы и Англиканская церковь в Великобритании оказались под влиянием либерального богословия. Православные церкви Восточной и Южной Европы, пройдя непростой для них советский период атеизации, не только сохранили, но и упрочили свое влияние и признают нормы демократии. В том же направлении движется и Русская православная церковь, несмотря на антидемократическую позицию ее руководства. В данной главе будут рассмотрены ключевые характеристики тех вариантов «религиозной демократии», которые предлагают различные церкви и религиозные движения. Это позволит увидеть факторы, определяющие настоящее и ближайшее будущее религии в Европе, степень влияния церквей на секулярное общество и демократизации самих церковных институтов.

## Церкви и общество: присутствие религии и ее институтов

Многоукладность Европы, многообразие форм общественной жизни сыграли важную роль в процессе секуляризации, а затем и десекуляризации. Антиклерикальный лаицизм, свойственный Франции, соседствует на европейском пространстве с внутрицерковными разногласиями между епископами-консерваторами и «прогрессистами» в Италии и с доминированием православного корпоративизма в России. В определенном смысле религия была секуляризована, а секулярная демократия христианизирована, а также проходит период исламизации. Плюрализм и «новые знания», которые ранее вели к секуляризации, провоцируют и поддерживают религиозное многообразие. Это стало общей идеей целого ряда социологов (Д. Мартин, Х. Казанова, П. Бергер и др.), которые отмечают, что плюрализм ведет к расцвету, а не упадку религиозности в целом.

В социологии религии возникали различные теории, объясняющие феномен «евросекулярности», «евроисключительности». Дело в том, что в 1990-е гг. стало очевидным, что религиозный бум в Латинской Америке, Африке или Азии и сохраняющийся высокий уровень религиозности в США контрастируют с «безрелигиозной» или даже агрессивно секулярной Европой. В деле обращения к институтам веры мир шел вперед, а европейцы отставали (а с точки зрения светскости и толерантности продолжали вырываться вперед). В 2000-е и 2010-е гг. ситуация в Европе стала меняться быстрее, чем раньше, — это объяснялось тем, что под воздействием вызовов глобализации, нового информационного сознания и исламизации стали трансформироваться исторические церковные институты. Но если раньше церкви шли по пути либерализации, то теперь наступило время их консервативной модернизации.

К этому времени сложились две основные школы, объясняющие «евросекулярность». Первая, известная как «новая парадигма» (С. Уорнер, Р. Старк, С. Бэйнбридж, Р. Финке, Л. Яннаконе), предложила теорию рационального выбора. По мнению последователей этой школы, религия всегда была и остается частью общества. Основным фактором успешного развития религиозности выступают условия религиозной конкуренции. Изначально условия такого рода складывались только в одной стране — в США, где церкви образовывались в форме добровольных объединений. Это и обусловило американоцентричность взглядов сторонников этой школы. Особенно очевидно она проявилась в процессе переосмысления сути секуляризации, предпринятого Р. Старком и Л. Яннаконе. По их мнению, Европа никогда не была особенно религиозной, а средневековая набожность (или «золотой век веры») — это миф. Следовательно, никакого упадка религиозности

в современной Европе не происходит. Можно ли говорить о «дехристианизации» Европы, если христианской Европы никогда не существовало? Так называемая христианская набожность была характерна в основном для аристократов, а уровень религиозного участия крестьянских масс был очень низким<sup>67</sup> (этот вывод можно применить и по отношению к России).

Вторая, более распространенная школа — «старой парадигмы» секуляризации (Т. Парсонс, С. Брюс, Р. Белл, П. Бергер, Т. Лукман, Н. Луман, Б. Вильсон, Д. Мартин, Р. Фенн и др.). Она исходит из того, что религия в современном мире переживает упадок на разных уровнях: индивидуальном, организационном и институциональном. Ее авторитет и значение в обществе падают, что во многом определяется модернизацией, урбанизацией и дифференциацией как в обществе, так и в религиозной сфере, ростом образовательного индекса, плюрализацией и рядом других факторов. По словам Питера Бергера, секуляризация — это «процесс, посредством которого различные сектора общества и культуры освобождаются от влияния религиозных институтов и символов»<sup>68</sup>. Как отмечает Бергер, секуляризация явилась следствием не модернизации и современности, а плюрализации и некоторых других социально-политических и культурных факторов, специфических для каждой страны. Однако уже в 1990-е гг. тот же Бергер, отражая свои позиции как социолога-христианина, писал о десекуляризации<sup>69</sup>.

Социологи Д. Эрвье-Лежер и Г. Дэви характеризуют понятие «европейской исключительности», используя такие категории, как «вера без церковной принадлежности» и «заместительная религия», при которой люди передоверяют церквям функции идентичности, переходя от религии обязательства к религии потребления. Проблема для европейской идентичности и исторических церквей состоит в том, что Европа перестала быть главным средоточием мирового христианства — если в 1960 г. доля Европы в общей численности христиан в мире составляла 46 %, то к 2010 г. ее доля упала более чем вдвое, составив 22 %<sup>70</sup>. Тем не менее около половины жителей Европы считают себя христианами, а это очень весомый показатель.

---

<sup>67</sup> Руткевич Е. Д. «Религиозная исключительность» Италии: социологический ракурс // Теория и практика общественного развития. 2013. Вып. 3. С. 50–63; Stark R., Iannaccone L. A Supply-Side Reinterpretation of the «Secularization» of Europe // Journal for the Scientific Study of Religion. 1994.

<sup>68</sup> Berger P. The Sacred Canopy: Elements of Sociological Theory of Religion. Garden City, N.Y., 1967.

<sup>69</sup> The Desecularization of the World. Resurgent Religion and World Politics. 1999 / Ed. by Berger P. Wash.: D.C., Ethics and Public Policy Center; Berger P., Davie G., Focas E. Religious America, Secular Europe? USA: Ashgate Publishing Company, 2008.

<sup>70</sup> World Christian Database. 2010.



Одним из последних исследований, позволяющих сравнить католические и православные страны Европы, стал опрос американского центра Пью (Pew Research Center)<sup>71</sup>. В странах Центральной и Восточной Европы, включая и Россию, православные регионы оказались больше в идеологическом смысле связаны с религией (гордость за свою страну и национальная самоидентификация связаны с религией), тогда как католические продемонстрировали более высокий уровень практической религиозности. Католические страны в большей степени выступают за независимость церкви от государства, меньше, чем православные, хотели бы, чтобы моральные ценности сверху поддерживала бы власть.

По данным Pew Research Center, около 57% населения Центральной и Восточной Европы причисляют себя к православным христианам. К ним относятся жители десяти стран с православным большинством, в том числе России, Украины, Греции, Беларуси, Болгарии, Сербии, Грузии, Армении и Молдовы. Помимо этого, православные христиане образуют значительные религиозные меньшинства в Боснии (35%), Латвии (31%) и Эстонии (25%). Доля католиков среди населения региона составляет около 18%. В Польше, Хорватии, Литве и Венгрии они образуют религиозное большинство. Увеличение доли православных христиан и уменьшение доли католиков в итогах исследования связаны, прежде всего, с сохраняющейся большой ролью национальных религий на постсоветском пространстве после распада СССР. К примеру, доля россиян, причисляющих себя к православным христианам, существенно увеличилась: согласно результатам нового опроса, она составляет 71% против 37% в 1991 г. Такая же динамика отмечается на Украине и в Болгарии. Обратная тенденция в Польше, Венгрии и Чешской Республике, где доля населения, причисляющего себя к католицизму, в разной мере, но сократилась по сравнению с 1991 г., но все равно составляет больше половины населения (в Польше, Хорватии, Литве — более 70%).

По сравнению с католиками, православные менее строго соблюдают религиозные предписания (в среднем 25% католиков еженедельно ходят в церковь, среди православных таких 10%), больше надеются на помощь государства и больше говорят о национальной гордости, испытывают ностальгию

---

<sup>71</sup> Опрос Исследовательского центра Пью проводился с июня 2015 г. по июль 2016 г. в 18 странах на 17 языках. В очных интервью приняли участие более 25 тыс. человек 18 лет и старше в Армении, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Греции, Грузии, Латвии, Литве, Молдове, Польше, России, Румынии, Сербии, Украине, Хорватии, Чешской Республике и Эстонии. См.: Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe. National and religious identities converge in a region once dominated by atheist regimes. Pew Research Center, May 10, 2017, Release.

по СССР. Меньше различий между православными и католиками в количестве тех, кто молится каждый день: в России — 17 %, на Украине — 29 %, в Польше — 27 % и т. д., но в целом все страны показывают меньше половины (максимум у Молдовы — 48 %), тогда как, к примеру, в США 55 % взрослого населения отмечают в опросах, что молятся ежедневно. В Центральной и Восточной Европе невысокий уровень поддержки демократии как наилучшего способа правления, взаимного доверия, гражданского участия в волонтерстве или благотворительности. Но эти параметры могут и не быть напрямую связаны с религиозностью (в России, к примеру, эти показатели выше, чем в Греции), а скорее с особенностями развития постсоветских политических систем (меньше всего из стран, участвовавших в исследовании, доверяют выборам на Украине, Латвии, России, Эстонии, но все равно не менее 40 % выборам доверяют). Что касается мусульман, то значительным меньшинством они являются в Грузии (9 %), Болгарии (15 %), России (10 %), а в Боснии составляют 52 %.

Как показал опрос, религиозные люди (признающие значение религии в жизни) больше участвуют в гражданских акциях, доверяют друг другу и признают значение демократических выборов для политического будущего страны. Это говорит о том, что верующие люди культивируют навыки гражданской активности в религиозной среде.

### Католическое влияние

Крупнейшей христианской конфессией в Европе остается католицизм. Будучи сложной системой институтов, Католическая церковь теряла верующих в Европе и достигала успеха своей миссии за пределами Европейского континента. Изменение национального состава преобразовало формы христианской миссии и в Старом Свете. Исследователи выделяют, как правило, два исключительных случая сохранения религиозной практики в обществе и даже роста интереса к церкви — это Италия и Польша. Например, данные Европейского исследования ценностей по Италии свидетельствуют, что по многим параметрам значение религии увеличивается, общая церковная посещаемость выросла с 35 в 1981 г. до 40 % в 1999 г. Одновременно выросли показатели веры в Бога и в загробную жизнь — с 84 (1981 г.) до 88 % (1999 г.) и с 47 (1981 г.) до 61 % (1999 г.). Количество же тех, для кого «Бог не важен», уменьшилось с 10 до 6 %<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Руткевич Е. Д. «Религиозная исключительность» Италии... Ук. соч.; *Intovigne M. Praise God and Pay Tax: Italian Religious Economy — An Assessment / The Ins-*

Статистический ежегодник Ватикана «Catholic Herald» приводит на 31 декабря 2012 г. такие данные. Процент католиков относительно населения в целом наиболее высок в Америке, где они составляют 63,2% жителей континента, в Азии — 3,2% (в цифрах это более 140 млн человек), в Европе — 39,9% католиков. Общее количество священников Католической церкви (как монашествующих, так и епархиальных клириков) — 414 313. Немного увеличилось количество клириков в Африке, больше — в Азии, небольшое уменьшение отмечено в Европе и Океании. При этом в динамике численность католиков постепенно растет: к концу 2013 г. в мире насчитывалось 1,253 млрд крещеных католиков, то есть 17,7% населения планеты, 415 348 священников, 5173 епископа, в основном за счет Америки и Азии.

Рост численности последователей Церкви во многом связан с новым образом Католической церкви. Движение к переосмыслению ею отношений с окружающим обществом началось со Второго Ватиканского собора и усилилось в годы понтификата Иоанна Павла II, который стал, по существу, первым медийно популярным папой. Участие Церкви в борьбе латиноамериканцев за свои права в рамках «теологии освобождения» и в преодолении наследия коммунизма в Польше сыграло ключевую роль в понимании гражданской позиции Церкви в целом. Наследие Второго Ватиканского собора было развито и ярко выражено в 2004 г. в «Компендиуме социального учения Католической церкви». В этом документе были утверждены ценность прав человека, в том числе и религиозной свободы, а также ценности демократии и гражданского активизма: «Участие в жизни сообщества — не только одно из сильнейших стремлений гражданина, призванного свободно и ответственно исполнять свою гражданскую функцию вместе с другими и для других, но и одна из опор всего демократического строя, а также одна из величайших гарантий стабильности демократии». Более того, Компендиум осудил страны с тоталитарным или диктаторским режимом, а также страны, где бюрократизация «лишает гражданина возможности активно участвовать в социальной и политической жизни»<sup>73</sup>.

Бенедикт XVI продолжил линию консервативной евангелизации Европы. Большое значение в возрождении социальной активности католиков играет концепция «Новой евангелизации», о которой говорил еще в 1979 г. папа Иоанн Павел II. Папа Бенедикт XVI объявил деление мира на «страны христианской цивилизации» и «земли, подлежащие христианизации»

---

titude of World Religions, Chinese Academy of Social sciences // Beijing (China). 2002. <http://www.cesnur.org/> (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>73</sup> Красиков А. А. Ватикан 2000 лет спустя. Римско-католичество между прошлым и будущим // Доклады ИЕ РАН. № 281. М.: Ин-т Европы РАН; Рус. сувенир, 2012.

упрощенным. В 2011 г. Синодом епископов *Lineamenta* были разработаны руководящие принципы «Новой евангелизации в передаче христианской веры», которые провозгласили необходимость диалога с неверующими и борьбы с крайней секуляризацией без «страха и замешательства»<sup>74</sup>.

Реализация новых форм миссии и, по сути, новой евангельской миссионерской и социальной политики началась при папе Франциске, который вдохнул новую жизнь в наследие Второго Ватиканского собора. В результате принципиально иная программа Церкви вызвала раздражение консерваторов, прежде всего за то, что подталкивает к применению новых форм приходского служения и социальных проектов. Либералы, в свою очередь, проявили недовольство тем, что Франциск так и не принял ни одного действительно либерального решения. Первая энциклика папы Франциска «*Evangelii Gaudium*» («О возвещении Евангелия в современном мире») от 2013 г. фактически была подготовлена еще папой Бенедиктом XVI. Значение этого документа в том, что он отразил не только новые веяния в Католической церкви, но и пожелания, общие для всех исторических церквей: стимулирование активности мирян, содействие большей открытости и мобильности местных общин, повышение социальной направленности служения, возрождение евангельского духа христианства. Содержание энциклики «*Evangelii Gaudium*» рассчитано на активных граждан, которые считают себя католиками, ходят в церковь, но еще никак не проявили себя в рамках церковной деятельности.

Представление о мире самого папы Франциска было также изложено в энциклике 2015 г., название которой по первым словам текста представляет собой цитату из песнопения Франциска Ассизского — основателя нищенствующего Ордена меньших братьев, одного из первых авторов стихов на итальянском языке, признанного католиками покровителем экологов. «*Laudato si', mi' Signore*» — «Прославлен будь, мой Господь», — пел святой Франциск Ассизский, повторяет его слова папа Франциск. В этом прекрасном песнопении он напомнил верующим, что наш общий дом — для нас и сестра, с которой мы разделяем существование, и чудесная мать, заключающая нас в свои объятия. Более пятидесяти лет назад, когда мир балансировал на грани ядерного кризиса, святой папа Иоанн XXIII написал энциклику, в которой не ограничился простым осуждением войны, а пожелал обратиться с предложением мира. Свое послание «*Pacem in terris*» («Мир на Земле») он адресовал всему католическому миру, но добавил: «...и всем людям доброй воли». «Сейчас, в условиях глобального разрушения окру-

---

<sup>74</sup> Язькова В. Е. Католическая Церковь и общество: «модели Церкви» в современной Италии // Современная Европа. 2016. № 1. С. 129–138.

жающей среды, — пишет автор “Laudato si’”, — я хочу обратиться к каждому человеку, живущему на этой планете». Папа размышляет о причинах, приведших человечество к экологическому кризису, и приветствует усилия организаций гражданского общества, сохраняющих вопросы окружающей среды и другие актуальные проблемы в своей повестке дня.

Папа Франциск поддерживает мирские католические движения и международные окологерцковные организации. В их числе — ассоциация «Пастырская инициатива» и «Союз немецкой католической молодежи». Развитие социального учения после Второго Ватиканского собора, постепенное стирание границ между мирянами и духовенством, рост влияния общественных католических движений не остановили упадок приходо в Европе, но открыли новые возможности для общественной деятельности как духовенства и монашеских орденов, так и парацерковных объединений мирян.

## **Протестантское влияние**

Многообразные направления в рамках протестантизма представляют собой большой разброс мировоззрений, богословских концепций и форм церковной организации. Их можно разделить на «старые» исторические протестантские церкви Европы и евангельские движения как европейского, так и американского происхождения, которые стали активно развиваться в XX в. Общим для всех направлений является социальная активность и стремление приспособиться к потребностям общества и отвечать на нужды людей. Протестантский индивидуализм и разная степень самостоятельности отдельных общин делает евангельское движение естественным проводником демократических ценностей.

Государственные церкви Европы (лютеранство, англиканство) представляют собой, как правило, либеральный вариант протестантизма, для которого характерны лояльность по отношению к власти и приспособление богословия и интерпретации Библии и миссионерства к обществу плюрализма и политкорректности. Церкви ведут большую работу по реализации социальных проектов, осуществляемых совместно с государственными структурами и при их поддержке. Отличительной чертой либеральных церквей стало их широкое участие в экуменическом движении (сотрудничество с общинами других евангельских течений) и приходская помощь иммигрантам, которая поставила многие общины в центр общественной жизни снова, после падения числа верующих в 1990–2000-х гг. Произошедшее в начале XXI в. отделение целого ряда лютеранских церквей от государства

(в Швеции — в 2000 г., в Норвегии — в 2012 г.) сделало их еще ближе к обществу и его нуждам<sup>75</sup>.

Численность практически всех либеральных церквей в Европе с конца 1980-х гг. уменьшалась. Государственный статус этих церквей сдерживал их социальную и миссионерскую активность, а либеральное богословие стирало грань с секулярным сознанием общества и не было привлекательным для значительной части прихожан. Кроме того, в Европе во второй половине XX в. снижалось количество верующих всех исторических церквей (католиков, протестантов), приверженность которым была связана с национально-культурной идентификацией. К примеру, в Великобритании почти наполовину уменьшилось число верующих в Англиканской церкви. Если в 1983 г. в Соединенном Королевстве свою принадлежность к Церкви декларировали 16,5 млн человек, то к 2015 г. осталось 8,6 млн человек<sup>76</sup>.

Статистика членов лютеранских церквей в мире напоминает тенденции роста и падения верующих в Католической церкви. Важным фактором, который оказывает влияние на миссионерскую стратегию лютеран в Европе, на возникновение иммигрантских общин внутри национальных церквей, является активная миссия лютеран в Африке (так же как и англикан — Епископальной церкви в Африке). По данным Всемирной лютеранской федерации, к середине 2000-х гг. в мире насчитывалось почти 67 млн лютеран<sup>77</sup>. Особняком стоят консервативные и более малочисленные реформатские и близкие им по кальвинистскому богословию пресвитерианские церкви. Значительное меньшинство реформаты представляют в Венгрии

---

<sup>75</sup> В Швеции, к примеру, после реформы 2000 г. начался массовый выход из церкви лиц, имевших прежде лишь формальную связь с приходом по месту жительства и не желавших больше платить ежегодный налог, когда это стало возможным. Таким образом, к 2013 г. вместо 83,5% в церкви осталось 65,9% шведского населения. Уменьшились и другие показатели церковной активности: с 2000 до 2013 г. на 1/3 сократилось число богослужений в Шведской церкви, с 80 до 31% снизилось количество подростков, проходящих обряд конфирмации. См.: *Чернышева О. В.* Евангелическо-лютеранская церковь в социальной и политической жизни современной Швеции // Религиозные миссии на общественной арене: российский и зарубежный опыт. Коллективная монография / Под ред. А. А. Красикова и Р. Н. Лункина. М.: Ин-т Европы РАН, 2016. С.91–103.

<sup>76</sup> Об этом свидетельствует опрос, проведенный независимым международным бюро YouGov. Количество англикан в Великобритании сократилось. // Cnl.news. 10.06.2015.

<sup>77</sup> По данным Всемирной лютеранской федерации, число лютеран в мире достигло 67 млн человек. 09 марта 2007 г. // Портал-Credo.Ru. 09.03.2007.

(самый высокий процент — 13%<sup>78</sup>, Швейцарии, Нидерландах, Беларуси, национальной Пресвитерианская церковь является в Шотландии.

Новые протестантские течения, появившиеся в XIX–XX вв. (евангельские христиане, пятидесятники, баптисты, адвентисты), стали ведущей религиозной силой в Латинской Америке, Африке и Азии с начала 1980-х гг., когда исламская миссия только набирала свои обороты. К 2000-м гг. евангельский протестантизм, хотя и потесненный исламом, являлся самой динамично растущей христианской силой во всем мире, в том числе и в Европе. Этот миссионерски активный тип протестантизма, который успешно создает большое разнообразие церквей, движений и деноминаций, является крайне консервативным течением. Его фундаменталистский консерватизм проявляется в признании священности и незыблемости текстов Священного Писания, в защите библейских ценностей семьи и брака между мужчиной и женщиной, в сопротивлении абортам, эвтаназии и крайним формам европейского секуляризма, вытесняющим веру и верующих из публичного пространства. Единственное из изменений, часто практикуемых в евангельских церквях, — это женское священство. Однако именно мобильность и гибкость евангельского движения, агрессивное миссионерство, подпитываемое библейским фундаментализмом, позволили церквям приспособиться к глобализации и воспользоваться ее плодами. Большинство евангельских течений в разной форме проповедуют «богословие процветания», основанное на стремлении достичь успеха в рамках рыночной экономики и американизированного представления о демократии. Евангельский протестантизм стал с конца 1980-х и в 1990-е гг. «новым» социальным феноменом в католических и православных странах Восточной Европы, в России (численность протестантов в России оценивается уже в 3 млн) и в целом на постсоветском пространстве, которое стало открытым для миссии после распада СССР. К концу XX в. численность последователей евангельского протестантизма в мире оценивалась примерно в 500 млн человек<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe. National and religious identities converge in a region once dominated by atheist regimes // Pew Research. 10.05.2017. Release.

<sup>79</sup> См. различные оценки численности протестантов в разных странах мира: *Лункин Р.* Протестантизм и глобализация на просторах Евразии // Религия и глобализация на просторах Евразии / Под ред. А. Малашенко и С. Филатова. М.: Московский Центр Карнеги, 2005. С. 90–125; *Лункин Р.* Протестанты и политические конфликты в Евразии: спасение душ и управляемая демократия // Религия и конфликт / Московский Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2007. С. 175–222; *Лункин Р. Н.* Христианский ответ обществу потребления // Журнал «Эксперт». 2013. № 1. С. 60–68.

Присутствие новых евангельских церквей, которые устраивают многотысячные служения в ангарах бывших заводов, ферм где-то за городом, заметно в каждом крупном европейском городе.

Цифры, отражающие влияние евангелических церквей в обществе, важно привести еще и потому, что их роль до сих пор недооценена. Доля евангельских верующих в Европе, включая Россию, составляет от 4 до 6 % населения<sup>80</sup>, то есть от 29 до 43 млн (или же от 33 до 50 млн, если исходить из максимальной численности населения Европейского континента<sup>81</sup>). Национальная пресса в странах ЕС все чаще обращает внимание на растущие экстравагантные церкви. В Германии численность евангельских церквей за последнее десятилетие увеличилась вдвое, и они уже объединяют по крайней мере 3 % населения<sup>82</sup>. В середине 2000-х гг. активный рост иммигрантских евангелических церквей был отмечен во Франции. В Великобритании рост паствы новых евангелических церквей также относится к началу XXI в. Посещаемость воскресных служб во всех христианских конфессиях с 1989 по 2005 г. значительно упала (в англиканской церкви на 31 %, в католической церкви на 49 %). Исключение составили пятидесятники и евангельские церкви, численность приходов которых выросла на 22 и 10 % соответственно<sup>83</sup>.

Привлекательность позиции консервативных протестантов во многом определяется их принципиальностью в отстаивании христианских ценностей и жесткой критикой секулярной политики и политиков. В 2010-е гг. такого рода критика находит все больше поддержки в обществе в связи с негативными последствиями неконтролируемого потока иммигрантов и обусловленного им роста влияния исламского фактора и угрозы псевдоисламского экстремизма.

---

<sup>80</sup> Christian Movements and Denominations. Pew Research Center. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pewforum.org/2011/12/19/global-christianity-movements-and-denominations/> (дата обращения: 09.08.2017).

<sup>81</sup> См.: Евростат. [Электронный ресурс]. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>82</sup> Costello M. Ghanaian pastor seeks to 're-Christianize' Germany // Deutsche Welle. March 19, 2014. См.: Deutsche Welle. 17.03.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dw.de/ghanaian-pastor-seeks-to-re-christianize-germany/a-17501259> (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>83</sup> Muir R., Stone L. Who Are We? Identities in Britain. 2007. См.: Lucy Stone and Rick Muir. Who are we? Identities in Britain. Institute for Public Policy Research. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ippr.org/assets/media/images/media/files/publication/2013/04/who%20are%20we\\_1563.pdf](http://www.ippr.org/assets/media/images/media/files/publication/2013/04/who%20are%20we_1563.pdf) (Дата обращения: 09.08.2017).



## Православное влияние

Третьей по численности и влиянию христианской конфессией в мире и в Европе является православие. Его можно назвать самой европейской христианской силой, так как в основном верующие этой конфессии сконцентрированы именно в Европе (в США, на Ближнем Востоке и в Азии православных меньшинство). Трансформация мировоззрения православных церквей происходила намного медленнее, чем католицизма, а тем более протестантизма, что было обусловлено несколькими факторами. Православие больше связано с национальным сознанием каждого конкретного народа (с традиционной, крестьянской культурой) и редко выходит за рамки национальной идентификации, что означает отсутствие значимой миссии за пределами своих народов и своих диаспор. Выработка социального и политического мировоззрения в православных церквях была прервана в XX в. коммунистическими режимами и атеистической политикой властей. А постсоветское развитие принесло высокую степень идеологизации православия, наряду с низким уровнем практической религиозности, который в России колеблется от 5 до 10 %<sup>84</sup>.

По разным подсчетам, вместе с церквями Ближнего Востока в мире насчитывается до 250 млн православных (в Европе — 200 млн<sup>85</sup>). Значительная часть их проживает в России (70–80 млн так или иначе связывают себя с православием). Большинство населения относит себя к числу православных также в Беларуси, Болгарии, Греции, Грузии, Кипре, Македонии, Молдавии, Румынии, Сербии, на Украине и в Черногории. Во всех этих странах существует проблема укорененности православной веры. В православии отсутствует столь централизованная система церковной иерархии, как у католиков. Нет и столь мощных православных мирских движений. Однако децентрализация может быть также преимуществом православия, делая его более мобильным на уровне приходской жизни.

Согласно опросам, в православных странах церкви доверяют от 50 до 60 % населения. В Греции и России этот показатель держится на уровне 60 %, в Болгарии — 48 %, в Сербии — 95 %. Но это вовсе не означает, что в других странах

---

<sup>84</sup> Зоркая Н. А. Православие в постсоветском обществе // *Общественные науки и современность*. 2013. № 1; Лункин Р. Н., Филатов С. Б. Статистика религиозной и конфессиональной принадлежности россиян: каким аршином мерить // *Религия и российское многообразие* / Науч. ред. и сост. С. Б. Филатов. М., 2011.

<sup>85</sup> Европа: сердце христианства перед лицом секуляризации и исламизации // *Демоскоп Weekly*. 5–18.03.2012. № 501–502. [Электронный ресурс]. URL: [http://demoscope.ru/weekly/2012/0501/tema05.php#\\_FNR\\_50](http://demoscope.ru/weekly/2012/0501/tema05.php#_FNR_50) (Дата обращения: 09.08.2017).

православные совсем не заметны. В Австрии проживают от 400 до 450 тыс. православных. С 2010 г. действует «Конференция православных епископов Австрии». В Ирландии в 2011 г., согласно переписи населения, православными назвали себя 45 тыс. граждан. В Германии православных насчитывается до 1,5 млн. Во Франции зарегистрировано около 150 православных приходов (30 из них находятся в Париже). Считается, что всего во Франции живет до 240 тыс. потенциальных православных, но прихожан насчитывается не более 15 тыс.<sup>86</sup>

В Греции Элладская православная церковь стала за последние десятилетия намного ближе и к своим прихожанам, и к обществу, что в полной мере проявилось в ходе кризиса 2014—2015 гг. Особенно успешно работает благотворительное учреждение «Апостоли» при Афинской архиепископии. В рамках программы «Церковь на улицах», учреждение «Апостоли» бесплатно распределяет продуктовые пакеты среди бездомных. Связующим звеном между греческим обществом, властью и церковью также стали христианские клубы и братства, главным образом братство «Зои» — это и движение катехизаторов и создателей школ, и движение за возрождение нравственности в политической жизни.

В России социальные перемены в православной церкви стали происходить к началу нового века, и наиболее ярким их выразителем стал патриарх Кирилл, возглавивший церковь в 2009 г. Церковные реформы при новом предстоятеле позволили значительно увеличить плотность приходов (с 12 тыс. в 2009 г. до почти 17 тыс. в 2017 г. на территории России, около 11 тыс. приходов принадлежат к Московской патриархии на Украине (почти 3 тыс. приходов на Украине относятся к альтернативному — Киевскому патриархату), более 1200 — в Молдове, сотни приходов РПЦ находятся в Центральной Азии, странах Евросоюза, США и Японии) и епархий — со 159 в 2009 г. до более 300 в 2017 г. на всем постсоветском пространстве.

Расширение присутствия РПЦ в российском обществе привело, так же как это происходит в Европе и США, к провозглашению своей моральной политики в общественно-политическом пространстве. К примеру, программным стало выступление патриарха Кирилла в Госдуме 22 января 2015 г., касающееся законодательной политики в области поддержки семьи, материнства и детства. Однако РПЦ оказывается в каком-то смысле в таком же положении в своей борьбе за моральные ценности, что и европейские церкви, несмотря на идеологическую близость православия и власти

---

<sup>86</sup> Как живут православные в Евросоюзе? // Новости Беларуси. 15.11.2011.

См.: Православная Франция. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.france-orthodoxe.net> (Дата обращения: 09.08.2017).

в России, так как, например, предложение патриарха об исключении абортов из системы страхования не было поддержано правительством и депутатами, социальную работу приходов государство также прямо не поддерживает, но при этом были приняты законы, фактически ограничивающие деятельность религиозных меньшинств (в рамках «пакета Яровой»).

Частью «моральной программы» стала внешнеполитическая деятельность РПЦ, в рамках которой был провозглашен принцип религиозной свободы и защиты прав христиан. По мере развития патриарших инициатив стало очевидным, что для продвижения церковных проектов необходимо проведение активной миссионерской работы, дальнейшее стимулирование общинной жизни и связанного с ней волонтерства. Все большее внимание стало уделяться руководством РПЦ поддержке инициатив прихожан<sup>87</sup>. Одним из приоритетов церкви было объявлено добровольчество. Важным фактором в становлении добровольческого движения в РПЦ стала активная гуманитарная миссия по помощи беженцам с Украины.

В России пока нет своих аналогов миссионерских, открытых, либеральных общественных движений, таких как католические (единственный аналог — «Преображенское братство», объединяющее последователей священника Георгия Кочеткова). Тем не менее к 2010-м гг. появилось новое поколение духовенства и мирян, которые стали осознавать ценность общины, ячейки гражданского общества, которая собирает вокруг себя молодежь, интеллигенцию, организует творческие центры, школы и фонды<sup>88</sup>. Вместе с тем в рамках РПЦ велика роль консервативных религиозных движений фундаменталистского толка. Их цель — отстаивать интересы Церкви и продвигать ее «моральную программу». Это такие движения, как «Сорок сороков», «Божья воля», «Союз православных граждан», Всероссийское молодежное православное движение. Они могут быть как близки, так и далеки от церкви, но религиозная мотивация и гражданский активизм играют в их мировоззрении ключевую роль.

Реальная политическая активность православных в России входит в противоречие с антизападным и антидемократическим мировоззрением священноначалия РПЦ внутри России<sup>89</sup>. Наряду с этим Церковь стремится

---

<sup>87</sup> Святейший патриарх Кирилл: Развитие общинной жизни и активное вовлечение в нее верующих — важнейшая задача для Церкви // Patriarchia.Ru. 02.02.2015.

<sup>88</sup> Православная церковь при новом патриархе / Под ред. А. Малашенко и С. Филатова; Московский Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2012. 415 с. (Религия в Евразии).

<sup>89</sup> Коробов П. «Христиане не верят в права человека. Идея РПЦ о пересмотре либеральных ценностей получила поддержку католиков и протестантов» // Коммерсант. 01.03.2007.

с помощью власти обрести реальное влияние в обществе. Функцию демократизации внутрицерковной жизни все чаще выполняют проекты рядовых приходов и монастырей, выступающие в поселках и деревнях в качестве центров духовной и культурной жизни. Развитие общинного сознания способствует становлению социального православия евангелического типа.

## **Религия и кризис европейской идентичности**

Ярким проявлением крайней секуляризации публичной сферы и политики в странах Западной Европы стали судебные дела против людей, которые носят религиозные символы на работе (крестики, хиджабы), против крестов в школьных классах, против священнослужителей, которые публично осуждали гомосексуализм и однополые браки, запреты на христианскую символику на Рождество. Однако, безусловно, эти отдельные случаи не смогли уменьшить влияние церквей. Фактором, позволившим церквям проявить свое влияние и способность к гражданскому активизму, стал миграционный кризис.

Критический наплыв сирийских и иных беженцев начиная с 2015 г. стал переломным моментом для европейской идентичности в культурном, религиозном и национальном измерениях и кризисе доверия к политической системе. В этой ситуации церкви предложили свою морально-политическую программу и предоставили обществу фактически новую интерпретацию европейской идентичности. Способность церквей к мобилизации гражданского общества стала особенно важной в условиях кризиса общеевропейской солидарности. Особое значение приобрела проблема сохранения общеевропейской идентичности, а не замыкания в рамках национальных государств с закрытием границ и ужесточением правил въезда и пребывания иммигрантов. Для многих церквей изменение национального состава Европы стало уже давно свершившимся фактом. Кроме того, процессы секуляризации лишили церкви части традиционных прихожан из числа исторически местного населения. В этой связи оказалось невозможным для церковного руководства ставить христианскую миссию в зависимость только от национальной идентичности народов Старого Света. Как это ни парадоксально, новая наднациональная европейская идея церквей обращена, прежде всего, к иммигрантам.

Особая роль в выражении этой идеологии принадлежит Католической церкви, которая подчеркивает свое деятельное участие в формировании единой Европы (создание Европейского сообщества у его истоков поддерживали папы Пий XII, Иоанн XXIII, Павел VI; Иоанн Павел подчеркивал

необходимость единства Восточной и Западной Европы). Ключевые слова о новой европейской идентичности были сказаны папой Франциском в интервью французской газете *La Croix* в 2016 г. Понтифик назвал помещение мигрантов в гетто худшей формой, приведя в пример террористов в Брюсселе, которые выросли в гетто. По его словам, в новой Европе надо отказаться от сознания колониализма: мусульманка должна иметь право носить платок, а католик — крест. «Когда я слышу разговоры о христианских корнях Европы, я иногда опасаясь триумфалистского и даже мстительного тона, — сказал понтифик. — Да, Европа имеет христианские корни, и христианство несет ответственность за то, чтобы поливать эти корни. Но это должно делаться в духе “омывания ног”»<sup>90</sup>. Большую роль играют взгляды кардинала Рейнхарда Маркса, президента Комиссии конференций католических епископов ЕС (COMECE, с 2012 г.) и главы Конференции епископов Германии (с 2014 г.). По словам кардинала Маркса, «мы должны побуждать власти, гражданское общество и членов Церкви к укреплению солидарности по отношению к нуждающимся, мигрантам или беженцам, которые пересекают границы или остаются в наших странах»<sup>91</sup>. Позиция церквей вошла в противоречие с частью общественных настроений европейцев. Католики и евангелисты поддерживают моральный консерватизм правых партий и их декларации о защите прав христиан в мире — «Право и справедливость» в Польше или Венгерского гражданского союза в Венгрии<sup>92</sup>, но не могут полностью разделить их стремление избавиться от иммигрантов<sup>93</sup>. В итоге между собой

<sup>90</sup> Папа Франциск: «Вклад Христианства в культуру не должен восприниматься сквозь призму колониализма» // Седмица.Ru. 20.05.2016.

<sup>91</sup> Refugees, Migrants, Integration: Proposals of the European Bishops to the EU. COMECE. 18.12.2015.

<sup>92</sup> Например, в сентябре 2016 г. в Венгрии было создано ведомство по делам преследуемых христиан. Премьер-министр Виктор Орбан принял решение создать новый отдел после встречи с папой Франциском и принятия участия в мероприятиях International Catholic Legislator's Network. См.: National Catholic Register, 16.08.2016. Кроме того, новая венгерская конституция, вступившая в силу 1 января 2012 г., содержит упоминание о Боге и вере.

<sup>93</sup> В обращении Европейского евангельского альянса, объединяющего самые разные церкви, от баптистов до пятидесятников, отмечается, что служение беженцам стало большим вызовом для церквей, мнения верующих по этому вопросу разделились. Но при этом все евангельские церкви стали активно работать на сербско-венгерской границе, а затем, после ее закрытия, на хорватско-венгерской. Верующие распространяли вещи, медикаменты, еду и Новый Завет на арабском языке, молились вместе с беженцами (по сообщению Альянса, случаи отказа молиться вместе были единичными). См.: EEA Refugee Prayer Letter: News from Hungary. Bulletin, January 7, 2016.

вступили в дискуссию не только религиозные лидеры и секулярная бюрократия, но и верующие политики и священнослужители разных взглядов. В августе 2015 г. во время телешоу секретарь Конференции епископов Италии Нунцио Галантино сравнил политиков, играющих на ксенофобских стереотипах, с уличными торговцами, предлагающими никому не нужные вещи. В ответ лидер Лиги Севера Маттео Сальвини назвал Галантино «епископом-коммунистом», а себя верным католиком, имеющим право выражать мнение части прихожан<sup>94</sup>. В Германии церковные лидеры активно критикуют антимусульманское движение в целом и, в том числе, движение Pegida, чье название расшифровывается как «Патриотические европейцы против исламизации Старого Света». Епископ Феликс Генн запретил священнику Полу Шпатлингу выступать на акциях Pegida в Дуйсбурге в январе 2015 г., так как это противоречит христианскому образу любви, добра и открытости<sup>95</sup>. Немецкая правая партия «Альтернатива для Германии» выступает против строительства мечетей и считает, что приверженность исламу противоречит Конституции ФРГ. В Великобритании манифестации против мигрантов-мусульман проводят Английская лига защиты (EDL) и националистическая партия BNP вместе с рядом социалистов-антифашистов. В Греции оппозицию линии архиепископа Афинского Иеронима представляют ультраправые из организации «Золотая Заря» (взгляды участников этого движения могут варьироваться от христианского национализма до неоязычества).

На институциональном уровне активное участие в организации социальных проектов для мигрантов принимает Комиссия конференций католических епископов ЕС — COMECE (Commission of the Bishops' Conferences of the European Community), существующая с 1980 г. Фактически при каждой епархии действуют комиссии или проекты для мигрантов. В 2015 г. епископы Франции, Германии и Италии обращались с призывами к гражданам и властям изменить свое отношение к мигрантам и избавиться от страхов и стереотипов по отношению к ним. Ежегодные доклады по различным формам церковной помощи мигрантам издает Комиссия Церквей по мигрантам в Европе — CCME (Churches' Commission for Migrants in Europe), созданная в 1964 г. В нее входят федерации евангелических протестантских общин, экуменические советы разных стран, лютеранские и православные церкви.

---

<sup>94</sup> Salvini: «Monsignor Galantino un vescovo comunista Io un cattolico peccatore». 13 agosto 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.corriere.it>. (Дата обращения 08.08.2017).

<sup>95</sup> Bishop Silences German Priest for Speaking at PEGIDA Rally. Breitbart. 24 January 2015.

Рекомендации ССМЕ для церквей по работе с мигрантами, беженцами и теми, кто ищет убежища, определили основные и максимально широкие демократические принципы работы с иммигрантами. Эти рекомендации подписали, помимо ССМЕ, католические организации — Каритас-Европа, Иезуитская служба по помощи беженцам, Международная католическая комиссия по миграции, а также Комиссия конференции епископов Европейского Сообщества (Католическая церковь), Евродиакония (сеть из 46 церквей — англиканских, реформатских и православных — и неправительственных организаций) и Квakerский совет по европейским делам<sup>96</sup>. Крупнейшей международной организацией, у которой есть автономные национальные подразделения в разных странах Европы, является католическая миссия «Каритас». Ярким примером работы миссии является проект гуманитарных коридоров, который был предложен в 2015 г. и стал реализовываться в 2016 г.; пока только на территории Италии инициаторами проекта стали католическая Община Св. Эгидия, Вальденсийская церковь и Евангельская федерация церквей. Идея проекта заключается в том, чтобы выдавать гуманитарные визы и проверять документы мигрантов перед отъездом беженцев в Европу. Для этого целый ряд итальянских консульств открыли свои бюро в Ливии, Эфиопии и Марокко. Одна из целей проекта — найти альтернативное решение миграционных проблем для того, чтобы обеспечить безопасность и управлять миграцией. Общее мнение, в том числе и представителей церквей, состоит в том, что Европа стареет и нуждается в мигрантах. Гуманитарное соображение состоит в том, чтобы Средиземное море не было кладбищем под открытым небом (из интервью автора с Алессандро Салаконе, представителем Общины Св. Эгидия в России в мае 2015 г.). Реализации этого проекта способствовал член Общины Св. Эгидия — заместитель министра иностранных дел Италии Марио Джи-ро (ранее отвечал за общественные связи в Общине Св. Эгидия). Община Св. Эгидия организовала проект «Люди, ищущие мира», членами которого являются мусульмане, а в 1982 г. — курсы итальянского языка для интеграции иммигрантов. За 30 лет через эти курсы прошли несколько сот тысяч людей. Община специально не создавала мононациональные группы, а в различных праздниках участвовали все члены проекта — вместе праздновали Рождество и Рамадан, привлекали к волонтерской работе всех, независимо от вероисповедания и нации (желающие, мусульмане и христиане, ходили по тюрьмам и больницам и т. д.). Именно в рамках этого проекта гуманитарных коридоров папа Франциск, посетивший лагерь беженцев

<sup>96</sup> *Квакеры* — протестантское пацифистское движение, возникшее в Англии в XVIII в.

на греческом острове Лесбос, взял с собой в Ватикан 12 сирийских мигрантов, тех, у которых были оформлены предварительно гуманитарные визы. Будущее — в дополняющих друг друга культурах, а не в мультикультурализме и не в дискриминации «чужих» культур. С этих позиций представители Общины Св. Эгидия критикуют правых политиков в Польше и Венгрии и целый ряд епископов, которые призывают оградить Европу от мигрантов.

В решении проблем мигрантов активно участвуют и отдельные католические, англиканские, лютеранские приходы в разных европейских странах. Папа Франциск призвал каждый приход принять хотя бы одну семью беженцев, мигранты были устроены в Ватикане, а также в Ламбетском дворце — резиденции архиепископа Кентерберийского в Лондоне. Вслед за надписями «Добро пожаловать, беженцы!» и «Беженцам всегда рады» появляются конкретные инициативы на местах. На передовой, куда прибывают мигранты из Ливии, на Сицилии к примеру, в одном из приходов Палермо из церкви вынесли скамейки и стулья, расставили раскладушки, а прихожане приносят для беженцев еду и самое необходимое<sup>97</sup>.

Работа с беженцами и в целом с мигрантами стала не только вызовом, но и побуждающим стимулом, который способствовал развитию социальной, культурной активности приходов, сделал общины более открытыми и мобильными по отношению не только к мигрантам, но и к более широкой молодежной миссии. Показательным примером «нового лица» европейского христианства и элементом современной идентичности Европы являются протестантские церкви (баптисты, пятидесятники, харизматы, евангельские христиане). В прессе появлялись сведения о нескольких тысячах выходцах из Ирана, Афганистана и Сирии, которые становились членами евангельских общин в ходе сирийского кризиса 2010-х. Однако после того как сразу около 600 человек крестились в Германии, оказалось, что многие мигранты таким образом хотели приобрести статус беженца, так как в Иране и других странах переход в другую веру является вероотступничеством и карается смертной казнью<sup>98</sup>. Есть и другие примеры — миссией среди беженцев в лагере в Кале занималась церковь во главе с пастором-африканцем Тефери Шуремо. Он привлекал в общину в основном христиан из Эфиопии и Эритреи. Однако в феврале 2016 г. временный палаточный храм и мечеть были разрушены французскими полицейскими, которые

<sup>97</sup> Церкви Сицилии превращаются в приюты для африканских мигрантов // Euronews. 19.06.2014.

<sup>98</sup> European Churches Witnessing «mass baptisms» for Migrants, by Oliver Jane, 6 March 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.breitbart.com/london/2016/03/06/european-churches-witnessing-mass-baptisms-for-migrants/> (Дата обращения: 09.08.2017).



очищали 100-метровую зону безопасности вокруг лагеря, а пастор Шуремо и беженцы защищали храм с крестом в руках<sup>99</sup>.

Представление о том, как изменились европейские церкви, можно получить на основе доклада Комиссии Церквей по мигрантам в Европе «Картография миграции и картография ответов европейских церквей на вызовы миграции» (2016 г.). Так, в 60 % всех церквей от 6 до 100 % мигрантов-прихожан. В тех общинах, где больше 60 % мигрантов, как правило, и руководство из числа иммигрантов. 74 % респондентов ответили, что в местных приходах заметно присутствие этнических меньшинств, которые либо служат и собираются отдельно, либо являются составной частью общины. 25,7 % заявили, что до 20 % священнослужителей являются сами иммигрантами. Особенно стоит отметить присутствие иммигрантов среди церковной молодежи — в 32 % церквей один из пяти молодых людей является иммигрантом. Большинство церквей ищет те или иные способы взаимодействия с миграционной средой — в 48 % церквей есть активисты или команды, помогающие беженцам, в 65 % общин есть специальные проекты и межцерковное сотрудничество.

Комиссия Церквей по мигрантам в Европе выделяет христианские объединения с самым заметным этническим компонентом (40–60 % и более иммигрантов) и национальной миссией в крупнейших странах Европы. В Италии это Федерация протестантских церквей; Вальденсийская церковь и Методистская церковь привлекают выходцев из Ганы, Филиппин, Латинской Америки и Южной Кореи, а среди баптистов много румын и украинцев. В Великобритании это пятидесятнические церкви (самая большая — Мусам Диско Кристо Черч), Совет африканских и карибских церквей Соединенного Королевства и Альянс Трансатлантических церквей и церквей Тихого океана. В Ирландии в рамках национальной миссии активна Методистская церковь — в общинах много выходцев из Африки и Индии, а также Бразилии, среди молодежи — до 40 % иммигрантов (из них половина новые иммигранты, а половины — второе поколение мигрантов).

В Германии в Евангелическо-лютеранской церкви (ЕЛЦ) существуют общины выходцев из Индонезии, Ганы, Финляндии, Нидерландов, Швеции и Вьетнама. В ЕЛЦ также есть разного рода комиссии и проекты межкультурного служения. Во Франции особенно выделяется в межнациональной работе Объединенная протестантская церковь Франции (в Париже самый высокий процент иммигрантов в церквях — 20 %), есть и этнические союзы — Союз африканских и карибских церквей. Французская протестантская

---

<sup>99</sup> French authorities destroy refugees church and mosque in Calais jungle. The Tablet. 02 February 2016.

федерация поддерживает межцерковные проекты с церквями, которыми руководят иммигранты.

Мультинациональная община интегрирует мигрантов разных категорий в рамках совместного богослужения в церкви или Доме молитвы и социальной работы в волонтерских проектах, воспитывая из них новых европейцев.

\* \* \*

Кризис европейской идентичности привел к возвращению церковью в политику, усилению их влияния и к интеграции околоцерковных гражданских институтов (проектов, движений, фондов и т.д.) в демократическую политическую систему при всей ее внешней безрелигиозности. Новой основой идентичности современной Европы стали многонациональность и церковная миссия, меняющая лицо христианства на континенте и отношение к «чужим» в самом широком смысле этого слова. «Религиозное возрождение» ведет также к появлению консервативных групп и движений внутри Католической церкви, православия и протестантизма, которые готовы бороться и с секуляризмом, и с экстремизмом на религиозной почве. Усиление влияния христианства и ислама постепенно приводит к исправлению дисбаланса между секулярным и религиозным в Европе и к созданию религиозно-ориентированной демократии.

## **Раздел II**

# **ЕВРОСОЮЗ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

### **Глава 6. Евросоюз в XXI в.: от триумфа к выживанию?**

#### **По ком звонит «брекзит»?**

В 2016 г. история европейской интеграции пополнилась еще одной датой: 23 июня граждане Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии проголосовали с небольшим перевесом — 51,15% против 48,85% — за выход из Европейского союза. С того дня прошел год, однако бурные волны дискуссий и прогнозов, поднятые итогами референдума, накатываются одна за другой. Это надолго, и тому есть причины — масштаб и радикальность события, длительность «бракоразводного процесса», а в итоге неопределенность его последствий для Великобритании и для ЕС. Мнений высказано великое множество, и их разброс очень широк — от крайне негативных прогнозов до умеренно позитивных. К обстоятельному анализу «брекзита» и его последствий мы вернемся позже, а пока выскажем несколько общих соображений насчет того, что означает — и не означает — это событие.

«Брекзит» не является погребальным звоном по идее «Единой Европы». Оставаясь одной из самых влиятельных идей в сознании европейцев, она, однако, перестала быть доминантой, определяющей вектор движения европейских народов к «Соединенным Штатам Европы» или какой-то иной форме политической федерации/конфедерации, как это было с 1940-х гг. по начало XXI в. Теперь европеизму противостоит вышедший из тьмы национализм. Вернуться к Европе национальных государств невозможно. Поэтому в предстоящие десятилетия эти две идеологии будут постоянно конкурировать, и поиск баланса между общими и частными интересами европейских государств, как входящих, так и не входящих в ЕС, будет их постоянной «головной болью».

«Брекзит» не является началом конца Евросоюза — даже в том случае, если Великобритания действительно выйдет из него, и за ней, возможно,

уйдут некоторые другие его члены. Есть как минимум десяток стран, прежде всего шесть государств-учредителей Европейских сообществ, а также ряд других стран, которые входят в ядро европейской интеграции. Их взаимозависимость, особенно в экономической и социальной сферах, очень высока и достаточно эффективна. Очевидно, что они предпримут максимальные усилия в целях консолидации и укрепления ЕС.

Наконец, «брекзит» не является началом новой эпохи в истории Евросоюза. Не будем задерживаться на характеристике всех этапов и результатов его развития<sup>1</sup>. Осмысливая их, мы вправе сделать три вывода.

Во-первых, европейская интеграция состоялась благодаря уникальному совпадению нескольких благоприятствовавших факторов — региональных и глобальных. Они действовали во времена биполярной системы и холодной войны, а затем, по инерции, еще некоторое время, вплоть до середины первой декады нынешнего века.

Во-вторых, эпоха стремительного развития и беспрецедентных успехов европейской интеграции завершилась в 2004–2005 гг. Следующая декада вылилась в череду кризисов и лишь отчасти удавшихся попыток преодолеть их негативные последствия. С некоторыми из них ЕС пока не справился.

В-третьих, крутой поворот в динамике европейской интеграции имеет как объективные, так и субъективные корни. К первым следует отнести:

— кардинальные изменения на политической карте мира, происшедшие на рубеже 1980–1990-х гг., и обусловленный ими переход от биполярной системы международных отношений к их бессистемному и турбулентному состоянию;

— глобализацию экономики, на порядок увеличившую зависимость национальных хозяйств от перепадов мировой конъюнктуры;

— и последнее (по месту, но не по значению) — создание электронных средств информации и коммуникаций.

Что касается субъективного фактора, то его можно определить как инерцию мышления, сформировавшегося в эпоху динамичного развития интеграции. В 1990-е гг. и почти все следующее десятилетие руководству Евросоюза были присущи два изъяна: с одной стороны, переоценка

---

<sup>1</sup> Наиболее содержательный и полный анализ развития западноевропейской интеграции см. в книге: *Шишков Ю. В.* Интеграционные процессы на пороге XXI века. М.: НП «III тысячелетие», 2001. Главы 3 и 4. Краткую характеристику этапов развития Европейского сообщества см.: *Борко Ю. А.* Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции // *Расширение Европейского союза и Россия.* М.: Деловая литература, 2006. С. 11–42; *Борко Ю. А.* Уроки европейской интеграции // *Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы* / Под общ. ред. Ал. А. Громыко, В. П. Фёдорова. М.: ИЕ РАН, Весь Мир, 2014. С. 206–222.

своих сил, способности успешно решать поставленные задачи и преодолевать возникшие трудности, с другой — недооценка масштаба перемен внутри ЕС и в окружающем мире. Именно этим объяснялось то, что в начале 1990-х гг. была утверждена амбициозная стратегия одновременного углубления и расширения интеграции — строительства экономического и валютного союза (ЭВС) и принятия в свой состав 10 стран Центрально-Восточной Европы. Пока хозяйственная конъюнктура и социально-политические факторы оставались благоприятными, эта стратегия осуществлялась весьма успешно: создание ЭВС было завершено в 1999–2002 гг., восемь стран ЦВЕ были приняты в 2004 г., Болгария и Румыния — в 2007-м. Но как только внешние и внутренние условия ухудшились, качественная разнородность только что созданного Евросоюза-28 и асимметричность ЭВС проявились открыто, в виде целой серии кризисов<sup>2</sup>.

По сути, Евросоюз пребывает в перманентном кризисном состоянии. Не успевает он справиться с одним кризисом, как накатывается другой. От институционального (2005–2009 гг.) к финансово-экономическому (2008–2009 гг.), затем экономическая рецессия (2012–2013 гг.) и два нынешних — миграционный и кризис системы европейской безопасности. Их общим итогом стало ухудшение внутреннего климата в Евросоюзе, проявившееся двояким образом. С одной стороны, усилились разногласия между его государствами-членами, а также между его высшими органами и национальными правительствами, явно ослабла их солидарность. С другой стороны, почти во всех странах возрос разрыв между «верхами» и «низами», усилилось недоверие рядовых граждан к власти, тем большее, чем дальше она отстоит от них. Процессы и перемены последних лет высветили проблемы фундаментального характера, которые в предыдущую эпоху отсутствовали или находились в латентной стадии. Все они порождены или обострены названными выше глобальными процессами и переменами. Следствием глобализации стала резко возросшая зависимость и уязвимость Евросоюза от внешнего мира. В его «верхах» это осознали, пожалуй, после финансово-экономического кризиса, но в полной мере — в самое последнее время, под влиянием неудач в сфере внешней политики и безопасности, драматических событий на Украине и иммиграционного кризиса.

Фундаментальные проблемы, от решения которых зависит будущее ЕС, Европы и даже европейской цивилизации, сконцентрированы в трех сферах — экономике, безопасности (в широком смысле этого понятия),

---

<sup>2</sup> Всесторонний анализ этого этапа истории ЕС см. в книге: Европейский союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О. Ю. Потемкиной (отв.), Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. М.: Весь Мир, 2012. 652 с.

межэтнических и межконфессиональных отношениях. Порядок, в котором они расставлены, не определяет их относительную важность в развитии ЕС. На этот счет могут быть разные точки зрения, и их реальная значимость выяснится позже.

### **«Брекзит» как издержки образцовой демократии**

Вернемся к референдуму. Несмотря на изрядно похолодавший социальный и политический климат в ЕС, его итог был достаточно неожиданным и создал ситуацию полнейшей неопределенности. Более того, чем дальше, тем яснее становится его иррациональность и алогичность. Ведь британский премьер-министр Дэвид Кэмерон, инициировавший референдум, собирался использовать его как «страшилку» в переговорах с Еврокомиссией с целью добиться укрепления особых позиций Великобритании внутри ЕС. Ему это удалось. 19 февраля 2016 г. саммит ЕС одобрил документ, подтвердивший право его страны не участвовать в политической интеграции и в валютном союзе, а также сохранять автономию в иммиграционной политике<sup>3</sup>.

Теперь оставалось выиграть референдум, квалифицированно и понятно разъяснив гражданам выгоды достигнутого соглашения. Но правительство и лично премьер, а также политические и деловые круги, выступавшие за сохранение членства страны в ЕС, отнеслись к подготовке референдума в высшей степени безответственно, в отличие от сторонников «брекзита», лидеры которых продемонстрировали худшие образцы политической демагогии<sup>4</sup>. В конечном счете большинство граждан голосовали не разумом, а эмоциями, руководствуясь преувеличенными страхами, предубеждениями и привычным недоверием к бюрократии — и своей, национальной, и брюссельской.

Д. Кэмерону пришлось уйти в отставку, а новому правительству во главе с Терезой Мэй, возглавившей одновременно консервативную партию, предстояло решить дилемму: следовать итогам референдума или оставаться

<sup>3</sup> Bulletin Quotidian European (BQE). 21.02.2016. № 11495—1 and 2; 24.02.2016. № 11497—1.

<sup>4</sup> По словам Марии Слоним, давно проживающей в Великобритании, имеющей британское гражданство и участвовавшей в референдуме, «кампания шла довольно грязно. Сторонники Brexit очень напирала на проблему эмиграции. Это был жупел». См.: Грани времени. Расторгнутый Евросоюз. 24.06.2016 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.svoboda.org/a/27789622.html>. (Дата обращения: 11.07.2017).

в ЕС. Дело в том, что референдум имел рекомендательный статус, и решение оставалось за правительством, которое могло провести, как было предложено, повторный референдум. Правительство эту идею отвергло. Между тем повторные референдумы в странах ЕС — не новость. В 1992—1993 гг. датчане дважды голосовали по поводу ратификации Маастрихтского договора, в 2008—2009 гг. два референдума потребовалось для ратификации Лиссабонского договора Ирландией. Однако Т. Мэй заявила, что правительство, в соответствии с итогами референдума, официально уведомит Брюссель о выходе Великобритании из Евросоюза. Ответ из Брюсселя был незамедлительным: руководство ЕС уважает решение Лондона и готово начать переговоры об условиях выхода, как только получит официальное уведомление, желательно поскорее.

К переговорам, однако, не были готовы ни Лондон, ни Брюссель. Политики-популисты, возглавившие кампанию за выход, не удосужились разработать, пусть вчерне, выгодные для страны условия «бракоразводного процесса». Да они и не были способны к этому. Подготовить такие предложения предстояло новому правительству. Этим и объясняется, что официальное заявление о намерении Великобритании покинуть ЕС последовало лишь 29 марта 2017 г., через девять (!) месяцев после референдума. Саммит ЕС-27, состоявшийся 29 апреля, утвердил основные переговорные принципы. Сами переговоры планировалось начать лишь в конце мая. Более того, их старт фактически был отложен до всеобщих выборов в Великобритании 8 июня.

Лондону и Брюсселю предстоит определить модель будущих экономических и политических отношений. Варианты есть разные. А затем начать торг по сотням конкретных позиций и тысячам нормативных актов, регулирующих функционирование единого внутреннего рынка ЕС и других сфер его политики, из которых уходит Великобритания. Процесс трудный и длительный. Недаром в статье 50 Договора о Европейском союзе, определяющей процедуру выхода из него, на подготовку соответствующего соглашения отведено два года и предусмотрена возможность продления переговоров. Вероятно, так оно и будет.

И все это время страна будет находиться в состоянии неопределенности, которая в каком-то смысле хуже, чем кризис страны, так как неизвестно, к чему надо готовиться. В целом положение дел следует оценить как одно из самых тяжелых испытаний для страны за все послевоенные десятилетия<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Негативные последствия референдума всесторонне рассмотрены в статье: *Бабынина Л. О.* «Brexit means Brexit». Что означает выход Соединенного Королевства из Европейского союза? // Современная Европа. 2016. № 4.

Негативные последствия выхода из ЕС сильнее всего проявятся в двух областях: внешнеэкономических связях и внутривнутриполитической ситуации. Судя по заявлениям Т. Мэй, главной целью правительства будет выход страны из единого внутреннего рынка ЕС и подписание соглашения о создании общей зоны свободной торговли (ЗСТ)<sup>6</sup>. Если подписать такое соглашение не удастся, восстановление таможенных барьеров резко ухудшит условия взаимной торговли между Евросоюзом и Великобританией. Урон понесут обе стороны, но доля ЕС в британском экспорте превышает 40%, а доля его экспорта в Великобританию составляет 6–7%, и этот ущерб может быть быстро компенсирован увеличением торговли ЕС с десятками стран. Если соглашение о ЗСТ будет подписано, условия взаимной торговли останутся такими же, как сейчас, но обе стороны понесут урон, обусловленный ухудшением условий деятельности компаний и банков на территориях друг друга. Однако Великобритания потеряет гораздо больше, поскольку в транснациональных связях британских компаний и банков Евросоюз занимает более важное место, чем она — в транснациональных связях компаний и банков стран ЕС, особенно Германии, Франции и Италии. Чувствительным будет и выход страны из 36 торговых соглашений между ЕС и 58 государствами, предоставившими его товарам льготный доступ на их рынки. На заключение преференциальных торговых соглашений у Лондона уйдет *не* один год.

В прессе появилось множество оценок общей суммы потерь Великобритании. «Таймс» (11.10.2016), ссылаясь на правительственные документы, сообщила, что, по оценкам британских экспертов, ее потери составят от 47 до 82 млрд долл. Председатель Еврокомиссии Жан-Пьер Юнкер привел другую сумму ее потерь — 58 млрд евро<sup>7</sup>. В общем, как ни считай, потери Великобритании исчисляются десятками миллиардов в любой из трех валют — евро, долларах или фунтах стерлингов.

Негативными являются и внутривнутриполитические последствия «брекзита». Перечислим их:

— будущее Шотландии в Соединенном Королевстве, которая проголосовала против его выхода из ЕС и готовится, по решению ее парламента, определить свою судьбу на повторном референдуме о выходе из Великобритании до весны 2019 г.;

---

<sup>6</sup> См.: *Grant Ch.* Mrs May's emerging deal on Brexit: not just hard, but also difficult // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2017/mrs-mays-emerging-deal-brexit-not-just-hard-also-difficult>; Bulletin Quotidian European (BQE), № 11742 (Дата обращения: 11.07.2017).

<sup>7</sup> Bulletin Quotidien Europe. № 11753, 25.03.2017, point 29.



— крайне опасная эволюция отношений в треугольнике Великобритания — Северная Ирландия — Ирландия, ибо «брекзит» неизбежно влечет за собой восстановление таможенной границы между двумя частями Изумрудного острова и отмену свободного передвижения ирландцев через нее;

— будущее Гибралтара, население которого также проголосовало против выхода из ЕС и, не исключено, пожелает присоединиться к Испании в статусе ее провинции;

— раскол в обществе и дестабилизация партийно-политической системы, которые могут усилиться, если и когда экономические последствия «брекзита» отрицательно скажутся на уровне жизни широких слоев населения.

Противопоставить негативным последствиям «брекзита» какие-либо позитивные эффекты его адепты не могут, кроме как восстановление абсолютного государственного суверенитета. Но и здесь их, вероятно, ждет разочарование. Стремясь минимизировать экономические потери, нынешнее и будущее правительства будут искать варианты «мягкого» развода, чтобы сохранить какие-то преференции в экономических отношениях с Евросоюзом. В общем, Великобритании предстоят нелегкие времена.

### **«Брекзит» как вызов Евросоюзу**

Референдум не пройдет бесследно и для Евросоюза. Три вопроса возникают в связи с его результатами: какой ущерб нанесет Евросоюзу выход Великобритании и вызовет ли он «эффект домино»? Какие уроки надо извлечь из британского референдума? Каково будущее ЕС и что надо предпринять для его сплочения и дальнейшего развития?

Негативные для него последствия более или менее очевидны. В их числе:

— названные выше экономические потери. В целом для ЕС, как уже было отмечено, они будут не столь значительны, как для Великобритании, но для ряда стран — Дании, Швеции и особенно для Ирландии, которые наиболее тесно связаны с ее экономикой, ущерб будет чувствительным;

— сокращение удельного веса ЕС в мировой экономике. Британская экономика — вторая после Германии; ее доля в ВВП Евросоюза составляет 16%, в его экспорте — 13%, вклада Великобритании в его бюджет — 8,3%. Экономический потенциал Союза в составе 27 государств значительно уменьшится, и это ослабит его позиции в мировом хозяйстве.

— ослабление позиций Евросоюза как одного из основных субъектов мировой политики, что, по мнению многих экспертов, существенно

уменьшит его способность влиять на ход событий как в Европе и прилегающих к ней регионах, так и в глобальном масштабе;

— самым опасным негативным последствием выхода Великобритании, которое дало знать о себе, как только стали известны результаты референдума, является растущее влияние радикальных националистических партий, рвущихся к власти и готовых организовать свой «развод». Эта тенденция проявилась едва ли не в половине государств — членов ЕС. Вызовет ли она «эффект домино» — предмет дискуссий. Во всяком случае, такая угроза возникла и может усилиться, как только выход Великобритании станет явью.

Так выглядят негативные последствия «брекзита» в настоящее время. Через два-три года они могут измениться либо в худшую, либо в лучшую сторону. Это будет зависеть от многих факторов. Какие уроки следует извлечь Евросоюзу из британского референдума? Ответим коротко. Первый урок состоит в том, что недооценка эволюции массового сознания, в том числе настроений «человека с улицы», может обернуться политическим поражением. Согласно проводимым в ЕС опросам общественного мнения, уровень доверия европейских граждан к брюссельской евробюрократии резко снизился. Весной 2007 г. Евросоюзу, то есть его высшим институтам, доверяли 57% респондентов, осенью 2016 г. — 36%<sup>8</sup>. Этот фактор не мог не сказаться на итоге референдума. Следовательно, надо искать новые формы коммуникаций между национальными и наднациональными институтами в ЕС, с одной стороны, и рядовыми гражданами — с другой.

Второй урок заключается в том, что в распределении функций между государствами-членами и высшими органами ЕС возник явный дисбаланс. Нынешнее разделение между двумя уровнями принятия решений было установлено Лиссабонским договором, действующим с декабря 2009 г. В последующие пять-шесть лет, в ходе борьбы с экономическим кризисом и его негативными последствиями, роль Евросовета и Еврокомиссии значительно возросла, и после того как Евросоюз вышел из критической ситуации в экономике, национальные власти ряда стран почувствовали себя ущемленными.

В июне 2013 г. голландское правительство направило в парламент страны доклад о применении принципа субсидиарности в ЕС. В сопроводительном письме оно отметило, что «время для все более тесного союза во всех областях действий осталось позади» и что действия на европейском уровне следует предпринимать только в случае необходимости и в интересах участвующих государств<sup>9</sup>. Такую позицию поддерживают в столицах ряда других

<sup>8</sup> Eurobarometer. Autumn 2016. № 86. P. 14.

<sup>9</sup> Bulletin Quotidien Europe. 26.06.2013. № 10874.

стран (помимо Лондона, в Будапеште, Варшаве, Праге и т.д.). Референдум — сигнал к тому, что надо предпринимать практические меры с целью устранения этого дисбаланса.

И последнее: минимизации негативных последствий выхода Великобритании из ЕС может способствовать прогресс в решении упомянутых выше фундаментальных проблем — в экономике, безопасности, межэтнических и межконфессиональных отношениях. Начнем с первой из них.

### **Будущее экономической Европы**

Серьезность возникшей проблемы — как противостоять тенденции к сокращению доли и роли Европы в мировой экономике — встревожила западноевропейские деловые и политические «верхи» в конце прошлого века. К этому времени выяснилось, что Евросоюз не только удручающе отстает от группы динамично развивающихся стран Азии и Латинской Америки, но и потерял преимущество в темпах экономического роста по сравнению с США. В 2000 г. саммит ЕС утвердил в Лиссабоне 10-летнюю программу создания к 2010 г. «самой мобильной и конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях»<sup>10</sup>. Но ее нереальность выявилась еще до экономического кризиса, который окончательно добил ее.

В самые острые годы кризиса (2008–2009 гг.) национальные правительства и высшие институты ЕС действовали по принципу «не до жиру, быть бы живу». Многие сотни миллиардов евро и долларов были затрачены на то, чтобы спасти от банкротства банковскую систему и десятки тысяч предприятий реального сектора, замедлить, насколько возможно, рост безработицы, сокращение доходов трудящихся и поддержать потребительский спрос. В итоге почти во всех странах ЕС резко выросли дефициты бюджетов и внешний государственный долг. Поэтому при первых же признаках возобновления экономического роста, по рекомендации Еврокомиссии и решению Евросовета, была введена в действие жесткая рестриктивная политика с целью снизить до установленных ранее нормативов дефициты национальных бюджетов (3% ВВП) и внешней задолженности государств (60% ВВП). Шести странам (Греции, Ирландии, Португалии, Венгрии, Латвии и Румынии), оказавшимся под угрозой дефолта, общими усилиями ЕС и МВФ была оказана экстренная финансовая помощь. Греция и сейчас

---

<sup>10</sup> Lisbon European Council 23 and 24 March (2000). Presidency Conclusions. См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) (Дата обращения: 11.07.2017).

остается страной с угрожающим внешним долгом (свыше 170 % национального ВВП), «больной» экономикой и сомнительной пропиской в еврозоне.

Итоги политики ЕС, направленной сначала на преодоление кризиса, а затем на преодоление его отрицательных последствий и возобновление экономического роста, отражены в табл. 6.1.

Таблица 6.1

### ЕС. Динамика некоторых экономических показателей (в %)

	2007–2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
<b>ВВП</b>								
Еврозона	0,5	–0,6	–0,1	1,5	2,1	1,7	1,5	1,6
ЕС-28	0,6	–0,5	0,2	1,6	2,1	1,8	1,6	1,8
<b>Безработица</b>								
Еврозона	8,5	10,6	11,1	10,5	9,8	9,1	8,8	8,5
ЕС-28	8,5	10,5	10,9	10,2	9,5	9,0	8,3	8,0
<b>Дефицит бюджета (% ВВП)</b>								
Еврозона	–4,1	–3,7	–3,0	–2,6	–2,2	–1,9	–1,6	...
ЕС-28	–4,4	–4,3	–3,3	–3,0	–2,4	–2,0	–1,7	1,6
<b>Государственный долг (% ВВП)</b>								
Еврозона	72,3	88,2	90,5	91,8	89,2	89,0	88,2	87,0
ЕС-28	68,0	85,3	87,4	88,5	86,6	86,0	85,1	83,9

\* 2017–2018 — прогноз.

Источник: The European Economic Forecast — Spring 2016, Autumn 2016, Statistical Annex. См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip020_en.pdf).

Дефицит бюджета в 2007–2011 гг.: The European Economic Forecast — Autumn 2012.

ЕС преуспел в снижении дефицитного бюджета до установленного норматива, но заплатил за это двухлетней рецессией (2012–2013 гг.). Напротив, уровень государственных долгов не только не снизился, но продолжал расти вплоть до 2014 г. и лишь после этого начал снижаться, однако черепашьими темпами. В ряде стран он превышает 100 % ВВП. Уровень безработицы начал падать с 2014 г., но, согласно прогнозам, в 2018 г. будет все еще выше, чем в 2007 г., накануне мирового экономического кризиса. Экономический рост продолжается четвертый год, но задача увязки финансовой стабилизации с устойчивым ростом на политически и социально приемлемом уровне 2,5–3 % в год остается головоломкой для большинства государств-членов, для еврозоны и ЕС в целом. По темпам роста ВВП ЕС по-прежнему отстает и от США, и особенно от развивающихся стран. Большинство государств-членов испытывают трудности на мировых рынках. За последние 10 лет (2007–2016 гг.) у 14 стран-членов (включая Великобританию и Францию) сальдо торгового баланса было полностью или преимущественно

отрицательным, у 11 стран (включая Германию и Италию) — положительным<sup>11</sup>. Нельзя не увидеть связи между недостаточным экспортным потенциалом большинства стран ЕС и динамикой рейтинга их конкурентоспособности: в течение 2007—2016 гг. он снизился у 16 стран ЕС (в том числе Франции), повысился — у 11, не изменился у Германии<sup>12</sup>.

В Брюсселе и столицах стран ЕС уже несколько лет идут дискуссии о том, как совместить рестриктивную политику с мерами стимулирования экономического роста и выполнением обширных социальных программ, рожденных во времена становления политики «государства благосостояния». Главными оппонентами стали две страны, с 1950-х гг. игравшие роль сдвоенного локомотива европейской интеграции. Теперь они оказались на разных полюсах — Германия, с ее положительными показателями роста ВВП, внешней торговли, сальдо торгового баланса и другими свидетельствами здоровой экономики, и Франция с минусовыми показателями по тем же параметрам. Берлин выступал за продолжение политики жесткой экономии и финансовое оздоровление, Париж — за смягчение этой политики и стимулирование экономического роста. Активнейшую роль в продвижении этого курса играл президент Франции Франсуа Олланд. Его позицию поддержало большинство стран ЕС, находившихся по своим экономическим показателям ближе к Франции, нежели к Германии.

Принятие курса ЕС на стимулирование экономического роста связано с именем нового председателя Еврокомиссии Жан-Клода Юнкера, неоднократно премьер-министра Люксембурга и, несомненно, политика европейского масштаба. Избранный на этот пост в ноябре 2014 г., он сразу же приступил к подготовке программы, главная задача которой состояла в стимулировании инвестиционного процесса и структурных реформ в экономике стран ЕС. 18 декабря Евросовет одобрил программу Комиссии, включая создание Европейского фонда стратегических инвестиций (ЕФСИ), с целью мобилизовать в течение 2015—2017 гг. 315 млрд евро для финансирования перспективных инновационных проектов, представляющих общий интерес для Евросоюза или группы его государств-членов<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> The European Economic Forecast — Spring 2016, Statistical Annex. См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip020_en.pdf). (Дата обращения: 11.08.2017).

<sup>12</sup> The Global Competitiveness Report 2014–2015. См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.liberinellagora.it/wp-content/uploads/2014/09/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15-part-1.pdf](http://www.liberinellagora.it/wp-content/uploads/2014/09/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15-part-1.pdf) (Дата обращения: 11.08.2017).

<sup>13</sup> Bulletin Quotidien Europe. 27.11.2015. № 11439, point 19; The European Fund for Strategic Investments. См.: [Электронный ресурс]. URL: <https://era.gv.at/directory/222> (Дата обращения 11.08.2017).

Официально Фонд учрежден в июле 2015 г. Приоритетными сферами его инвестиционной деятельности являются: стратегическая инфраструктура в цифровых технологиях, транспорте и энергетике; образование, исследования и инновации; производство возобновляемой энергии и эффективное использование ресурсов; поддержка малого и среднего бизнеса. С момента своего основания по конец 2016 г. ЕФСИ начал финансирование инвестиционных проектов во всех странах Союза на общую сумму 138,3 млрд евро<sup>14</sup>. Первых существенных результатов его усилий, как и всего нового экономического курса ЕС, следует ожидать не ранее конца нынешнего десятилетия.

Что касается общей экономической стратегии ЕС, то в марте 2010 г. Евросовет одобрил программу «Европа 2020», целью которой объявлен «умный, устойчивый и инклюзивный рост»<sup>15</sup>. Ключевым фактором для создания инновационной экономики, ускорения темпов ее роста и повышения конкурентоспособности является существенное увеличение расходов на науку и технологию, а также резкое сокращение времени между научно-техническими достижениями и их внедрением в производство. И в том, и в другом Европа все еще значительно отстает от США и Японии, обогнала ее Южная Корея, заметно приблизился Китай. Европейский бизнес в целом менее мобилен и более осторожен в реализации инновационных проектов, чреватых риском.

Но дело не только в этом. Для повышения конкурентоспособности европейской экономики надо решиться на проведение непопулярных реформ, включая пересмотр социальных стандартов, сокращение доли социальных расходов в государственных бюджетах и т. п. В ряде стран ЕС такие попытки уже предпринимались. Население отвечало на них массовыми акциями, за которыми следовали правительственные кризисы и досрочные выборы парламентов. Возвращаться к временам социальной нестабильности не желают ни политические «верхи», ни деловые круги, ни население.

Тормозит реализацию экономической стратегии ЕС и большой разрыв в национальных уровнях развития. Процесс экономической конвергенции, наблюдавшийся в 1990-е и первой половине 2000-х гг., с наступлением

---

<sup>14</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en) (Дата обращения 11.08.2017).

<sup>15</sup> European Council (24/25 March 2011) — Conclusions // Europe/Documents, № 2550. Supplement to BQE, № 10345, 26.03.2011. Слово «инклюзивный» (inclusive) подразумевает рост, ориентированный на повышение занятости и уменьшение бедности.

кризиса прекратился. Возобновится ли он, когда и как интенсивно — мы не знаем.

И последнее по месту, но не по значению: осуществлению экономической стратегии ЕС не могут не вредить два острейших кризиса — европейской безопасности и иммиграционный. Так что решение фундаментальной задачи — отстоять и по возможности упрочить место Европы в мировой экономике — надолго войдет в число важнейших направлений деятельности Евросоюза.

### **Кризис в сфере общей внешней политики и безопасности**

Исходя из критерия актуальности, эту тему следовало бы начать с анализа нынешней ситуации на Украине и противостояния между Россией и Западом. Но, поскольку изменения, произошедшие за последние два года в европейской и мировой политике, носят фундаментальный характер, имеет смысл напомнить о том, что «единая Европа» мыслилась первоначально как политический союз — Европейская федерация, с единым парламентом, единым правительством, единой армией. Однако попытки реализовать этот проект, предпринятые в 1950–1960-е гг., потерпели провал. Ни одно государство не было готово поделиться с федерацией своими полномочиями в области внешней политики, безопасности и обороны. Западная Европа пошла по пути экономической интеграции.

Ситуация изменилась к концу 1980-х — началу 1990-х гг. «Евросоюз ближе к концу XX в. представлял собой настолько мощное экономическое объединение, что оно неизбежно требовало придания ему прочных политических и военных возможностей»<sup>16</sup>. Благоприятствовала этому и новая геополитическая ситуация — завершение холодной войны, новая внешняя политика советского руководства во главе с М. Горбачёвым, а затем крах коммунизма в Восточной Европе и распад Советского Союза. В 1992 и 1997 гг. было учреждено два новых направления деятельности ЕС — Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) и Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО). В 2011 г. была создана Европейская служба внешнеполитической деятельности, функционально аналогичная министерству иностранных дел. ОВПБ действует уже четверть века, ЕПБО (после принятия Лиссабонского договора — ОПБО) — 20 лет. Некоторые конкретные акции ЕС, больше — в рамках ОВПБ, меньше — в ОПБО, были

---

<sup>16</sup> Журкин В. В. Военная политика Евросоюза. М.: Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014. С. 40.

успешными<sup>17</sup>. Однако в достижении стратегических целей он не преуспел. И хотя его действия в этих сферах мотивировались, помимо конкретных причин, стремлением устранить контраст между двумя его образами — «экономического гиганта» и «политического карлика», — Евросоюз так и не вышел в политической сфере на тот уровень престижа и влияния, который он имеет в международных экономических отношениях. Итоги его политики в области европейской и глобальной безопасности следует оценить как очень скромные, а по ряду важнейших направлений — как провальные. Причин здесь несколько.

Во-первых, государства ЕС тщательно оберегают свой суверенитет в области внешней политики и обороны. Это особенно относится к Франции, Великобритании и Германии, воспринимающих себя, прежде всего, как самостоятельных субъектов мировой политики и лишь потом — в качестве участников ОВПБ и ОПБО. Активную внешнюю политику проводят и другие государства — Италия, Испания, Польша, Швеция и т. д. Во-вторых, внешнеполитические приоритеты стран ЕС не одинаковы, а в своем подходе к конкретным событиям на мировой арене они подчас расходятся и даже занимают полярные позиции. В таких случаях ЕС вообще не может осуществлять общую внешнюю политику из-за отсутствия консенсуса.

Среди конкретных инициатив в рамках ОВПБ, призванных укрепить безопасность Европы, пожалуй, самой неудачной была идея создания «пояса добрососедства» на внешней периферии ЕС. Сначала провалилась программа Евро-Средиземноморского партнерства, охватывавшая ЕС и 12 государств Северной Африки и Ближнего Востока, от Мавритании до Турции. Причины провала коренились, с одной стороны, в дестабилизирующих процессах и событиях, происходивших во многих из этих стран, а с другой — в концепции партнерства, предложенной Евросоюзом, и политике Запада в этих регионах. В основе концепции ЕС лежала идея «обмена» его помощи развитию этих стран на признание их «верхами» ценностей западной демократии и готовность руководствоваться ими во внутренней политике. Иллюзорность этой идеи выявилась очень скоро. А «похоронили» ее США с их «силовой» политикой — сначала вторжением в Ирак, затем агрессией в Ливии и, наконец,

<sup>17</sup> Анализу этих направлений деятельности ЕС посвящены многие работы. Помимо упомянутой работы В.В. Журкина см.: *Арбатова Н.* Роль ЕС в системе европейской безопасности после Лиссабонского договора // *Европейский Союз в XXI веке: время испытаний.* М.: Весь Мир, 2012; *Данилов Д. А.* Европейская безопасность в перспективе // *Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы.* М.: Весь Мир, 2014.



поддержкой сирийской оппозиции, выступившей против режима Башира Асада, включая помощь оружием. Во всех этих случаях целью Вашингтона было свержение диктаторов, а результатом — распад трех государств, рождение фундаменталистского квазигосударства ИГИЛ, война «всех против всех» на Ближнем Востоке и миллионы беженцев, хлынувших в Европу. За все эти годы ЕС не проявил себя как единое целое. Напротив, он был разобщен. Великобритания и большинство стран ЦВЕ и прибалты поддерживали действия Вашингтона, тогда как Германия и Франция, вместе с Россией, осудили в 2003 г. вторжение США и их союзников в Ирак. Военное вмешательство в гражданскую войну в Ливии вновь разделило их: Вашингтон, Париж и Лондон поддержали, а Берлин воздержался.

Столь же амбициозной была принятая в 2008 г. программа Восточного партнерства (ВП). Ее провал на саммите ВП в Вильнюсе (ноябрь 2013 г.), последовавший вслед за этим политический кризис на Украине и, наконец, вмешательство в этот кризис России — фактически взорвали действовавшую 40 лет систему европейской безопасности. В ней и раньше появлялись трещины. Теперь она в руинах. Европа вернулась в состояние конфронтации между Западом и Россией. Тем не менее из трех ее главных участников — США, ЕС и России — два последних определенно не заинтересованы в том, чтобы она надолго затянулась. Это не только наносит им огромный экономический ущерб, но и чревато, в случае дальнейшего ухудшения ситуации, войной между Россией и Украиной, последствия которой непредсказуемы. Внутри ЕС к тому же возникла новая линия размежевания — между странами, которые настаивают на «жестком» подходе к России и усилении применяемых к ней санкций, и их оппонентами, выступающими за нормализацию отношений и постепенную взаимную отмену санкций. Так или иначе, создание новой системы безопасности в Европе при обязательном участии России становится для ЕС делом приоритетной важности. Контакты между ЕС и Россией возобновлены на разных уровнях и в разных формах — в рамках «Нормандской четверки» и ОБСЕ, по дипломатическим каналам, в двухсторонних отношениях между Россией и некоторыми государствами — членами ЕС. Однако реальные сдвиги в лучшую сторону пока не просматриваются.

Что касается ОПБО, то в актив ей можно занести более трех десятков военных операций и гражданских миротворческих миссий, главным образом в Африке. Но в достижении стратегических целей этой политики Евросоюз почти не продвинулся, сколько-нибудь значительный собственный военный потенциал не создал и самостоятельной военной силой не стал. Практически ничего не сделано и для того, чтобы увеличить вес и влияние

Евросоюза в НАТО. Суммарные военные расходы европейских участников Альянса в несколько раз уступают военным расходам США. И только теперь, в ответ на события в Крыму и на юго-востоке Украины, в ЕС вспомнили о давней и надолго забытой идее создания «Европейской армии». Преобразуются ли слова в дела? Поживем — увидим.

Стратегия Евросоюза в сфере внешней политики, безопасности и обороны требует глубокого обновления. Но этого недостаточно. Главной трудностью для ЕС в этой сфере деятельности является не разработка, а реализация стратегии. Он так и не стал федерацией или конфедерацией, имеющей достаточные для этого полномочия. Только при этом условии ЕС станет полноценным субъектом мировой политики и в этом качестве будет воспринят другими ее важнейшими участниками. Однако передачи полномочий в данной области на наднациональный уровень не хотят ни «верхи», ни «низы» большинства государств — членов ЕС.

### **Иммиграционный кризис: «второе нашествие варваров» или иное?**

В нынешнем иммиграционном кризисе есть две составляющие — коллапс системы регулирования миграционных потоков как внутри ЕЭС/ЕС, так и между ним и другими странами, главным образом азиатскими и африканскими, и фундаментальная проблема сосуществования двух цивилизаций — европейской (в основе своей христианской) и арабской (мусульманской).

Первая тема обстоятельно рассмотрена в одной из глав данной монографии<sup>18</sup>, и мы лишь кратко напомним об истории становления миграционной политики ЕС. С миграцией Европа знакома испокон веков. Нынешняя глава в ее истории началась в 1950-е гг., когда развитые западноевропейские страны, вступив в период экономического роста, столкнулись с острым дефицитом рабочей силы, особенно неквалифицированной. За минувшие 60 лет в этой сфере жизни изменилось все. Расчет на то, что политика «открытых дверей» для гастарбайтеров носит временный характер, не оправдался, они стали постоянным фактором экономического развития многих стран — участниц ЕС. Изменилась его концепция иммиграционной политики, пересмотрено и расширено его законодательство, регулирующие условия труда и жизни иммигрантов, их гражданский статус. Наконец, резко изменился их этнический

---

<sup>18</sup> Потёмкина О. Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза // Европа XXI века: новые вызовы и риски. М.: Нестор-История, 2017. С. 286-304.

и конфессиональный состав; основной поток иммигрантов идет из стран Северной Африки и Ближнего Востока. Эта тенденция обозначилась в 1990-е и нарастала все последующие годы. В 2014–2016 гг. поток беженцев из охваченных междоусобными войнами государств (Сирия, Ирак, Ливан) превратился в лавину, которая смела все кордоны на южной границе Союза. Его высшие институты вместе с правительствами ряда государств-членов, через которые или в которые идет основной поток иммигрантов-нелегалов, принимают экстренные меры с целью восстановления контроля над иммиграцией, устройства беженцев и преодоления возникшего кризиса. Они рассчитаны на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Вместе с тем нынешний иммиграционный кризис обнажил и актуализировал фундаментальную проблему сосуществования двух цивилизаций — европейской и мусульманской, которую Евросоюзу, да и всей Большой Европе, включая Россию, предстоит решать в течение XXI в. Проблема адаптации мусульманского населения к условиям, нормам и правилам жизни в Европе возникла не сегодня и не вчера. Политика его ассимиляции была обречена, и если такие попытки предпринимались, то неизменно терпели фиаско. Сменившая ее концепция «мультикультурализма» теперь, по истечении 20–25 лет, почти единодушно объявлена в Европе провалившейся. Такая оценка слишком категорична. Преобразование Европы в многорасовое сообщество, где будут мирно сосуществовать две мировые религии и основанные на них культуры, требует длительного времени, и первые явные успехи в реализации этой концепции могли бы проявиться, вероятно, через несколько десятилетий.

Решение этой задачи осложнялось еще и тем, что, в отличие от других возникших в Западной Европе диаспор (польской, русской и т. д.), первое поколение мигрантов-мусульман с самого начала расселялось компактно, образуя в предместьях крупных городов своего рода «резервации», в которых воссоздавались порядки, обычаи и культура страны исхода. Их унаследовали дети и внуки, родившиеся и выросшие уже на новом месте, но сохранившие верность традициям прародины. Тем не менее в повестке «верхов» ЕС эта проблема не входила в число первоочередных. Теперь она стала проблемой *номер один*. Во-первых, за последние 25 лет численность мусульманского населения в ЕС, странах-кандидатах, а также Швейцарии и Норвегии удвоилась. С учетом иммигрантов-нелегалов, к началу иммиграционного кризиса доля мусульман в населении этого региона увеличилась до 6%. Согласно прогнозам, к 2030 г. она возрастет до 8%, а к концу века — до 25%. За последние три с половиной года в страны ЕС прибыли еще около 3 млн иммигрантов, в подавляющем большинстве мусульман.

Их доля и дальше будет *увеличиваться* за счет более быстрого естественного прироста, а также иммиграции, даже в том случае, если последняя будет поставлена под контроль.

Во-вторых, за те же четверть века набрал силу исламский фундаментализм. Его базой и авангардом стало созданное в 2014 г. так называемое Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ), выступающее с позиций религиозного фанатизма и экстремизма. Сегодня ИГИЛ несет в себе главную угрозу благополучию и безопасности народов другой религии и культуры. Одним из основных направлений своей экспансии ИГИЛ избрал Европу. Его цель — господство в мусульманских диаспорах и вербовка молодежи для организации массового террора. О том, как это будет выглядеть, европейцы теперь знают после террористических актов в Париже и Брюсселе, Ницце и Мадриде, Лондоне и Берлине. Борьба с этим злом требует консолидации всех государств, независимо от их системы ценностей и общественного строя.

Одно из препятствий на этом пути, помимо прочих, состоит в том, что в Европе обозначились две тревожные тенденции. С одной стороны — экспансия исламского фундаментализма, с другой — рост национализма, правого и левого радикализма, влияние которых на коренное население европейских стран явно усилилось. Истоки второй тенденции различны. Отчасти она является следствием минувших кризисов, сложных отношений между государствами — членами ЕС и его институтами, недоверия населения к брюссельской евробюрократии, навязывающей, по его мнению, национальным правительствам чересчур жесткую экономическую и социальную политику. Но основной стимулятор — возросший приток легальных и нелегальных иммигрантов из мусульманских стран. Они воспринимаются большинством коренных европейских жителей как «чужаки». Контакты с ними устанавливаются с трудом из-за языковых, ментальных и психологических барьеров. Типичный рядовой европейец склонен видеть в каждом иммигранте-мусульманине скрытого террориста. В силу этих обстоятельств растущая поддержка национализма и радикализма коренным населением европейских стран представляется пока неизбежной и потенциально взрывоопасной.

Очевидно, в каждой европейской стране предстоит разработать собственную стратегию налаживания нормальных отношений между мусульманской диаспорой и коренным населением, а также борьбы со «своими» национал-радикалами. Определить стратегию, методы и механизмы ее осуществления, адресовав их всем политическим партиям и общественным силам, выступающим с позиций здравого смысла, — это задача на весь XXI в.

## Перспективы: быть ли Европейскому союзу?

Вызовет ли «брекзит» «эффект домино»? Сторонников положительного ответа в ЕС немало. Достаточно прочесть заявления Марин Ле Пен или лидера голландских правых радикалов Герта Вилдерса. На наш взгляд, этот сценарий маловероятен. Прежде всего, по экономическим причинам: если Великобритания, несмотря на предстоящие огромные потери, останется в десятке мировых экономических лидеров, то для большинства малых и средних стран — участниц Евросоюза выход из единого внутреннего рынка и потеря таких источников финансовых поступлений, как бюджет и разнообразные фонды ЕС, чреваты экономической катастрофой. В политическом плане ответом на рост национализма, правого радикализма и популизма стала консолидация партий, выступающих с позиций здравого смысла и ставящих своей целью преодоление кризиса и дальнейшее развитие европейской интеграции. Свидетельством такой тенденции являются результаты выборов в парламент Нидерландов (март 2017), а также президентские и парламентские выборы во Франции (апрель-июнь 2017).

Исключить возможность победы националистов в той или иной стране нельзя, но это не означает, что она неизбежно покинет ЕС. Примерами тому служат Венгрия и Польша, где националистические партии стоят у власти несколько лет. Но ситуация может измениться. Негативная эволюция отношения граждан к ЕС, происходившая в течение последних 10 лет, приблизилась к опасной черте. Если весной 2007 г. респонденты с позитивным и негативным образом Евросоюза соотносились как 52 к 15, то осенью 2016 г. — как 35 к 25. Та же тенденция наблюдается в ответе на вопрос о будущем Союза. За тот же период доля евро-оптимистов в ЕС-28 упала с 69 до 50 %, доля евро-пессимистов выросла с 24 до 44 %. В Австрии, Греции и, что особенно тревожно, во Франции и Италии евро-пессимисты имеют некоторый перевес<sup>19</sup>. Налаживание диалога между теми, кто принимает и реализует решения, и населением становится жизненно важной задачей.

Евросоюзу предстоит сконцентрировать свои усилия на двух направлениях. С одной стороны, осуществить экстренные меры с целью восстановления контроля над иммиграцией и устройства беженцев, а также кратко- и среднесрочные программы в области экономики и безопасности, с другой — определить стратегию дальнейшего развития европейской интеграции. Все, что относится к первому направлению — принятым решениям и ходу их выполнения, — изложено в предыдущих разделах. Что касается второго направления, то в ЕС, да и за его пределами развернулись жаркие

<sup>19</sup> Standard Eurobarometer № 86, Autumn 2016. P. 14, 15, 19.

дискуссии по поводу будущих моделей развития. 1 марта 2017 г. Европейская комиссия представила доклад «Белая книга о будущем Европы: Пути сохранения единства в рамках Союза 27 стран»<sup>20</sup>. В нем изложено пять сценариев развития ЕС, различия между которыми не сформулированы достаточно четко. Их можно свести к четырем вариантам:

— ничего не менять в стратегии и продвигаться вместе вперед, концентрируя усилия на выполнении позитивной повестки в областях, где возможен эффективный практический результат;

— дальнейшее расширение полномочий высших институтов ЕС, продвигаясь к созданию политического союза, то есть к Европейской федерации;

— ренационализация некоторых полномочий, делегированных Союзу его участниками, при сохранении и укреплении его экономической основы — единого внутреннего рынка;

— гибкая интеграция, когда одни государства создают группу «продвинутого сотрудничества», а другие не участвуют в углублении интеграционных процессов.

Эти предложения станут предметом дискуссии, итоги которой Ж.-К. Юнкер *намеревается подвести* в сентябре, выступая в Европарламенте. Там же он сформулирует конкретные предложения Комиссии. В декабре 2017 г. Европейский совет, как ожидается, примет дорожную карту дальнейшего строительства Евросоюза.

Между тем в политических и экспертных кругах предлагаются и другие модели будущего Евросоюза<sup>21</sup>. На наш взгляд, они сводятся к трем основным:

— дальнейшее расширение полномочий ЕС с целью более действенного контроля и управления и создание в конечном счете политического союза;

— существенное перераспределение функций контроля и управления между Евросоюзом и государствами-членами в пользу последних, при сохранении за его институтами полномочий главным образом в области экономической интеграции;

— гибкая интеграция.

---

<sup>20</sup> White Paper of the Future Europe // [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf) (Дата обращения: 11.08.2017).

<sup>21</sup> Из российских экспертов см.: *Кавешников Н. Ю.* Об альтернативах развития Евросоюза в ближайшие годы // [Электронный ресурс]. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/evropeyskiy-soyuz-varianty-budushchego> (Дата обращения: 11.08.2017); *Бабынина Л. О.* «Brexit means Brexit». Указ. соч.

Что касается первой модели, то идея федеральной Европы и сейчас популярна среди европейских политиков, но реализовать ее в разнородном объединении 27 государств невозможно. Сторонниками второй модели являются, в той или иной мере, все государства, причем их правительства, выступившие с таким предложением, будут поддержаны большинством политических партий и общественным мнением. Однако этот сценарий может быть реализован не иначе как в комбинации с гибкой интеграцией. Одна из ее форм — интеграция «на разных скоростях». Эта модель стала легитимной после того, как в Маастрихтском договоре 1992 г. было зафиксировано право Великобритании и Дании не участвовать в ЭВС, который был создан в 2002 г. в составе 12 государств-членов из 15. За его пределами, помимо Британии, остаются Дания и Швеция, а также шесть государств, вступивших в ЕС в 2004 г. и позже.

Главной причиной разноскоростной интеграции стал огромный разрыв в уровнях экономического и социального развития стран — участниц ЕС. Процесс их конвергенции, наблюдавшийся в 1990-х и начале 2000-х гг., был прерван мировым экономическим кризисом и не возобновился до сих пор. Этим разрывом, а также другими факторами политического и культурного характера объясняется различная степень готовности участников ЕС к углублению интеграции. Поэтому в Лиссабонском договоре за государствами, желающими идти вперед, впервые закреплено право объединяться в группы «продвинутого сотрудничества». Другим, близким к названному, является вариант интеграции с «меняющейся геометрией» в тех случаях, когда состав таких групп или, что уже имеет место, состав еврозоны меняется в ту или иную сторону. Оба сценария гибкой интеграции обусловлены возросшей дифференциацией между его участниками, которая может привести к разделению Союза на центр и периферию или к фрагментации, появлению в нем трех-четырех субрегиональных сообществ. Проблема взаимодействия ЭВС с остающимися за его пределами странами будет постоянным предметом внимания и забот высших институтов Евросоюза и его участников.

Ключевые задачи ЕС как на ближайшую, так и на дальнюю перспективу могут быть изложены в двух словах — консолидация и реформы. Авангардом сплочения будут, прежде всего, государства-учредители ЕОУС и ЕЭС плюс пять-шесть государств — «старожилов» (Испания, Португалия, Дания) и вступивших позже стран, наиболее эффективно использовавших участие в экономической интеграции (Финляндия, Эстония, Словакия и др.). Многого зависит от того, сумеют ли Германия и Франция вернуться на тот уровень взаимодействия, благодаря которому они в течение полувека выступали в роли сдвоенного локомотива, тянувшего за собой расширявшийся

состав участников европейской интеграции. Неизбежной представляется многосторонняя реформа, охватывающая институциональную систему ЕС, функционирование единого внутреннего рынка, ЭВС и Шенгенской системы, коррекцию внутренней и внешней политики и т.д. Учитывая разнородность ЕС-27, реформы будут проводиться осторожно и неспешно. Успех этих усилий будет зависеть от многих условий, прогнозировать которые пока невозможно.

В «Белой книге» нет ни слова о дальнейшем расширении ЕС. Вероятно, по той причине, что в 2016 г. был объявлен пятилетний мораторий на вступление в него стран-кандидатов. Впрочем, официальная позиция Брюсселя не изменилась. Албания, Сербия, Босния и Герцеговина, Македония и Черногория продолжают подготовку к вступлению, и, если не произойдет ничего непредвиденного, перспектива членства в ЕС откроется перед ними после 2021 г. На этом расширение Евросоюза, вероятно, закончится. Включенное в список Косово не будет принято до тех пор, пока его не признают как суверенное государство все участники ЕС, а некоторые из них упорно не желают сделать это. Турция, которая является самым давним претендентом на вступление, не будет принята в ЕС никогда. Перспектива увеличения численности мусульманской диаспоры на 80 млн человек представляется большинству коренных европейцев неприемлемой. На членство в Евросоюзе претендуют также Украина и Молдова, но в Брюсселе уже неоднократно объявляли, что в качестве кандидатов на вступление они не числятся. Из трех европейских стран, остающихся вне ЕС, Исландия недавно объявила, что она пересмотрела свою позицию и вливаться в его ряды не намерена. Норвегия и Швейцария интегрированы в Европейское экономическое пространство, вступили в Шенгенскую систему, и это их устраивает.

И последнее: при том весьма неустойчивом балансе между «евро-оптимистами» и «евро-пессимистами», который находит отражение в опросах Евробарометра, разработанные политическими «верхами» сценарии дальнейшего развития ЕС могут быть перечеркнуты настроениями низов, как это произошло в Великобритании.

Образ «единой Европы» явно потускнел и расплылся. Звездная идея Европейской федерации с горизонта исчезла, а другой зажигательной идеи — нет. И политических лидеров, равных по масштабу, целеустремленности и энергии творцам европейской интеграции, — тоже пока нет.

Все сказанное — не реквием по Евросоюзу. В пользу его существования и, если сложатся более благоприятные условия, возобновления его динамики действуют три важнейших фактора. Во-первых, за свою более чем 60-летнюю историю ЕС выдержал не одно испытание на прочность и накопил



бесценный опыт. Во-вторых, входящие в него страны находятся в состоянии глубочайшей взаимозависимости. В-третьих, отстаивать свою самостоятельность, сохранить достойное место в мировой экономике и обеспечить свою внутреннюю и внешнюю безопасность они могут только сообща. Как будут соотноситься эти факторы с политикой ЕС, его способностью решать рассмотренные выше фундаментальные проблемы, предсказать невозможно. Евросоюз находится на перепутье. Сумеют ли его лидеры выбрать тот путь, который укрепит его единство? Опыта Евросоюзу не занимать, но и задачу ему предстоит решить наитруднейшую.

## **Глава 7. ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ФОРМАТЫ В ЕВРОПЕ И ПРЕДЕЛЫ ЕВРОПЕИЗАЦИИ**

Среди интеграционных проектов, реализация которых началась после Второй мировой войны, самым продвинутым считается Европейский союз. Показателем его успеха стало последовательное расширение состава участников ЕС и углубление интеграции. Обладая мощным импульсом развития, Европейский союз включил в орбиту своего влияния все страны Европы, распространяя на них свои нормы, правила и практики. И хотя некоторые государства Старого Света так и не стали полноценными членами ЕС в силу собственных желаний или возможностей, участие в различных проектах Евросоюза является для них насущной необходимостью. В результате в настоящее время существует несколько интеграционных форматов в Европе, которые различаются степенью вовлеченности их участников в проекты Европейского союза и, соответственно, уровнем воздействия ЕС на них. Кроме того, в самом ЕС существуют разные уровни участия государств-членов в интеграционных проектах Союза, что обусловлено наличием определенного скепсиса в отношении расширения наднациональных полномочий.

В начале XXI в. поступательное и успешное развитие Европейского союза оказалось прерванным. Череда кризисов, настигнувших ЕС, привела к необходимости корректировать направление развития интеграции и поставила вопрос о новых целях и методах реализации интеграционного процесса. С одной стороны, необходимость отвечать на насущные вызовы сегодняшнего дня объективно ведет к углублению интеграционного процесса. С другой стороны, передача все больших полномочий на наднациональный уровень вызывает сопротивление у ряда стран ЕС и его партнеров. Квинтэссенцией кризисных явлений стал референдум в Великобритании

о выходе из ЕС. По итогам референдума в марте 2017 г. британское правительство активировало статью 50 Лиссабонского договора о выходе из состава Союза. Необходимость поиска нового формата сотрудничества между ЕС и Соединенным Королевством актуализировала интерес к функционированию альтернативных членству в Европейском союзе форматов интеграции.

## Интеграционные форматы в Европе

Параллельно с образованием Европейского экономического сообщества (ЕЭС) по инициативе Великобритании и Швейцарии была создана Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ)<sup>22</sup>. ЕАСТ представляла собой иную модель интеграции, так как не предусматривала наличие наднациональной составляющей, ее главной целью было упростить и интенсифицировать взаимную торговлю входящих в ассоциацию государств. К концу 1960-х гг. между членами ЕАСТ были ликвидированы все таможенные пошлины и количественные ограничения в торговле промышленными товарами, а к началу 1970-х гг. в ЕАСТ был завершен процесс создания зоны свободной торговли. Однако ЕАСТ не смогла составить достойную конкуренцию ЕЭС, и постепенно входившие в нее страны, начиная с самой Великобритании, пополняли ряды ЕЭС/ЕС. Стало очевидным, что члены ЕАСТ будут вынуждены искать новый формат отношений с Сообществом. В результате в 1972 г. все государства ЕАСТ заключили с ЕЭС двусторонние соглашения о свободной торговле промышленными товарами, на основе которых было осуществлено взаимное снижение таможенных пошлин.

После краха биполярной системы председатель Европейской комиссии Ж. Делор предложил государствам ЕАСТ присоединиться к Единому внутреннему рынку ЕС, не вступая в Евросоюз<sup>23</sup>. Такая «интеграция без членства» позволила бы странам ЕАСТ получать экономические преимущества, не усложняя структуру ЕС. Однако замысел Ж. Делора не был реализован в первоначальном виде. В 1989–1992 гг. пять государств ЕАСТ (Австрия, Финляндия, Швеция, Швейцария и Норвегия) подали заявки на вступление в Европейский союз.

---

<sup>22</sup> Соглашение о создании ЕАСТ вступило в силу в 1960 г., первоначально в нее входили Австрия, Великобритания, Дания, Норвегия, Португалия, Швеция и Швейцария.

<sup>23</sup> *Шемятенков В. Г.* Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 293–294.

В 1992 г. 12 стран — членов ЕС и семь<sup>24</sup> государств ЕАСТ подписали соглашение о создании Европейского экономического пространства (ЕЭП). В том же году население Швейцарии с минимальным перевесом отклонило на референдуме присоединение страны к ЕЭП<sup>25</sup>, после чего правительство заморозило заявку на вступление в Европейский союз. В 1995 г. Австрия, Швеция и Финляндия присоединились к ЕС, Норвегия в очередной раз на референдуме отвергла полноценное членство в Евросоюзе. Тем не менее Европейская ассоциация свободной торговли продолжает существовать в составе четырех государств (Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн), параллельно с форматом ЕЭП.

Европейское экономическое пространство — наиболее приближенный в настоящее время к полноценному членству интеграционный формат, помимо стран ЕС в него входят три страны ЕАСТ — Норвегия, Исландия и Лихтенштейн. Институциональные рамки ЕЭП включают два руководящих института — Совместный Комитет и Совет на уровне министров.

Соглашение о ЕЭП<sup>26</sup> обеспечивает этим странам доступ к Единому внутреннему рынку ЕС и регулирует сотрудничество в тесно связанных с «четырьмя свободами» областях, таких как защита прав потребителей, корпоративное законодательство, защита окружающей среды, некоторые аспекты социальной политики. Одним из важнейших положений Соглашения является гарантия равных условий конкуренции на всем пространстве ЕЭП, которую обеспечивает Европейский союз<sup>27</sup>. Сотрудничество между государствами в рамках ЕЭП распространяется также на смежные сферы, важные для социально-экономического развития, такие как исследования и инновации, образование, социальная политика, развитие малого и среднего бизнеса, туризм, информационные службы, аудио-видео сектор, защита гражданских прав. В то же время из сотрудничества в рамках ЕЭП исключены сельское хозяйство и рыболовство, имеющие принципиальное значение для Норвегии и Исландии. На три страны ЕАСТ не распространяется действие

---

<sup>24</sup> Австрия, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Финляндия, Швейцария и Швеция.

<sup>25</sup> Votation populaire du 6 décembre 1992 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19921206/index.html> (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>26</sup> Agreement on the European Economic Area. (1994). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf> (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>27</sup> Следует отметить, что обеспечение правил конкуренции в рамках ЕВР находится в исключительной компетенции Союза.

региональной политики ЕС. Свобода передвижения в рамках ЕЭП не предполагает изъятий и транзитных периодов.

В компенсацию за членство в ЕВР Норвегия, Исландия и Лихтенштейн обязаны нести финансовые расходы на реализацию проектов ЕВР наравне с государствами — членами ЕС, инкорпорировать в национальное право все законы в рамках ЕВР. Три страны ЕАСТ имеют возможность участвовать в обсуждении будущих решений, но не в процедуре их принятия, что автоматически приведет к росту демократического дефицита при включении законодательства ЕС в национальное право. Страны, входящие в ЕЭП, признают юрисдикцию Суда ЕС. И хотя Норвегия, Исландия и Лихтенштейн имеют возможность отклонять некоторые законодательные акты ЕС, Комиссия отслеживает транспозицию законодательства и имеет рычаги влияния для достижения его полной имплементации. По оценке норвежских экспертов, страна перенесла в национальное право около 75 % законодательства ЕС<sup>28</sup>.

Страны ЕЭП не попадают под действие общей торговой политики ЕС и не входят в таможенный союз ЕС. С одной стороны, это позволяет им заключать собственные торговые соглашения с различными странами мира, а с другой — исключает их из существующих соглашений о свободной торговле Евросоюза. Кроме того, если в товарах, экспортируемых странами ЕАСТ в ЕС, велика доля компонентов, произведенных в «третьих странах», то ЕС применяет к ним свои внешние тарифы.

Сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел, безопасности и обороны находится вне рамок Соглашения о ЕЭП и развивается параллельно через заключение отдельных соглашений. Таким образом, формат ЕЭП дополняется членством Норвегии, Исландии и Лихтенштейна в шенгенской зоне, участием в проектах полицейского сотрудничества и представительством в различных агентствах ЕС, а также участием в отдельных миссиях и операциях Евросоюза. Согласно решению Совета о применении шенгенских правил в странах Северной Европы<sup>29</sup>, Норвегия и Исландия могут участвовать в разработке шенгенского законодательства, но без права принятия решений. Все три страны инкорпорировали в национальное право законодательные акты, относящиеся к шенгенскому сотрудничеству, присоединились к Дублинской системе предоставления убежища, имеют

---

<sup>28</sup> Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Outside and Inside: Norway's agreements with the European Union*. Official Norwegian Reports NOU 2012: 2 Chapter 1. Oslo, 2012.

<sup>29</sup> 2000/777/EC: Council Decision of 1 December 2000 on the application of the Schengen acquis in Denmark, Finland and Sweden, and in Iceland and Norway. OJ L 309, 09.12.2000.

доступ к дактилоскопической базе Евродак, Шенгенской информационной системе и Визовой информационной системе. Норвегия и Исландия через специальное соглашение участвуют в Европейском ордере на арест и в сотрудничестве по борьбе с трансграничной преступностью и терроризмом. Обе страны участвуют в работе Европола и Евроюста и, вместе с Лихтенштейном, в работе агентства Фронтекс. Во всех перечисленных проектах страны ЕАСТ, входящие в ЕЭП, не имеют возможности участвовать в принятии решений, поскольку в этом процессе задействованы институты ЕС, в которые не входят представители этих стран, но обязаны исполнять принятые на себя обязательства.

Европейское экономическое пространство предусматривает постоянный процесс, частью которого является перманентное изменение законодательства стран ЕЭП в соответствии с принятием решений в рамках Единого внутреннего рынка ЕС. После принятия Лиссабонского договора выросла роль Европейского Парламента и Совета в процессе принятия решений в ущерб роли Комиссии, поэтому степень участия государств ЕАСТ, которые ведут переговоры именно с Комиссией, в этом процессе объективно снизилась. Формально сохраняя полноту национального суверенитета, Норвегия, Исландия и Лихтенштейн фактически передали значительную его часть Европейскому союзу, даже не будучи его членами.

Другой формат участия в интеграционных проектах ЕС представляет собой сотрудничество со Швейцарией. Взаимодействие сторон построено на серии двусторонних секторальных договоров, дающих Швейцарии право доступа на рынки ЕС и участия в шенгенской зоне. В настоящее время заключено около 120 соглашений между ЕС и Швейцарией, которые, однако, практически не охватывают сектор услуг. Страна фактически участвует в работе ЕВР на уровне свободы передвижения товаров и рабочей силы, но не является частью рынков услуг и капитала. В соглашении о свободе передвижения<sup>30</sup> прописано два ограничения. Во-первых, в течение пятилетнего<sup>31</sup> транзитного периода Швейцария имела право применять квоты на въезд граждан ЕС. Во-вторых, в случае сложной экономической или социальной ситуации возможно применение «защитного положения», ограничивающего свободу передвижения.

Сотрудничество сторон осуществляется на основании международного права и не предполагает автоматической транспозиции законодательства

---

<sup>30</sup> Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons // Official Journal. 30.04.2002. № 114. L.

<sup>31</sup> С момента вступления соглашения в силу.

ЕС в национальное право Швейцарии, что, с точки зрения Евросоюза, потенциально нарушает гомогенность единого внутреннего рынка<sup>32</sup>. Юрисдикция Суда ЕС не распространяется на Швейцарию, однако на практике в тех секторах, в которых заключены соглашения с ЕС, директивы и регламенты Евросоюза инкорпорируются в национальное право страны и признается их толкование Судом ЕС<sup>33</sup>. Кроме того, Швейцария вынуждена постоянно отслеживать принимаемые в ЕС законы для того, чтобы соблюдать собственные интересы. Швейцария еще в меньшей степени, чем страны ЕЭП, может оказывать влияние на принимаемые в ЕС законы, с которыми прямо или косвенно постоянно сталкиваются швейцарские деловые круги. Швейцария может осуществлять некоторый мониторинг деятельности ЕЭП через институты Европейской ассоциации свободной торговли.

Получив доступ на рынки ЕС, Швейцария несет значительную финансовую нагрузку по обеспечению функционирования ЕВР и смежных с ним областей. По оценке экспертов, Швейцария за 10 лет потратила на эти нужды около миллиарда евро<sup>34</sup>.

Несмотря на желание ЕС привлечь Швейцарию к более тесному сотрудничеству, не следует ожидать большей вовлеченности последней в проекты ЕС. Швейцария не готова идти ЕС на уступки в области регулирования работы банков и финансовой сферы. В результате банковское законодательство Швейцарии не признано эквивалентным правилам ЕС, поэтому директива о рынках финансовых инструментов (MiFID1)<sup>35</sup> не распространяется на Швейцарию<sup>36</sup>.

Установившиеся рамки сотрудничества оказались под угрозой из-за результатов референдума 2014 г., на котором швейцарцы высказались

<sup>32</sup> *Avery G.* The European Economic Area Revisited / European Policy Centre, Brussels // Policy brief. 19 March 2012.

<sup>33</sup> *Piris J.-C.* If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership // CER. L. Jan. 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb\\_piris\\_brexit\\_12jan16.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_piris_brexit_12jan16.pdf) (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>34</sup> *Buchan D.* Outsiders on the Inside: Swiss and Norwegian Lessons for the UK // CER. // Policy brief. Sept. 2012. L. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2012/outside-inside-swiss-and-norwegian-lessons-uk> (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>35</sup> Directive 2004/39/EC. [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398325978410&uri=CELEX:02004L0039-20110104> (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>36</sup> Согласно этому законодательству, компании из любой страны могут оказывать институциональным клиентам банковские и финансовые услуги на территории ЕС, имея офис в одной из стран Евросоюза, в том случае, если законодательство страны исхода признается эквивалентным финансовому законодательству ЕС.

за введение квот на приезжающих на работу в страну граждан ЕС. Ранее Швейцария не предоставила право на свободу передвижения гражданам Хорватии. На эти действия Европейский союз отреагировал достаточно жестко. Был изменен статус Швейцарии в научно-исследовательских и обучающих проектах ЕС. На официальном уровне ЕС предупредил Швейцарию, что ограничение свободы передвижения приведет к отмене ряда двусторонних соглашений и потере доступа на внутренний рынок ЕС. В итоге правительство и Парламент Швейцарии приняли компромиссное решение. Во-первых, страна распространила правила свободы передвижения на Хорватию. Во-вторых, результаты референдума были оформлены достаточно специфическим образом, не ограничивая свободу передвижения, а предоставляя приоритет швейцарским гражданам, если есть претенденты должного уровня на предлагаемые вакансии<sup>37</sup>.

Рамки двусторонних соглашений ЕС и Швейцарии частично охватывают сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел. Швейцария с 2008 г. входит в шенгенскую зону, в результате чего перенесла все шенгенское законодательство в свое национальное право. Швейцария участвует в развитии шенгенских *acquis*, но не в принятии решений<sup>38</sup>. Швейцария как ассоциированный член присоединилась к Дублинской системе предоставления убежища, имеет доступ к дактилоскопической базе Евродак, Шенгенской информационной системе и Визовой информационной системе. Через двусторонние соглашения Берн принимает участие в работе агентств ЕС Фронтекс, Европол и Евроюст. ЕС и Швейцария заключили также соглашения о борьбе с мошенничеством в финансовой сфере. Швейцария в меньшей степени, чем страны ЕЭП, вовлечена в проекты пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС и не обязана, за исключением шенгенских правил, инкорпорировать законодательство ЕС в данной области.

В ближайшие годы, видимо, будет создан еще один формат взаимодействия ЕС с новым важным партнером — Великобританией. На референдуме 23 июня 2016 г. большинство граждан Великобритании проголосовали за выход из состава Союза. Теперь Соединенное Королевство и Европейский союз должны будут найти новый формат отношений, учитывающий не только экономические параметры сотрудничества, но и проблемы

---

<sup>37</sup> Free Movement of Persons Switzerland — EU/EFTA. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta.html](https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/fza_schweiz-eu-efta.html): (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>38</sup> В рамках шенгенской зоны формат Швейцарии аналогичен участию Норвегии и Исландии.

обеспечения безопасности в самом широком смысле. Однако на этом пути уже возникли серьезные осложнения. Согласно заявлениям британского правительства<sup>39</sup>, Соединенное Королевство намерено покинуть не только ЕС, но и выйти из Единого внутреннего рынка ЕС, то есть отказаться от использования «норвежского сценария» и максимально дистанцироваться от влияния ЕС. Европейский союз принял британскую позицию. После получения официальной заявки от Великобритании о выходе из состава Союза, Европейский Совет сформулировал основные принципы будущих переговоров<sup>40</sup>. Следует отметить, что позиция ЕС оказалась достаточно жесткой. В частности, правительство Терезы Мэй предлагало вести параллельные переговоры об условиях выхода страны из ЕС и о будущем соглашении между ЕС и Соединенным Королевством. Руководство ЕС с таким подходом не согласилось. Из документа Европейского Совета следует, что начало переговоров о будущем формате отношений возможно только после «достижения значительного прогресса»<sup>41</sup> на переговорах об условиях выхода Великобритании из ЕС. Европейский союз предлагает решить сначала проблемы обеспечения прав граждан ЕС, проживающих в Великобритании, и зеркально британцев, проживающих в других странах Евросоюза, обустройства границы между Республикой Ирландией и Северной Ирландией, возмещения финансовых обязательств и некоторые другие. Очевидно, что ЕС в перспективе рассматривает Соединенное Королевство как третью страну и собирается выстраивать двусторонние отношения на этом принципе.

В то же время лидеры ЕС и Британии подчеркивали, что в будущем стороны должны быть близкими партнерами, и это отвечает интересам обеих сторон. И хотя пока рано говорить о конкретном формате будущих отношений между ЕС и Великобританией, можно сделать некоторые предположения. Во-первых, в интересах обеих сторон не прерывать сотрудничество в сфере безопасности и борьбы с терроризмом. Возможно, Соединенное Королевство сохранит свое присутствие в работе таких агентств ЕС, как Европол и Евроюст, а также не потеряет доступ к дактилоскопической базе данных *Eurodak*. Сохранение двусторонних контактов Британии и стран ЕС

<sup>39</sup> Plan for Britain. The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>40</sup> European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexite-guidelines/> (Дата обращения: 05.05.2017).

<sup>41</sup> Ibidem.



в сфере безопасности и борьбы с терроризмом также представляется весьма вероятным. Во-вторых, в будущем сторонам нужно заключить новое торгово-экономическое соглашение, параметры которого пока не очерчены. Британское правительство предполагает подписать всеобъемлющее соглашение о свободной торговле и новое таможенное соглашение<sup>42</sup>. В рамках этих договоренностей торговля товарами между Великобританией и ЕС должна осуществляться с нулевыми тарифами. Британия также хотела бы сохранить свое участие в работе ряда агентств ЕС и не разрывать взаимодействие в сфере энергетики, транспорта и коммуникаций. В отношении торговли услугами, в том числе финансовыми, британское правительство хотело бы получить максимально свободный доступ на рынок ЕС. Однако параметры взаимодействия в финансовом секторе пока не ясны и зависят от желания сторон пойти на уступки и достигнуть взаимовыгодного компромисса. Следует отметить, лидеры ЕС неоднократно заявляли, что, выйдя из Евросоюза, Великобритания не сможет иметь те же льготы и преференции, что и 27 государств-членов. Поэтому пожелания британского правительства, скорее всего, претерпят значительную трансформацию при разработке будущих соглашений.

Отдельным вопросом станет взаимодействие стран ЕАСТ и Великобритании после выхода последней из состава Союза.

Особый формат отношений складывается у ЕС со странами — кандидатами на вступление. Привлекательность интеграционного проекта ЕС до сих пор не вызывает сомнения у стран Западных Балкан и Восточной Европы, стремящихся вступить в Европейский союз, невзирая на возможные сложности адаптации и в ряде случаев прохладное отношение самого Евросоюза. Для стран этих регионов присоединение к ЕС стало гарантией демократического пути развития и трансформации государства по модели западноевропейского образца. Получение статуса кандидата на вступление становится только первым шагом к заветной цели быть включенным в «закрытый клуб» ЕС. Кандидаты на вступление обязаны инкорпорировать весь свод законов Европейского союза в свое национальное право, а также принять меры для их реализации в практической плоскости. Комиссия отслеживает процессы имплементации и может затормозить переговоры о вступлении, если страна-кандидат не выполняет полностью

---

<sup>42</sup> HM Government. The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union. Febr. 2017. P. 35–49. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/589191/The\\_United\\_Kingdoms\\_exit\\_from\\_and\\_partnership\\_with\\_the\\_EU\\_Web.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf) (Дата обращения: 05.05.2017).

требования ЕС. Для будущих членов ЕС перспектива вступления становится очевидным стимулом выполнения требований Евросоюза. Вовлеченность в интеграционные процессы ЕС позволяет странам-кандидатам позиционировать себя более успешными, чем страны, не имеющие такого статуса<sup>43</sup>.

Важной особенностью развития Европейского союза стало наличие внутри ЕС стран, в большей или меньшей степени вовлеченных в интеграционные проекты. Наличие неодинакового состава стран ЕС в зоне евро, шенгенской зоне и других проектах привело к различиям в правах и обязанностях государств-членов и, соответственно, к различному уровню наднационального компонента в управлении государствами.

Наиболее значительные ограничения национальных полномочий получили государства, перешедшие на единую европейскую валюту. Денежно-кредитная политика стран зоны евро находится в ведении Европейского центрального банка (ЕЦБ), который проводит независимую линию. Государства еврозоны не могут влиять на действия ЕЦБ, даже если проводимая им политика не отвечает национальным интересам. Государства, перешедшие на единую европейскую валюту, потеряли возможность самостоятельно проводить эмиссию денежной массы, девальвировать или ревальвировать валюту, изменять ставку рефинансирования в соответствии с текущей экономической ситуацией в стране. Эти функции перешли к ЕЦБ, основной целью которого является поддержание стабильности цен, то есть политика низкой инфляции в зоне евро вне зависимости от того, в какой фазе экономического цикла находятся государства еврозоны. Наиболее ярко ограничение полномочий государств-членов ЕС проявилось в рамках борьбы с последствиями финансово-экономического и долгового кризиса в странах еврозоны. Европейский центральный банк, Комиссия и часть государств — членов ЕС, в первую очередь Германия, видели выход из кризиса в усилении наднационального регулирования в области экономики и финансов, в первую очередь через ужесточение финансовой дисциплины государств-членов и контроль за ее соблюдением со стороны ЕС, а также создание Банковского союза. Такой процесс влечет за собой изменение законодательства для всего Евросоюза и перераспределение полномочий в пользу наднационального центра. Некоторые эксперты называют его «ползучей федерализацией»<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> *Польвянный Д. И.* «Балканизация» и «европеизация» на юго-востоке Европы // Современная Европа. 2015. № 5. С. 40.

<sup>44</sup> *Буторина О. В.* Европейский союз после кризиса: упадок или возрождение? // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4 (31). С. 73.

## Пределы европеизации

Европеизация — неотъемлемая и постоянно функционирующая составляющая интеграционного процесса. Государства ЕС, участники Европейского экономического пространства, члены ЕАСТ, страны-кандидаты и даже внешние партнеры подвергаются ее воздействию вне зависимости от собственного желания; таким образом, европеизация — объективная реальность европейской интеграции. Каждый интеграционный формат в различной степени подвержен процессам европеизации, чем выше уровень вовлеченности стран ЕС и стран-партнеров в интеграционные проекты Европейского союза, тем, очевидно, большее влияние на них оказывает европеизация.

Понятие европеизации многогранно и многовекторно, существуют различные направления ее реализации<sup>45</sup>. В научной литературе для характеристики влияния Европейского союза также используют термин EU-ization<sup>46</sup>. В целом европеизация понимается как двусторонний процесс, который подразумевает эволюцию институтов ЕС, оказывающих влияние на внутреннее развитие государств-членов. С одной стороны, нормы, правила и практики, устанавливаемые институтами Европейского союза, влияют на политические структуры и процессы в государствах-членах (движение сверху вниз — «top down»), а с другой стороны, сами государства ЕС оказывают значительное влияние на формирование упомянутых норм, правил и практик через трансляцию своих интересов на наднациональный уровень (движение снизу вверх — «bottom-up»)<sup>47</sup>.

Если введение норм, правил и практик ЕС на национальном уровне требует серьезных трансформаций или не полностью отвечает интересам государства, страны — члены ЕС стараются минимизировать затраты на их реализацию<sup>48</sup>. Возможностей для такой минимизации несколько: блокирование или затягивание принятия и имплементации правовых актов,

---

<sup>45</sup> См., например: *Olsen J.* The Many Faces of Europeanization // *JCMS*. 2002. Vol. 40 № 5. P. 921–952; *Radaelli C.* The Europeanization of Public Policy' // *The Politics of Europeanization* / ed. by K. Featherstone and C. M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press. 2003; *Risse T., Cowles M., Caporaso J.* Europeanization and Domestic Change: Introduction // *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* / ed. by M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse. Ithaca, London.: Cornell University Press. 2001.

<sup>46</sup> *Wallace H.* Europeanization and Globalization: Complementary or Contradictory Trends // *New Political Economy*. 2000. Vol. 5. № 3. P. 369–382.

<sup>47</sup> *Börzel T.* Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization // *JCMS* 2002. Vol. 40. № 2, P. 193.

<sup>48</sup> *Ibidem*. P. 194.

продвижение интересов государства при разработке правовых актов или общих подходов и концепций, создание внутренних коалиций из нескольких государств для продвижения общих интересов или блокирования/трансформации предложенных проектов.

Исследователи разделяют жесткую и мягкую европеизацию<sup>49</sup>, говоря о ее «двух лицах»<sup>50</sup>. Изменения, происходящие в государствах-членах и странах-кандидатах, становятся результатом совместного воздействия методов жесткой и мягкой европеизации.

Жесткая европеизация проявляется в трансфере правил, норм, процедур и политических парадигм со стороны ЕС государствам-членам. Примером жесткой европеизации можно считать имплементацию права ЕС в национальное право государств-членов. Вторичное законодательство ЕС (регламенты, директивы, решения) не требует ратификации на национальном уровне. Таким образом, после принятия закона на уровне ЕС государства-члены обязаны осуществить его транспозицию в национальное право, если речь идет о директивах, или он применяется сразу, если это регламент или решение. Комиссия отслеживает процесс имплементации директив и может обратиться в Суд ЕС, если государства-члены осуществляют его не полностью или не вовремя.

Мягкая европеизация подразумевает трансфер стиля поведения, умение разделять ценности, доверять и сотрудничать с партнерами по Европейскому союзу, самоадаптацию. К мягкой европеизации можно также отнести «горизонтальный» процесс взаимодействия между государствами — членами ЕС<sup>51</sup>, в том числе через метод открытой координации<sup>52</sup>, сравнение и заимствование удачных практик.

Безусловно, влияние процессов европеизации на различные страны ЕС неодинаково и различается в зависимости от государства и направления сотрудничества. Но общим моментом становится изменение функций национального государства в рамках членства в Европейском союзе. При этом необходимо отметить, что государства-члены не только теряют часть полномочий, отдавая их на наднациональный уровень, и подчиняются общим правилам ЕС, но и приобретают новые возможности для продвижения собственных интересов, стараясь сделать их частью общих правил ЕС и таким

<sup>49</sup> Radaelli C. The Europeanization of Public Policy. Op. cit. P. 30.

<sup>50</sup> Mair P. The Europeanization Dimension // Journal of European Public Policy. 2 April 2004. № 11. P. 340–341.

<sup>51</sup> Radaelli C., Pasquier R. Conceptual Issues // Europeanization: New Research Agendas / ed. by P. Graziano, M. Vink. London: Palgrave Macmillan, 2008. P. 37–39.

<sup>52</sup> Кавешников H. Ю. Методы управления в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 8. С. 50.

образом максимизировать возможные бонусы от членства в ЕС и процесса европеизации. Важно отметить, что возможность продвижения своих приоритетов на наднациональный уровень появилась не только у самих государств, но и у различных групп интересов, которые объективно участвуют в формировании национальных или корпоративных предпочтений. В этих условиях государство становится проводником их интересов на наднациональный уровень.

Часто сталкиваются не только наднациональный и национальные интересы, но и различные приоритеты государств-членов, которые они продвигают на наднациональный уровень. Одной из таких точек столкновения стала общая либерализация экономики и правил функционирования различных областей сотрудничества в ЕС. Страны с различным типом регулирования национальной экономики ищут баланс между выгодой и затратами, транслируя свои приоритеты на наднациональный уровень. Навязывание высоких производственных и социальных стандартов государствам-членам с низким уровнем регулирования экономики позволяет поддерживать конкурентоспособность сильно зарегулированных стран. С другой стороны, либерализация рынков, идущая в ЕС, открывает новые возможности для производителей из стран с менее жестким режимом экономического управления, позволяя компенсировать введенные стандарты. Страны с высокой степенью регулирования экономики добиваются гармонизации своих высоких социальных и экологических стандартов на уровне ЕС, где они часто встречают сопротивление стран с более низким уровнем развития (догоняющих стран), которые хотели бы избежать лишних обязательств и использовать свои конкурентные преимущества<sup>53</sup>. Не всегда совпадают интересы и у экономических лидеров ЕС. Так, Великобритания, обладающая одной из наиболее открытых экономик в ЕС, всегда активно продвигала принципы либерализации и дерегулирования в экономике на наднациональном уровне. С другой стороны, Франция, традиционно защищающая национальных производителей, добилась, чтобы из преамбулы Лиссабонского договора было изъято положение о том, что одной из целей развития ЕС является свободная и неискаженная конкуренция.

Очевидны противоречия между странами и при реализации экологической политики ЕС. «Северные» (Дания, Нидерланды, Германия, Швеция, Финляндия, Австрия) страны настаивают на гармонизации на уровне ЕС экологических норм, соответствующих их собственным жестким

---

<sup>53</sup> *Börzel T.* How the European Union Interacts with Its Member States // *The Member States of the European Union* / ed. by S. Bulmer, Ch. Lequesne. Oxford: University Press. P. 62–63.

стандартам, для того, чтобы избежать невыгодной конкуренции для своей промышленности и изменений в собственном законодательстве. Таким образом, эти страны формируют экологическую политику ЕС в соответствии со своими экологическим восприятием и экономическими интересами<sup>54</sup>. В то же время южные и восточные страны Евросоюза вынуждены нести высокие затраты, адаптируя свое законодательство, стандарты и восприятие в соответствии с нормами ЕС. Приведенные примеры позволяют говорить о соперничестве различных национальных моделей управления на наднациональном уровне<sup>55</sup>.

Государства-члены также выносят на наднациональный уровень решение вопросов, которые не могут быть, в силу масштабов и сложности, эффективно решены на национальном уровне. Например, борьба с трансграничной организованной преступностью, предоставление убежища, борьба с загрязнением окружающей среды.

Наиболее очевидно влияние европеизации в движении «сверху вниз», то есть в том, как нормы, правила и практики, устанавливаемые институтами Европейского союза, влияют на политические структуры и процессы в государствах-членах и на их полномочия. Представляется верным утверждение, что «однажды согласившись на создание автономного наднационального органа власти, обладающего законодательными полномочиями, государство лишается возможности игнорировать или не исполнять принятые этим органом решения»<sup>56</sup>. Важную роль здесь играют процедура принятия решений и правила имплементации законодательства.

Можно выделить несколько направлений влияния европеизации на процесс принятия решений внутри государств-членов в рамках их адаптации к нормам и правилам ЕС. Во-первых, европеизация ведет к уменьшению инклюзивности в процессе принятия решений, ограничивая возможности долгого согласования внешнеполитических решений с парламентом и негосударственными акторами. Во-вторых, европеизация влияет на распределение сил между органами управления государства, повышая значимость исполнительной власти. В-третьих, европеизация влияет на уровень конфликтности в ходе принятия решений, снижая его<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Ibidem. P. 63.

<sup>55</sup> *Eising R., Kohler-Koch B. Governance in the European Union. A Comparative Assessment // The Transformation of Governance in the European Union / ed. by B. Kohler-Koch, R. Eising. P. 271.*

<sup>56</sup> *Кузнецова Е. Ускользящий суверенитет: статус-кво против идеологии перемен. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2013. С. 82.*

<sup>57</sup> *Jurje F. Europeanization and New Member States. A Comparative Social Network Analysis. Routledge, 2013. P. 8–9.*

Европеизация, или EU-ization, стала объективной реальностью и для стран, не входящих в ЕС, но участвующих в различных интеграционных проектах. Однако степень влияния европеизации на эти страны сильно различается. Здесь речь идет в первую очередь о движении сверху вниз, то есть о трансляции норм и правил ЕС в страны-партнеры. Возможности влияния стран, не входящих в ЕС, на формирование упомянутых норм, правил и практик через трансляцию своих интересов на наднациональный уровень (движение снизу вверх) существенно ограничены или отсутствуют совсем.

Особый случай европеизации — адаптация стран-кандидатов к нормам и правилам ЕС. В данном случае влияние ЕС и его требования к будущим членам велики. Страны-кандидаты вынуждены выполнять обязательства по полной имплементации правовых норм ЕС и адаптации национальных правовых систем. После присоединения к ЕС этот процесс не заканчивается, новички остаются под пристальным вниманием Комиссии, подгоняя свои политические, экономические, административные и управленческие системы под требования ЕС. Кроме того, вновь вступившие государства должны быть готовы принять неписаные нормы поведения в рамках институтов ЕС, научиться вести переговоры, транслировать свои интересы на наднациональный уровень, использовать преимущества и возможности, предоставляемые Европейским союзом, для развития стран и повышения уровня жизни граждан. Для многих стран-кандидатов процесс адаптации к нормам и правилам ЕС стал важным фактором внутренней стабилизации и модернизации. Для менее развитых экономически стран финансовая поддержка со стороны ЕС в достижении более высоких стандартов управления и уровня жизни через принятие норм и правил ЕС может рассматриваться как модернизационный процесс и принятие западноевропейской модели развития<sup>58</sup>. В качестве успешных примеров такой европеизации можно привести случаи Ирландии, Португалии и стран Центральной и Восточной Европы.

Для государств ЕЭП, не членов ЕС, влияние европеизации также достаточно высоко, особенно в отношении жесткой европеизации. Согласившись на приоритет институтов ЕС в рамках Единого внутреннего рынка и шенгенских правил, Норвегия, Исландия и Лихтенштейн обязаны инкорпорировать принятое в ЕС законодательство, изменяя, таким образом, свою хозяйственно-экономическую и отчасти политическую структуру. Передавая значительную часть национального суверенитета на уровень ЕС, три страны подвергаются воздействию решений ЕС, которые трансформируют

---

<sup>58</sup> *Harmsen R., Wilson T.M.* Introduction: Approaches to Europeanization // *Yearbook of European Studies*. 2000. № 14. P. 13–26.

и процедуру принятия решений в самих странах. Формат ЕЭП нельзя рассматривать как демократический для этих государств, поскольку законы ЕС инкорпорируются в право трех стран ЕАСТ в обход национальных органов, обычно участвующих в законотворческом процессе. Однако это не вызывает сильного раздражения ни в обществе, ни в политической элите. Например, среди норвежского населения сформировалась значительная проевропейская прослойка (более 60 % населения), которая поддерживает существующий формат отношений. Однако идею полного членства в ЕС отвергают около 70 % норвежцев<sup>59</sup>. Соответственно, существуют четкие пределы влияния ЕС в странах ЕЭП.

У Норвегии и Исландии, помимо возможности участвовать в процессе обсуждения будущих законодательных актов, есть еще один нестандартный канал транслирования своих интересов на наднациональный уровень ЕС. Поскольку страны Северной Европы объединены в рамках Северного совета, на субрегиональном уровне вырабатываются консолидированные подходы и решения, которые потом через государства — члены ЕС (Данию, Швецию и Финляндию) транслируются на наднациональный уровень. Таким образом, Норвегия и Исландия опосредованно влияют и на принятие решений в ЕС, а не только на их разработку.

Для Швейцарии влияние процессов европеизации ограничено в большей степени. У страны нет обязательств по автоматической транспозиции законодательства ЕС, влияния на принятие решений внутри страны Европейский союз практически не оказывает в силу специфики швейцарского политического устройства. И все же часть национального суверенитета страна передала на наднациональный уровень в рамках шенгенского сотрудничества. Кроме того, Швейцария обязана менять свое законодательство для соответствия нормам ЕС в тех областях, где заключены двусторонние соглашения. Таким образом, определенное влияние жесткой европеизации присутствует и в отношении Швейцарии. Каналов лоббирования своих интересов у страны немного, только в рамках ведущихся переговоров о реформировании формата отношений.

После выхода Великобритании из ЕС будет происходить уникальный процесс деевропеизации страны, поскольку британское руководство намерено отказаться от применения законов ЕС. За 43 года членства в ЕС Великобритания оказалась тесно связана с Союзом не только в экономическом, но и в правовом отношении через применение законодательных норм ЕС на территории страны. Регламенты ЕС представляют собой законы прямого

---

<sup>59</sup> EUobserver. 1 July 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://euobserver.com/news/134134> (Дата обращения: 02.06.2017).



действия и в момент выхода Великобритании из ЕС перестанут работать на ее территории. Директивы ЕС, как рамочные законы, напротив, требовали пересмотра или адаптации к ним уже имеющегося национального права, поэтому останутся в действии до их отмены парламентом. Таким образом, после выхода из состава Союза британский парламент будет вынужден пересмотреть тысячи законодательных актов и восполнить образовавшиеся лакуны. Кроме того, выход из ЕС означает, что Великобритания выйдет из-под действия общей торговой политики ЕС и будет заново заключать торговые соглашения в рамках ВТО. Однако в зависимости от будущего формата сотрудничества Соединенному Королевству придется оставить большую или меньшую часть права ЕС в действии. В частности, выдвинутые ЕС требования о соблюдении прав граждан ЕС, проживающих в Великобритании, и британцев, проживающих в других странах ЕС, очевидно, должны соответствовать нормам Единого внутреннего рынка ЕС, хотя бы на переходный период. Создание зоны свободной торговли предполагает наличие общих стандартов. А для получения «широкого», как того хочет британское правительство, доступа британских товаров и услуг на рынок ЕС они должны отвечать принципу взаимного признания, согласно которому в ЕС обеспечивается одинаковая степень защиты прав потребителей, безопасности товаров и услуг, окружающей среды, охраны труда и т.д. В итоге деевропеизация будет осуществлена частично, а возможность Великобритании влиять на нормы и правила ЕС будет зависеть от будущего формата отношений, но, вероятно, станет минимальной.

Европеизация — перманентно функционирующий процесс, однако есть объективные пределы ее влияния. Одним из ограничителей европеизации выступает общественное мнение в странах, оказавшихся под ее воздействием. Референдумы, проводимые по острым вопросам развития европейской интеграции, часто становятся тормозом интеграционных процессов. Негативные результаты референдумов в отношении углубления интеграции или большей вовлеченности в нее отдельных стран могут быть обусловлены как популистской риторикой о потере национального суверенитета, так и вполне практическими соображениями. Однако в итоге интеграционный процесс замедляется, воздействие европеизации, особенно в направлении «сверху вниз» сокращается. С другой стороны, начинает работать обратный тренд «снизу вверх», ЕС получает мощный импульс для корректировки своего развития.

Развитие же различных форматов интеграционного сотрудничества в Европе в настоящее время стало объективной реальностью, поскольку не все европейские государства готовы быть полноценными членами ЕС, отдавая всё большие полномочия на наднациональный уровень. Однако необходимость взаимодействия с Европейским союзом не вызывает сомнений ни у кого. Государства — члены ЕС, даже Великобритания, страны

ЕЭП и ЕАСТ, страны-кандидаты имеют разный уровень вовлеченности в интеграционные процессы, соответственно, различается и степень воздействия ЕС на них. Попытки найти баланс между национальными интересами и объективной необходимостью сотрудничества порождают гибкие решения со стороны ЕС как в отношении государств-членов, так и стран-партнеров. Одновременно участие в интеграционных проектах и принятие правил Евросоюза выравнивает политический и экономический ландшафт, упрощает взаимодействие по широкому спектру проблем.

## **Глава 8. СТРОИТЕЛЬСТВО ИННОВАЦИОННОГО СОЮЗА**

Воплощение в жизнь комплексной программы социально-экономического развития Европейского союза, получившей наименование Лиссабонской стратегии, характеризуется сегодня расстановкой ряда новых акцентов, среди которых первостепенное значение уделено активной поддержке скорейшего перевода экономики на инновационную модель развития. Принята новая, третья версия этой стратегии, именуемая «Европой 2020». Она ориентирована на достижение к концу текущего десятилетия «умного, устойчивого и всеобъемлющего роста».

Главный инструмент реализации этой стратегии — запущенная в 2014 г. новая семилетняя рамочная программа научных исследований и инноваций «Горизонт 2020» с кумулятивным бюджетом в 80 млрд евро. Она стала преемницей окончивших свое действие рамочных программ поддержки научных исследований ЕС. Для поддержки этой программы сформулированы и реализуются флагманские инициативы — приоритетные направления, концентрация усилий на которых призвана поддерживать намеченные инновационные преобразования. Наиболее значимые из них — комплекс мероприятий по формированию Инновационного союза. Рассмотрению достижений, а также основных мотивов и перспектив этих усилий и посвящено дальнейшее изложение.

### **Инновационные позиции**

Активизация инновационной деятельности ЕС, европейских национальных правительств и бизнеса вызвана существенным обострением международной конкурентной борьбы за выход в первых рядах на очередную

восходящую волну следующего длинного экономического цикла. В ходе развертывания этой борьбы формируется новый инновационный технико-экономический уклад. В Евросоюзе в полной мере осознают, что запаздывание в достижении этой цели чревато отставанием в обновлении экономики со всеми вытекающими негативными последствиями для социально-экономического развития, включая невозможность преодоления текущего структурного кризиса. А это особенно актуально для Западной Европы, учитывая ее отставание от лидеров по важнейшим показателям инновационного развития.

Реализация конкретных мер, осуществленных в рамках первых версий Лиссабонской стратегии, оказалась во многом результативной. Однако при рассмотрении инновационной динамики стран Евросоюза в последние годы на базе комплекса применяемых для ее оценки общепринятых показателей заметно проявление серьезных негативных тенденций (см. диаграмму 8.1).

При суммарном положительном среднегодовом приросте приведенных в ней основных показателей, используемых для оценки инновационного развития, в 1%, по отдельным из них заметны существенные различия в динамике и направленности изменений. В последние годы Евросоюзу удалось добиться заметных успехов в формировании открытых образцовых научно-исследовательских систем (темпы прироста 3,9%). Оно поддерживалось опережающим увеличением международных совместных публикаций (6,7%), что содействовало нарастанию взаимодействия европейских национальных инновационных систем как между собой, так и в глобальном масштабе.

Сравнительно успешным можно считать развитие человеческих ресурсов (2,2%) и интеллектуальных активов (2,1%). Существенным оказался прирост выпуска докторантов (2,6%) и населения с законченным высшим образованием (3,6%). Нарастание интеллектуальных активов происходило в значительной мере за счет увеличения количества разработанных торговых марок (5,1%), в то время как прирост международных патентных заявок оставался примерно стабильным.

Меньшие, но все же превышающие средние значения темпы прироста инновационной активности показали инвестиции корпоративного сектора (1,9%) и экономический эффект производственной деятельности (1,8%). Последний, как можно полагать, сохранил положительную динамику благодаря высоким темпам прироста доходов от продажи за границу европейских патентов и лицензий (9,8%). В то же время динамика экспорта продукции средней и высокой степени обработки, а также доли инновационных продуктов оказалась негативной.

Весьма скромными были развитие предпринимательства и налаживание производственных связей (1,3%), которые поддерживались

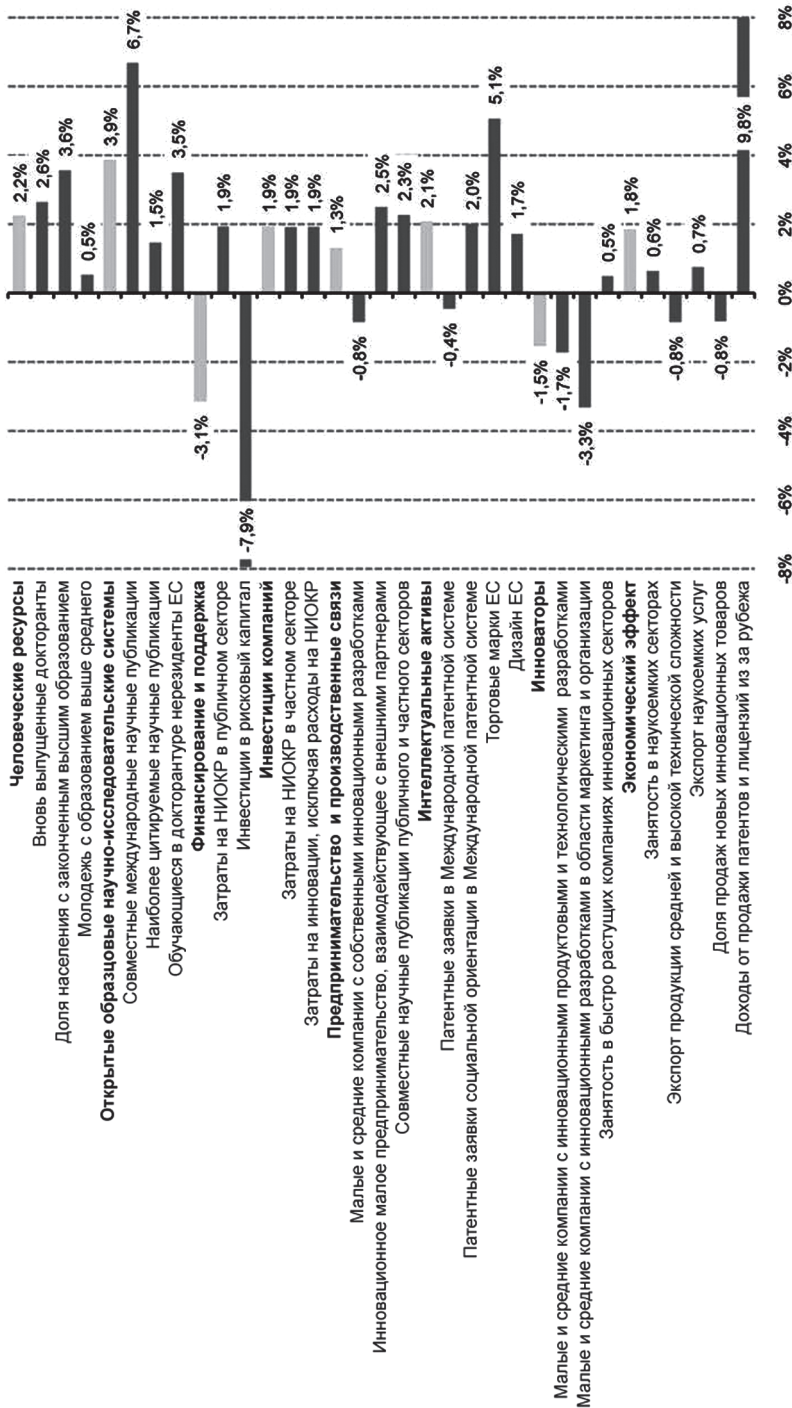


Диаграмма 8.1. Среднегодовые темпы прироста показателей инновационного развития Евросоюза за 2007–2014 гг.

Источник: Innovation Union Scoreboard 2015. European Commission, 2015. P. 29.

преимущественно активизацией сотрудничества мелких и средних новаторских компаний с третьими партнерами (2,5%), а также динамика совместных научных публикаций организаций государственного и частного секторов (2,3%). При этом количество мелких и средних предприятий, располагающих собственными новаторскими разработками, сокращалось (-0,8%).

Устойчиво негативная тенденция проявилась в рассматриваемый период в сфере финансовой поддержки. Снижение ее среднегодовых темпов превысило 3% (-3,1%). Особенно сильным было сокращение объемов рискованного финансирования, которые уменьшались на 7,9% в год. Это явно свидетельствовало о серьезных проблемах в сфере формирования новых новаторских компаний. Рост инвестиций в государственный сектор (1,9%) оказался не в состоянии переломить эту тенденцию. Поэтому вряд ли можно считать случайным заметное ежегодное сокращение малого и среднего новаторского предпринимательства в маркетинге и управлении (-3,3%), а также в производстве продуктовых и технологических новаций (-1,7%).

Следует особо отметить, что приведенные выше данные за 2007–2014 гг. свидетельствуют об ухудшении динамики большинства рассмотренных показателей по сравнению с их известными аналогичными значениями в 2006–2013 гг.<sup>60</sup> Это, прежде всего, относится к динамике финансовой поддержки (-3,1% против -0,5%), в том числе рискованных инвестиций (-7,9% против -2,8%), развитию новаторского мелкого и среднего предпринимательства (-0,8% против -0,1%). Не произошло заметного изменения данной негативной тенденции и с учетом результатов последних из опубликованных расчетов индексов инновационного развития за 2008–2015 гг.<sup>61</sup> Это можно рассматривать как результат негативных последствий структурного кризиса и недостаточно полного и эффективного использования имеющихся ресурсов инновационного развития.

Отмеченный тренд негативно сказался на показателях инновационного развития Евросоюза в сравнении с основными мировыми конкурентами. Для такого сравнения в ЕС используют оценки шкалы инноваций<sup>62</sup>, разработанной в целях сравнительного исследования инновационной политики стран Евросоюза и их потенциальных конкурентов.

На диаграммах 8.2 и 8.3 представлены данные, характеризующие развитие инновационной системы Евросоюза и стран-конкурентов по агрегированным параметрам затраты-выпуск в статике и динамике.

<sup>60</sup> Innovation Union Scoreboard 2014. European Commission, 2014. P. 25.

<sup>61</sup> Innovation Union Scoreboard 2016. European Commission, 2016. P. 28.

<sup>62</sup> Innovation Union Scoreboard 2014. Op. cit. P. 77–94.

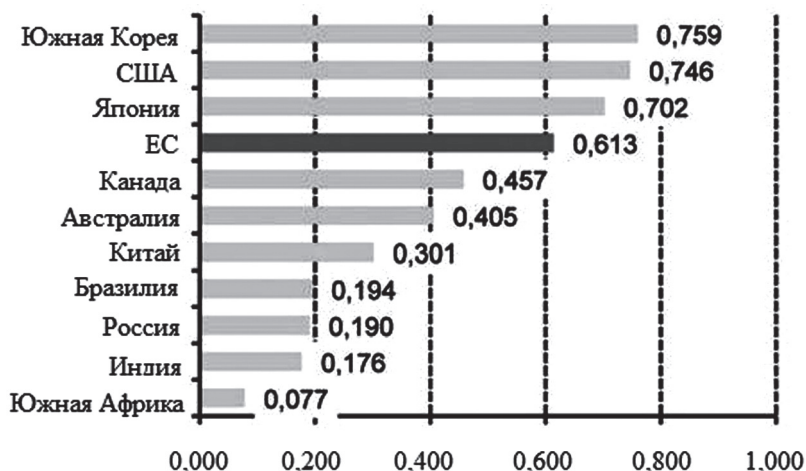


Диаграмма 8.2. Индекс инновационного развития

Источник: Innovation Union Scoreboard 2015. European Commission, 2015. P. 32 (рассчитано преимущественно по данным за 2012/2013 гг.).

Как следует из диаграммы 8.2, Южная Корея, США, Япония и страны Евросоюза, вместе взятые, — безусловные лидеры по суммарному индексу развития своей инновационной системы. ЕС, замыкая четверку лидеров, заметно опережал в начале текущего десятилетия по этому показателю следующие за ним страны, особенно Россию, Индию и Южную Африку. В последующие годы это лидерство ЕС сохранилось. Однако к 2015 г. разрыв несколько сократился, а Россия, улучшив свои позиции и опередив по этому показателю Бразилию, вплотную приблизилась к Китаю<sup>63</sup>.

Южная Корея и Китай существенно опережают ЕС по темпам инновационного развития (см. диаграмму 8.3). Причем за период 2008–2015 гг. последний резко вырвался вперед по этому показателю, опередив Южную Корею (прирост индекса: 8,1 % против 3,8 %), а России удалось переломить негативный тренд сокращения темпов (–1,6 %) инновационных преобразований 2006–2013 гг. и показать прирост этого показателя (0,6 %)<sup>64</sup>.

Тем не менее, по данным Еврокомиссии, РФ отстает от ЕС по 11 из 12 показателям инновационного развития, используемым для его оценки. Исключение составляет выпуск специалистов с высшим образованием. Однако, принимая во внимание общепризнанное падение качества их подготовки по многим направлениям за годы реформации отечественной высшей школы, это «достижение» можно считать весьма спорным. Наиболее

<sup>63</sup> Innovation Union Scoreboard 2016. Op. cit. P. 30.

<sup>64</sup> См.: Ibidem.

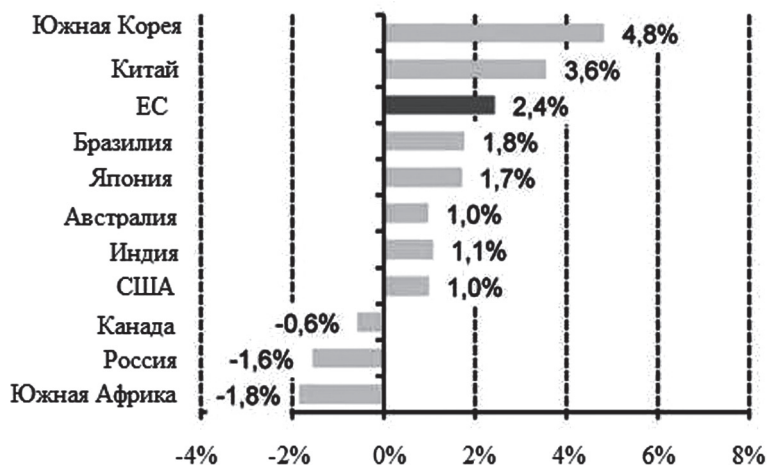


Диаграмма 8.3. Прирост индекса инновационного развития

Источник: Innovation Union Scoreboard 2015. European Commission, 2015 (рассчитано преимущественно по данным за 2006–2013 гг.).

сильно мы отстаем от ЕС по показателю совместных научных публикаций исследователей, занятых в общественном и частном секторе НИОКР, по числу зарегистрированных международных патентов, наиболее цитируемых научных публикаций, по размерам доходов, получаемых от продажи патентов и лицензий за рубеж, а также по объемам экспорта продукции средней и высокой технической сложности.

Очевидно, что эта негативная динамика может еще усилиться в ближайшие годы в ходе дальнейшего развития структурного экономического кризиса, а также в результате негативных для нас последствий вероятного усиления военно-политического и экономического противостояния с Западом. В этой связи изучение опыта строительства Инновационного союза — ключевого направления инновационной стратегии «Европа 2020» — представляется весьма актуальным как концептуально, так и в практическом плане.

## Новые акценты в инновационном строительстве

**Упрочение базы знаний и ее консолидация.** Как уже упоминалось, главными инструментами поддержки этого направления в последние годы стала рамочная программа научных исследований — «Горизонт 2020» и мероприятия, имеющие целью поддержку формирования Европейского научно-исследовательского пространства (ЕНП).

Упрочение базы знаний в Евросоюзе в ходе реализации программы «Горизонт 2020» происходит не только за счет финансирования НИОКР, но и путем финансовой поддержки всех стадий инновационного цикла, участия в инновационных проектах бизнеса, включая мелкое и среднее предпринимательство, формирования государственно-частных партнерств. В рамках этой программы разрабатываются и реализуются ключевые мероприятия по подготовке и привлечению квалифицированных кадров в научные исследования, особенно содействующие формированию ЕНП.

Они, в частности, направлены на устранение фрагментарности базы знаний путем запуска мер, нацеленных на активизацию трансграничной внутриотраслевой и институциональной мобильности ученых. Эти и некоторые другие направления упрочения базы знаний и повышения ее консолидации поддерживаются целым комплексом конкретных усилий. Среди них можно выделить следующие наиболее значимые.

Реализуется стратегия, направленная на подготовку в достаточных объемах научных кадров, необходимых для достижения поставленных целей в области развития НИОКР, и на формирование для них привлекательных условий занятости в государственных научно-исследовательских институтах. Особое внимание при этом уделяется вопросам гендерного характера и альтернативным возможностям карьерного роста.

С 2001 г. при поддержке Еврокомиссии разрабатывается новая мультиразмерная система ранжирования университетов. В отличие от существующих систем международного ранжирования эта система ориентирована как на учет более широкого круга факторов, существенных при сравнительном анализе, так и на потребности работодателей. В результате использования этой методики удастся более адекватно оценивать деятельность университетов.

Формируются альянсы знаний академической среды и бизнеса. Они рассматриваются как важный шаг по пути сокращения рассмотренного выше инновационного отставания ЕС от основных конкурентов. Альянсы трактуются как структурированное партнерство, объединяющее институты высшего образования и компании в деле создания новых учебных курсов и программ, разработки современных методов обучения, стимулирования междисциплинарных исследований, развития предпринимательского мастерства.

Значительные усилия концентрируются на создании рамочной инфраструктуры, предназначенной для повышения квалификации рабочей силы в области электроники путем объединения всех заинтересованных сторон. Стимулируется быстрое развитие информационно-коммуникационных технологий. Их ускоряющееся обновление формирует повышенный спрос



на квалифицированные кадры, который заметно опережает предложение. Так, в 2015 г. страны Евросоюза столкнулись с нехваткой специалистов этого профиля в 560 тыс. человек, и она может превысить 1 млн человек к 2020 г.

Все шире используется Европейская система квалификации научных кадров, рассчитанная на стимулирование международной и межсекторальной мобильности научных работников, а также на оказание им помощи при оценке предложений по найму, а работодателям — в поиске подходящих кандидатов. Эта унифицированная система, рекомендуемая странам Евросоюза, позволяет определять как необходимые, так и желательные требования, предъявляемые к самому широкому кругу должностей. С 2013 г. большинство университетов и научно-исследовательских организаций, фондов и компаний уже используют эту систему. На нее перешли соответствующие интернет-порталы, а также рамочные программы научных исследований Евросоюза.

Осуществляется переход на инновационные принципы постобразовательной (докторской) подготовки специалистов. Они предусматривают проведение научных исследований, претендующих на мировой уровень, формирование для них подходящего институционального окружения, открытость промышленности и связанных с ней секторов в части найма специалистов и усиление междисциплинарного кооперирования.

В планах создать панъевропейский пенсионный фонд для научных работников, призванный существенно повысить их мобильность. Оценки экспертов свидетельствуют о том, что около 12% всех исследователей, занятых в институтах высшей школы (а это 150 тыс. человек) рискуют потерять часть причитающихся им пенсий при переезде на работу в другую страну. Еще в 2012 г. Еврокомиссия начала активную организационную работу по поддержке сторон, заинтересованных в формировании в Евросоюзе дополнительных пенсионных фондов для мобильных научных кадров. Ожидается, что эта структура начнет свою деятельность уже в самое ближайшее время<sup>65</sup>.

Активно разрабатываются и претворяются в жизнь приоритетные направления европейской научно-исследовательской инфраструктуры. Они формулируются Европейским стратегическим форумом по вопросам научно-исследовательской инфраструктуры. Этот форум рассматривается в качестве инструмента поддержки стратегического подхода к созданию в ЕС научной инфраструктуры. Значимым считается также его вклад

---

<sup>65</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/pensions/iorp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/pensions/iorp/index_en.htm) (Дата обращения 10.08.2017).

в стимулирование многосторонних инициатив, направленных на лучшее использование и развитие научно-исследовательской инфраструктуры на региональном и международном уровнях.

Упрощаются рамочные программы научных исследований Евросоюза. Особый акцент в них делается на проблематике формирования Европейского инновационного союза, а также на поддержке участия в инновационном обновлении сравнительно менее развитых стран Евросоюза и взаимодействии между европейскими структурным и инвестиционным фондами как институтами, активно содействующими этому процессу. Эти программы создаются с учетом обеспечения более легкого доступа и широкого участия в них мелкого и среднего бизнеса.

Организуется новый тип партнерств — «Сообщества знаний и инноваций», запущенный Европейским институтом инноваций и технологий<sup>66</sup>. Эти партнерства являются независимыми операционными подразделениями данного института. Они воплощают все три составляющих так называемого треугольника знаний — высшее образование, научные исследования и инновации, объединяют сферы образования, технологий, научных исследований и предпринимательства, создавая и распространяя инновации и инновационные модели<sup>67</sup>. Эти Сообщества призваны стать ключевыми элементами устойчивого роста ЕС и его международной конкурентоспособности, обеспечивающими эффективное взаимодействие идей, технологий, культур и бизнес-моделей. В состав таких партнерств могут входить предприниматели, научно-исследовательские и проектные организации, учреждения высшего образования, инвестиционные институты, фонды, представители местных региональных и национальных правительств.

**Коммерциализация новых знаний.** В последние годы страны Евросоюза всячески демонстрируют существенный прогресс в использовании различных инструментов стимулирования коммерциализации нововведений, а также в применении правил их государственной поддержки. Совершенствуются организационно-институциональные и правовые основы развития эффективной системы воспроизводства знаний, обеспечивающие защиту интеллектуальной собственности и инвестиций путем создания благоприятных условий для сотрудничества в этой области. В частности, решаются такие немаловажные вопросы, как использование единых патентов

---

<sup>66</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://eit.europa.eu/activities/innovation-communities> (Дата обращения 10.08.2017).

<sup>67</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://wbc-inco.net/glossary/114> (Дата обращения 10.08.2017).

и переход от передачи технологий к системе, основывающейся на принципах совместного созидания и открытых инноваций.

Осваиваются усовершенствованные инструменты стимулирования спроса на инновации, включая внедрение более эффективных стандартов, операционных методов регулярного мониторинга, а также осуществление государственных закупок и реализации эко-инноваций.

Вводятся в действие новые финансовые инструменты коммунитарного уровня, рассчитанные на привлечение частных инвестиций. Впервые за всю историю рамочных программ научных исследований ЕС в программу «Горизонт 2020» включена подпрограмма «Доступ к рисковому финансированию», которая предусматривает долговые и долевыми инструменты стимулирования инноваций. Общий объем бюджетного финансирования этого направления на период 2014–2020 гг. оценивается в 2,842 млрд евро<sup>68</sup>.

Активизируется трансграничная деятельность фондов рискового капитала, поддержка которой считается одной из важных мер по стимулированию инновационной активности. В конце 2011 г. Еврокомиссия выступила с предложением введения нового правового режима, позволяющего этим фондам различной юрисдикции, зарегистрированным в той или иной стране, свободное перемещение и инвестирование по единым для Евросоюза правилам. Соответствующее «Европейское регулирование деятельности рискового капитала» вступило в силу в 2013 г. Согласно ему все менеджеры венчурных фондов, прошедшие необходимую аттестацию, получили право работать на территории ЕС под маркой «Европейского фонда венчурного капитала», не принимая во внимание различия в требованиях стран — членов ЕС.

Вводится в действие Европейский патент. В период с 2012 по 2013 г. был согласован пакет документов о Едином европейском патенте. Он включал правила создания единого патента и установления режима перевода патентной документации, а также международные соглашения между странами Евросоюза о введении единой и специализированной патентной юрисдикции (Единый патентный суд). По имеющимся оценкам, данная унифицированная патентная защита может позволить снизить издержки патентодержателя по обеспечению такой защиты по сравнению с традиционной на 85 %.

С 2011 г. Еврокомиссия и страны Евросоюза ведут работу по тщательному анализу (скринингу) условий регулирования ключевых отраслей экономики. Эта работа началась с анализа деятельности, связанной

---

<sup>68</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/les/Factsheet\\_budget\\_H2020\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/les/Factsheet_budget_H2020_0.pdf) (Дата обращения 10.08.2017).

с эко-инновациями и европейскими инновационными партнерствами. Идентифицируются и изучаются правила, нуждающиеся в совершенствовании, а также вводятся новые, которые следует осваивать для активизации инновационной деятельности.

Активизируется работа по освоению новых и совершенствованию существующих стандартов. Бизнес использует европейские стандарты, прежде всего, в качестве средства поддержки проникновения инновационной продукции на внешние рынки и снижения производственных издержек. Поэтому при установлении стандартов в ЕС исходят из того, что в тех областях, где Европа занимает прочные позиции в создании новых инновационных продуктов, услуг и технологий с высокими рыночными перспективами (электродвигатели, электроэнергетика и др.), развитие стандартизации не должно уступать международному уровню. Считается, что только те процессы стандартизации, которые поспевают за быстрым сокращением инновационного цикла и обновлением производства, могут обеспечивать высокую международную конкурентоспособность европейских компаний. Одним из ключевых ориентиров-индикаторов совершенствования деятельности европейские организации стандартизации устанавливают 50-процентное сокращение сроков разработки стандартов к 2020 г. К настоящему времени продолжительность разработки новых стандартов сократилась в среднем до 2,5 лет, по сравнению с 4 годами в 2010 г.

Начиная с 2011 г. Еврокомиссия выходит с предложениями о прекращении использования государственного национального и регионального бюджетного финансирования закупок инновационных товаров и услуг и о переходе на формирование единого рынка закупок в рамках Евросоюза объемом свыше 10 млрд евро для поддержки эффективности и повышения качества публичных услуг, отвечающих задачам общественного развития. Другая цель этой деятельности — сравняться с США по емкости данного рынка.

Создаются Европейские креативные промышленные альянсы. Появившись в начале текущего десятилетия, они рассматриваются экспертами как появление качественно нового направления поддержки новаторских производств и услуг. Эта инициатива ориентирована на поддержку конкретных мероприятий по освоению инновационных ваучеров<sup>69</sup> и облегчение доступа

<sup>69</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://vouchers.innovateuk.org>. (Дата обращения 10.08.2017).

Инновационный ваучер представляет собой финансовое обеспечение на благотворительной или иной основе, позволяющее бизнесу первое время функционировать с помощью внешней экспертизы, создавая новые знания и развивая инновационный потенциал. В качестве экспертных организаций могут выступать

к финансовым ресурсам, а также на формирование образцовых кластерных образований и эффективного сотрудничества в инновационной сфере.

Еврокомиссия поддерживает меры по расширению доступа к результатам научных исследований. Это, прежде всего, относится к данным о результатах исследований рамочных программ ЕС. Находят поддержку Комиссии также услуги по поиску новейшей информации о научно-исследовательских проектах. Эти мероприятия финансируются главным образом в рамках проектов рамочной программы «Горизонт 2020».

Предпринимаются шаги по формированию рынка знаний, пригодных для патентования и лицензирования. В основу формирования этого рынка закладывается имеющийся у стран Евросоюза опыт в организации деятельности торговых платформ, увязывающих вопросы спроса и предложения, а также различных рыночных площадок, обеспечивающих вложение финансовых инвестиций в нематериальные активы. Важным считается имеющийся наличный задел в разработке концептуальных подходов. Все это, как ожидается, вдохнет новую жизнь в решение проблем интеллектуальной собственности, в создание, к примеру, патентных пулов и развитие инновационного посредничества.

***Социальное и территориальное сплочение.*** Большое значение Евросоюз придает выработке и реализации новых стратегий и инструментов, ориентированных на достижение социального и территориального сплочения.

Резервы повышения инновационного потенциала Евросоюза видятся во включении в него возможностей стран и регионов, проявляющих слабую активность в сфере НИОКР. Это, как ожидается, принесет конвергентность в инновационную активность. Один из важных инструментов содействия этому — реализация подпрограммы программы «Горизонт 2020» — «Распространение передового опыта и расширение участия».

Усиление территориальной специализации и кооперирования выдвинуто Европейским фондом регионального развития в качестве предварительного условия получения инвестиций, направляемых в инновационные проекты. Отсюда пересмотр странами и регионами Евросоюза своих стратегий инновационного развития. Этому же направлению инновационной политики стали придерживаться и другие национальные и региональные инвестиционные институты, включая Европейский сельскохозяйственный и Европейский социальный фонды, выделяющие инвестиции для стимулирования формирования человеческого капитала в областях научных исследований и инноваций.

---

университеты и колледжи, научно-исследовательские институты, консультационные компании, действующие в области защиты прав на интеллектуальную собственность и проектирования.

Социальные инновации и инновации в публичном секторе привлекают к себе особое внимание Еврокомиссии. К примеру, ею осуществляется поддержка тиражирования наиболее удачных проектов в этой сфере, способствующая включению в данный процесс новых заинтересованных организаций и содействующая распространению инновационной культуры.

Начиная с 2010 г. страны Евросоюза предпринимают активные усилия по расширению возможностей существующих структурных фондов в плане поддержки научных исследований и инноваций. Особое внимание уделяется оказанию помощи занятым специалистам в повышении квалификации, мерам по совершенствованию функционирования национальных инновационных систем, а также освоению стратегий рациональной специализации и реализации транснациональных проектов<sup>70</sup>.

В документах ЕС «стратегии рациональной специализации» определяются как «национальные или региональные инновационные стратегии, которые устанавливают приоритеты с целью создания конкурентных преимуществ, развивая и приспособлявая собственный научно-исследовательский и инновационный потенциал к потребностям бизнеса. Это дает возможность повысить координацию в использовании появляющихся возможностей и отвечать на рыночные потребности, избегая дублирования и разобщения усилий»<sup>71</sup>.

Еврокомиссия активно поддерживает страны Евросоюза в переходе к этой новой стратегии. Экспертами ЕС, в частности, разработано «Руководство по вопросам освоения научно-исследовательских и инновационных стратегий для рациональной специализации» при участии ведущих специалистов академической сферы, различных консультационных групп и экспертов ОЭСР. Комиссия уже профинансировала экспертизу свыше 15 национальных и 80 региональных стратегий в 20 странах.

Особое место среди значимых приоритетных направлений продолжают сохранять социальные инновации. В документах ЕС под ними понимают «новые продукты и услуги, которые удовлетворяют социальные потребности более эффективно по сравнению с альтернативными способами и создают новые социальные отношения и взаимодействия»<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2012/Smart-Specialisation/Context/> (Дата обращения 10.08.2017).

<sup>71</sup> Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013.

<sup>72</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm) (Дата обращения 10.08.2017).

Можно ожидать, что во второй половине текущего десятилетия социальные инновации превратятся в мейнстрим социальной политики в странах Евросоюза.

Европейское инновационное партнерство (ЕИП) трактуется экспертами как новая форма сотрудничества в осуществлении научных исследований и инноваций, которая предполагает подчинение существующих инструментов и выдвигаемых инициатив задачам инновационного развития. Решающую роль в разработке концепции ЕИП и ее практической реализации играет Еврокомиссия.

Стадию практического внедрения проходят все пять недавно запущенных проектов ЕИП в следующих областях: здравоохранение в части обеспечения активной и здоровой жизни стареющему населению; водные ресурсы; производительность и устойчивое развитие сельского хозяйства; сырьевые материалы; «умные» города и коммуны. Экспертная оценка деятельности в рамках этих направлений свидетельствует о ее значимом вкладе в инновационное строительство.

**Международное сотрудничество.** Еще одну из важнейших задач инновационной политики Евросоюза составляет использование преимуществ международного разделения труда. Здесь особое внимание уделяется выработке перспективного видения и определению приоритетов, а также инновационному сотрудничеству с третьими странами.

Для привлечения в инновационную сферу талантливых специалистов ЕС использует так называемую интеграционную политику, ориентированную на привлечение специалистов из третьих стран на временную или на постоянную работу. Среди мероприятий этого плана выделяется широкий круг инициатив по стимулированию мобильности научных работников и повышению привлекательности научной карьеры в Евросоюзе. Они включают меры по облегчению доступа к информации о наличии вакантных мест и по упрощению административных процедур получения въездных виз. Важными признаются также инициативы в рамках программы «Горизонт 2020» и пропагандистская практика под общим наименованием «Пункт назначения Европа».

Результаты проведенных опросов показывают, что Евросоюз является привлекательным местом для научных работников — иностранцев<sup>73</sup>. 72 % всех опрошенных научных работников — нерезидентов, посетивших Евросоюз, выразили желание остаться в нем на более продолжительное время, а 92 % из них советовали своим коллегам переехать в ЕС на работу. По их

---

<sup>73</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/research\\_policies/more2/Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/research_policies/more2/Final%20report.pdf) (Дата обращения 10.08.2017).

оценкам, условия для научных исследований в Евросоюзе в большинстве случаев более привлекательны, чем за его границами.

Ход инновационного развития контролируется в основном при помощи следующих трех поддерживаемых Еврокомиссией инструментов мониторинга. Во-первых, шкалы инноваций или, как ее еще называют, — Европейского инновационного таблоида, а применительно к Инновационному союзу — таблоида Инновационного союза. Во-вторых, экспертных оценок и самооценок, а также мероприятий так называемой интеграционной экономической координации. В-третьих, комплексом статистического обеспечения Евростата — индикаторами поддержки стратегии «Европа 2020»<sup>74</sup>. Работа в этом направлении будет активно поддерживаться в предстоящий период мероприятиями программы «Горизонт 2020».

Эти инструменты мониторинга постоянно совершенствуются и находят всё более широкое применение при сравнительной оценке эффективности национальных инновационных систем. Их результаты позитивно оцениваются экспертами, прежде всего как способ содействия корректировке и модернизации текущей инновационной политики, ее организационно-институциональных структур и механизмов на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

\* \* \*

Рассмотренные выше инициативы по формированию Инновационного союза с 2010 г. — момента запуска этого проекта в рамках стратегической программы «Европа 2020» — считаются высоковостребованными в инновационном строительстве. Они обладают большим потенциалом развития на перспективу. Их критическое использование для формулирования концептуальных подходов и выработки практических мероприятий для нашей инновационной политики могло бы оказаться весьма полезным.

Из принципиальных для нас положений следует в первую очередь отметить высокую адекватность концептуальной основы рассмотренной инновационной политики и ее мер основным объективным требованиям современного развития. Страны Евросоюза, как и другие государства экономического авангарда, в полной мере осознают тот факт, что переход на новый инновационный экономический уклад требует обращения к нелинейной модели научно-технического прогресса и к концепции открытой инновации. Использование этих теоретических положений существенно меняет подходы к выработке инновационной политики и ее практических мероприятий.

Ныне следует, прежде всего, исходить из того, что инновации становятся не столько результатом НИОКР, проводимых в лаборатории той или

---

<sup>74</sup> См.: Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy. Eurostat Statistical books. Eurostat. 2015.



иной компании, сколько итогом деятельности инновационных акторов, действующих в сети, объединяющей ученых и инженеров, рискованные компании и университеты, поставщиков исходных материалов и потребителей продукции и услуг. Совместное использование ими идей и ноу-хау стимулирует появление нововведений и формирует новые рынки. Очевидно, что становление таких отношений требует благоприятного социального и культурного окружения.

В свою очередь, теория открытой инновации указывает на то, что в экономике, основанной на знаниях, инновации должны быть диверсифицированы и всеобъемлющи, основываться не только на научных знаниях, научных исследованиях и технологических разработках, но и на предпринимательской инициативе и мастерстве. Наиболее успешные из них в значительной степени зависят также от наличия адекватных социальных, культурных, организаторских, экономических, маркетинговых и прочих компетенций. И это, судя по всему, как раз те области, серьезное отставание которых не позволяет нам начать масштабное инновационное обновление отечественной экономики, ставит под удар национальные интересы страны.

Особое беспокойство вызывает продолжающееся у нас прохладное отношение к человеческому и социальному капиталу — капиталу доверия в обществе, без которого немислимо инновационное развитие вообще. Ясно, что при показателях социального неравенства в нашей стране, даже худших, чем во многих государствах развивающегося мира, бессмысленно говорить об «инновационном рывке». К тому же отсутствие климата доверия в нашем обществе препятствует поддержанию нелинейных форм современного научно-технического прогресса, на которых, собственно, и основывается формирование современного инновационного уклада. Очевидный прагматический подход Евросоюза к инновационным преобразованиям ставит под сомнение целесообразность выбора у нас излишне либерального курса экономической политики.

Недостаточное внимание уделяется у нас и учету того, что инновационная экономика — это системная экономика, требующая соответствующего подхода к управлению. Недопустимо предпринимать «наскоком» действия по кардинальному тотальному реформированию ее отдельных ключевых составляющих. Выбирая эволюционный путь преобразований, надлежит сохранять доказавшие свою эффективность элементы, модернизировать их, одновременно избавляясь от отживших структур. Меры по реформированию следует широко обсуждать в обществе, подвергать серьезной экспертной оценке, предварительно апробировать и постоянно корректировать. К сожалению, этим и многим другим важным сторонам инновационного развития у нас уделяют явно недостаточное внимание.

## **ГЛАВА 9. ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК И ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС В ЕВРОЗОНЕ**

Мировой финансово-экономический кризис конца 2000-х гг. оказал глубокое воздействие на всю мировую экономику, в том числе на положение двух ее главных действующих сил — США и ЕС. И если первые довольно быстро восстановили свой экономический потенциал и вошли в зону роста, то еврозоне потребовалось на это гораздо больше времени.

### **Эволюция антикризисной политики ЕЦБ**

Первоначально, когда во весь рост встала проблема спасения банковской системы, пострадавшей в результате банкротства ряда мировых банков, и прежде всего резидентов США, центральные банки США и ЕС — Федеральная резервная система (ФРС) и Европейский центральный банк (ЕЦБ) — боролись с кризисом схожими методами в целях насыщения экономики недостающей ликвидностью: снижение учетных ставок, увеличение сроков и объемов рефинансирования, операции на открытом рынке. Причем в активной фазе кризиса ЕЦБ действовал даже более агрессивно, чем ФРС: привлекал широкий круг контрагентов и не ограничивался только операциями с государственными ценными бумагами. Масштабной была и поддержка банковской системы: начиная с ноября 2008 г. по июнь 2009 г. была кардинально снижена официальная процентная ставка с более чем 4 до 1%. С этого года подлежали удовлетворению все заявки на рефинансирование коммерческих банков по данной фиксированной ставке и на срок до 3 лет. Были также снижены требования к залогам, предоставляемым банками, для получения рефинансирования. До июня 2009 г. ЕЦБ на специальных сессиях выдавал кредиты банкам по сделкам РЕПО на срок 3, 6 и 12 месяцев, а к июню 2010 г. завершил длившуюся два года программу покупки облигаций с покрытием, выпускаемых европейскими банками с различным обеспечением на общую сумму 60 млрд евро. Была также запущена программа, в соответствии с которой выкупу подлежали государственные ценные бумаги. Оборот евро стал интенсивно расширяться. Только за два первых месяца 2012 г. эмиссия ЕЦБ составила около 1 трлн евро.

Как были использованы эти деньги? Несомненно, они способствовали выживанию банковской системы, поскольку увеличили объем циркулирующей в ней ликвидности. Но, что интересно отметить, значительная

часть эмиссии, пополнив авуары крупнейших европейских банков, способствовала также активизации их деятельности на формирующихся рынках в странах Центральной и Восточной Европы, которые находятся вне валютного объединения. Эти страны обладают рядом особенностей, которые делают их привлекательным объектом вложений для банков развитых европейских государств.

Стоимость заемных средств в форме процентов по кредитам здесь более высокая, чем в еврозоне, что делает периферию весьма интересным для банков объектом кредитования. Причем высокая цена денежного капитала не связана только с тем, что в большинстве таких стран имеет место относительно высокий уровень инфляции. Действуют и другие причины. В частности, наличие высокого спроса на заемный капитал и его недостаток в связи с относительно высокими темпами экономического роста.

В то же время ЕЦБ в начале кризиса в развитых европейских государствах создал избыток дешевого банковского капитала, который находится в постоянном поиске эффективных способов применения, в том числе и путем проникновения за границы еврозоны и Евросоюза, особенно в те страны, где для такого проникновения созданы необходимые административно-правовые условия в виде проведенной либерализации валютных режимов и формирования соответствующего законодательства. В результате крупнейшие банки Западной Европы развязали беспрецедентную кредитную экспансию, с помощью которой произошло масштабное вытеснение национальных банковских структур с финансового поля развивающихся экономик Европы путем их поглощения, а в некоторых случаях и прекращения банковской деятельности. В итоге во многих таких странах транснациональные банки заняли господствующие позиции. В частности, доля их активов в странах Балтии приблизилась к 100 %, в Венгрии составила 92 %, Болгарии — 72 %, Польше — 69 %, Чехии — 67 %<sup>75</sup>. Эмитированные денежные средства в конечном счете в значительной своей части концентрировались на счетах крупнейших европейских банков, что в значительной степени обеспечивало им финансовую поддержку для проведения экспансии в ЦВЕ, на Украине и даже в России.

Вопрос о том, было это позитивным или негативным фактором для самих стран, испытавших массивное вторжение транснациональных банков, не рассматривается подробно в настоящей главе. Отметим только, что эта экспансия существенным образом снижает на местах, где используются

---

<sup>75</sup> Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability // IMF Working Paper, January 2012.

национальные деньги, эффективность национального регулирования экономики на основе проведения собственной денежно-кредитной политики.

Дело в том, что в этих условиях регулирование денежной массы и масштабов инфляции с помощью традиционных инструментов становится весьма затруднительным делом. В частности, невозможным представляется таргетирование инфляции со стороны национального центрального банка путем воздействия на процентную ставку, если значительная доля кредитов предоставляется иностранными банками национальным структурам по ставкам, сформированным не на основе политики ЕЦБ. Иными словами, глобально-региональное управление подрывает устои управления на национальном уровне, и делается это вполне легальным образом и исключительно на основе снятия ограничений на трансграничное перемещение денежных капиталов.

В то же время следует констатировать, что это не привело к заметному изменению ситуации в плане выхода из экономического кризиса. Многие эксперты считают, что Европу в конечном итоге подвело стремление оппонировать США и идти своим путем с использованием инновационных экономических идей, в то время как на деле свою правоту по-прежнему доказывают классические модели. В частности, Белый дом и ФРС решили в очередной раз применить проверенную временем кейнсианскую модель, согласно которой дефицитное финансирование приносит пользу экономике, находящейся в кризисе. В рамках этой стратегии ФРС, игнорируя многочисленные предупреждения о возможном вымывании базы из-под доллара, продолжала исходить из того, что политика низких процентных ставок не приведет к росту инфляции, пока безработица остается высокой.

В Европе же, наоборот, Еврокомиссия отказалась от традиционного дефицитного финансирования в пользу идеи о том, что сокращение расходов в экономике, находящейся в кризисе, должно повысить уверенность в завтрашнем дне и привести к созданию новых рабочих мест. Следуя этой концепции «жесткой экономии», ЕЦБ в 2011 г. (впервые с 2008 г.) поднял процентную ставку, даже несмотря на то что безработица в еврозоне была все еще высокой. Формально пойти на подобный шаг ЕЦБ решился из-за угрозы инфляции, которую тогда многие эксперты называли «надуманной».

Не остановили Европейский центральный банк и аргументы тех, кто считал, что более высокая стоимость заимствования может нанести дополнительный удар по наиболее слабым экономикам еврозоны, три из которых к тому моменту уже находились на грани дефолта (Ирландия, Греция, Португалия). Глава ЕЦБ Ж.-К. Трише заявил тогда: «Нет никакого

противоречия, наоборот, мы действуем в полном соответствии с нашей главной целью — обеспечение стабильности цен. Мы делаем то, что должны, даже когда это сложно, даже когда это не всем нравится»<sup>76</sup>.

Решение Совета ЕЦБ о повышении базовой ставки с 1 до 1,25% вразрез с политикой ФРС и Банка Англии, который в тот же период оставил свою ставку без изменений (0,5%), несмотря на более высокую инфляцию, было единогласным и получило молчаливое одобрение со стороны Германии, где рост ставки рассматривали как способ уберечь экономику от перегрева. Оппоненты ЕЦБ справедливо указывали, что, несмотря на низкий абсолютный уровень ставки, она высока с точки зрения неуверенного роста европейской экономики, и потому ее повышение нанесет удар по намечавшемуся восстановлению последней.

Были и те, кто приводил в качестве примера ошибочную политику ФРС в 1970-х и 1980-х гг., когда на рост нефтяных цен банк отреагировал повышением базовой ставки и спровоцировал рецессию. Эти эксперты также считали, что действия ЕЦБ позволят сдержать инфляцию в Германии и Франции, но вызовут дефляцию в периферийных государствах еврозоны и тем самым не только подтолкнут к кризисной черте Испанию и Италию, но и поставят крест на политике «жесткой экономии» в целом.

Можно предположить, что ЕЦБ сознательно пошел на все вышеуказанные риски в надежде, что его решение окажется более дальновидным и даст Европе конкурентное преимущество в соперничестве с США. Но критиковавшие ЕЦБ эксперты в итоге оказались правы, и в конце 2014 г. Европу поразила дефляция. И это несмотря на то, что в том же году ЕЦБ был крайне активен:

— почти 210 млрд евро были использованы им на кредиты более чем 1200 европейским банкам по программе целевого финансирования сроком до четырех лет;

— около 30 млрд евро было потрачено на продолжение программы выкупа облигаций с покрытием, еще почти 2 млрд евро ушло на покупку ценных бумаг, обеспеченных активами частных компаний;

— не прекращалось предоставление ликвидности банкам посредством краткосрочных ссуд и трехмесячных сделок РЕПО по ставке с дисконтом<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> The New York Times. 08.04.2011. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nytimes.com/2011/04/08/business/global/08iht-rates08.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/04/08/business/global/08iht-rates08.html?_r=1) (Дата обращения: 15.05.2017).

<sup>77</sup> Уоскин В. М. Антикризисная политика центральных банков в 2007–2014 годах: цели, особенности, результаты // Деньги и кредит. 2015. № 6. С. 26.

## Противоречие монетарной системы

Очевидно, важную, если не решающую, роль сыграло то, что ФРС США, как бы сложно устроена она ни была, в конечном итоге все равно остается центральным банком единого государства, составные части которого имеют схожие экономические характеристики, а ЕЦБ — это наднациональный орган, действующий в настоящий момент в рамках независимых государств. Соответственно, принятие решений в ЕЦБ, а тем более их практическая реализация — это процесс гораздо более сложный и менее предсказуемый, прежде всего в силу существенных различий в уровнях развития экономик и финансовых систем стран — членов еврозоны. В этих условиях использование инструментов денежно-кредитной политики ЕЦБ, и прежде всего процентной ставки (повышение или понижение последней), не может одинаково воздействовать на все страны, входящие в объединение. Для одних стран это может послужить импульсом развития и средством решения возникших проблем, для других, напротив, чревато обострением экономических проблем, нагнетанием негативных депрессивных факторов. Единый центральный банк и единая денежно-кредитная политика, практикуемая в рамках еврозоны, не способны удовлетворить интересы всех государств — членов валютного объединения. Таким образом, она неизбежно и объективно вступает в противоречие с частью этих интересов.

Исторически Европейская валютная система строилась на основе наиболее сильной валюты континента — немецкой марки, и в основу деятельности ЕЦБ изначально легла политика Бундесбанка, главная цель которой — поддержание ценовой стабильности в условиях развитого рыночного хозяйства и независимости денежно-кредитного регулятора. Менее развитым странам ЕС при вхождении в еврозону пришлось подстраиваться под условия, к которым в случае независимого развития им предстояло прийти эволюционным путем за не один десяток лет. Они были вынуждены в результате отказаться от столь необходимого более активного участия центральных банков в процессах формирования национальных финансовых рынков, поддержания равновесия платежных балансов, регулирования объемов кредитования с целью содействия росту производства и развития национальной экономики в целом.

Добившись краткосрочного и зачастую формального соответствия критериям еврозоны, большинство экономик этих государств оказались не готовы эффективно функционировать в новых условиях, поскольку их денежно-кредитные системы не успели пройти все необходимые стадии развития для реального соответствия уровню Германии и других лидеров

ЕС. Все это в итоге обернулось серьезными проблемами как для национальных хозяйств, так и для интеграционной группировки в целом.

В частности, до вхождения в еврозону центральные банки менее развитых стран Европы активно регулировали темпы роста кредитования в национальной экономике, в том числе путем изменения ставки рефинансирования. А ЕЦБ, согласно уставным документам, ограничен в возможности манипулировать базовой ставкой: уровень инфляции в еврозоне в среднесрочном разрезе не должен превышать 2%. Низкий уровень процентных ставок, задаваемый ЕЦБ, привел к резкому удешевлению и, соответственно, стремительному росту кредитования во вновь присоединившихся членах еврозоны. Теоретически это должно было привести к скачку в темпах их экономического роста, что на практике формально и имело место во многих случаях. Но кризис 2008 г. обнажил другую сторону этого процесса — бизнес и государства из числа менее развитых членов еврозоны за предкризисные годы чрезмерно увеличили кредитное плечо, полагаясь на возможность постоянного рефинансирования по приемлемым ставкам. Как только кризис нарушил процесс рефинансирования, пузырь экономического роста сдулся, поставив на грань банкротства как отдельные предприятия, так и целые страны.

Часть вины за произошедшее лежит и на том, как устроена еврозона, на ее институтах. О. В. Буторина, в частности, отмечает, что «создание евро нарушило действие некоторых автоматических стабилизаторов экономики и создало новые источники асимметрии в валютно-финансовой системе еврозоны»<sup>78</sup>. Исчез валютный риск, который ранее позволял более объективно оценивать страновые риски, связанные с приобретением активов в тех или иных государствах. Именно поэтому упомянутый выше рост заемного финансирования при первых признаках кризиса обернулся «ажиотажным выводом капиталов из периферийных стран еврозоны»<sup>79</sup>.

Не менее важным стал и тот факт, что гармонизированный индекс потребительских цен (НІСР), на который как на единый показатель инфляции в еврозоне ориентируется ЕЦБ, на практике «задается тремя крупнейшими странами <...>. Успехи ЕЦБ в поддержании ценовой стабильности в зоне евро в докризисный период были в основном достигнуты за счет низкой ценовой динамики в “странах-тяжеловесах”. Повышенная инфляция в ряде других государств мало влияла на НІСР и лишь отчасти принималась во внимание руководством ЕЦБ <...>. Накануне кризиса ЕЦБ слишком

<sup>78</sup> Буторина О. В. К проблеме асимметрии в валютно-финансовой системе еврозоны // Деньги и кредит. 2014. № 2. С. 61.

<sup>79</sup> Там же.

медленно повышал процентную ставку, и для многих периферийных стран она оказалась заниженной. Следовательно, ЕЦБ невольно способствовал перегреву их экономики и усилению кризисных явлений»<sup>80</sup>.

Годы, прошедшие с момента введения евро, кризисные и посткризисные, дали немалую пищу для размышлений и анализа денежно-кредитному регулятору ЕС. И сегодня в ЕЦБ есть понимание того, что кризис спровоцировал или по крайней мере ускорил наступление весьма сложного периода в развитии еврозоны: назрел переход на качественно новый уровень, который предусматривает более тонкое и адресное регулирование деятельности экономических субъектов. Сейчас, видимо, было бы целесообразно приостановить процесс расширения еврозоны. Но согласно основополагающим документам ЕС, ЕЦБ не имеет права не принимать новых членов, если они выполняют целевые требования. Хорватия и особенно Болгария, несмотря на кризис, продолжают настаивать на вступлении в еврозону. И вполне возможно, ЕЦБ придется решать стоящие перед ним проблемы уже с участием новых членов.

Среди этих проблем на сегодняшний момент наиболее важными в ЕЦБ называют дефляцию и кризис суверенных долгов.

## Борьба с дефляцией

Как уже отмечалось выше, дефляция в еврозоне началась в конце 2014 г., а в январе 2015 г. достигла своего максимума — тогда потребительские цены снизились на 0,6 %<sup>81</sup>. Это был рекорд с момента введения евро в 1999 г.

Реагируя на эту проблему с некоторым опозданием, вызванным в том числе сложностью процедуры принятия решений в его Совете, ЕЦБ 9 марта 2015 г. запустил программу количественных смягчений: выкуп облигаций стран еврозоны на сумму до 80 млрд евро в месяц до тех пор, пока не будет отмечено устойчивое ускорение инфляции (первоначально программа планировалась до сентября 2016 г.).

В результате принятых мер в марте 2015 г. снижение потребительских цен в еврозоне практически прекратилось (0,1 %). А в мае цены уже выросли на 0,3 %. При этом различия в динамике цен в разных странах сохранились: в Германии инфляция составила 0,3 %, во Франции — 0,1 %, а в Ирландии,

<sup>80</sup> Там же. С. 62–64.

<sup>81</sup> Eurostat News Releases euroindicators. 30.01.2015 г.

[Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6581740/2-30012015-BP-EN.pdf> (Дата обращения: 15.05.2017).



Испании, Италии и Греции цены продолжили снижаться (на 0,4, 0,7, 0,1 и 1,8 % соответственно). Тем не менее ЕЦБ уже начал с оптимизмом смотреть в будущее и прогнозировал постепенный рост инфляции (с 0,1 % в 2015 г. до 1,8 % в 2017 г.). Аналогично была настроена и Еврокомиссия, которая повысила свою оценку роста экономики еврозоны в 2015 г. с 1,5 до 1,8 %<sup>82</sup>.

Однако этот оптимизм оказался несколько преждевременным. После мая 2015 г. рост цен на 0,3 % отмечался еще только в январе 2016 г. В остальные месяцы вплоть до сентября 2016 г. этот показатель был ниже и несколько раз снова уходил в отрицательный диапазон.

То, что сейчас воспринимается как возможная окончательная смена тренда, очевидно, началось только осенью 2016 г., когда ежемесячный рост цен в ЕС с 0,4 % в сентябре вырос до искомым 2 % в феврале 2017 г. Это стало самым высоким показателем с января 2013 г.<sup>83</sup>

Безусловно, целенаправленные действия ЕЦБ по ослаблению евро привели к повышению международной конкурентоспособности европейских товаров. Но не стоит сбрасывать со счетов и значительную роль изменений цен на нефть и ряда других факторов вне сферы влияния ЕЦБ. В частности, в феврале 2017 г. наибольший вклад в рост цен внесли: топливо для транспорта (цены выросли на 16,7 %), овощи (16,2 %), топливо для отопления (30 %). Напротив, наибольшее понижающее давление оказали: телекоммуникации (–1,1 %), одежда (–0,1 %) и газ (–1,3 %). В отдельных странах наибольшие темпы роста наблюдались: в Эстонии (3,4 %), Бельгии (3,3 %), Латвии (3,2 %) и Литве (3,2 %). Выросла инфляция в Германии (2,2 %) и Италии (1,6 %), но замедлилась во Франции (1,4 %)<sup>84</sup>.

Ключевым моментом для рынка, возможно, стало то, что в декабре 2016 г. ЕЦБ в очередной раз оставил неизменной базовую ставку, которая с 16 марта 2016 г. находится на рекордно низком нулевом уровне, способствуя росту кредитования реального сектора коммерческими банками<sup>85</sup>. Тогда же, и это

---

<sup>82</sup> Еврокомиссия: денежное стимулирование со стороны ЕЦБ сработало // Ведомости. 06.05.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/05/06/evrokomissiya-denezhnoe-stimulirovanie-so-storonietsb-srabortalo> (Дата обращения: 15.05.2017).

<sup>83</sup> Евростат. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/inflation-dashboard/> (Дата обращения: 15.05.2017).

<sup>84</sup> Euro area inflation rate confirmed at 4-year high of 2% // Trading Economics. 16.03.2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tradingeconomics.com/articles/03162017102553.htm> (Дата обращения: 15.05.2017).

<sup>85</sup> ECB surprises markets by scaling back QE programme // The Guardian. 8.12.2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theguardian.com/business/2016/dec/08/ecb-surprises-markets-by-scaling-back-qe> (Дата обращения: 15.05.2017).

не менее важно, банк продлил программу количественного смягчения минимум до декабря 2017 г., сократив с апреля 2017 г. объем ежемесячного выкупа облигаций с 80 до 60 млрд евро. При этом президент ЕЦБ Марио Драги опроверг предположения о том, что сокращение ежемесячных покупок указывает на скорое сворачивание программы количественного смягчения. Он заверил, что банк и дальше продолжит политику низких процентных ставок, которые поддерживают спрос в еврозоне и рост ее экономики. А если инфляция не вырастет, то ЕЦБ будет готов снова увеличить размер ежемесячных приобретений и продлить действие самой программы количественного смягчения.

Тогда же ЕЦБ озвучил свой прогноз по темпам инфляции: 1,3% на 2017 г., 1,5% — 2018 г. и 1,7% — 2019 г. При этом Марио Драги отметил, что для полного достижения целевого уровня (2%) потребуются больше времени и настойчивости. По оценкам ЕЦБ, в ближайшие годы ожидается весьма скромный рост экономики еврозоны: 1,7% в 2017 г., 1,6% в 2018 и 2019 гг. При этом банк подтвердил, что его оценки отражают атмосферу политической неопределенности, которая характерна для современного мира в целом и Евросоюза в частности. Свой вклад в это обстоятельство вносит серия важнейших выборных кампаний в 2017 г. во Франции, Нидерландах, Германии. Соответственно, не исключено, что ЕЦБ придется вновь увеличить операции с ценными бумагами, и тем самым его политика окажется существенно более вовлеченной в поддержку экономики, чем нынешняя политика ФРС США, что чревато снижением курса евро относительно доллара.

В ЕЦБ говорят об экономической ситуации в еврозоне в положительном ключе, но отмечают, что уровень доходности бизнеса по-прежнему крайне низок. При этом банки обладают избыточной ликвидностью, которую им подчас просто некуда с выгодой вложить. В Банке Европы есть понимание того, что повышение ставки в 2011 г. было ошибкой и что теперь Евросоюзу предстоит догонять США и Великобританию, которые благодаря последовательности своих действий ушли далеко вперед. Самое важное сейчас, по мнению ЕЦБ, — это вселить уверенность в европейский бизнес, добившись повышения его прибыльности, в том числе за счет повышения темпов роста цен.

На этом фоне показательна статистика Дойче Банка, согласно которой в конце 2014 — начале 2015 г. (период дефляции) отток капитала из Европы составил более 300 млрд евро. Существуют оценки, согласно которым, с учетом программы количественного смягчения, этот показатель в ближайшие годы может достичь 4 трлн евро. Это, в свою очередь, способно спровоцировать масштабное ослабление единой европейской валюты<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Deutsche Bank предрекает исход капитала из Европы // Pro Finance Service. 10.03.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forexpf.ru/news/2015/03/10/>

Вместе с тем бегство капитала как таковое не пугает руководство ЕЦБ. Ведь снижение курса евро к доллару в нынешних условиях может позитивно сказаться на темпах роста европейской экономики. Последний тезис косвенно подтверждает и реакция ФРС на резкое ослабление евро в марте 2015 г.: после роста до уровня 1,05 доллар снизился до 1,11 к евро на фоне соответствующей риторики представителей американского регулятора. Слишком дорогой доллар Америке тоже не нужен.

Очевидно, что глобальный финансовый кризис вынудил ЕЦБ заниматься тем, чего раньше этот банк не делал, — более активно вмешиваться в макроэкономические процессы. Для выполнения своей главной уставной цели поддержания уровня цен ЕЦБ, по заявлениям его представителей, готов и дальше расширять спектр используемых им для этого инструментов. Более того, Марио Драги в декабре 2016 г. выразил согласие с позицией руководителей ряда ключевых центральных банков мира, включая главу Банка Англии Марка Карни, в том, что правительства также должны играть более заметную роль в восстановлении темпов роста экономики, в том числе за счет усилий по развитию инфраструктуры и повышению производительности труда.

### **Кризис суверенных долгов**

Одна из главных проблем, угрожающих самому существованию еврозоны и Евросоюзу в целом, — высокий уровень государственного долга, характерный для многих стран — членов регионального объединения. Об этом говорят данные табл. 9.1.

Статистика показывает значительный рост уровня госдолга по отношению к ВВП в целом по еврозоне. С 2007 по 2014 г. он вырос с 64,9 до 92,0 %. Затем в результате мер по сокращению государственных расходов он снизился, хотя и незначительно, до 89,2 %. Особенно высокого уровня в 2016 г. он достиг в южных странах региона: в Португалии — 130,4 %, Италии — 132,6 %, Греции — 179,0 %. Высокий уровень государственного долга (приемлемым в ЕС считается уровень до 60 % к ВВП) чреват разрушительными последствиями для зоны евро. Нарастивание долгов подводит к пределу, за которым начинается дефолт, то есть к состоянию, когда невозможно обслуживать долг: расплачиваться по облигациям и платить проценты.

Таблица 9.1

**Государственный долг стран зоны евро (по отношению к ВВП, в %)**

Страны	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Еврозона в целом	64,9	68,5	78,3	83,8	86,0	89,3	91,4	92,0	90,3	89,2
Австрия	64,8	68,5	79,7	82,4	82,2	81,6	81,3	84,4	85,5	84,6
Бельгия	86,9	92,4	99,5	99,6	102,2	104,1	105,6	106,7	106,0	105,9
Финляндия	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	52,9	56,5	60,2	63,7	63,6
Франция	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	95,6	96,0	95,6	96,0
Германия	63,6	65,0	72,5	81,0	78,4	79,7	77,5	74,9	71,2	68,3
Греция	103,1	109,4	126,7	146,2	172,0	159,4	177,4	179,7	177,4	179,0
Ирландия	23,9	42,4	61,8	86,8	109,3	120,2	119,5	105,3	78,7	75,4
Италия	99,6	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	129,0	131,8	132,1	132,6
Люксембург	7,2	14,4	15,5	19,6	19,2	22,1	23,4	22,4	21,6	20,0
Нидерланды	42,4	54,5	56,5	59,0	61,7	66,4	67,7	67,9	65,2	62,3
Португалия	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0	130,4
Словакия	29,9	28,2	36,0	40,80	43,3	51,9	54,7	53,6	52,5	51,9
Словения	22,7	21,6	34,5	38,2	46,4	53,7	71,0	80,9	83,1	79,7
Испания	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	95,5	100,4	99,8	99,4

Источник: Евростат

Даже если дефолт угрожает отдельной стране, это сказывается на финансовой безопасности объединения в целом, ибо подрывает доверие к евро, европейским банкам и корпорациям, другим организациям и финансовым институтам ЕС, вызывает ажиотаж, создает спекулятивную обстановку на финансовых и валютных рынках. Именно поэтому Евросоюз совместно с МВФ и Мировым банком постоянно, на протяжении уже многих лет предоставляют финансовую помощь Греции, дабы не допустить отказа этой страны от выполнения финансовых обязательств.

Однако это не ведет к сколько-нибудь существенному сокращению государственного долга этой страны. Напротив, как показывают данные таблицы, долг Греции в основном возрастает: некоторое его снижение в 2015 г. с 179,7 до 177,4% сменилось в 2016 г. новым повышением до 179,0%. Объяснение состоит в том, что средства финансовой помощи предоставляются в виде займов. Таким образом, в итоге имеет место, с одной стороны, постепенная замена долга перед частными инвесторами на задолженность перед межгосударственными финансовыми организациями. С другой стороны, происходит мультипликация самого долга, который растет, невзирая на всякого рода меры воздействия на греческое правительство с целью заставить его уменьшить бюджетный дефицит страны путем увеличения

налогового бремени, сокращения пенсий и пенсионного возраста, а также введения режима экономии расходов на содержание государственного аппарата.

В чем причины греческого кризиса? В Западной Европе в качестве причин обычно называют расточительность государственных властей Греции, их неспособность обеспечить собираемость налогов. Гораздо реже отмечается более важное обстоятельство: само вступление Греции в Евросоюз и в еврозону привело к деградации промышленности и сокращению сельского хозяйства, в силу неконкурентоспособности ряда отраслей этих сфер производства в рамках беспошлинной торговли и использования единой европейской валюты. В том же плане воздействовала на греческую экономику политика Брюсселя, решившего, что традиционные области производства, в которых некогда была сильна Греция (сельское хозяйство и судостроение), должны быть сокращены в пользу производителей Германии, Франции, Италии и Испании.

Вышесказанное в значительной степени отражает общие причины внутреннего характера кризиса долгов, свойственные и ряду других стран еврозоны. Но кроме внутренних причин, существуют внешние<sup>87</sup>. К главным внешним причинам, во-первых, относится мировой финансовый кризис, который внес свою лепту в рост суверенных долгов, поскольку вынудил европейские правительства, и Грецию в частности, прибегать к займам для того, чтобы поддерживать ликвидность банковской системы и крупнейших корпораций. Во-вторых, вытеснение с мировых рынков европейских производителей компаниями, локализованными в Юго-Восточной Азии, прежде всего в Китае. Это обуславливает появление дефицитов торговых балансов и счетов текущих операций у большинства европейских стран с этим регионом. А покрытие этих дефицитов осуществляется за счет увеличения заимствований, в том числе нарастания государственных долгов, поскольку сокращает доходную базу государственных бюджетов и в то же время увеличивает его расходную часть в связи с ростом социальных расходов на поддержание растущей армии безработных.

Угроза существованию еврозоны и Евросоюзу в целом исходит не только из того, что кризис суверенных долгов подрывает доверие субъектов мировой экономики к евро и финансовым институтам Еврозоны.

---

<sup>87</sup> Более подробно об этом см. статью: *Бажан А. И.* Двойной долговой кризис в еврозоне // Долговой кризис в ЕС и перспективы евро / Под ред. А. И. Бажана. М.: Ин-т Европы, Рус. сувенир. 2012. С. 25–33. (Доклады Института Европы № 276).

Наращивание долгов перед финансовыми организациями самого объединения и во многом бесперспективность их возврата (в случае Греции) означают, что Евросоюз постепенно и против своей воли сползает к такой системе финансовой поддержки аутсайдеров еврозоны, которая может быть охарактеризована как безвозмездное финансирование. Но это порождает недовольство у населения тех стран, которые являются донорами, осуществляют взносы в Европейский стабилизационный механизм, но не пользуются его займами в связи с отсутствием чрезмерных финансовых дисбалансов. К таким странам относятся и Германия, и Финляндия, и Нидерланды, и некоторые другие высокоразвитые государства Европы. На этой основе появляются уже и на уровне официальных лиц заявления о возможном исключении Греции из еврозоны. Альтернатива исключения — продолжение политики финансовой подпитки Греции — провоцирует возникновение опасности того, что в перспективе уже некоторые страны-доноры, возможно, будут вынуждены прийти к заключению о необходимости выхода из организации.

Угроза распада становится тем более реальной, что экономические проблемы дополняются политическими: в регионе все более набирают обороты национализм и автаркические тенденции. Разрушительна неконтролируемая иммиграция, мощный непрекращающийся миграционный поток, берущий начало в Африке и на Ближнем Востоке, наносит все более сильные удары по европейскому единству и европейской стабильности.

Евросоюз пытается смягчить долговой кризис, применяя комплекс мер. Среди этих мер используются, в частности, и возможности ЕЦБ. Банк в результате превращается в своеобразный институт поддержки стран с высокой долговой нагрузкой. Эта поддержка осуществляется одновременно с проведением в еврозоне политики количественных смягчений. Дело в том, что низкие процентные ставки идут на пользу в первую очередь странам с большим уровнем государственного долга, так как позволяют им обслуживать долг с меньшими издержками, что для таких государств имеет немаловажное значение.

Но ЕЦБ облегчает положение стран-должников не только таким способом. Покупка ЕЦБ государственных облигаций стран валютного объединения на вторичном рынке уменьшает риски дефолта тех государств, чьи облигации приобретает центральный банк, ибо последний, действующий в интересах всего объединения, заинтересован в недопущении дефолта. В этом втором случае ЕЦБ предстает в определенной мере как организация, подобная Европейскому стабилизационному механизму, замедляя наступление состояния неплатежеспособности и беря на себя риски невозврата займов.

Не все члены руководства Европейского центрального банка поддержали Программу покупки государственных облигаций. В частности, резкой

критике ее подверг представитель Германии, член Управляющего совета ЕЦБ и президент Бундесбанка Йенс Вайдман<sup>88</sup>. Дело в том, что, так же как и использование Европейского стабилизационного механизма, деятельность ЕЦБ по скупке государственных ценных бумаг несет отпечаток противоречий между сильными странами зоны (севера Европы), способными без труда расплачиваться по своим долгам, не допускать ситуаций, в которых доверие инвесторов к их обязательствам падает, и южными странами региона, уровень долгов которых приближается к критической отметке. Для первых скупка обязательств представляется ненужной, в силу отсутствия острых долговых проблем, и даже нежелательной, поскольку они по существу принимают на себя часть рисков невозврата долга, ведь задолженность возрастает перед общим институтом ЕС.

Массовая покупка облигаций и низкие процентные ставки имеют и другой недостаток. Такие операции и ставки чреватые формированием мыльных пузырей на биржах и рынках недвижимости. Они также не стимулируют периферийные страны к соблюдению финансовой дисциплины, оперативному и рациональному принятию решений по сокращению долга, который, по существу, при поддержке ЕЦБ, а также за счет дешевых кредитов банковской системы может долгое время нарастать, неся все возрастающие угрозы и риски для финансовых институтов валютного объединения.

### **Банковский союз — усиление регулирующей роли ЕЦБ**

В рамках борьбы с кризисом ЕЦБ не только корректирует денежно-кредитную политику, но и активно участвует в преобразованиях банковской системы еврозоны и Евросоюза в целом с тем, чтобы, с одной стороны, предотвратить нарастание предпосылок банкротства банков, а с другой стороны, не допустить повторения ситуации, когда банковский кризис конца 2000-х гг. привел к росту государственных долгов, поскольку страны еврозоны и Евросоюза в целом были вынуждены за счет средств государственных бюджетов заниматься санированием кредитных организаций.

Первое направление реализуется в связи с введением в действие новых, более жестких нормативов регулирования банковской деятельности, которые устанавливаются центральным банком в соответствии с принципами соглашения, получившего название Базель III. Ужесточение проявляется

---

<sup>88</sup> Вайдман Й. ЕЦБ не должен копировать действия ФРС США // Вести (Экономика). 05.12.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/50383/> (Дата обращения: 10.02.2017).

в форме более высоких требований к достаточности капитала кредитных организаций, объему ликвидности, уровню активов, ограничению бонусов для топ-менеджеров банков. Базель III должен был вступить в действие с 1 января 2013 г. Однако фактически его внедрение началось с 2014 г. И до сих пор новые правила и нормативы во многих странах еврозоны не реализованы в полной мере. Для этого есть причины, поскольку Базель III в существенной мере снижает эффективность, прибыльность банковского дела, ибо уменьшает способность банков расширять кредитование и осуществлять другие виды инвестирования с целью получения дохода.

Иными словами, проводимая реформа в известной мере пробуксовывает, ибо она порождает противоречие: более жесткие ограничения вводятся для того, чтобы снизить риски невозврата инвестируемых банками средств и таким образом усилить защиту банков от банкротства. Но это сокращает доходность банков и уменьшает их конкурентоспособность на мировом рынке банковских услуг, что ухудшает их финансовое положение и таким образом усиливает предпосылки банкротства.

Нельзя не отметить еще весьма важное обстоятельство: жесткое антикризисное регулирование банковского дела осуществляется в условиях весьма низких темпов экономического роста, что делает проблему достижения приемлемой рентабельности от легальных операций особенно острой. А это породило еще один негатив — формирование теневой банковской системы, когда банки нередко стремятся проводить операции, не регистрируя их в официальном порядке. Цель — обойти нормативное регулирование, повысить доходность и снизить уровень налогообложения. До кризиса сложно было себе представить, что эта проблема, хорошо знакомая в России, станет актуальной и в законопослушной Европе. Но законы бизнеса везде одинаковы, а его главная цель — получение прибыли. Поэтому позиция ЕЦБ по поводу проблемы теневых операций состоит в том, что, помимо использования низких процентных ставок, для успеха нужно добиться того, чтобы банки начали вновь получать прибыль от своих легальных операций. А этот вопрос тесно связан с главной проблемой, с которой сейчас борется ЕЦБ — преодоление застоя в экономике ЕС.

Второе направление участия ЕЦБ связано со стремлением Евросоюза разорвать связь между банкротствами банков и суверенными долгами. Для этого с 2014 г., после проведения в декабре 2013 г. саммита ЕС, начинается создание Банковского союза, в котором центральная роль отводится ЕЦБ. Задача состоит в том, чтобы заменить национальных регуляторов банковской деятельности централизованным органом, оперирующим в рамках единых правил надзора и единой системы ограничений банковской экспансии.



Формирование Банковского союза происходит в двух взаимосвязанных ипостасях. Создается Единый надзорный механизм (SSM — Single Supervisory Mechanism), возглавляемый ЕЦБ, функция которого — контроль за наиболее крупными банками (около 130 кредитных организаций, активы которых превышают 80 % всех банковских активов ЕС), соблюдением ими нормативов регулирования и установленных единых правил деятельности. Одновременно строится Единый механизм урегулирования банковских проблем (SRM — Single Resolution Mechanism)<sup>89</sup>, в основе которого действует Совет по вопросам несостоятельности, включающий в себя представителей Европейской комиссии, ЕЦБ и национальных органов, занимающихся проблемами банкротства. Средствами финансового обеспечения работы SRM служит Единый фонд для финансирования мероприятий по оздоровлению банковской системы (SRF — Single Resolution Fund).

Простейшая схема функционирования всех этих инструментов выглядит следующим образом. Надзорные органы (SSM) принимают решение о необходимости санирования или ликвидации того или иного банка. Совет по вопросам несостоятельности определяет сроки и необходимые процедуры банкротства, а также реализует эти процедуры. Он же решает, в какой части расходы на проведение банкротства возьмет на себя Единый фонд.

Дело в том, что по установленному с 2016 г. порядку в Банковском союзе для восстановления банков в первую очередь должны использоваться средства акционеров и кредиторов. Обоснованность такого подхода: считается, что акционеры и держатели банковских облигаций должны нести часть бремени расходов по санации. Первые — потому, что ответственны за политику кредитных организаций. Вторые — поскольку они ответственны за собственный выбор: их вложения должны основываться на анализе рисков (а часть получаемого ими дохода является компенсацией за рискованность инвестиций). Потери держателей банковских обязательств в этом контексте рассматриваются в определенной степени как результат их собственной деятельности. Поэтому санация сводится не к возмещению всех потерь, которые они понесли, а к списанию части задолженности кредитной организации. Предусмотрено, что в Банковском союзе списанию в случае банкротства должно быть подвергнуто минимум 8 % таких обязательств. Оставшиеся долги покрываются за счет средств Единого фонда.

Особенность Единого фонда состоит в том, что он наполняется взносами поднадзорных ЕЦБ банков, а не государственными структурами. Взносы определяются как 1 % от объема депозитов кредитных организаций

---

<sup>89</sup> Подробно об этом см.: Глобальная реформа регулирования финансового сектора: первые итоги и новые вызовы // Деньги и кредит. 2016. № 5. С. 34–35.

и являются вычетом из банковских доходов. В результате действительно вырисовывается картина, в которой исключено участие государственных средств в процессах санации коммерческих банков, что, возможно, на самом деле будет способствовать снижению бюджетных дефицитов, а следовательно, и облегчению кризисной ситуации в сфере суверенного долга. Однако было бы неверно считать, что тем самым будет преодолен экономический кризис вообще.

Решение банковских проблем здесь передается на уровень самой банковской системы Евросоюза и связанной с ней экономики акционеров и держателей банковских обязательств. Это означает, что вовлеченными в банкротство банков оказывается большое число различного рода экономических структур, экономическое положение которых, конечно, ухудшится. Для них экономический кризис станет более ощутимым. Далее, как и в случае ужесточения банковского регулирования, использование новых механизмов санации, очевидно, приведет к снижению банковской доходности в связи с дополнительными издержками и ослаблению конкурентоспособности европейских банков. Наконец, надо иметь также в виду, что Банковский союз способен оградить государство от расходов на поддержку кредитных учреждений лишь в условиях вялотекущего финансового кризиса, когда пройдена наиболее острая его фаза. В условиях же массовых банкротств (что наблюдалось, в частности, в 2008—2009 гг.) ресурсов банковской системы, ее акционеров и кредиторов будет не хватать. Санирование банков станет невозможным без использования государственных средств.

## **Глава 10. Рынок труда ЕС: необходимость перемен**

Среди основных проблем социального пространства Европейского союза наиболее злободневными представляются: уменьшение численности рабочей силы, дисбаланс спроса и предложения на рынке труда, молодежная и долговременная безработица, региональное неравенство, бедность и социальная исключенность. С учетом последних событий в европейской экономике, относительно новыми, во многом порожденными финансово-экономическим кризисом, можно считать драматическое увеличение социально-экономического неравенства, рост миграционных потоков, изменение структуры экономики и рабочих мест.

Демографические тренды также неутешительны: снижение рождаемости и числа лиц трудоспособного возраста на фоне увеличения граждан

пенсионного возраста. В этих условиях удручающие показатели безработицы, особенно среди молодежи, угрожают падением совокупного спроса, утратой социальной сплоченности. Старение населения и рабочей силы, сокращение рабочих мест, особенно в производстве и строительстве, иммиграция низкоквалифицированной рабочей силы (на фоне эмиграции наиболее образованной) — ключевые тренды эволюции трудовой сферы. Их преодоление потребует увеличения инвестиций в развитие человеческого потенциала, включая образование, исследования и инновации, осуществления ряда ключевых реформ (рынка труда и систем социальной защиты населения, государственных учреждений), оптимизации налоговой политики для поощрения внутреннего спроса и инвестиций.

В соответствии со стратегией «Европа 2020» — десятилетней программой ЕС по стимулированию разумного, сбалансированного и справедливого роста и повышению конкурентоспособности<sup>90</sup> — в сфере занятости должны произойти радикальные изменения, имеющие отношение как к количественным, так и к качественным ее показателям. Речь идет о 75 % занятости трудоспособного населения, уровень образования которого будет неуклонно расти (предполагается увеличить количество молодых людей с высшим образованием до 40 %, снизить бросивших обучение — до 10 %). Среди ключевых целей стратегии также сокращение бедности и социальной исключенности, увеличение инвестиций в науку и исследования до 3 % ВВП.

Часть стран ЕС взяла повышенные по сравнению со средними по Союзу обязательства; по уровню занятости — это Болгария, Дания, Германия, Эстония, Нидерланды, Австрия, Финляндия и Швеция. Все они, кроме Болгарии, Финляндии и Австрии (плюс Великобритания), уже преодолели 75-процентную отметку. Наиболее далеки от нее пока Греция, Хорватия, Италия (менее 62 %). 15 стран уже справились с задачей по уменьшению числа молодых людей, оставивших обучение, — меньше всего таких в Хорватии, Литве, Польше, Словении и Люксембурге (до 5,5 %). Лидерами в отношении получения третичного образования на сегодняшний момент можно признать Литву, Люксембург, Кипр, Швецию и Ирландию (более 50 %), аутсайдерами — Хорватию, Италию, Румынию и Мальту (менее 30 %); расходы на НИОКР превысили целевой общеевропейский показатель только в Швеции, Австрии и Дании, приближаются к этому показателю Германия и Финляндия, безнадежно отстают Румыния, Кипр, Болгария, Греция, Мальта и Латвия (см. табл. 10.1).

Для решения перечисленных и других животрепещущих социально-экономических проблем властями Евросоюза осуществляются ключевые

---

<sup>90</sup> Communication from the Commission Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 03.03.2010 COM (2010) 2020 final.

Таблица 10.1

## Результаты выполнения целей стратегии «Европа 2020»

	Уровень занятости, % от населения 20-64 года, 2016 г. (цель)	Оставившие обучение, % от населения 18–24 года, 2016 г. (цель)	Получившие третичное образование, % от населения 30–34 года 2016 г. (цель)	Население у национальной черты бедности, млн чел., 2015 г.	Расходы на НИОКР, % ВВП, 2015 г. (цель)
ЕС	71,1 (75,0)	10,7 (<10,0)	39,1 (>40,0)	86,592	2,03 (3,0)
Бельгия	67,7 (73,2)	8,8 (9,5)	45,6 (47,0)	1,649	2,45 (3,0)
Болгария	67,7 (76,0)	13,8 (11,0)	33,8 (36,0)	1,586	0,96 (1,5)
Чехия	76,7 (75,0)	6,6 (5,5)	32,8 (32,0)	1,006	1,95 (1,0)
Дания	77,4 (80,0)	7,2 (10,0)	47,7 (40,0)	0,686	3,03 (3,0)
Германия	78,7 (77,0)	10,2 (10,0)	33,2 (42,0)	13,428	2,87(3,0)
Эстония	76,6 (76,0)	10,9 (9,5)	45,4 (40,0)	0,281	1,5 (3,0)
Ирландия	70,3 (69,0)	6,3 (8,0)	52,9 (60,0)	0,755	1,51 (2,0)
Греция	56,2 (70,0)	6,2 (10,0)	42,7 (32,0)	2,293	0,96 (1,21)
Испания	63,9 (74,0)	19,0 (15,0)	40,1 (44,0)	10,178	1,22 (2,0)
Франция	70,0 (75,0)	8,8 (9,5)	43,6 (50,0)	8,474	2,23 (3,0)
Хорватия	61,4 (62,9)	2,8 (4,0)	29,5 (35,0)	0,837	0,85 (1,4)
Италия	61,6 (67,0)	13,8 (16,0)	26,2 (26,0)	12,130	1,33 (1,53)
Кипр	68,8 (75,0)	7,7 (10,0)	53,4 (46,0)	0,137	0,46 (0,5)
Латвия	73,2 (73,0)	10,0 (10,0)	42,8 (34,0)	0,441	0,63 (1,5)
Литва	75,2 (72,8)	4,8 (9,0)	58,7 (48,7)	0,649	1,04 (1,9)
Люксембург	70,7 (73,0)	5,5 (10,0)	54,6 (66,0)	0,079	1,33 (2,3)
Венгрия	71,5 (75,0)	12,4 (10,0)	33,0 (34,0)	1,448	1,38 (1,8)
Мальта	69,6 (70,0)	19,6 (10,0)	29,8 (33,0)	0,069	0,77 (2,0)
Нидерланды	77,1 (80,0)	8,0 (8,0)	45,7 (40,0)	1,945	2,01 (2,5)
Австрия	74,8 (77,0)	6,9 (9,5)	40,1 (38,0)	1,178	3,07 (3,76)
Польша	69,3 (71,0)	5,2 (4,5)	44,6 (45,0)	6,595	1,0 (1,7)
Португалия	70,6 (75,0)	14,0 (10,0)	34,6 (40,0)	2,019	1,28 (2,7)
Румыния	66,3 (70,0)	18,5 (11,3)	25,6 (26,7)	5,056	0,49 (2,0)
Словения	70,1 (75,0)	4,9 (5,0)	44,2 (40,0)	0,287	2,21 (3,0)
Словакия	69,8 (72,0)	7,4 (6,0)	31,5 (40,0)	0,643	1,18 (1,2)
Финляндия	73,4 (78,0)	7,9 (8,0)	46,1 (42,0)	0,668	2,9 (4,0)
Швеция	81,2 (80,0)	7,4 (7,0)	51,0 (45,0)	1,413	3,26 (4,0)
Великобритания	77,6 (:)	11,2 (:)	48,1 (:)	10,663	1,7 (:)

Источник: составлено автором по данным Евростата [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main>; <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables> (Дата обращения: 01.06.2017).

(:) – нет обязательств.

инициативы, способствующие достижению целей Стратегии: Инновационный союз, Цифровая повестка дня, Ресурсоэффективная Европа, Промышленная политика для эпохи глобализации, Повестка дня для новых навыков и Европейская платформа против бедности.

## Бедность, неравенство и социальная исключенность

Бедность — это положение, характеризующееся отсутствием или недостаточностью насущных ресурсов и возможностей социальной интеграции, в первую очередь ограниченный доступ к рынкам труда и образовательных услуг. Бедность носит многофакторный характер и является, прежде всего, результатом нестабильности, неоднородности и дифференцированности оплачиваемой занятости значительной части рабочей силы<sup>91</sup>. В соответствии с Договором о функционировании Европейского союза государства-члены и ЕС совместно работают над задачей сокращения бедности и маргинализации европейцев, повышением уровня и качества жизни, развитием человеческого потенциала. Комиссия содействует сотрудничеству стран, оказывает информационно-аналитическую поддержку, осуществляет исследования, разрабатывает общие инициативы, ориентиры и индикаторы, совместно с Экономическим и социальным комитетом проводит необходимые консультации и дает заключения<sup>92</sup>.

Для мониторинга прогресса в борьбе с бедностью и социальной изоляцией Совет министров ЕС по вопросам трудоустройства, общественной политики, здравоохранения и потребительских дел разработал показатель риска бедности и социального исключения (AROPE — At risk of poverty or social exclusion)<sup>93</sup>. Он определяет долю/численность населения, подвергающегося риску бедности, или испытывающего серьезные материальные лишения, или проживающего в домохозяйствах с очень низкой интенсивностью труда. Основные факторы, влияющие на риск бедности и социальной исключенности: неравенство по доходам, бедность работающих, долговременная безработица, социальные расходы государства, демографическая и социально-экономическая структура общества. 17 октября 2016 г. в Международный день борьбы с бедностью Евростат опубликовал данные о бедности и социальной исключенности в ЕС. В 2015 г. 119 млн европейцев, или 23,7 % населения, пребывали в зоне риска бедности и социальной исключенности, то есть относились по крайней мере к одной из трех категорий: бедные по доходам (после выплаты социальных трансфертов); материально неимущие; живущие в семьях с очень низкой интенсивностью работы. 17,3 % жителей Союза

<sup>91</sup> *Говорова Н. В.* Бедность в европейских странах с переходной экономикой // Современная Европа. 2001. № 2. С. 96–103.

<sup>92</sup> Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 151, 156. Official Journal of the European Union. 30.03.2010. P. 83.

<sup>93</sup> United Nations Economic Commission for Europe. Conference of European Statisticians. The measurement of poverty and social inclusion in the EU: achievements and further improvements // Working paper 25. 25 November 2013.

(от 9,7% в Чехии до 25,4% в Румынии) принадлежали к первой категории, 8,1% (от 0,7% в Швеции до 34,2% в Болгарии) — ко второй и 10,5% (от 5,7% в Люксембурге до 16,8% в Греции) — к третьей категории бедности. С 2008 по 2015 г. ситуация по этому показателю ухудшилась в 15 странах ЕС. В целом наиболее подвержено риску бедности и социальной исключенности население в Румынии, Болгарии и Греции (35,7–41,3%), наименее — жители Чехии, Швеции, Нидерландов, Финляндии, Дании и Франции (14,0–17,7%)<sup>94</sup>.

Снижение числа лиц данной категории на 20 млн человек по отношению к 2008 г. — одна из центральных задач стратегии «Европа 2020». В соответствии с ней Комиссия претворяет в жизнь комплексный подход к решению проблемы бедности: расширение занятости на основе создания новых рабочих мест наряду с адекватным денежным пособием и качественным социальным обеспечением. В декабре 2010 г. была принята Европейская платформа против бедности и социальной исключенности, в рамках которой Комиссия мобилизует усилия во всех сферах политики для достижения задач, поставленных стратегией «Европа 2020» в этой области.

В предшествующий началу реализации Стратегии период бедность была острой проблемой для европейского общества: около четверти населения ЕС жило за чертой бедности. 2010 г. был объявлен Европейским годом борьбы с бедностью и социальной эксклюзией. Инициатива была нацелена на мобилизацию совместных усилий граждан, чиновников и социальных партнеров для борьбы с нищетой, социальной изоляцией, от которой страдали (и продолжают страдать) наиболее уязвимые слои населения — молодежь, престарелые, неквалифицированные работники, дети из неполных семей, мигранты. Проблемы с занятостью населения, обострившиеся в период кризиса, транслируются в рост бедности и неравенства. Десятая часть работающих, главным образом с низким уровнем квалификации и временно занятых, относится к категории бедных.

В ЕС свыше 9,6 млн человек не имеют работы больше года, существенная часть из них — более двух лет (2016 г.); 6,2 млн молодых людей (15–24 года) пребывают вне занятости, образования или обучения (2015 г). Таким образом, на нынешний момент бедность и неравенство усилились — в марте 2017 г. в ЕС насчитывалось почти 20 млн безработных (около 4 млн — молодежь 25 лет<sup>95</sup>), почти 119 млн европейцев — в зоне риска бедности и отчужде-

---

<sup>94</sup> Здесь и далее по тексту, если не указано иного источника, данные приводятся с официального сайта статистической службы Европейского союза. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/news/> (Дата обращения: 23.04.2016).

<sup>95</sup> Eurostat. News release. 02.05.2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/news/> (Дата обращения: 11.06.2017).

Таблица 10.2

**Движение к целям стратегии «Европа 2020» в области бедности, ЕС-28**

Индикатор, млн чел.	2008*	2012	2013	2014	2015	Цель
Бедность и социальная исключенность	115,9	123,6	122,7	121,9	118,8	96,6
Население за чертой бедности	80,9	84,0	83,3	85,9	86,6	:
Наиболее нуждающиеся	41,5	49,5	48,0	44,4	40,3	
Проживающие в домохозяйствах с крайне низкой интенсивностью труда	34,6	39,7	41,0	42,0	39,6	

\* ЕС-27

Источник: Евростат.

ния. Европейский союз скорее отдалился от цели стратегии «Европа 2020» в области борьбы с бедностью, нежели приблизился к ней (см. табл. 10.2).

В 2015 г. число лиц, подвергавшихся риску бедности и социальной исключенности в целом по ЕС-28 выросло на 1,593 млн по сравнению с 2008 г., уменьшившись только в 13 странах: Болгарии, Чехии, Германии, Франции, Хорватии, Латвии, Литве, Венгрии, Австрии, Польше, Румынии, Словакии и Финляндии. Минимальные уровни бедности наблюдались в странах с высокой долей социальных расходов — Финляндии, Швеции, Австрии, Нидерландах, Франции, Германии, Дании, Бельгии и стабильными темпами экономического роста — Словакии, Словении, Люксембурге. Чехия, лидирующая по показателю AROPE, — своеобразное исключение из этого правила. Наиболее справедливое распределение доходов в государствах Северной Европы, Чехии, Словакии, Словении, иная обстановка в прибалтийских государствах, Болгарии, Румынии, Португалии, Греции и Испании (см. табл. 10.3).

Основная причина социальной исключенности — вытеснение из рынка труда; бедность имеет прямое отношение к застойной безработице. Европейская комиссия рекомендует государствам-членам поощрять долгосрочных безработных к своевременной регистрации, находить индивидуальный подход и предлагать конкретный план по возврату в трудовую сферу каждому не имеющему работы больше года (до истечения полутора лет), обмениваться наиболее успешным опытом, а также призывает к активному сотрудничеству работодателей и государственные органы. Поскольку бедность — это чаще всего результат неэффективной политики в сфере занятости и профессионального обучения, создание рабочих мест рассматривается Комиссией как один из главных стратегических вопросов. Рынки труда стран ЕС серьезно пострадали из-за кризиса, однако сокращение занятости не было столь значительным, как сокращение деловой активности, в силу разумного применения таких мер, как сокращенный рабочий день или неделя.

Таблица 10.3

**Бедность и неравенство в ЕС, %, 2015 г.**

	AROPE	В том числе:			Неравенство, коэффициент Джини
		население у национальной черты бедности	наиболее нуждающиеся	домохозяйства с крайне низкой интенсивностью труда	
ЕС-28	23,7	17,3	8,1	10,6	31,0
ЕС-19	23,1	17,2	6,9	11,2	30,8
Бельгия	21,1	14,9	5,8	14,9	26,2
Болгария	41,3	22,0	34,2	11,6	37,0
Чехия	14,0	9,7	5,6	6,8	25,0
Дания	17,7	12,2	3,7	11,6	27,4
Германия	20,0	16,7	4,4	9,8	30,1
Эстония	24,2	21,6	4,5	6,6	34,8
Ирландия	26,0	16,3	7,5	19,2	29,8
Греция	35,7	21,4	22,2	16,8	34,2
Испания	28,6	22,1	6,4	15,4	34,6
Франция	17,7	13,6	4,5	8,6	29,2
Хорватия	29,1	20,0	13,7	14,4	30,6
Италия	28,7	19,9	11,5	11,7	32,4
Кипр	28,9	16,2	15,4	10,9	33,6
Латвия	30,9	22,5	16,4	7,8	35,4
Литва	29,3	22,2	13,9	9,2	37,9
Люксембург	18,5	15,3	2,0	5,7	28,5
Венгрия	28,2	14,9	19,4	9,4	28,2
Мальта	22,4	16,3	8,1	9,2	28,1
Нидерланды	16,4	11,6	2,6	10,2	26,7
Австрия	18,3	13,9	3,6	8,2	27,2
Польша	23,4	17,6	8,1	6,9	30,6
Португалия	26,6	19,5	9,6	10,9	34,0
Румыния	37,4	25,4	22,7	7,9	37,4
Словения	19,2	14,3	5,8	7,4	24,5
Словакия	18,4	12,3	9,0	7,1	23,7
Финляндия	16,8	12,4	2,2	10,8	25,2
Швеция	16,0	14,5	0,7	5,8	25,2
Великобритания	23,5	16,7	6,1	11,9	32,4

Источник: Евростат.

Власти ЕС предпринимают попытки найти действенные методы обеспечения равноправия на рынке труда, доступа к кредитному финансированию, равным возможностям в сфере образования и здравоохранения, чтобы помочь людям повысить уровень и качество жизни. Один из инструментов — Европейский фонд адаптации к глобализационным вызовам



(European Globalisation Adjustment Fund). Средства Фонда (до 150 млн евро ежегодно) предназначены для профессионального обучения и переквалификации, консультаций по поиску нового места работы, поощрения предпринимательства. С момента основания в 2007 г. Фонд получил порядка 150 заявок и оказал помощь около 140 тыс. работников и 3 тыс. молодых людей вне занятости, образования или обучения (NEET) на общую сумму почти 600 млн евро. Проект по микрофинансированию (до 25 тыс. евро), действующий с 2010 г., предназначен для микропредприятий и безработных, не имеющих доступа к традиционным банковским услугам. Европейский фонд помощи наиболее нуждающимся людям (Fund for European Aid to the Most Deprived) с 2014 г. поддерживает программы государств-членов по помощи наиболее социально незащищенным группам населения, в том числе детям. Значительное содействие (пятая часть всех средств) социальному включению и изживанию бедности, уменьшению числа социальных аутсайдеров оказывает Европейский социальный фонд — основной донор по вложениям в человеческий капитал.

Все государства ЕС, кроме Болгарии, относятся к странам с очень высоким уровнем человеческого развития. Дания, Нидерланды, Германия и Ирландия входят в десятку мировых лидеров по индексу человеческого развития (ИЧР), рассчитываемому на основе данных об уровне доходов, продолжительности жизни и образования населения. В конце первой декады нашего века возросла потребность в новых измерительных агрегатах, уточняющих ИЧР с учетом неравенства. Для этого специалисты Программы развития ООН разработали улучшенный инструмент анализа: ИЧР, скорректированный с учетом неравенства, выявляющий потери в развитии человека по причине диспаритета в сфере здравоохранения, образования и доходов.

Индекс развития человеческого потенциала во всех странах ЕС с поправкой на неравенство — ниже; суммарное падение составляет от 5,4 % в Чехии до более чем 12 % в Италии, Румынии и Греции. Происходит это главным образом вследствие уменьшения субиндекса дохода, в Италии, Испании, Греции, Португалии, Латвии, к примеру, более чем на 20%<sup>96</sup>. Свою лепту в снижение ИЧР вносит и гендерное неравенство, среди компонентов которого участие в рабочей силе, получение образования, репродуктивное здоровье. На сегодняшний день в среднем по ЕС ситуация отличается большими гендерными разрывами в заработной плате — 16 %, в пенсии — 40 %.

---

<sup>96</sup> Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html> (Дата обращения: 21.06.2017).

Обеспечение возможности получения достойной занятости для женщин ведет к сокращению бедности, более сбалансированному экономическому развитию, совершенствованию системы социальной защиты и социального обеспечения<sup>97</sup>.

Расчеты индекса человеческого развития производятся без учета расходов показателей по широким группам населения (коренное население стран ЕС, мобильные граждане ЕС, мигранты) и возрастным категориям. Однако положение различных категорий населения сильно отличается по социально-экономическим параметрам, включая бедность и неравенство.

### **Социальная включенность мигрантов**

Демографические перспективы Евросоюза требуют реализации эффективной миграционной политики<sup>98</sup>, повышения привлекательности для квалифицированных трудящихся из третьих стран. В 2010 г. министрами стран Европейского союза по вопросам интеграции мигрантов была принята Сарагосская декларация (*Zaragoza Declaration*), в рамках которой страны Евросоюза согласовали индикаторы, оценивающие интеграцию мигрантов по четырем направлениям: занятость, образование, социальная включенность и гражданское участие. Единые нормативы интеграции мигрантов используются для мониторинга их социально-экономического положения и результатов интеграционной политики стран. На протяжении 2007–2015 гг. доля мигрантов, находящихся в зоне риска бедности и социального отчуждения, росла и существенно, почти вдвое, превышала показатели коренного населения стран ЕС и мобильных граждан (см. табл. 10.4).

Наибольшая разница в данных AROPE наблюдалась в Швеции, Бельгии, Испании, Люксембурге и Греции; наименьшая — в Чехии, Нидерландах и на Мальте. В наиболее тяжелом положении оказались мигранты старше 55 лет. Во всех широких группах населения женщины более уязвимы с точки зрения бедности, хотя встречаются и ярко выраженные противоположные примеры: в Греции, Франции, Германии, Финляндии и на Кипре женщин-мигранток, страдающих от бедности и социальной исключенности,

---

<sup>97</sup> *Говорова Н. В.* Гендерные аспекты занятости: новые тенденции, старые проблемы // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 6. С. 107–114.

<sup>98</sup> *Потёмкина О. Ю.* Европейская повестка дня по миграции — новый поворот в иммиграционной политике ЕС // Современная Европа. 2015. № 4. С. 28–40.

Таблица 10.4

**Социальная включенность, % от населения, 2015 г., ЕС-28**

Индикаторы	Мигранты	Мобильные граждане ЕС*	Коренное население стран ЕС
Риск бедности или социального отчуждения (20–64 года)	48,4	29,0	23,4
Риск бедности или социального отчуждения (16–29 лет), 2013 г.	49,3	31,8	28,1
Доля населения у черты бедности	37,0	22,4	16,0
Работающие бедные	21,6	13,3	8,4
Средний доход, евро	13 162	18 541	17 131
Наиболее нуждающиеся	17,9	7,0	7,9
Наиболее нуждающиеся (16–29 лет), 2013 г.	18,2	9,9	10,8
Детская бедность	37,4		18,9

\* Граждане одной страны ЕС, временно проживающие в другой.

Источник: Евростат.

значительно меньше, чем мужчин. Схожая ситуация наблюдается только в Чехии, Дании и Португалии среди мобильных граждан ЕС и только в Финляндии среди коренного населения.

Положение молодых мигрантов (16–29 лет) не отличается от ситуации в целом, они подвержены AROPE значительно сильнее мобильных и коренных граждан ЕС, особенно в Бельгии, Греции, Словении и Испании. В Эстонии разрыв минимальный, а на Мальте — максимальный. Ситуация с наиболее нуждающимися демонстрирует схожую картину, их более чем вдвое больше среди мигрантов, включая молодежный сегмент населения. В Греции более половины всех мигрантов относятся к данной категории, в Бельгии, Хорватии, Литве и Португалии — порядка трети.

В период 2005–2015 гг. средний доход мобильных граждан ЕС был выше не только чем у мигрантов, но и у коренных жителей стран ЕС. Разница начала увеличиваться с начала кризиса в 2008 г. и составила к 2015 г. по ЕС-28 более 5 тыс. евро с мигрантами и более 1,4 тыс. с коренным населением, что неудивительно, поскольку мобильные работники, как правило, более мотивированы и квалифицированы. Средний доход мигрантов в Чехии, прибалтийских государствах и Великобритании не сильно отличается от доходов коренных и мобильных жителей Союза, а в Болгарии даже превосходит их. Наибольшая разница наблюдается в Бельгии, Люксембурге, Швеции, Финляндии, Австрии и Дании.

Недостаток необходимых экономических ресурсов напрямую связан с проблемами оплачиваемой занятости. Одна из важных характеристик бедности — доля работающих бедных; среди иностранных работников таковых

почти в 2,5 раза больше, чем среди коренных европейцев. Существенный разрыв наблюдается по доле населения у черты бедности по сравнению с коренным и мобильным населением — более чем вдвое и полтора раза соответственно. Антирекорд по этому показателю поставлен в Бельгии среди мигрантов старше 55 лет (68,9%), большой разрыв в скандинавских странах, Италии, Греции и Испании, а лучше, чем граждане ЕС, в этом отношении себя чувствуют мигранты в Болгарии и Польше.

Из-за финансового кризиса условия жизни детей ухудшились во многих странах Союза, почти треть детей в ЕС живут на грани бедности и социального исключения, пятая часть из них находится в особенно тяжелом положении. Это, прежде всего, дети из неполных либо больших семей, из среды мигрантов или инвалидов. В среднем по ЕС риск бедности для детей 0–17 лет почти вдвое выше среди детей мигрантов; в Испании, Швеции, Греции и Литве он превышает 50%. Относительно низок этот показатель в Нидерландах — 16,8%, наименьшая разница по нему наблюдается на Мальте, в Великобритании, Польше, Венгрии, Эстонии и Латвии. Для улучшения ситуации требуется помочь их семьям обеспечить занятость родителей, улучшить жилищные условия, усовершенствовать инфраструктуру по уходу за детьми младшего возраста.

Роль ЕС состоит в том, чтобы поддерживать усилия национальных правительств, способствовать обмену лучшими методиками, оказывать финансовую поддержку. Инструменты для обеспечения равенства возможностей этнических, социальных и возрастных групп европейского общества в течение всей жизни заложены Комиссией в Социальном инвестиционном пакете 2013 г. (Social Investment Package), включающем рекомендации по борьбе с детской бедностью (Recommendation on Child Poverty), сокращению неравенства в молодом возрасте, увеличению вложения финансовых средств в начальное образование, общие принципы и инструменты по доступу родителей к рынку труда, жилью, социальному обеспечению.

Говоря о проблемах старшего поколения по ЕС в целом, можно утверждать, что пенсии предоставляют большинству людей достаточную защиту от бедности. Пожилые граждане имеют уровень жизни, близкий к работающему населению (средний совокупный чистый доход людей в возрасте 65 лет и выше достигает 93% дохода работоспособного населения). Даже во время кризиса эта категория населения была лучше защищена, чем другие возрастные группы (однако в отдельных государствах-членах наблюдаются риски и отсутствие гарантий финансового благополучия в старости). Благополучие пожилых мигрантов оставляет желать лучшего по сравнению с гражданами Союза, особенно в Бельгии, Испании и Греции, и только Дания подает пример — там пожилых неимущих иностранцев меньше, чем где-либо в ЕС.

Между гражданами Союза и легальными мигрантами имеется диспаритет и по некоторым показателям в области образования. Молодые мигранты более чем вдвое чаще не заканчивают образовательные учреждения или профессиональное обучение, гораздо сильнее рискуют оказаться вне занятости, образования или обучения. Только менее трети мигрантов имеют законченное высшее образование, в то же время среди мигрантов почти 40% малообразованных, что значительно хуже показателей граждан ЕС. Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что ЕС трудно будет достигнуть намеченных к 2020 г. индикаторов в области образования.

Сегодня можно утверждать, что неравенство между различными группами людей — бедными и богатыми, одинокими и семейными, мужчинами и женщинами, молодыми и пожилыми — критический вызов прогрессу в человеческом развитии. Свою миссию в XXI в. ЕС видит в обеспечении безопасности и содействии экономической и социальной солидарности европейцев<sup>99</sup>. Рост бедности, изоляции, неравенства в получении доходов и важнейших социальных благ можно отнести к основным рискам, порождаемым интеграцией мирового масштаба, играющим все возрастающую роль в системе вызовов безопасности нынешнего столетия. Борьба с бедностью — не только моральный долг общества, но и экономическая необходимость. В современной Европе миллионы граждан испытывают нищету и лишения, и именно такие люди более всего пострадали в результате экономического кризиса. В фокусе борьбы ЕС с бедностью и социальной исключенностью — интеграция долговременных безработных, улучшение доступа молодых людей к занятости и профессиональному обучению, устойчивое включение мигрантов в рынок труда. Европейское общество нуждается в активной политике в трудовой и образовательной сферах с учетом движения к низкоуглеродной, ресурсоэффективной экономике, структурных трансформаций, технологических изменений и инноваций, модификации промышленного и потребительского спроса<sup>100</sup>. Высокий уровень и качество занятости населения обеспечивают стабильность индивидуальных доходов, рост совокупных ресурсов общества для производства максимального количества общественных благ и их справедливого распределения.

<sup>99</sup> *Fontaine P.* Europe in 12 lessons / European Commission. Brussels. 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://bookshop.europa.eu/en/europe-in-12-lessons-pbNA0213714/?CatalogCategoryID=tgUKABst4kkAAAEjJ5EY4e5L> (Дата обращения: 10.05.2017).

<sup>100</sup> *Говорова Н. В.* Бедность и неравенство в ЕС // Современная Европа. 2016. № 3. С. 104–113.

## Страновые, региональные и секторальные различия

Неравномерность социально-экономического развития оказывает огромное влияние на составляющие AROPE. В ЕС растет неравенство между югом и севером, кроме уровня бедности, еще по четырем ключевым индикаторам: безработица, безработица среди молодежи, число молодых людей вне занятости, образования или обучения, совокупные доходы. Во многих странах кризис усилил существующую поляризацию заработной платы и сегментацию рынка труда. Статистические данные подтверждают это: в 14 странах показатель AROPE превышает средний по ЕС, достигая более 40 % в Болгарии и Румынии, эти страны являются аутсайдерами и по обеспечению материального равенства (см. табл. 10.3).

Значительные проблемы на общеевропейском рынке труда обусловлены существенными различиями ситуации в трудовой сфере. Во многих странах кризис усилил существующую поляризацию заработной платы и сегментацию рынка труда на фоне большого разброса уровня занятости и качества рабочих мест. Наиболее угрожающей тенденцией является рост долговременной безработицы в странах с высоким ее уровнем. Обстановка с безработицей постепенно улучшается на фоне экономического роста, тем не менее долговременная безработица затрагивает почти 5 % рабочей силы. Самая тяжелая ситуация сложилась в Греции, Испании, Хорватии, Словакии, Португалии, Италии и на Кипре. При этом занятость увеличилась почти повсеместно, включая Грецию и Испанию, и в промышленности, и в сфере обслуживания, и в большинстве случаев за счет заключения полноценных трудовых контрактов.

Ситуация в регионах Союза выглядит следующим образом: уровень безработицы различается почти в 15 раз, от 2,1 % в Нижней Баварии (Германия) до 31,3 % в Западной Македонии (Греция). Низкая (менее 3 %) безработица была зарегистрирована в 2016 г. также в трех регионах ФРГ (Верхняя Бавария, Тюринген, Средняя и Нижняя Франкония) и в чешской Праге; наиболее высокая (27,1–31,3 %) — в трех областях Испании (Мелилья, Эстремадура и Андалузия) и в Майотте — заморском регионе Франции. Среди 275 регионов Евросоюза 60 имеют уровень безработицы вдвое и более ниже, чем в среднем по ЕС (8,6 %). Это 24 региона в Германии, 18 в Великобритании, шесть в Чехии, по три в Венгрии и Австрии, по два в Бельгии и Румынии и по одному в Италии и Нидерландах. В 32 регионах зафиксирован показатель выше 17,2 %, то есть вдвое выше среднего: 12 в Греции, 10 в Испании, по пять в Италии и Франции (все заморские территории). Молодежная безработица варьирует от 4,3 % в немецкой Швабии до более 70 % в испанском Сеуте при среднем показателе 18,7 % для лиц 15–24 лет. Антирекорд по долговременной безработице держат французская Майотта

(80,9%), пять греческих регионов: Центральная Греция (77,6%), Ипейрос (77,3%), Восточная Македония (75,8%), Пелопоннес и Западная Греция (75,5%) и северо-западный регион Болгарии (76,5%) на фоне среднеевропейских 46,6%. Лидерами выступают три шведских региона (14,1–15,4%). В 2016 г., по сравнению с 2015 г., уровень безработицы снизился в более 80% регионов Европейского союза, причем в большинстве из них зафиксировано снижение на 0,5 и более процентов<sup>101</sup>.

В июле 2014 г. Комиссия в рамках Пакета мер по обеспечению занятости (Employment Package) приняла документ, обрисовывающий в общих чертах возможности и проблемы перехода к экологически ориентированной экономике с точки зрения занятости (The Green Employment Initiative Communication). В свою очередь, стратегия «Европа 2020» определяет движение к низкоуглеродной, ресурсоэффективной экономике как одну из возможностей достижения устойчивого и конкурентоспособного роста. Эта модель базируется на структурных трансформациях, технологических изменениях и инновациях, модификации промышленного и потребительского спроса. В связи с этим возникает необходимость создания стратегических условий для координирования профессионального обучения и политики на рынке труда. Переход к экологически ориентированной экономике способен дать большое количество новых рабочих мест при условии продвижения диалога между представителями работодателей и профсоюзов, изменения налогообложения, поддержки «зеленых» государственных закупок, предпринимательства и социальных предприятий.

Пока же на европейском рынке труда спрос часто не соответствует предложению, особенно в высокотехнологичных секторах экономики. Нехватка квалифицированных работников уже дает о себе знать, а в период посткризисного подъема все сильнее будет ощущаться в таких областях, как информационно-коммуникационные технологии, здравоохранение, экологический туризм, безопасный транспорт и пр. Среди основных причин наблюдаемой диспропорции — растущая международная конкуренция, несоответствие образовательной политики потребностям современного рынка труда, страновые различия в качестве обучения и отсутствие единых стандартов в образовательных процессах всех уровней.

Здравоохранение — один из крупных секторов европейской экономики, занятость в котором продолжала расти даже во время экономического кризиса. В 2012 г. почти 1 млн человек был нанят на работу в здравоохранении,

---

<sup>101</sup> Eurostat. News release. 27.04.2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8008016/1-27042017-AP-EN.pdf/6617d81f-e62f-4063-9393-a74703badad4> (Дата обращения: 13.06.2017).

что обусловлено общим старением населения, развитием новых технологий лечения, смещением акцента с лечения на профилактику заболеваний. При этом происходит старение рабочей силы в секторе, особенно в Болгарии и странах Балтии. До 2020 г. в секторе предполагается создать 7 млн рабочих мест, абсолютное большинство из которых (более 5 млн) потребует высокой квалификации работников, и только 200 тыс. вакансий планируется заполнить работниками с низкой квалификацией<sup>102</sup>. Сфера социального обслуживания, характеризующаяся более квалифицированными трудовыми ресурсами по сравнению с европейской экономикой в целом, но при этом отличающаяся тяжелыми условиями труда, высокой долей частичной занятости и гендерным разрывом в оплате труда, также генерирует большое количество новых рабочих мест<sup>103</sup>.

Изменения, связанные с НТП, прорывными технологиями в области медицины и биологии, продвижением «зеленой» экономики, с одной стороны, способствуют созданию новых высококачественных рабочих мест, с другой — снижают востребованность некоторых навыков и профессий, делают заработную плату более поляризованной. Для нивелирования негативных эффектов национальным правительствам не всегда удается проводить превентивную политику обучения в течение всей жизни, поддерживать социальный диалог, активизировать инновации в социальной политике и политике занятости<sup>104</sup>.

Прямое финансирование по Программе занятости и социальных инноваций ЕС достигает 920 млн евро на период 2014–2020 гг. В рамках проекта объединены ресурсы и возможности Программы занятости и социальной солидарности, европейской сети служб занятости EURES и проекта по микрофинансированию, запущенного Комиссией в 2010 г. Одно из направлений реализации рамочной программы ЕС по научным исследованиям и инновациям «Горизонт 2020» с бюджетом 80 млрд евро на 2014–2020 гг. и самое масштабное по объему финансирования — Социальные вызовы (31,7 млрд евро)<sup>105</sup> — также нацелено на решение социальных проблем в ответ на вызовы

---

<sup>102</sup> Q & A on the new Employment package: Towards a job-rich recovery. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-252\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-252_en.htm) (Дата обращения: 01.07.2017).

<sup>103</sup> Employment: European Vacancy Monitor highlights growing job opportunities in healthcare sector. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-821\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-821_en.htm) (Дата обращения: 01.07.2017).

<sup>104</sup> *Говорова Н. В.* Занятость в эпоху глобализации // ДИЕ РАН № 122. М.: Огни, 2003. 58 с.

<sup>105</sup> Horizon 2020 The EU Framework Programme for Research and Innovation. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/> (Дата обращения: 03.07.2017).



современности, обозначенные стратегией «Европа 2020». В рамках Программы поддерживаются инновации в сфере здравоохранения, демографии, качества жизни, пищевой безопасности, устойчивого развития агросектора, экологически чистых и эффективных энергетики и транспорта.

В июне 2015 г., в соответствии с Программой занятости и социальных инноваций, Европейская комиссия и Европейский инвестиционный фонд подписали соглашение о мобилизации 500 млн евро для социальных и микропредпринимателей. Проект нацелен на людей, которые хотят начать или дальше развить свое собственное социальное или микропредприятие, но испытывают затруднения в доступе к финансам. Ключевая миссия Европейского инвестиционного фонда состоит в поддержке микро-, малых и средних компаний Европы, обеспечивая им доступ к финансовым средствам. В этой роли Фонд, ведущий европейский микрофинансовый гарант (до 25 тыс. евро) по масштабу и объему своих инвестиций, особенно в высокотехнологичном сегменте, способствует целям ЕС по поддержке инноваций, научных исследований, предпринимательства, роста и занятости в этом сегменте рынка<sup>106</sup>.

Как отмечают эксперты, сегодня очевидна необходимость усилий по социально-экономическому сближению государств-членов, чему может способствовать углубление экономического и валютного союза и политики сплочения. Для улучшения ситуации национальным правительствам рекомендуется расставлять приоритеты в отношении социальных инвестиций, эффективнее использовать финансовые средства ЕС, особенно от Европейского социального фонда, вкладывать инвестиции в проекты для младшего поколения, наиболее уязвимых слоев общества, в различные социальные инновации, особенно в рамках программ увеличения занятости молодежи<sup>107</sup>, которая больше всего страдает в кризисные времена.

## Молодежные стратегии

Европа рассматривает молодежные проблемы в качестве основы своей стратегической повестки дня в течение второго десятилетия XXI в. Молодежная безработица очень высока, даже среди выпускников высших учебных заведений; ее уровень вдвое выше средней по ЕС и сильно варьируется по странам.

<sup>106</sup> European Commission and European Investment Fund mobilise 500 million for social and micro entrepreneurs. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5248\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5248_en.htm) (Дата обращения: 15.05.2017).

<sup>107</sup> EU Employment and Social Situation. Quarterly Review March 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2054&furtherNews=yes> (Дата обращения: 01.07.2017).

Практически каждый пятый молодой человек в ЕС в целом и каждый второй в Греции и Испании не может найти работу. Издержки общества от молодежной безработицы составляют порядка 150 млрд евро в год, или 1,2% ВВП ЕС; Болгария, Кипр, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия и Польша теряют более 2% ВВП<sup>108</sup>. Подобная ситуация подрывает экономическую стабильность европейского валютного союза, социальное сплочение и перспективы целого поколения — 15,8% молодых европейцев (15–24 года) находятся вне занятости, образования или обучения<sup>109</sup>.

Высокие показатели безработицы среди лиц до 25 лет говорят о недостатках системы профессионального образования, таких как отсутствие единых стандартов качества и баланса между профессиональными навыками и общими знаниями, а также недостаточное участие социальных партнеров в разработке и организации ученичества. Комиссия предлагает рассматривать финансирование занятости и обучения молодежи как инвестиции в развитие человеческого капитала и обеспечение оптимального функционирования и гибкости рынка труда. В рамках европейской программы борьбы с молодежной безработицей предусмотрены меры (основанные на опыте Финляндии и Австрии) по обеспечению молодых людей работой или возможностью переобучения в течение четырех месяцев после окончания учебного заведения, а также дополнительное финансирование (6,4 млрд евро в период 2014–2020 гг.) для регионов с молодежной безработицей выше 25%. Молодежные гарантии относятся ко всем молодым людям, а не только к тем, кто зарегистрирован в службах по трудоустройству. В 2015 г. Комиссия увеличила предварительное финансирование проектов, оказывающих поддержку молодым людям (поиск рабочих мест, продолжение образования, создание новых рабочих мест, ученичество, стажировки); положительные результаты уже продемонстрировали Бельгия и Испания.

И все же в большинстве случаев продвижение по службе молодых специалистов проходит медленно, первые рабочие места или стажировки даже после получения высшего профессионального образования редко становятся стартовыми площадками для устойчивой занятости. В ответ на это Европейский альянс по продвижению ученичества<sup>110</sup> объявил о предоставлении

---

<sup>108</sup> EU Youth Guarantee: Questions and Answers. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4102\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4102_en.htm) (Дата обращения: 02.07.2017).

<sup>109</sup> Eurostat regional yearbook 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7604195/KS-NA-16-001-EN-N.pdf/76c007e9-6c1d-435a-97f8-e5ea700aa149> (Дата обращения: 01.07.2017).

<sup>110</sup> Учрежден 2 июля 2013 г. на мероприятии по распространению передового опыта в области передачи знаний и навыков в городе Лейпциг, Германия.

140 тыс. мест для стажировок в более чем 40 компаниях, присоединившихся к этой инициативе Еврокомиссии. В странах, где ученичество и стажировки получили широкое распространение (Австрия, Германия и Дания, Нидерланды, Франция и Словения), молодые люди легче интегрируются в рынок труда, и обстановка с молодежной безработицей не так остра. Ситуация со стажировками требует корректировок и совместных усилий со стороны ЕС и отдельных государств по обязательному включению их в учебные планы, увеличению предложения на малых и средних предприятиях, повышению прозрачности процесса рекрутинга для стажировок, финансовой поддержки стажеров, особенно из наиболее уязвимых слоев населения.

Альянс объединяет государственные органы, фирмы, торговые палаты, поставщиков профессионального образования и обучения, службы по трудоустройству, некоммерческие организации, мозговые центры и научно-исследовательские институты в 26 странах ЕС, а также участников европейской зоны свободной торговли (Норвегия и Швейцария) и стран-кандидатов (Албания, Черногория и Турция). Деятельность Альянса поддерживается Европейским социальным фондом и программой ЕС Эразмус+, предназначенной не только для образования, обучения и расширения возможностей для молодежи, но и для обмена передовым опытом, развития инновационных идей и мобильности<sup>111</sup>.

Географическая мобильность работников<sup>112</sup> — фундаментальный принцип Единого рынка, одно из ключевых его измерений в условиях увеличивающегося несоответствия между спросом и предложением на труд, рассматривается как средство снижения уровня безработицы. Для большинства стран ЕС открытие рынков труда не оказало значительного влияния на местные уровни безработицы, заработной платы, риск «утечки умов». Трудовая мобильность выгодна всем участникам процесса: отдельным гражданам, государствам-донорам и реципиентам, ЕС в целом. Германия, например, испытывает нехватку рабочей силы во многих секторах экономики, что является привлекательным для работников из Испании, Италии и других государств-членов с высоким уровнем безработицы, особенно среди молодежи.

Некоторая часть (3%) европейской рабочей силы живет и работает в другой стране ЕС, кроме того, более миллиона человек живут в одной,

<sup>111</sup> European Alliance for Apprenticeships: companies and organisations commit to making 140 000 apprenticeships available to young people. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5225\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5225_en.htm) (Дата обращения: 17.06.2017).

<sup>112</sup> Означает возможность для граждан одной страны ЕС временно проживать и работать в другой.

а работают в другой стране Союза. Право граждан ЕС работать в другом государстве-члене определено в статье 45 Соглашения о функционировании Европейского союза (TFEU). Постановление (ЕС) № 492/2011 детализирует эти права и определяет области, где дискриминация на основании национальности запрещена (доступ к занятости, обучению, образованию для детей, условия труда, социальные и налоговые преимущества, членство в профсоюзах, жилье). Европейские работодатели далеко не всегда согласовывают свои действия в области найма рабочей силы с соответствующим законодательством Союза. Это касается различных требований к навыкам и квалификации, условий найма и труда, доступа к социальным пособиям. Еврокомиссия работает в направлении преодоления препятствий и оказывает помощь работникам в борьбе с дискриминацией по национальному признаку, обязывая власти создавать национальные информационные бюро, позволять профсоюзам, некоммерческим и другим организациям начинать административные или судебные процедуры от имени работников в случаях их дискриминации<sup>113</sup>.

С 1 января 2014 г. рынок труда Евросоюза стал целиком и полностью открытым для работников из Болгарии и Румынии, вступивших в ЕС в 2007 г. Более 14 млн европейцев работают вне страны своего постоянного проживания, среди них 3 млн болгар и румын. В мае 2015 г. Комиссия опубликовала отчет о переходных мерах по свободному перемещению для хорватских работников, придя к заключению, что в будущем их потенциальные потоки в другие страны ЕС, вероятно, будут небольшими и не окажут отрицательного действия на местные рынки труда. При этом отмечается, что мобильные граждане Хорватии молоды и относительно хорошо образованы по сравнению с гражданами стран-реципиентов.

В ЕС имеет место примерно 2 млн вакансий, для заполнения которых Комиссия совершенствует работу панъевропейской службы занятости — EURES, а также регулярно информирует граждан о возможностях трудоустройства посредством мониторинга европейских вакансий (The European Vacancy Monitor). Финансово-экономический кризис содействовал мобильности внутри Союза, поток работников из южных стран, наиболее пострадавших от кризиса, увеличился по сравнению с периодом 2004—2008 гг., при этом Германия и некоторые другие страны являются основными центрами притяжения как для мобильных граждан ЕС, так и для внешних трудовых мигрантов.

---

<sup>113</sup> Employment: Commission proposes to improve application of workers' rights to free movement. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-372\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-372_en.htm) (Дата обращения: 17.06.2017).

В результате свободного перемещения рабочей силы отмечаются положительные изменения — увеличение эффективности использования человеческих ресурсов, рост производительности труда и ВВП, в том числе и на душу населения, однако экономический кризис привел к замедлению данных процессов.

\* \* \*

В течение 2015–2016 гг. происходило постепенное восстановление европейской экономики. Экономическая ситуация начала улучшаться еще раньше, в большинстве стран Союза начался рост ВВП, прогресс наблюдается во многих секторах экономики, особенно в сфере обслуживания, и даже в странах с высоким уровнем безработицы, таких как Греция, Испания и Португалия. Рост демонстрируют также все типы занятости, включая временную и неполную. Занятость среди лиц 20–64 лет в 2016 г. превысила показатели как 2015, так и 2008 г. и достигла 71,1%. Уровень доходов домохозяйств продолжает повышаться в силу роста занятости населения, но многие из них, особенно с низкой заработной платой, сталкиваются с трудностями по оплате текущих расходов. Значительные проблемы на общеевропейском рынке труда обусловлены существенными различиями ситуации в этой сфере<sup>114</sup>.

Переход к основанной на энергосбережении и энергоэффективности, использовании возобновляемых энергетических ресурсов экономике окажет значительное влияние на занятость и профессиональное обучение на уровне отраслей промышленности и отдельных предприятий. Экономика будущего потребует новых навыков, и основная проблема состоит в том, как обеспечить обучение и переквалификацию рабочей силы, сохраняя равные возможности для всех. Сделать это нелегко в силу высоких уровней безработицы среди молодежи, а также угрожающих тенденций роста численности молодых людей вне занятости, образования или обучения. Миллионы молодых европейцев не учатся, не получают квалификацию и не работают, в то время как Евросоюз остро нуждается в их талантах, навыках, созидательном потенциале.

Проведенный анализ свидетельствует, прежде всего, о том, что ключевые факторы преодоления последствий экономического кризиса — инвестиции в человеческий капитал и эффективная социальная защита. В странах с менее сегментированными и более открытыми рынками труда, обеспечивающими высококачественные подготовку работников и рабочие

---

<sup>114</sup> Employment and Social Situation: Quarterly review shows a broadening recovery amid widespread challenges. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4763\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4763_en.htm) (Дата обращения: 11.07.2017).

места, адекватными инвестициями в пожизненное обучение, меньше чувствовалось отрицательное воздействие рецессии на занятость и доходы населения, производительность труда. Расходы на социальную защиту составляют порядка трети ВВП Евросоюза; на уровне ЕС один процент ВВП, потраченный на социальные пособия, уменьшает риск бедности на шесть процентов<sup>115</sup>, что отражает эффективность расходов на социальные нужды. Это подтверждает необходимость проведения реформ рынка труда и модернизации социальной защиты.

Инвестиции в человека — ключ к росту и благоденствию. Сжатие европейской экономики генерирует бедность, неравенство и социальную исключенность, ослабляет солидарность на уровне ЕС. Экономическое процветание и демографический баланс в европейском обществе напрямую связаны с улучшением профессиональных и социальных навыков людей, равновесием между семьей и работой, повышением молодежной занятости. Финансирование этих направлений является оптимальными инвестициями в будущее, залогом успеха в глобальной конкуренции и в борьбе с демографическими, социально-экономическими и экологическими вызовами.

## Глава 11. Внешняя торговля Европейского союза

Начало XXI в. стало для Европейского союза периодом ощутимых перемен, своеобразной зоной «турбулентности». Тем не менее, пережив ряд этапов очередных, пятого и шестого по счету, расширений своего численного состава, ЕС остается по-прежнему наиболее крупным интеграционным объединением в современном глобализирующемся хозяйстве.

Согласно официальным данным международных организаций<sup>116</sup>, при том, что удельный вес Евросоюза в населении мира ныне составляет всего

---

<sup>115</sup> Employment and Social Situation Quarterly Review: The number of jobless rises and social concerns persist. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-230\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-230_en.htm) (Дата обращения: 01.06.2017).

<sup>116</sup> Различия в приведенных данных обусловлены особенностями количественных оценок стоимостных объемов производимого ВВП, которые представлены в годовых отчетах Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка (МБРР) и Книги фактов (ЦРУ, США). При этом зачастую стоимостные объемы ВВП ЕС по паритету покупательной способности (ППС) занимают первое (или второе после США) место в мире. См.: [Электронный ресурс]. URL: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html) (Дата обращения 10.08.2017).

около 1/14, на его долю приходится примерно 1/5 производства глобального ВВП, а также около 1/3 стоимостных объемов международной товарной торговли, рассчитываемых с учетом обмена товарами между странами-членами внутри данной группировки<sup>117</sup>.

Гораздо более внушительным является совокупный вклад стран — членов ЕС в международную торговлю услугами. Так, к 2017 г. их удельный вес в мировом экспорте услуг достигал 42,1%, а в импорте — 38,1%<sup>118</sup>. Таким образом, Европейский союз в настоящее время выступает в качестве мирового лидера, контролируя от 1/3 до примерно 2/5 всего стоимостного объема международного обмена товарами и услугами.

Приведенные расчетные данные представляют, однако, только общую характеристику текущих позиций Евросоюза в системе глобального оборота. Вместе с тем более детальное исследование современной внешнеторговой деятельности ЕС позволяет выявить в ней некоторые достаточно актуальные тренды.

## Исходные условия

Прежде всего, стоит обратить внимание на прошедшие за последние годы изменения в количественном составе стран — членов Евросоюза, общая численность которых возросла с 15 до 28<sup>119</sup>. Но если до последнего времени динамика европейской интеграции вела к расширению числа участников данной группировки, то с июня 2016 г. обозначился противоположный тренд, связанный с результатами всеобщего референдума в Великобритании

---

<sup>117</sup> Статистические данные, оценки из разных источников несколько различаются: 33,8–34,7%. См.: World Trade Organization. World Trade Report. 2016. Levelling the trading field for SMEs. Geneva: WTO, 2016. P. 36–37; [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wto.org/>; ИТС. Trade statistics for international business development (Дата обращения 10.08.2017).

<sup>118</sup> Подсчитано автором. Ср.: World Trade Organization. World Trade Report. 2015. Geneva: WTO, 2015. P. 25; Trade Statistics and Outlook. Geneva: WTO, 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wto.org/> (Дата обращения 10.08.2017).

<sup>119</sup> Так, с мая 2004 г. к прежним 15 государствам, входившим в ЕС (так называемым «старым европейцам»), присоединилось еще 10 стран региона, увеличив число участников Евросоюза до 25. С января 2007 г. в его состав влились Болгария и Румыния, количество стран — членов ЕС при этом возросло до 27. Наконец, вступление с 1 июля 2013 г. Хорватии в группировку довело число ее участников до 28 государств (из которых 13 позднее вступивших в ЕС стран рассматриваются как «новые европейцы»).

по поводу продолжения ее членства в ЕС (так называемый «брекзит» стараниями евроскептиков может открыть иные перспективы региональной интеграции).

В связи с этим автором предлагается новый вариант рассмотрения актуальных сдвигов в Европейском союзе в рамках процесса «сужения ЕС»<sup>120</sup>.

При рассмотрении доминировавшей ранее тенденции следует сделать некоторые уточнения.

Постепенное расширение Европейского союза естественным образом способствовало увеличению ряда важных макроэкономических показателей, включая совокупное производство ВВП участниками группировки. Так, согласно имеющимся данным<sup>121</sup>, общий объем валового продукта членов ЕС за отчетный период существенно возрос (до 18,5 трлн долл. к 2016 г.), достигнув своего максимального значения накануне глобального финансово-экономического кризиса 2009 г. (не многим более 19,0 трлн долл.).

Тем не менее темпы экономического роста Евросоюза в начале XXI в. характеризуются заметной неравномерностью. Если в предкризисный период ЕС вполне мог конкурировать по данному показателю со своим основным партнером — США, то после более глубокого «проседания» в ходе кризиса  $-4,3\%$  (против  $-2,8\%$ ), уже в посткризисные годы Евросоюз зачастую уступал Соединенным Штатам, постепенно накапливая отставание (см. табл. 11.1).

Особенно неудачными для Европейского союза можно считать 2012–2013 гг., отмеченные явной стагнацией в хозяйстве его стран-участниц, что нашло отражение в крайне невысоких темпах их экономического роста.

Согласно оценке экспертов Международного валютного фонда (МВФ), имевшие место глобальные кризисные потрясения в финансовой сфере могут оказывать продолжительное влияние на объемы производства<sup>122</sup>. При этом в долговременном плане негативное воздействие на их динамику оказывает также снижение занятости, инвестиций и производительности, хотя в итоге экономический рост постепенно восстанавливается<sup>123</sup>.

Среди наиболее важных факторов, способствующих нарастанию экономической активности в странах с развитой экономикой, в том числе

---

<sup>120</sup> См.: International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2017. № 3. С. 134–136.

<sup>121</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.tradingeconomics.com/european-union/gdp>.

<sup>122</sup> Здесь и далее см.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/external/Pubs/ft/weo/2015> (Дата обращения 10.08.2017).

<sup>123</sup> Здесь и далее см.: Гладков И. С. Европейский союз в системе современной международной торговли // Современная Европа. 2016. № 1. С. 85–94.



Таблица 11.1

Динамика производства валового продукта в странах и регионах мира, ежегодные изменения, в 1991–2022 гг. (%)

	1991– 2000 <sup>1</sup>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>2</sup>	2022 <sup>2</sup>
Мир, в целом	3,1	2,3	2,9	3,6	4,9	4,6	5,2	5,7	3,1	0,0	5,4	4,2	3,5	3,4	3,5	3,4	3,1	3,5	3,8
Развитые страны	2,8	1,4	1,7	1,9	3,1	2,6	3,0	2,8	0,2	-3,4	3,1	1,7	1,2	1,3	2,0	2,1	1,7	2,0	1,7
США	3,4	1,1	1,8	2,5	3,5	3,1	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,2	1,7	2,4	2,6	1,6	2,3	1,7
ЕС	2,2	2,1	1,4	1,6	2,6	2,3	3,6	3,3	0,7	-4,3	2,1	1,7	-0,4	0,3	1,7	2,4	2,0	2,0	1,7
Зона евро <sup>3</sup>	...	1,9	0,9	0,8	2,2	1,7	3,3	3,0	0,5	-4,5	2,1	1,5	-0,9	-0,3	1,2	2,0	1,7	1,7	1,5
Япония	1,2	0,2	0,3	1,4	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,4	4,2	-0,1	1,5	2,0	0,3	1,2	1,0	1,2	0,6
Прочие развитые страны <sup>4</sup>	3,5	1,8	3,3	2,6	4,1	3,6	4,0	4,1	1,2	-2,0	4,6	2,9	1,9	2,3	2,9	1,9	2,0	2,2	2,3
Развивающиеся рынки и страны	3,6	3,8	4,8	6,2	7,5	7,3	8,2	8,7	5,8	3,1	7,4	6,3	5,4	5,1	4,7	4,2	4,1	4,5	5,0

<sup>1</sup> В среднем за год.<sup>2</sup> Прогнозные данные.<sup>3</sup> Исключая Литву (до 2015 г.).<sup>4</sup> Развитые экономики, исключая США, страны зоны евро, Японию.

Источники: IMF. World Economic Outlook (WEO): Sustaining the Recovery. October 2009. Wash.: IMF, 2009. P. 169; IMF. World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth. October 2012. Wash.: IMF, 2012. P. 190; IMF. World Economic Outlook: Uneven Growth — Short- and Long-term Factors. April 2015. Wash.: IMF, 2015. P. 170; IMF. World Economic Outlook: Gaining Momentum? April 2017. Wash.: IMF, 2017. P. 198

в Европейском союзе, специалисты МВФ выделяют следующие: мягкие финансовые условия, более нейтральная налогово-бюджетная политика в зоне евро, низкие цены на топливо, а также некоторое улучшение условий на рынке труда.

Пока же на процессы экономического развития в ЕС оказывает влияние ряд факторов, в числе которых следует отметить снижение объемов и проявление различий в условиях кредитования реального сектора в отдельных странах Евросоюза (для обозначения этого предложен термин — «финансовая фрагментация»), повышенные риски и неопределенность<sup>124</sup>. На предстоящие годы прогнозируется вполне вероятное смягчение неблагоприятных условий для экономического роста участников ЕС.

Заметной особенностью современной хозяйственной эволюции стран — членов Европейского союза является довольно высокий уровень подготовки специалистов и работников для различных отраслей, прежде всего в сфере научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), хотя и здесь в силу названных выше причин отмечена стагнация. Согласно официальным данным Евростата, расходы на эту сферу в ЕС, исчисленные как доля в ВВП, сохранялись на уровне около 2,0 % (но в качестве целевых до 2020 г. в Лиссабонской стратегии заявлены 3,0 %)<sup>125</sup>.

Не менее важным фактором экономического развития стран — участниц Евросоюза можно считать также их довольно низкую, хотя и в различной степени, обеспеченность природными ресурсами. Такая заметная «слабость» региональной сырьевой базы обуславливает определенную зависимость государств — членов блока от поставок соответствующей продукции по импорту. Как показывают подсчеты на основе официальных данных, по выявленным в них запасам минерального сырья участники ЕС уступают России примерно в 60 раз, США — около 16 раз, Китаю — в 12–13 раз. Вполне закономерно, что именно эти государства являются основными партнерами Европейского союза в сфере внешней торговли с третьими странами.

---

<sup>124</sup> [Электронный ресурс]. URL: [www.riss.ru/analitika/2314-o-perspektivakh-razvitiya-ekonomiki-evropejskogo-soyuza](http://www.riss.ru/analitika/2314-o-perspektivakh-razvitiya-ekonomiki-evropejskogo-soyuza) (Дата обращения 10.08.2017).

<sup>125</sup> Среди стран — членов Евросоюза лидерами по расходам на НИОКР являются Финляндия (3,87 % ВВП), Швеция (3,42 %), Дания (3,06 %). Средний для ЕС уровень подобных расходов превышают Германия (2,82 %), Австрия (2,76 %), Франция (2,26 %), Словения (2,11 %). Для сравнения: затраты на НИОКР составляли к 2009 г. в Японии 3,45 %, в Республике Корея — 3,36 %, в США — 2,79 %. См.: Science, technology and innovation in Europe. 2012 Edition. Luxembourg: Eurostat. 2012. P. 26.; Smarter, Greener, More Inclusive? — 2016 edition. Indicators to support the Europe 2020 Strategy. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. P. 57–58.

Не менее существенным в тренде замедления и снижения глобального товарооборота оказалось заметное ухудшение конъюнктуры на мировых рынках ряда значимых товарных групп.

Так, согласно оценкам МВФ, в 2012–2016 гг. отмечалось падение цен на нетопливные сырьевые товары, а с 2013 г. — на промышленные изделия и нефть. Наиболее заметные отрицательные показатели были зафиксированы в 2015 г. на рынках нефти (–47,2%), металлов (–23,0%), различных видов продовольствия (–17,1%), сельскохозяйственного сырья (–13,5%). К 2017 г. ценовая динамика здесь несколько улучшилась, но по-прежнему оставалась в зоне отрицательных параметров, поскольку только за 2016 г. снижение цен на нефть составило –15,7%, на сельскохозяйственные сырьевые товары до –5,7%, а на металлы — примерно –5,4%. Однако на рынках промышленной товарной продукции ситуация, напротив, заметно ухудшилась, поскольку падение цен обнаруживало вполне очевидную тенденцию к нарастанию: от –0,4% в 2014 г. до –2,4% в 2015 г. и –5,4% в 2016 г.<sup>126</sup>

Вышеназванные обстоятельства оказывали и продолжают оказывать значительное воздействие на динамические и структурные характеристики внешнеторговых связей Евросоюза, формируя их специфические черты.

Тем не менее в числе факторов риска для поступательного развития экономики стран — членов ЕС ныне отмечаются финансовые неурядицы в связи с необходимостью урегулирования долговой проблемы (Греции и других участников Евросоюза), проблемы с достижением высокого уровня занятости, негативные ожидания в отношении замедления темпов экономического роста в Китае и т. д.

Однако краткосрочные прогнозы МВФ можно считать умеренно оптимистичными. К 2022 г. страны — члены Евросоюза смогут выйти на показатели роста экономики около 1,7%, что вполне соответствует среднему индикатору для экономически развитых государств. Закономерно, что акты расширения Европейского союза в соответствующие годы способствовали заметному повышению экономической и внешнеторговой активности стран — членов ЕС. Сравнительный анализ данных табл. 11.1 и 11.2 позволяет сделать обоснованный вывод о наличии корреляционной связи между указанными процессами.

Однако неоднократно осуществлявшиеся за последнее десятилетие мероприятия по расширению группировки отражаются в статистике внешней торговли Европейского союза не всегда подробно. То есть в сфере

---

<sup>126</sup> Здесь и далее см.: World Economic Outlook (WEO): Gaining Momentum? April 2017. Wash.: IMF, 2017. P. 211–212.

статистического учета внешнеторговых операций Евросоюза за последнее время сложилась своеобразная практика.

Так, в различных официальных изданиях зачастую представлены динамические данные по экспортно-импортным связям группировки (за весь отчетный период, 2001–2016 гг.) в составе либо 15, либо 27, либо 28 участников ЕС. Но это, естественно, не отражает реалий, проявившихся в кратко- и среднесрочной ретроспективе.

Исходя из этого, в данном исследовании предлагается иной, более корректный подход к анализу количественных показателей товарного экспорта/импорта стран — членов Евросоюза, с учетом хронологии роста их численности (см. табл. 11.2 и 11.3).

Приведенные ниже данные включают статистику вывоза/ввоза товаров за 2001–2003 гг. только 15 стран — членов Европейского союза, за 2004–2006 гг. — 25 его участников, за 2007–2012 гг. — 27, за 2013–2016 гг. — уже 28 стран — членов ЕС<sup>127</sup>.

## Экспортные возможности

Прежде всего, официально опубликованные данные и проведенные на их основе подсчеты позволяют выявить более четко тренды, наметившиеся в товарном экспорте ЕС в начале XXI в. (см. табл. 11.2).

Анализ динамики расчетных абсолютных и относительных показателей вывоза товаров странами — членами Евросоюза свидетельствует о некоторых изменениях в позиции группировки как ведущего коллективного поставщика товарной продукции в мире. Существенному ее укреплению послужили этапы увеличения численности членов ЕС в 2004, 2007 и 2013 гг. Евросоюзу при этом удавалось несколько повысить свое долевое участие в глобальном товарном экспорте, особенно ощутимо в 2004 г., поскольку расширение численного состава группировки было весьма значительным.

В целом если объемы товарного вывоза в мире за 2001–2015 гг. возросли почти в 2,67 раза (на фоне существенного падения стоимостных показателей экспорта в 2015–2016 гг.), то в ЕС — только в 2,36 раза. Это обусловило (с учетом активизации экспортной деятельности развивающихся стран, и прежде всего Китая, на глобальных товарных рынках) снижение

---

<sup>127</sup> Здесь и далее см. расчеты, подробные комментарии к динамике экспортно-импортных связей ЕС в статье: *Гладков И. С.* Внешняя торговля Европейского союза: тренды 2001–2014 годов // *Международная экономика*. 2015. № 11–12. С. 37–50.

удельного веса Европейского союза в мировом товарном экспорте с 37,14 % (2001 г.) до 31,38 % (2012 г.). Но затем на протяжении 2013–2016 гг. отмечалось повышение доли ЕС в глобальном товарном вывозе до 33,8 %, несмотря на снижение стоимости экспорта Евросоюза в последние два года.

В табл. 11.2 приведены данные, характеризующие динамику стоимости товарного экспорта ведущих экономик мира, за исключением отдельных стран — членов Европейского союза, остающегося ныне крупнейшим в мире коллективным экспортером товарной продукции.

К 2017 г. третье место в данном рейтинге (и первое в Евросоюзе) сохраняла Германия (1340,8 млрд долл.), пятое (второе) — Нидерланды (569,4 млрд долл.), восьмое (третье) — Франция (488,9 млрд долл.), девятое (четвертое) — Италия (461,5 млрд долл.), десятое (пятое) — Великобритания (415,9 млрд долл.), одиннадцатое (шестое) — Бельгия (398,0 млрд долл.).

В лидирующую группу наиболее крупных стран-экспортеров мира входит также Испания, занимающая 17-ю позицию (седьмую в составе ЕС с показателем 281,8 млрд долл.)<sup>128</sup>.

При этом большинство из этих стран на фоне падения общемировых показателей продемонстрировали положительные или слабо отрицательные темпы роста стоимости товарного вывоза, за исключением Великобритании, поставившей в 2016 г. «антирекорд» в Евросоюзе по объемам сокращения своего экспорта (–50,4 млрд долл., или –10,8 %).

Немаловажно и то, что даже при условии явного доминирования в мировом вывозе товаров «старых» членов ЕС (7 из которых постоянно находятся в числе 20 крупнейших в современном мировом хозяйстве стран-экспортеров товарной продукции), вклад «новых европейцев» в совокупный индикатор Евросоюза по стоимости вывоза товаров оказывался вполне уместным, усиливая общие позиции стран — членов Евросоюза как ведущей интеграционной группировки в глобальном товарном экспорте.

При этом фактически все страны, присоединившиеся к Европейскому союзу в период после 2004 г., особенно Польша, Чехия, Венгрия и Румыния, с немалой выгодой использовали свое новое положение для форсирования товарного вывоза.

По подсчетам на основе статистических данных ООН, возрастание экспортной активности «новых» членов ЕС в начале XXI в. фактически более чем вдвое превышало показатели «старых» участников группировки. Действительно, стоимостные параметры их заграничных поставок за 2001–2016 гг. выросли в 4,7 раза и в 2,0 раза соответственно.

---

<sup>128</sup> Здесь и далее данные и подсчеты автора по: таблица 2; World Economic Outlook, April 2017. Op. cit. P. 198, 211–212; ИТС. Op. cit.

## Динамика товарного экспорта ведущих стран мира, ЕС 2001–2016 гг. (млрд долл., %)

№*	Страны-экспортеры	2001	2011	2012
	<b>Мир, всего</b>	<b>6114,492</b>	<b>18057,459</b>	<b>18091,533</b>
	Темпы роста, %	...	19,95	0,19
	Доля, %	100,0	100,0	100,0
	В том числе:			
	<b>ЕС, всего *</b>	2271,111	5917,848	5676,686
	Темпы роста, %	...	16,80	-4,07
	Доля в мире, %	37,14	32,77	31,38
1.	<b>Китай</b>	266,098	1898,388	2048,782
	Доля в мире, %	4,36	10,43	11,26
2.	<b>США</b>	731,006	1479,730	1545,565
	Доля в мире, %	11,97	8,13	8,49
4.	<b>Япония</b>	403,364	823,184	798,568
	Доля в мире, %	6,61	4,52	4,39
6.	<b>Гонконг (САР, Китай)</b>	191,067	455,573	492,907
	Доля в мире, %	3,13	2,50	2,71
7.	<b>Республика Корея</b>	150,431	555,209	547,854
	Доля в мире, %	2,46	3,05	3,01
11.	<b>Канада</b>	261,059	450,430	454,098
	Доля в мире, %	4,28	2,48	2,50
13.	<b>Мексика</b>	158,386	349,569	370,643
	Доля в мире, %	2,58	1,92	2,04
14.	<b>Сингапур</b>	121,754	409,504	408,393
	Доля в мире, %	1,99	2,25	2,24
16.	<b>Россия</b>	99,868	516,993	524,766
	Доля в мире, %	1,64	2,84	2,88
	<b>Для сравнения:</b>			
	<b>НАФТА (3), экспорт</b>	1150,451	2281,681	2369,674
	Доля в мире, %	18,82	12,64	13,09

\* Данные включают совокупные объемы товарного экспорта, импорта ЕС как внутри группировки, так и вне блока (The EU Intra- and Extra Trade).

Если рассматривать только период 2004–2016 гг., то есть членства «новичков» в Евросоюзе, можно констатировать повышение стоимости товарного экспорта (при значительных различиях в его объемах по стоимости) 13 «новых европейцев» почти в 2,4 раза, а 15 «старых европейцев» — всего в 1,4 раза. При этом доля «новых» стран-членов в совокупном вывозе группировки за этот период повысилась с 8,2 до 13,6%.

Среди государств, сравнительно недавно присоединившихся к ЕС, безусловными лидерами по росту стоимостных показателей экспорта товаров

Таблица 11.2

	2013	2014	2015	2016
	<b>18 552,445</b>	<b>18 659,322</b>	<b>16 304,074</b>	<b>15 849,040</b>
	2,55	0,58	-12,62	-2,80
	100,0	100,0	100,0	100,0
	5999,872	6033,901	5373,2	5355,463
	5,69	0,58	-11,00	-0,33
	32,34	32,34	32,85	33,80
	2209,007	2342,343	2281,856	2118,980
	11,87	12,55	13,99	13,36
	1578,001	1619,743	1503,870	1453,167
	8,48	8,69	9,22	9,16
	715,097	683,846	625,025	644,932
	3,84	3,66	3,83	4,07
	535,187	524,065	498,558	516,588
	2,88	2,81	3,06	3,26
	559,619	573,091	526,901	495,466
	3,01	3,07	3,23	3,12
	456,605	472,866	407,140	388,659
	2,45	2,53	2,50	2,45
	379,961	397,505	380,750	373,883
	2,04	2,13	2,34	2,36
	410,250	409,769	346,807	329,871
	2,21	2,19	2,13	2,08
	527,266	492,145	343,908	285,491
	2,83	2,63	2,11	1,80
	2414,154	2490,115	2291,760	2215,710
	13,01	13,35	14,06	13,98

*Источник:* составлено и подсчитано по: World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum? Wash.: IMF, 2017. P. 198, 211–212; ИТС. Trade statistics for international business development.

стали Словакия (ее вывоз возрос за весь рассматриваемый период в 6,1 раза, а только с момента вступления в Евросоюз — в 2,8 раза), Латвия (5,7 и 2,6), Польша и Литва (для обеих стран обнаружилось схожие результаты, соответственно, 5,5 и 2,7 раза за указанные годы), а также близкая к ним по темпам роста товарного экспорта Румыния.

Сопоставление экспортных показателей крупнейших интеграционных объединений в мире и отдельных ведущих стран в международной товарной торговле также дает существенные и значимые результаты.

Так, сравнительный анализ экспортной активности Европейского союза и Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА, в составе США, Канады, Мексики) весьма убедительно демонстрирует преимущества стран — членов ЕС как экспортеров товарной продукции.

Расчетные данные свидетельствуют о заметном превосходстве ЕС над НАФТА в мировом товарном экспорте как по абсолютным показателям — стоимостным объемам вывоза (в 2001 г. оно составило 1,97 раза, в 2004 г. — 2,76, в 2007 г. — 2,84, в 2014–2016 гг. — 2,42 раза), так и по относительным — долевого участию этих группировок в современной глобальной торговле товарами.

На протяжении рассматриваемого периода отмечалось постепенное снижение удельного веса обоих блоков в мировом товарном экспорте (до 2013–2014 гг.), которое происходило на фоне относительного ослабления позиций группы развитых экономик и, напротив, усиления в системе международного обмена товарами роли государств с формирующимися рынками и развивающихся стран, прежде всего азиатских. Причем падение показателей НАФТА оказалось более существенным. Однако, несмотря на отмечавшееся в последующем некоторое повышение данного показателя обеих группировок, в целом индикатор Евросоюза сократился за весь период на 3,34 процентных пункта, а НАФТА «потеряла» 4,84 процентных пункта.

При этом стоит иметь в виду, что «провальный» для международной товарной торговли 2015 г. (сокращение общих стоимостных ее объемов только за этот год превысило 12,6%) позволил Европейскому союзу и НАФТА несколько укрепить свои пошатнувшиеся ранее позиции. Благодаря продемонстрированной ими большей «устойчивости» к потрясениям в сфере экспорта товарной продукции, Евросоюз нарастил свою долю в глобальном вывозе почти на 0,5 процентного пункта, а НАФТА — на 0,7 процентного пункта. Но на фоне продолжившегося в 2016 г. падения общемировых показателей товарного экспорта ЕС продолжил укрепление своих позиций до 33,8%, а НАФТА, напротив, вновь утратила их, снизившись до 13,98%.

Конечно, пока Великобритания находится еще в составе блока, можно прогнозировать дальнейший рост хотя бы относительных показателей Евросоюза в условиях вероятного оживления глобального товарообмена, но затем ее выход должен быть компенсирован усилиями лидеров (Германии, Нидерландов, Франции, Италии, Бельгии и пр.) и новичков (Польша, Чехия, страны Балтии) ЕС по повышению экспортной активности. Потеря для блока доли Великобритании (2,6% в мировом экспорте в 2016 г.), безусловно, станет ощутимой, но вполне компенсируемой за счет остающихся в составе Евросоюза весьма крупных экспортеров товарной продукции.



Что касается отдельных стран — членов ЕС, то в последнее время их экспортная деятельность развивалась по разным траекториям, обеспечивая соответствующие результаты.

Так, общая динамика товарного вывоза в 2015 г. напоминала «провал» после максимальных в посткризисный период индикаторов 2014 г. После этого 2016 г. оказался для ряда крупнейших экспортеров товарной продукции вполне удачным. Продолжили наращивать, хотя и скромными темпами, свою экспортную экспансию как ряд «старых» участников группировки (Германия, Италия, Бельгия, Испания, Португалия, Люксембург — в пределах 0,7–1,6%), так и некоторые «новые» ее члены (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия, Румыния, Словения (от 1,0 до 5,0%)). При этом лидерами по данному показателю в ЕС оказались среди «старых» стран Ирландия (3,7%), а в числе «новых» — Хорватия (7,0%), Мальта (15,4%).

При довольно существенных различиях в стоимостных объемах товарного вывоза названных стран, можно констатировать, что «старые» члены группировки проявили в целом меньшую активность, чем амбициозные «новички». Тем не менее достигнутого в 2016 г. результата вполне хватило, чтобы Германия (на общем неблагоприятном фоне) смогла повысить свое долевое участие в мировом экспорте с 8,0 до 8,5%, Нидерланды — с 3,4 до 3,6%<sup>129</sup>, Франция — с 3,0 до 3,1%, Италия — с 2,8 до 2,9%, Бельгия — с 2,4 до 2,5%, Испания — с 1,7 до 1,8%<sup>130</sup>.

Для других крупных экспортеров товаров в составе Евросоюза 2015–2016 гг. характеризовались немалыми сложностями. Отмечалось заметное снижение стоимостных объемов поставок за рубеж товарной продукции Великобритании (–10,8%), Финляндии (–3,5%), Греции (–1,8%), Литвы (–1,6%) и менее существенное — некоторых прочих участников группировки. Причем аналогичные показатели всех стран — членов НАФТА оказались в 2016 г. отрицательными (особенно в Канаде, спад на –4,9%).

Среди прочих ведущих глобальных экспортеров в 2016 г. динамика товарного вывоза складывалась по-разному. Наряду с вновь (как и в 2015 г.) «просевшими» по индикаторам объемов своих заграничных поставок Китаем (–2,6

<sup>129</sup> Особая роль Нидерландов во внешнеторговых связях Евросоюза обусловлена во многом их положением в качестве основных «ворот» группировки, так как через их крупные транспортно-торговые (портовые) узлы проходит значительная часть грузов, перевозимых по линии внешней торговли (так называемый «Роттердамский эффект»).

<sup>130</sup> Стоит отметить, что параметры участия в глобальном товарном вывозе прочих стран — членов Евросоюза относительно малы по сравнению со стоимостными объемами товарного вывоза ведущих стран группировки. Здесь и далее данные и подсчеты по: World Economic Outlook, April 2017. Op. cit. P. 198, 211–212; ИТС. Op. cit.

и  $-7,1\%$  соответственно), Республикой Корея ( $-8,1$  и  $-6,0\%$ ) и Сингапуром ( $-15,4$  и  $-4,9\%$ ), положительные темпы роста зарубежных продаж себе обеспечили только Япония ( $-8,6$  и  $3,2\%$ ) и Гонконг (САР Китая,  $-4,9$  и  $3,6\%$ ).

Значительное ухудшение внешней конъюнктуры на мировых рынках наиболее важных для РФ экспортных товаров и введение рядом западных стран, включая ЕС, антироссийских санкций сказалось на динамике ее товарных поставок за рубеж. Именно в период 2014–2016 гг. отмечалось постепенное сокращение стоимостных параметров вывоза Российской Федерации, согласно подсчетам, соответственно на:  $-6,7$ ,  $-30,1$ ,  $-16,9\%$ .

В результате развития подобной негативной динамики в 2014–2016 гг. заметно снизилось в начале XXI в. долевое участие в глобальном обмене товарами таких наиболее крупных экспортеров, как США (с  $12,0$  до  $9,2\%$ ), Германия (с  $9,3$  до  $8,5\%$ ), Япония (с  $6,6$  до  $4,1\%$ ), Франция (с  $4,7$  до  $3,1\%$ ), Италия (с  $4,0$  до  $2,9\%$ ), Бельгия (с  $3,1$  до  $2,5\%$ ). Хотя именно в 2016 г. этим странам удалось добиться перелома данного тренда, повысив свое долевое участие в глобальном товарообмене. Особых успехов в этом достигла Германия, увеличив свой удельный вес за год на  $0,5$  процентного пункта, а также Япония — на  $0,3$  процентного пункта<sup>131</sup>.

Россия, несмотря на неблагоприятные внешние факторы (ухудшение конъюнктуры, введение против нее санкций со стороны ряда западных государств), в основном удерживала свои позиции в сфере мирового экспорта. Ее доля в глобальном товарном вывозе за 2001–2016 гг. возросла с  $1,6$  до  $1,8\%$  (хотя наилучшие показатели — на отметке  $2,9\%$  — были ранее, в 2008 и 2011 гг.).

Таким образом, весьма заметное снижение стоимостных параметров товарного экспорта в 2015–2016 гг. затронуло — пусть и в различной степени — большинство экономик мира, начиная с лидирующей группы крупнейших мировых поставщиков. К ней можно отнести 30 стран, которые обладают в настоящее время наиболее существенными стоимостными объемами вывоза (а часто — и ввоза) товарной продукции.

Согласно подсчетам, эта группа 30 фаворитов в сфере глобального обмена товарами удерживала под контролем от  $78,7\%$  в 2001 г. и  $82,1\%$  в 2014 г. до  $83,2\%$  в 2015 г. и  $84,7\%$  к 2017 г. всего мирового товарного экспорта. То есть, несмотря на падение его общей стоимости, собственные потери в 2015–2016 гг. лидирующая группа смогла не только сохранить, но даже повысить свою роль в глобальных поставках.

---

<sup>131</sup> Китай, напротив, набирал вес в глобальном экспорте в 2001–2015 гг. с  $4,4$  до  $13,8\%$ , но за 2016 г. потерял сразу  $0,4$  процентного пункта, оставаясь пока недосягаемым лидером мирового товарного вывоза.

Состав этой лидирующей группы неоднороден, в нее входят как наиболее развитые экономики мира, так и государства с формирующимися рынками, новые индустриальные и развивающиеся страны. Если в качестве основного критерия рассматривать стоимостные параметры товарного экспорта, то вполне очевидно доминирование в системе международного обмена как Европейского союза в целом, так и его ведущих стран-членов (Германии<sup>132</sup>, Нидерландов, Франции, Италии, Великобритании, Бельгии).

### Сдвиги в сфере импорта

Сфера глобального импорта товарной продукции в начале XXI в. характеризовалась развертыванием аналогичных процессов (см. табл. 11.2).

Отмечалось постоянное (за исключением проблемных 2009, 2012 и 2015 гг.) увеличение абсолютных стоимостных показателей товарных приобретений ЕС по импорту (для НАФТА после периода повышения ввоза по стоимости провальными оказались 2015–2016 гг.).

По своим объемам закупки товаров за рубежом странами — членами Европейского союза возросли за 16 лет в 2,3 раза (а для государств — участников НАФТА увеличение стоимости импорта составило не многим менее 2 раз). Подобные сдвиги происходили в 2001–2016 гг. на фоне общего повышения стоимостных параметров мирового ввоза товарной продукции в 2,5 раза.

Отмеченная динамика товарного импорта обусловила устойчивое снижение удельного веса обеих ведущих интеграционных группировок в стоимости глобального товарного ввоза.

Согласно расчетам на основе официальных статистических данных, в период 2001–2016 гг. доля ЕС в мировом товарном импорте сократилась с 35,5 до 32,6%, то есть примерно на 3,0 процентных пункта (при этом снижение аналогичных показателей НАФТА оказалось более заметным — с 24,8 до 19,0%, или на 5,8 процентных пункта).

Аналогичным же образом происходило уменьшение долевого участия в глобальном ввозе товарной продукции отдельных стран — членов Евросоюза<sup>133</sup>, являющихся ведущими в мире импортерами. Так, удельный

<sup>132</sup> На протяжении 2003–2008 гг. Германия лидировала в мировом хозяйстве по абсолютным масштабам товарного вывоза, конкурируя главным образом с США. Но в период кризиса Германия и США уступили лидерство Китаю, который впоследствии активно наращивал свое превосходство над конкурентами.

<sup>133</sup> Приведенные в табл. 11.3 данные характеризуют динамику товарного импорта ведущих экономик мира, за исключением отдельных стран-членов ЕС, являющегося крупнейшим коллективным импортером товарной продукции в мире.

## Динамика товарного импорта ведущих стран мира, ЕС 2001–2016 гг. (млрд долл., %)

	Страны-импортеры	2001	2011	2012
	<b>Мир, всего</b>	<b>6321,096</b>	<b>18 229,456</b>	<b>18 227,130</b>
	Темпы роста, %	...	19,60	-0,01
	Доля, %	100,0	100,0	100,0
	В том числе:			
	<b>ЕС, всего *</b>	2246,345	6102,500	5722,714
	Темпы роста, %	...	16,65	-6,22
	Доля в мире, %	35,54	33,47	31,40
1.	<b>США</b>	1180,074	2205,556	2274,462
	Доля в мире, %	18,67	12,10	12,48
2.	<b>Китай</b>	243,553	1743,395	1818,199
	Доля в мире, %	3,85	9,56	9,98
5.	<b>Япония</b>	349,300	855,380	885,843
	Доля в мире, %	5,52	4,70	4,87
7.	<b>Гонконг (САР, Китай)</b>	202,009	510,855	553,486
	Доля в мире, %	3,20	2,80	3,04
9.	<b>Республика Корея</b>	141,097	524,405	519,576
	Доля в мире, %	2,23	2,88	2,85
11.	<b>Канада</b>	221,623	450,580	462,366
	Доля в мире, %	3,51	2,47	2,54
12.	<b>Мексика</b>	168,377	350,842	370,751
	Доля в мире, %	2,67	1,92	2,03
16.	<b>Сингапур</b>	116,003	365,770	379,723
	Доля в мире, %	1,84	2,01	2,08
...				
25.	<b>Россия</b>	41,865	306,091	316,193
	Доля в мире, %	0,67	1,67	1,73
	<b>Для сравнения:</b>			
	<b>НАФТА, импорт</b>	1570,074	3006,978	3107,579
	Доля в мире, %	24,84	16,50	17,05

\* Данные включают совокупные объемы товарного экспорта, импорта ЕС как внутри группировки, так и вне блока (The EU Intra- and Extra Trade).

вес Германии сократился с 7,7 до 6,6%, Великобритании — с 5,7 до 4,0%, Франции — с 4,6 до 3,5%, Италии — с 3,7 до 2,5%, Бельгии — с 2,8 до 2,3%,

В 2016 г. третье место в данном рейтинге занимала Германия (1060,671 млрд долл.), четвертое — Великобритания (635,569 млрд долл.), шестое — Франция (560,555 млрд долл.), восьмое — Нидерланды (504,185 млрд долл.), десятое — Италия (404,578 млрд долл.), тринадцатое — Бельгия (372,712 млрд долл.), пятнадцатое — Испания (302,538 млрд долл.). Здесь и далее подсчитано по: ИТС. Op. cit.

Таблица 11.3

	2013	2014	2015	2016
	<b>18 584,549</b>	<b>18 740,071</b>	<b>16 496,089</b>	<b>16 014,202</b>
	1,96	0,84	-11,97	-2,92
	100,0	100,0	100,0	100,0
	5838,007	5910,624	5193,273	5 217,184
	2,01	1,24	-12,13	0,46
	31,41	31,54	31,48	32,57
	2265,911	2346,041	2306,822	2249,661
	12,20	12,52	13,98	14,05
	1949,992	1958,021	1681,671	1 588,696
	10,50	10,45	10,19	9,92
	833,166	822,251	626,083	606,924
	4,48	4,40	3,79	3,79
	621,417	600,613	547,568	547,124
	3,34	3,20	3,32	3,42
	515,573	525,564	436,548	406,060
	2,77	2,80	2,65	2,54
	461,764	462,000	418,801	402,887
	2,48	2,47	2,54	2,52
	381,210	399,977	395,232	387,064
	2,05	2,12	2,40	2,42
	373,016	366,247	296,888	283,008
	2,01	1,95	1,80	1,77
	314,945	282,602	182,782	182,262
	1,70	1,51	1,11	1,14
	3108,886	3208,017	3120,855	3039,612
	16,73	17,12	18,92	19,00

Источник: составлено и подсчитано по: World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum? Wash.: IMF, 2017. P. 198, 211–212; ITC. Trade statistics for international business development

Испании — с 2,5 до 1,9%, а в Нидерландах при всех «флуктуациях» он сохранялся примерно на уровне — с 3,1%. Такой тренд характерен в 2001–2016 гг., прежде всего для «старых европейцев» в составе ЕС.

Однако для «новых европейцев» в Евросоюзе более распространен противоположный сдвиг в сторону повышения их доли в мировом импорте товаров (для Польши — с 0,8 до 1,2%, для Чешской Республики — с 0,6 до 0,9%, Венгрии — 0,5 до 0,6%, Словакии — с 0,2 до 0,5% и т. д.), хотя стоимостные объемы их товарного ввоза в рассматриваемый период зачастую

весьма слабо сопоставимы с аналогичными показателями «старых» стран — участниц Европейского союза.

Такая тенденция представляется вполне закономерной, она может быть обусловлена, скорее всего, заметной активизацией усилий новых стран — членов ЕС по расширению своего участия — как по абсолютным, так и по относительным индикаторам — в современной глобальной торговле товарами.

Но если государства — участники Европейского союза демонстрируют в начале XXI в. разнонаправленные тренды в динамике закупок товаров по импорту, то входящие в НАФТА страны на фоне повышения (так же как и в ЕС) стоимостных объемов их товарного импорта вполне синхронно показывали на протяжении 2001—2013/2014 гг. постепенное снижение своего долевого вклада в общемировые показатели. Однако в 2015—2016 гг. при падении абсолютных параметров ввоза товаров в США и Мексике отмечалось повышение долевого участия в глобальных товарных закупках.

Среди прочих основных конкурентов стран — членов Евросоюза в сфере глобального ввоза товарной продукции отмечаются различные тенденции.

Заметное укрепление своих позиций на международных товарных рынках в начале XXI в. зафиксировали Китай (его удельный вес в мировом импорте к 2016 г. возрос с 3,9 до 9,9%), Республика Корея (с 2,2 до 2,5%), Индия (с 0,8 до 2,2%).

Аналогичного результата достигла Российская Федерация, которая, при неизменном сохранении положительного баланса во внешней торговле товарами, смогла увеличить их закупки за рубежом за 2001—2016 гг. в 4,35 раза, а свою долю в общемировом импорте — в 1,7 раза, до 1,1%.

Несмотря на повышение стоимостных объемов своего товарного ввоза примерно в 1,7 раза за прошедшие 16 лет, Япония с трудом удерживает прежде занятые позиции, сокращая свой удельный вес в глобальном импорте товаров с 5,5 до 3,8%. Однако наивысший показатель импортных закупок по стоимости был достигнут Японией в 2012 г. (885,843 млрд долл. США), за которым последовало его некоторое сокращение как в абсолютном, так и в относительном выражении.

Таким образом, можно утверждать, что, несмотря на активизацию своего товарного вывоза, наращивание импорта товаров, Европейский союз, пусть и медленнее, чем его основные партнеры-конкуренты, постепенно утрачивал прежнее превосходство и влияние, сохраняя, однако, неизменное лидерство в международном обмене товарами.

Представляется вполне очевидным возникновение и отчетливое проявление ряда весьма серьезных проблем в развитии этого крупнейшего

регионального интеграционного блока, которые его участникам следует незамедлительно решать. Однако нет оснований считать, что проблемы эти являются осознанными и проанализированными со стороны руководства как ЕС в целом, так и отдельных его стран-членов. Это вызывает сомнения в реальных возможностях преодоления сложившихся в Евросоюзе трудностей.

Довольно ярким примером можно считать вовлеченность Европейского союза в процесс введения и неоднократного расширения антироссийских санкций, которые закономерно вызвали ответные контрмеры со стороны РФ.

За истекший с начала санкционного давления на Россию период ряд западных стран и члены данной группировки понесли немалые финансовые потери. Как известно, в конце апреля 2017 г. специальный представитель ООН в своем докладе оценил их на сумму, превышающую 100 млрд долл. (примерно 3,2 млрд долл. в месяц). Среди таких «пострадавших» оказалось немало стран — членов ЕС (Германия, Польша, Нидерланды, Франция, Великобритания, Литва, Финляндия, Венгрия, Италия, Чехия, Швеция, Латвия и пр.)<sup>134</sup>, на которые в совокупности легло до 77% всех потерь. При этом российские «издержки» от санкционных действий охарактеризованы ООН как заметно меньшие, не превышающие величины 52–55 млрд долл. (при всей сложности такой оценки, поскольку период действия санкций совпадал со значительным падением нефтяных котировок). По признанию специального представителя ООН, инициаторам санкций не удалось достичь поставленных целей, поэтому это трехлетнее санкционное давление на РФ вполне объективно оценено им как «неэффективное»<sup>135</sup>. Неслучайно поэтому в научном и экспертном сообществе сформировалось негативное отношение к самому санкционному явлению<sup>136</sup>, поскольку вполне очевидны бесперспективность и нецелесообразность санкций в современных международных экономических, включая торговые, связях.

---

<sup>134</sup> Оценка потерь — приведены по убывающей — стран — членов ЕС от введенных антироссийских санкций дана экспертами французского исследовательского центра по мировой экономике (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales) в середине 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/>; <http://chelovek-online.ru/zakon/article/politika/nazvana-tsena-antirossiyskikh-sanktsiy/>.

<sup>135</sup> [Электронный ресурс]. URL: [https://life.ru/t/ v\\_oon\\_zaiavili\\_chno\\_sanktsii\\_protiv\\_rf\\_neeffektivny/](https://life.ru/t/ v_oon_zaiavili_chno_sanktsii_protiv_rf_neeffektivny/) (Дата обращения 10.08.2017).

<sup>136</sup> См.: *Фёдоров В. П.* Нужны ли экономические санкции? // Современная Европа. 2015. № 3. С. 134–136.

## Динамика, структура внешнеторговых связей

Несмотря на происходившие в начале XXI в. глобальные кризисные потрясения и неурядицы в экономическом развитии региона, Европейский союз достиг заметного прогресса в сфере внешней торговли. Стоимостные объемы товарного экспорта ЕС за 2001–2016 гг. (с учетом неоднократного расширения группировки за это время) увеличились с 2271 млрд долл. до 5355 млрд долл.

Однако при рассмотрении географического распределения зарубежных поставок товарной продукции из зоны Евросоюза целесообразно иметь в виду не только внешнеторговые связи ЕС в совокупности, но и выделять экспортно-импортные контакты между его странами-членами (товарообмен внутри группировки, *intra-EU trade*) и внешнеторговые операции с третьими странами (вне группировки, *extra-EU trade*).

Рассчитанные на основе материалов официальной статистики ВТО и Евростата данные, учитывающие возросший численный состав группировки на отдельных отрезках времени в период 2001–2016 гг. (а именно: 15, 25, 27 и пока 28 стран-членов), указывают на постепенное повышение удельного веса товарного обмена *внутри группировки* в общих стоимостных объемах вывоза интеграционного объединения с 60,99 до 63,07 %.

При более детальном изучении динамики этого показателя выявляется следующее.

Действительно, если в 2001 г. на долю взаимного товарообмена среди 15 стран — членов Европейского союза приходилось около 61,0% общей стоимости товарного экспорта ЕС, то в 2004 г. — после присоединения к Евросоюзу 10 новых участников и возрастания их общей численности до 25 — уже 67,8%, в 2007 г. — с вхождением в состав блока еще 2 государств и формированием объединения 27 стран — 67,4%. То есть неоднократно наблюдалось (пусть и в различной степени) повышение удельного веса товарного обмена между странами — членами Евросоюза в его общем экспорте.

Таким образом, очевидно, что на этот процесс существенное влияние, помимо прочего, оказывали основные этапы количественного расширения Европейского союза (за исключением 2013 г., ввиду не слишком большой значимости присоединения одного нового участника ЕС — Хорватии).

Важно также учитывать, что отдельные страны — члены Евросоюза несут различную «нагрузку» в общем стоимостном объеме его внешнеторгового товарооборота. Вполне можно судить о доминировании в товарном экспорте ЕС «большой пятерки» в составе грандов блока — Германии, Нидерландов, Франции, Бельгии и Италии. Только на эти государства сейчас приходится 59,9% (свыше 2,0 трлн долл.) совокупной стоимости товарного вывоза внутри Европейского союза. Неоспоримым пока лидером остается Германия,



обеспечивающая не менее 23 % общего товарооборота внутри ЕС. С учетом «Роттердамского эффекта» вторую позицию занимают Нидерланды (12,1 %), далее следуют Франция (8,6 %), Бельгия (8,5 %) и Италия (7,6 %) <sup>137</sup>.

Таким образом, судя по растущей в основном динамике стоимостных объемов их товарного экспорта, ведущую роль во взаимной торговле членов ЕС продолжают играть государства — учредители интеграционного блока.

Ко второй подгруппе стран — членов ЕС, имеющих значительно более скромные показатели экспортной деятельности (ежегодно от 100 до 200 млрд долл.), можно отнести такие страны, как Великобритания, Испания, Польша, Чехия, Австрия, к третьей подгруппе — Венгрию, Швецию, Словакию, Ирландию, Данию, Румынию, Португалию, Финляндию.

Можно отметить особые успехи в расширении товарного экспорта таких стран, как Польша (стоимость ее вывоза за посткризисные 2010–2016 гг. возросла на 25,1 %), Чехия (22,0 %), Венгрия (8,9 %), что весьма наглядно демонстрирует бонусы от вступления их в состав Евросоюза.

При этом в число пострадавших входят Австрия, Швеция и Дания. Стоимостные объемы их вывоза особенно заметно снизились в 2015 г. (на 14,2, 14,9 и 14,5 % соответственно), падение продолжилось в 2016 г., но оказалось более «мягким», в пределах 0,4–0,5 %. Ирландия, напротив, преодолев трудности 2012–2013 гг., продемонстрировала вполне уверенные темпы роста своего экспорта, даже в проблемные 2015–2016 гг.

Как показывают расчеты, на оставшиеся десять стран — членов ЕС приходится в целом не более 3,3 % в товарном обмене внутри группировки.

Среди 10 участников четвертой подгруппы отмечается довольно значительная дифференциация в параметрах экспорта (от лидирующей в ней Словении с ее вывозом 24,7 млрд долл. до «скромного» Кипра с объемом зарубежных продаж в рамках группировки 0,8 млрд долл.).

При этом подавляющее большинство (за исключением Литвы, Кипра) стран в подгруппе показало положительный рост экспорта в 2016 г., внося посильную «лепту» в наращивание общих показателей Евросоюза в сфере товарного вывоза.

В географическом распределении заграничных поставок ЕС произошли некоторые сдвиги, затронувшие изменения в приоритетах экспортной деятельности Евросоюза вне его пределов (Extra-trade of the EU).

---

<sup>137</sup> Особое значение в торговых контактах внутри интеграционного блока имеет участие в них Нидерландов, через порты которых осуществляется транзит грузов для других стран — членов Европейского союза.

Подсчитано по: Eurostat. External and intra-EU trade. A statistical yearbook: Data 1958–2010. 2011 Edition. Luxembourg: EU, 2011. P. 84–86; ITC. Op. cit.

Прежде всего, можно отметить формирование группы семи важнейших партнеров ЕС во внешнеторговой сфере, которые различались значимостью для Евросоюза в сфере товарного вывоза и ввоза. К ним в 2015–2016 гг. относились США, Китай, Швейцария, Турция, Россия, Япония и Норвегия. В последнее десятилетие отмечались сдвиги в экспортной активности ЕС в сторону ее повышения в контактах с Китаем (товарные поставки в КНР возросли втрое), Японией (на 30%) и Норвегией (на 26%).

На конец 2016 г. самым крупным контрагентом во внешней торговле Европейского союза с третьими странами оставались США<sup>138</sup>. Ныне на них приходится 20,8% такого товарного вывоза из Евросоюза. За ними следовали Китай (9,7%), Швейцария (8,2%), Турция (4,5%), Россия (4,1%), а также Япония (3,3%) и Норвегия (2,8%)<sup>139</sup>. Таким образом, на эту «семерку» в 2016 г. приходилось свыше половины (53,4%) всего экспорта товаров ЕС-28, направляемого в третьи страны.

Товарная структура экспорта Европейского союза в 2016 г. показала некоторые изменения, отражавшие тренды за период с 2011 г. Произошло повышение масштабов вывоза за пределы ЕС по большинству основных

<sup>138</sup> Существенную роль в развитии двусторонних торговых контактов может сыграть подписание Соглашения о свободной торговле между Евросоюзом и США, которое должно оказаться крупнейшей сделкой в современной истории. Согласно оценке правительства Великобритании, выигрыш от полной ликвидации или дальнейшего снижения пошлин во взаимной торговле составит для Европейского союза около 155 млрд долл., для США — около 80 млрд долл. и для прочих участников международного товарного обмена — до 85 млрд долл. Фактически речь может идти о полной ликвидации барьеров в торговых связях двух ведущих пока регионов в современном мировом хозяйстве. Со стороны руководства Евросоюза также дается позитивная оценка перспектив регионального и мирового развития в случае заключения данного соглашения.

Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП, Transatlantic Trade and Investment Partnership). Подготовительный этап с 2011 г., переговорный процесс запущен в феврале 2013 г. Американская сторона настаивает на полной ликвидации пошлин, уровень которых оценивается как низкий, поскольку составляет менее 3,0%. Это позволит придать импульс развитию торговых связей, базирующихся на поступательном развитии двух крупнейших в мире региональных интеграционных объединений. См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/business-21439945>.

<sup>139</sup> В 2015 г. Турция обогнала Россию, став четвертой по стоимостным параметрам экспорта товаров страной назначения для ЕС-28, причем данная тенденция сохранилась и в 2016 г. См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods) (Дата обращения 10.08.2017). The EU in the world. 2016 ed. Luxembourg: European Union, 2016. P. 92–96.

товарных групп: машин, оборудования и транспортных средств; прочих промышленных товаров; химических продуктов и сопутствующих товаров; продуктов питания, напитков и табака, хотя темпы роста такого экспорта существенно различались (первенствовала товарная группа «продуктов питания, напитков и табака», за ней следовали «химические продукты и сопутствующие товары», а далее «продукция машиностроения», включая «транспортные средства»). При этом понизились показатели экспорта из ЕС «сырья» и «минерального топлива и смазочных материалов».

Закономерным итогом 2016 г. стало следующее распределение долей между основными товарными группами в вывозе Евросоюза в третьи страны. На «машины, оборудование и транспортные средства» пришлось 42,7 % всей стоимости этого экспорта, на «прочие промышленные товары» — 22,7 %, «химические продукты и сопутствующие товары» — 18,0 %, «продукты питания, напитки и табак» — 6,6 %, «минеральное топливо и смазочные материалы» — 4,2 %, «сырье» — 2,4 %, прочие товары — 3,3 %<sup>140</sup>.

Несколько иные тренды отмечались в сфере товарного импорта ЕС из третьих стран на протяжении 2010–2016 гг.

Следует обратить внимание на то, что в 2010–2016 гг. Европейский союз обладал отрицательным сальдо во внешней торговле вне группировки.

По стоимостным параметрам товарного ввоза все страны — члены ЕС, за исключением Германии как лидирующей в группировке с большим отрывом от других участников, можно подразделить на две подгруппы. Первые десять экономик имели значительные показатели товарного импорта. Ко второй подгруппе относятся страны, показывавшие скромные объемы своих закупок товаров за рубежом (менее 100,0 млрд долл.). При этом увеличить размеры ввоза, хоть и в небольших масштабах, смогли позволить себе только 15 из нынешних 28 стран — членов группировки.

Если рассматривать географию важнейших поставщиков товарной продукции в Евросоюз из-за пределов блока, то, как и в сфере его экспорта, отмечалось доминирование тех же семи экономик. Однако распределение их по объемам поставок оказывалось отличающимся от вывоза ЕС.

Так, согласно официальным данным Евростата, в 2016 г. ведущими партнерами Европейского союза оставались Китай (20,2 % всей стоимости ввоза ЕС из третьих стран), США (14,5 %), Швейцария (7,1 %), Россия (7,0 %), Турция (3,9 %), Япония (3,9 %), Норвегия (3,7 %). В совокупности на эту «семерку» пришлось 60,2 % всех товарных закупок Евросоюза вне пределов блока. По всей видимости, после завершения процедур в рамках начавшегося процесса «брекзит», еще одним важным поставщиком товаров

<sup>140</sup> Там же.

в ЕС, наряду с рассмотренными выше, а также Республикой Корея, Индией и Канадой, станет Великобритания, замыкая собой «когорту» 11 ведущих «сторонних» экспортеров товарной продукции в Евросоюз<sup>141</sup>.

Некоторые изменения наметились и в товарной структуре ввозимой в ЕС продукции из третьих стран. Основные тренды на протяжении 2011–2016 гг. состояли в снижении уровня импорта в ЕС сырья (–20,2 %) и минерального топлива и смазочных материалов (–46,6 %), хотя во многом это обуславливалось изменениями цен и/или колебаниями обменного курса, так как цены на многие сырьевые товары и нефть котируются в международном обмене в долларах США. Помимо этого, существенными трендами можно считать расширение ввоза машин и транспортных средств из стран вне ЕС (рост за пятилетие составил 24,9 %), а также продуктов питания, напитков и табака (19,1 %), химических веществ и сопутствующих товаров (18,9 %)<sup>142</sup>.

Таким образом, к 2017 г. товарная структура импорта Европейского союза из третьих стран сложилась при следующем долевом распределении между основными товарными группами<sup>143</sup>. На «машины, оборудование и транспортные средства» пришлось 32,3 % всей стоимости этого экспорта, на «прочие промышленные товары» — 26,3 %, «минеральное топливо и смазочные материалы» — 15,5 %, «химические продукты и сопутствующие товары» — 10,8 %, «продукты питания, напитки и табак» — 6,4 %, «сырье» — 4,0 %, прочие товары — 4,7 %. То есть очевидно, что Евросоюз формирует весьма успешно адекватную структуру товарного ввоза из третьих стран, обеспечивающую ему вполне «комфортные» позиции в глобальном товарном обмене.

\* \* \*

В итоге можно констатировать, что пока Европейскому союзу удастся лавировать между старыми проблемами и новыми вызовами с определенным позитивным результатом, сохраняя и даже отчасти расширяя свои позиции в международном товарном обмене. Однако нарастание неопределенности в системе мирового хозяйства и непредсказуемость в развитии ситуации на многих глобальных рынках, продолжение линии поддержки санкционных мероприятий в отношении России могут усугубить имеющиеся в ЕС трудности, а также ограничить для блока возможности и перспективы эффективного

---

<sup>141</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods) (Дата обращения 10.08.2017).; The EU in the world. 2016 ed. Luxembourg: European Union, 2016. P. 92–96.

<sup>142</sup> Там же.

<sup>143</sup> Там же.

решения назревших и возникающих проблем. Поэтому только полностью обновленные, сбалансированные подходы способны дать Европейскому союзу в эпоху «турбулентности» шансы на сохранение первенства среди крупнейших экономик мира и ведущих экспортеров товарной продукции.

## **Глава 12. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕС: ВЫЗОВЫ И ОТВЕТЫ**

Страны ЕС ежегодно тратят 120 млрд евро на прямые или косвенные энергетические субсидии. Для достижения заявленных на 2020 г. целей энергосбережения, сокращения выбросов парниковых газов и развития возобновляемой энергетики потребуются инвестировать 1 трлн евро. Высокие цены на энергоресурсы уменьшают конкурентоспособность европейской экономики, прежде всего энергоемких отраслей промышленности. 94% транспортных средств потребляют нефтепродукты, при этом 90% нефти импортируется. В целом ЕС закупает 53% потребляемой энергии, что обходится примерно в 400 млрд евро ежегодно. Шесть стран-членов полностью зависят от импорта газа из одной страны — России. Так, в 2015 г. Еврокомиссия сформулировала энергетические вызовы, стоящие перед Европейским союзом.

Энергетическая политика ЕС состоит из комплекса различных направлений. Основным ее компонентом является процесс либерализации рынков электроэнергии и газа. Интенсивно, хотя и не всегда успешно, развиваются такие направления, как стимулирование энергосбережения и альтернативной энергетики. В середине первого десятилетия XXI в. с энергетической политикой была увязана деятельность ЕС по борьбе с потеплением климата. Затем все большее внимание уделялось развитию инфраструктуры, связывающей воедино энергосистемы стран ЕС. Интенсивная политическая дискуссия о необходимости «говорить одним голосом» во внешней энергетической политике постепенно трансформируется в практические действия. В целом управление энергетической политикой ЕС осуществляется на основе сочетания коммунитарного метода и метода координации с существенными элементами распределительного метода. Оценка энергетической политики как сферы межправительственного взаимодействия уже не отвечает современным реалиям. Впрочем, у государств — членов ЕС по-прежнему существуют различные мнения о желательности усиления роли институтов ЕС и о соотношении общеевропейского и национального в регулировании энергетической политики. Традиционно к централизации энергетической политики более скептически относятся те страны ЕС,

которые ощущают себя в состоянии самостоятельно справиться с существующими вызовами<sup>144</sup>.

Современные цели и направления энергетической политики ЕС установлены в двух стратегических документах. В октябре 2014 г. Европейский совет принял новый пакет долгосрочных целей в области климата и энергетики вплоть до 2030 г. (Стратегия 2030)<sup>145</sup>, охватывающий вопросы энергоэффективности, борьбы с потеплением климата и возобновляемой энергетики.

В марте 2015 г. Европейский совет одобрил программу строительства Энергетического союза ЕС, который включает пять направлений:

— энергетическая безопасность, солидарность и доверие. В основе лежит Стратегия энергетической безопасности, одобренная в мае 2014 г. Ключевые направления деятельности: диверсификация поставок и более транспарентный режим импорта газа;

— внутренний энергетический рынок, для завершения которого необходимо развитие трансграничных интерконнекторов между странами ЕС и соблюдение существующего законодательства;

— энергоэффективность как средство снижения спроса на энергоресурсы. Предлагаемый комплекс мер нацелен на достижение индикативной цели — к 2030 г. повысить энергоэффективность на 27 %;

— декарбонизация экономики. Реализация поставленных в Стратегии 2030 целей — сократить выбросы парниковых газов к 2030 г. на 40 % по сравнению с 1990 г. (обязательная цель) и довести долю ВИЭ в энергобалансе до 27 % (обязательная цель);

— исследования, инновации и конкурентоспособность: комплекс мероприятий по стимулированию НИОКР, прежде всего в области «умных» сетей, «умных» домов, чистого транспорта, «чистого ископаемого топлива» и «самой безопасной в мире ядерной энергетики».

## Либерализация энергетических рынков

Энергетическая политика Европейского союза начала формироваться на рубеже 1980–1990-х гг. с процесса либерализации рынков электроэнергии и газа. Этот проект остается системообразующим элементом

<sup>144</sup> См., например, *Misik M.* On the way towards the Energy Union: Position of Austria, the Czech Republic and Slovakia towards external energy security integration // *Energy*. 2016. Vol. 111. P. 68–81.

<sup>145</sup> European Council Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. SN 79/14. 23 October 2014; Commission Communication «A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030». COM(2014) 15. 22.01.2014.

энергетической политики ЕС. Конкурентная среда на энергетическом рынке основывается на разделении функций добычи/генерации, транспортировки и распределения, предоставлении потребителям права свободно выбирать поставщиков энергоресурсов и организации доступа третьих лиц к сетям.

Текущее регулирование энергорынков возложено на национальные исполнительные органы — национальные регуляторы. Основные функции регуляторов: тарифное регулирование, инвестиционное планирование, контроль над деятельностью операторов сетей и разрешение споров о доступе к сетям.

Взаимодействие национальных регуляторов является необходимым условием для решения вопросов, связанных с трансграничными поставками и развитием трансграничной инфраструктуры, а также для «появления общей культуры регулирования»<sup>146</sup>. Это взаимодействие обеспечивается на платформе Агентства по сотрудничеству энергетических регуляторов (АСЭР, Агентство). В своей текущей деятельности Агентство независимо от стран ЕС и от национальных регуляторов. Главная задача АСЭР заключается в развитии трансграничной торговли энергоносителями и создании в перспективе единого энергетического рынка ЕС. В частности, Агентство обеспечивает оценку сетевых кодексов и общеевропейских планов развития инфраструктуры, контроль за исполнением этих планов национальными регуляторами, мониторинг уровня конкуренции на энергорынках.

Формально все меры либерализации рынков успешно выполнены к 1 июля 2007 г. Во всех странах ЕС разделены производство, транспортировка и распределение энергоресурсов. Все потребители, включая домохозяйства, получили право переключаться с одного поставщика на другого. Наряду с долгосрочными контрактами развиваются спотовые рынки, где от начала сделки до ее завершения проходит минимум времени, а товар продается по текущей рыночной цене.

Но в реальности ситуация выглядит не столь однозначно. Для оценки эффективности и единства нормативно-регулятивной среды энергорынков ЕС можно использовать статистические показатели, характеризующие уровень конкуренции на рынках отдельных стран ЕС. Если уровень конкуренции на национальных рынках повышается и уже довольно высок, значит регулятивная среда эффективна. Если уровень конкуренции в странах ЕС примерно одинаков, значит регулятивная среда в общем и целом единообразна в своих ключевых аспектах. Для оценки лучше использовать

---

<sup>146</sup> Гудков И. В. Третий энергетический пакет Европейского союза // Нефть, Газ и Право. 2010. № 3. С. 59

статистические показатели электроэнергетики, так как в этом секторе по ряду объективных причин степень конкуренции заведомо выше, чем в газовой отрасли.

Наиболее эффективными показателями для оценки конкуренции на энергорынке являются свобода потребителя в выборе поставщиков энергоресурсов и роль крупнейших компаний на розничном рынке.

Статистические данные показывают, что далеко не во всех странах потребители активно пользуются правом выбора поставщика. Особенно сложно воспользоваться выгодами от либерализации малым потребителям. Доля переключений среди домохозяйств превышает 10 % в Великобритании, Ирландии, Бельгии, Нидерландах, странах Северной Европы, Испании и Португалии. Также смена поставщика является распространенной практикой среди домохозяйств Германии и Италии. У многих вышеперечисленных стран уровень переключений был высок еще в конце 2000-х гг.; три страны (Испания, Португалия и Италия) добились существенного прогресса после 2010 г. Однако в большинстве стран ЕС уровень переключений незначителен: в одиннадцати странах он не превышает 1 %, а в семи — составляет от 1–5 %. Это свидетельствует о незавершенности реформ и неравномерности развития конкуренции на национальных рынках.

Причины пассивности домохозяйств разнообразны; прежде всего, это чрезмерные административные барьеры и неинформированность потребителей. В рамках проекта Энергосоюза Еврокомиссия в 2016 г. обнародовала предложения по реформе рынка электроэнергии (market design proposals), предназначенные дать потребителям возможность в полной мере использовать потенциал внутреннего рынка энергии. В 2017 г. Еврокомиссия инициировала кампанию по информированию потребителей, в которой особое внимание обращается на выгоды/возможности смены поставщика и энергосбережения.

Анализ роли крупных компаний на розничном рынке электроэнергии показывает, что в большинстве стран ЕС рынки остаются сильно монополизированными, сохраняется безусловное доминирование двух-трех ключевых игроков (олигопольный рынок). Исключение составляют лишь Австрия, Великобритания, Германия, Дания, Финляндия и Швеция, где тройка крупнейших компаний контролирует не более 60 % розничного рынка электроэнергии. Впрочем, во всех этих странах уровень концентрации на рынке был примерно таким же и до начала реформ. Значимое сокращение роли ведущих компаний в ходе реформ наблюдается лишь в Чехии и Эстонии (с 99 до 78 и 85 % соответственно).

Конечным бенефициаром либерализации рынков должен стать потребитель: «Энергетический союз должен предложить ощутимые выгоды для



потребителей, которые являются центральной фигурой энергетического транзита»<sup>147</sup>. Для малого потребителя на рынке энергии главное — это цена. Однако, несмотря на снижение цен на оптовых рынках в последние годы, цены на розничных рынках продолжали расти. Более того, национальные (а иногда и субнациональные) розничные рынки электроэнергии и газа по-прежнему изолированы друг от друга. По этой причине не происходит конвергенции розничных цен для домохозяйств. В целом по Евросоюзу розничные цены на электроэнергию в 2013 г. колебались от 56 % от среднего по ЕС (Болгария) до 142 % (Ирландия). Разрыв в ценах несколько сократился: в 2000 г. цены колебались от 46,1 % (Чехия) до 154,5 % (Италия), но все же разница в 3 раза слишком велика, чтобы объяснить ее лишь различиями в источниках генерации.

Единый энергорынок ЕС — это не только пространство общих правил и равных условий конкуренции. Энергорынок должен опираться на инфраструктурное единство, без которого невозможны трансграничные поставки энергии и, соответственно, конкуренция производителей из разных стран. К тому же единая инфраструктура является важнейшей предпосылкой обеспечения энергетической безопасности, включая возможность маневра потоками энергии в случае перебоев поставок с какого-либо направления.

Программа развития Трансевропейских энергетических сетей существует с середины 1990-х гг., в 2003 г. она была напрямую увязана с задачей создания единого энергетического рынка. С этого момента деятельность ЕС в сфере «соединения, облегчения взаимодействия и развития Трансевропейских энергетических сетей и доступа к этим сетям» направлена на «поощрение эффективного функционирования внутреннего рынка в целом и внутреннего энергетического рынка»<sup>148</sup>.

Обнародованное 17 ноября 2010 г. сообщение Еврокомиссии «Приоритеты энергетической инфраструктуры до 2020 г. и после» наметило комплексную долгосрочную программу развития энергетической инфраструктуры. В октябре 2011 г. Комиссия оценивала затраты на приоритетные проекты в 210 млрд евро до 2020 г.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Communication from the Commission. Second Report on the State of the Energy Union. COM(2017) 53. 01.02.2017. P. 8.

<sup>148</sup> European Parliament and Council. Decision No 1229/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 laying down a series of guidelines for trans-European energy networks and repealing Decision № 1254/96/EC. Brussels, 26.06.2003.

<sup>149</sup> Bulletin Quotidien Europe. 10.10.2013. № 10475.

В 2013 г. одобрен план развития энергетической инфраструктуры<sup>150</sup>, включающий 248 проектов (140 — в электроэнергетике, около 100 — в газовой отрасли; несколько проектов в нефтяной отрасли и по развитию «умных сетей»). Функционируют рабочие группы по «связности» (connectivity) в центральной и южной части Восточной Европы (Central East South Europe Gas Connectivity group) и группа стран «северных морей» (Northern seas countries).

Начата реализация таких крупных проектов, как Трансадриатический трубопровод, Балтийский коннектор (газопровод Финляндия — Эстония), газопровод Болгария — Румыния — Венгрия — Австрия. Вступили в строй СПГ терминалы в Свиноустье (Польша), Дюнкерке (Франция) и Пори (Финляндия).

Однако масштабное планирование еще не означает успешной реализации планов. Наиболее сложными являются вопросы финансирования. Приоритетные проекты получили право на субсидии специально созданного «Инструмента объединения Европы» (*Connecting Europe Facility*) с бюджетом 5,85 млрд евро до 2020 г. и на льготные займы Европейского инвестиционного банка. Используется и ряд других каналов финансирования. Поскольку бюджетные средства (и Евросоюза, и государств-членов) составляют лишь малую часть от необходимого, очевидно, что ключевая роль в реализации инфраструктурных проектов должна принадлежать рынку.

Для обеспечения единства рынка необходима не только транспортная инфраструктура, но и синхронизированные/единые торговые механизмы. Хорошим примером развития транснациональных торговых площадок стали спотовые рынки электроэнергии. С 1996 г. функционирует *Nord Pool* — рынок электроэнергии стран Северной Европы (Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания), в 2010 г. к нему присоединилась Эстония, в 2013 г. — Литва. В 2008 г. создана *EPEX*, объединившая торговые площадки французского и германского операторов спотовых рынков, а также связанные с ними рынки Австрии и Швейцарии. Испанская торговая площадка *OMEL* также обслуживает потребности португальского рынка электроэнергии. Чешский спотовый рынок, организованный чешской компанией *OPE*, также обслуживает компании Словакии и Венгрии. Такие площадки упрощают трансграничные поставки электроэнергии и повышают уровень конкуренции на национальных рынках благодаря приходу внешних игроков. К 2015 г. большинство оптовых рынков

---

<sup>150</sup> European Commission. Communication. Long term infrastructure vision for Europe and beyond. COM(2013) 711. 14.10.2013.

электроэнергии в ЕС было связано с одним или несколькими соседними рынками. Наблюдается постепенное выравнивание оптовых цен по отдельным субрегионам ЕС, прежде всего в Северной Европе, объединенной на базе *Nord Pool*, и в центральной части Западной Европы (торговая площадка *EPEX*). При этом значительные различия в оптовой цене между европейскими субрегионами свидетельствуют о недостатке трансграничных мощностей.

В ряде случаев по-прежнему ощущается недостаток трансграничной инфраструктуры. К 2020 г. энергосистемы всех стран ЕС должны быть связаны со своими соседями трансграничной инфраструктурой мощностью не менее 10% потребления в энергосистеме. Одиннадцать стран ЕС все еще не выполняют этот норматив. Практически изолированы энергосистемы Италии, Иберийского полуострова, Великобритании и Ирландии. Слабо связаны с соседями энергосистемы стран Восточной Европы (особенно Болгарии, Румынии и Польши).

Итоги 20-летнего процесса либерализации энергетического рынка ЕС противоречивы. Сделано многое, но до реализации поставленных целей еще далеко. Вместо общеевропейского конкурентного рынка электроэнергии и газа реформы привели к формированию олигопольных национальных/региональных рынков. Налицо существенные различия между государствами-членами. Многие из них еще не полностью имплементировали нормы, обеспечивающие функционирование конкурентных и ликвидных рынков, особенно оптовых рынков газа. Крупные компании все еще имеют значительное влияние на рынке ряда стран ЕС. При этом борьба с энергетическими монополиями сопровождается усилением государственного регулирования. Политический запрос на продолжение либерализации энергорынков велик, а потому реформы будут продолжены — «принуждение к конкуренции остается ключевым для функционирования открытых и конкурентных рынков»<sup>151</sup>. При этом чем дальше продвигаются реформы, тем сильнее становится сопротивление многих стран-членов. Оно проявляется и в ходе принятия законодательства на уровне ЕС, и в ходе его имплементации<sup>152</sup>, и в регулятивной практике на национальном уровне.

---

<sup>151</sup> The Energy Union's five dimensions: policy observations at Member State and EU level. ANNEX 2 to the Communication from the Commission Second Report on the State of the Energy Union. COM(2017) 53. 01.02.2017. P. 3.

<sup>152</sup> К примеру, в процессе имплементации Третьего энергопакета ни одна (!) из стран ЕС не успела в срок (к 3 марта 2011 г.) реформировать свое законодательство.

## Энергоэффективность и декарбонизация

В ЕС большое значение придается политике энергосбережения, развитию альтернативной энергетики, экологическим аспектам производства и потребления энергии. Активная деятельность ЕС в указанных сферах развернулась в конце 1990-х гг. На неофициальной встрече в Хэмптон-Корт в октябре 2005 г. лидеры стран ЕС заявили о необходимости реализовать подлинно эффективную, долгосрочную и всеобъемлющую энергетическую политику. Так называемая «новая энергетическая политика» связала воедино различные направления деятельности ЕС, интегрировав в энергетическую политику «климатический трек», который до этого развивался практически автономно.

В 2007 г. Пакет мер по климату и энергетике, иначе называемый Проект 20/20/20<sup>153</sup>, детализировал содержание «новой энергетической политики» ЕС. Были поставлены цели к 2020 г. довести производство возобновляемых источников энергии (ВИЭ) до 20 % от первичного потребления, на 20 % повысить энергоэффективность и на 20 % по сравнению с 1990 г. снизить выбросы углекислого газа. Уже сегодня понятно, что к 2020 г. будут невыполнены цели по энергоэффективности и выбросам CO<sub>2</sub>, а доля возобновляемой энергетики составит лишь 18–19 %.

Последовательная политика Евросоюза в итоге привела к разрыву между, с одной стороны, экономическим ростом и, с другой стороны, потреблением энергоресурсов и выбросами CO<sub>2</sub>. Иными словами, экономика Евросоюза в настоящее время растет при сокращении потребления энергоресурсов и сокращении выбросов углекислого газа. Это изменение имеет стратегическое значение как для конкурентоспособности экономики ЕС, так и для стран, поставляющих углеводороды на рынок ЕС.

В развитие Пакета мер по климату и энергетике Евросоюз в 2014 г. одобрил «Стратегию 2030»<sup>154</sup>, с новым временным горизонтом планирования и целями до 2030 г.:

- повысить энергоэффективность на 27 % по сравнению со сценарием *business as usual* (индикативная цель);
- сократить выбросы парниковых газов на 40 % по сравнению с 1990 г. (обязательная цель);

---

<sup>153</sup> Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament. An Energy Policy for Europe. COM (2007) 1.

<sup>154</sup> European Council Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. SN 79/14. 23 October 2014; Commission Communication «A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030». COM (2014) 15. 22.01.2014.

— увеличить до 27 % долю возобновляемой энергии в энергобалансе ЕС (обязательная цель).

Политика ЕС по повышению *эффективности использования энергии* реализуется с конца 1990-х гг. и в настоящее время состоит из следующих элементов:

— общая политическая и регулятивная основа, заложенная Европейским планом действий в сфере энергоэффективности и директивой 2012/27;

— национальные планы действий в сфере энергоэффективности (обновляются раз в три года), которые должны содержать реалистичный план мероприятий, соответствующих установленным на уровне ЕС индикативным целям;

— специальные документы ЕС по ключевым направлениям повышения энергоэффективности (когенерация, здания, энергопотребляющие приборы и т. п.);

— сопутствующие инструменты, такие как целевое финансирование, распространение информации, поддержка специализированных сетей.

Среди методов, используемых на общеевропейском и национальном уровнях, наиболее распространены обязательные технические стандарты; стимулирование бизнес-структур для создания добровольных стандартов; «энергоэффективные» тарифы, поощряющие экономию энергии; развитие услуг по энергоаудиту; налоговое стимулирование; льготы при госзакупках; координация исследований и налаживание связей между учеными и бизнесом; софинансирование пилотных проектов внедрения энергосберегающих технологий; создание спроса на энергоэффективные товары. Лучше всего работают методы, связанные с регулированием технических стандартов.

Европейцам удалось добиться результата, который многим представлялся ненаучной фантастикой. С 2006 г. разорвана взаимосвязь между развитием экономики и ростом энергопотребления. Сегодня рост ВВП в Евросоюзе происходит при сокращении объемов потребления энергоресурсов (см. рис. 12.1). В среднем за период 1995–2006 гг. на 1 % роста ВВП требовалось 0,4 % роста энергопотребления. После экономического кризиса (в 2010–2015 гг.) рост ВВП на 1 % происходил при сокращении потребления энергии на 0,4 %. В результате этого кардинального изменения сегодня Евросоюз «вернулся на 20 лет в прошлое»: он потребляет энергоресурсов меньше, чем в 1995 г. (хотя ВВП в сопоставимых ценах вырос на 44 %).

Можно отметить несколько факторов, послуживших причиной этой системной трансформации. Значительная часть ВВП в Европе создается в сфере услуг, которая априори требует меньше энергии, чем промышленность и сельское хозяйство. Технический прогресс открывает всё новые и новые возможности для энергосбережения. Десятилетие высоких цен

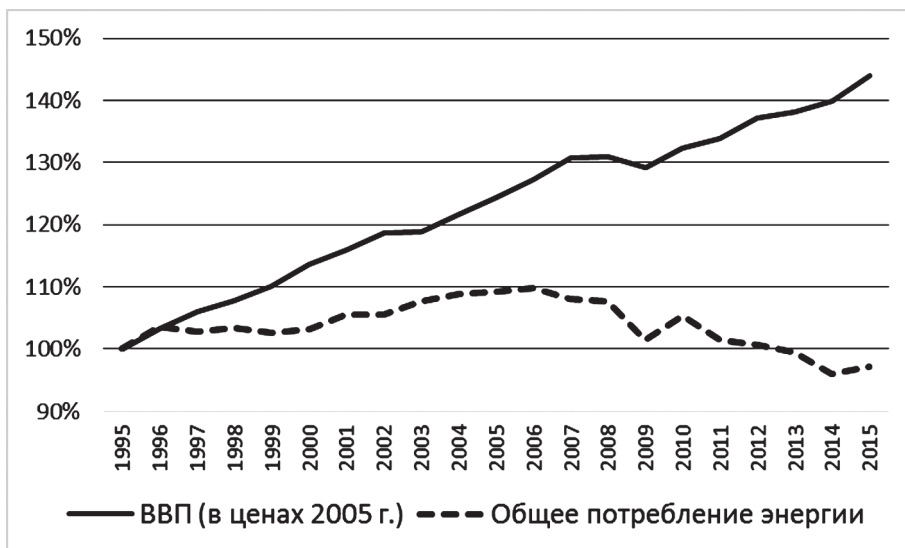


Рисунок 12.1. Разрыв взаимосвязи между ростом экономики и ростом энергопотребления  
 Примечание: 1995 г. = 100 %.

Источник: Евростат.

на нефть (2004–2014 гг.) стимулировало бизнес и домохозяйства к использованию энергоэффективных решений. Наконец, значительную роль сыграла политика ЕС и государств-членов по стимулированию энергосбережения. В 2015 г. первичное потребление энергии в ЕС всего лишь на 3 %, а итоговое потребление — лишь на 1 % превышали цели, намеченные на 2020 г.

Новая динамика потребления уменьшила спрос на импортируемые энергоресурсы, способствовала разбалансировке спроса и предложения на рынке ЕС и позволила Евросоюзу в целом успешно навязывать странам-поставщикам новые правила ведения бизнеса.

В то же время не стоит ожидать столь же быстрого дальнейшего повышения энергоэффективности в среднесрочной перспективе. В Стратегии 2030 сфера энергоэффективности — пожалуй, самая проблемная. Официально саммит провозгласил индикативную цель — к 2030 г. повысить энергоэффективность на 27 % по сравнению со сценарием *business as usual*. В этом вопросе Европейский совет отошел от предложения Комиссии, которая настаивала на цели в 30 %. В условиях экономической стагнации и жесткой бюджетной экономии страны ЕС не склонны вкладывать значительные бюджетные средства в проекты, способные дать отдачу лишь в долгосрочной перспективе. Кроме того, государства-члены не готовы передать Евросоюзу детальные полномочия в области энергосбережения, что

не позволяет органам ЕС осуществлять более жесткое и единообразное регулирование отрасли.

Европейский союз заслуженно считается лидером в *борьбе с потеплением климата*. Именно благодаря настойчивым дипломатическим усилиям ЕС введен в действие Киотский протокол. В основе климатической политики ЕС лежат принципы многосторонности, приверженности концепции устойчивого развития, ориентации на результаты научных исследований<sup>155</sup>. В 2015 г. выбросы парниковых газов (ПГ) в ЕС снизились на 22 % по сравнению с уровнем 1990 г., что принципиально отличает ЕС от прочих основных загрязнителей атмосферы: в США объем выбросов повысился на 6 %, а в Китае — почти на 200 %.

Основным инструментом является система торговли квотами на выбросы ПГ, сокращенно именуемая система торговли выбросами (СТВ, *Emission Trading System*). Зарубитав в 2005 г., сегодня СТВ включает такие сектора, как электроэнергетика, нефтепереработка, угольная, металлургическая, стекольная, бумажная промышленность, производство цемента и др. В совокупности эти сектора обеспечивают около 40 % всех выбросов на территории ЕС.

СТВ работает по принципу «ограничить и торговать». Ежегодно устанавливается годовой объем выбросов, который распределяется между странами ЕС, а затем между предприятиями отраслей, участвующих в СТВ. Если выделенной квоты не хватает, предприятие может купить недостающий объем на свободном рынке. В первой фазе (2005–2007 гг.) годовой объем квот для Евросоюза в целом составлял 2298 млн т CO<sub>2</sub>, во второй (2008–2012 гг.) — 2082 млн т CO<sub>2</sub>. В третьей фазе (2013–2020 гг.) введено правило ежегодного уменьшения квот на 1,74 %. На 2013 г. квота составляла 1974 млн т CO<sub>2</sub>, а на 2014 г. — 1937 млн т CO<sub>2</sub><sup>156</sup>.

В функционировании СТВ имеется два существенных недостатка. Большой объем квот и их преимущественно бесплатное первичное распределение снижают стоимость выбросов в торговой системе и не позволяют СТВ в полной мере выполнять функцию рыночного механизма снижения выбросов.

При разработке условий функционирования СТВ в 3-й фазе (2013–2020 гг.) были предприняты попытки решить эти проблемы. В частности,

<sup>155</sup> Саворская Е. В. Европейский союз как участник международного климатического режима: организационный анализ // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 2. С. 96–121.

<sup>156</sup> Система усложняется за счет возможности переноса квот на будущие периоды и некоторых других нюансов. Детальное исследование работы СТВ см.: *Ellerman A. D. Pricing Carbon: The European Union Emission Trading Scheme*. Cambridge, 2010.

установлено жесткое правило понижения общей для ЕС квоты на 1,74 % ежегодно, ограничены возможности переноса неиспользованных квот из второй фазы в третью и введено обязательное распределение части квот на аукционах. Однако указанные меры носили явно половинчатый характер. К примеру, в 2016 г. стоимость выбросов в СТВ по-прежнему колебалась в диапазоне 4–6 евро/тонна.

Впрочем, несмотря на все недостатки, СТВ является эффективным инструментом сокращения выбросов CO<sub>2</sub> и оптимизации затрат на эти цели. Помимо этого, так называемое Решение о распределении усилий<sup>157</sup> устанавливает обязательные национальные цели по максимально допустимому объему выбросов CO<sub>2</sub> на 2013–2020 гг. в секторах экономики, не включенных в СТВ (транспорт, строительство, сельское хозяйство и т. д.). В 2013 и 2014 гг. все страны ЕС, кроме Мальты, выполняли указанные нормативы. Большинство стран разработали и реализуют национальные планы, которые позволят выполнить намеченные на 2020 г. обязательства. Дополнительные усилия могут потребоваться лишь в Бельгии, Ирландии и Люксембурге.

Стратегия 2030 предусматривает снижение максимального объема выбросов в СТВ после 2020 г. на 2,2 % ежегодно. Однако страны Восточной Европы сохранили возможность бесплатно распределять между предприятиями до 40 % квот и добились создания ряда компенсационных механизмов, призванных ослабить нагрузку на их энергоемкие отрасли, что существенно ограничит эффективность системы<sup>158</sup>.

Еврокомиссия во исполнение Стратегии 2030 уже разработала проект реформы СТВ и проект регулирования выбросов в отраслях вне СТВ. Также в 2016 г. Еврокомиссия представила стратегию снижения выбросов на транспорте с долгосрочной амбициозной целью: к 2050 г. сократить выбросы парниковых газов на транспорте на 60 % от уровня 1990 г.

В ходе переговоров о Стратегии 2030 страны ЕС разделились на две группы: на «старую» и «новую» Европу, на богатых и бедных, на высоко- и низкоконтентоспособные экономики, которые принципиально разным образом способны справиться с дополнительной нагрузкой на бизнес из-за предлагаемых мер. Есть риск, что это разделение может вновь проявиться при реализации намеченных мер и подорвать их эффективность.

---

<sup>157</sup> Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020.

<sup>158</sup> *Кавешников Н. Ю.* Стратегия ЕС в области климата и энергетики // Современная Европа. 2015. № 1. С. 93–103.



Одним из важнейших направлений сокращения выбросов парниковых газов выступает *развитие возобновляемой энергетики*<sup>159</sup>. Европейский союз является одним из признанных лидеров в развитии ВИЭ. По оценке ВР, на долю ЕС приходится 37 % мирового потребления возобновляемой энергии, в то время как на долю США — 20 %, Китая — 17 %, Бразилии, Японии и Индии — по 4–4,5 %<sup>160</sup>. Доля ВИЭ в потреблении энергии в ЕС составляет около 16,5 %. При достижении поставленных целей к 2020 г. отрасль ВИЭ должна обеспечить 2,8 млн рабочих мест и 1,1 % ВВП Евросоюза<sup>161</sup>.

Принятая в 2009 г. Директива 2009/28 по развитию альтернативной энергетики включает широкий набор мер в трех ключевых секторах: электроэнергетика, отопление/охлаждение и транспорт. Данная директива переводит политические намерения стран ЕС в юридические обязательства. Этот документ устанавливает распределение обязательств между государствами-членами, создает механизм осуществления инвестиционных проектов и схему торговли гарантиями происхождения энергии. Имея ограниченные полномочия в этой области, органы ЕС обеспечивают индикативное планирование и обмен «лучшими практиками». Ответственность за реализацию решений возложена на государства-члены.

За период с 2000 по 2015 г. общее производство возобновляемой энергии в ЕС выросло на 113 %. Две трети возобновляемой энергетики обеспечивает использование биомассы. Наиболее высокими темпами растут ветровая и солнечная энергетика: годовой прирост составил, соответственно, 15 и 35 % в среднем за 2005–2015 гг. Быстрое развитие этих секторов ВИЭ было во многом обусловлено техническим прогрессом и ростом цен на углеводороды.

Однако не стоит забывать, что современные технологии возобновляемой энергетики не позволяют ВИЭ на равных конкурировать с традиционной энергетикой (исключение — некоторые виды биотоплива и самые современные ветровые генераторы)<sup>162</sup>.

Развитие ВИЭ в Евросоюзе основывалось на масштабном государственном стимулировании как за счет прямой поддержки из национальных бюджетов (прямые субсидии, налоговые льготы и т. п.), так и за счет национальных регулятивных мер (вводные тарифы, квоты, облегченный доступ к энергосетям электричества, произведенного из ВИЭ и т. п.). В конечном

<sup>159</sup> Впрочем, развитие ВИЭ имеет и самостоятельное значение как одно из направлений обеспечения энергетической безопасности.

<sup>160</sup> ВР Statistical Review of World Energy. June 2016.

<sup>161</sup> Bulletin quotidien Europe. 05.06.2009. № 9914.

<sup>162</sup> Подробнее см.: *Кавешников Н.* Возобновляемая энергетика в ЕС: смена приоритетов // МЭ и МО. 2014. № 12. С. 70–81.

итоге соответствующие расходы оплачивают сами потребители энергоресурсов. Общий объем субсидирования ВИЭ в Евросоюзе в 2012 г. составил около 40 млрд евро<sup>163</sup>. Объемы поддержки росли как в абсолютном выражении, так и в относительном.

После начала экономического кризиса в 2009 г. большинство стран ЕС стали изменять схемы поддержки ВИЭ и сокращать объем субсидирования. В результате постепенного устранения «экономически вредных субсидий» и перехода на экономически обоснованные схемы поддержки возобновляемой энергетики темпы роста ВИЭ после 2013 г. существенно снизились. Общий прирост производства ВИЭ составил всего лишь 2% в 2014 г. и 4% в 2015 г.

Однако поскольку в последние годы сокращается общий объем потребления энергии, то доля ВИЭ в энергобалансе растет даже с опережением планов (см. рис. 12.2). Все страны ЕС, кроме Нидерландов, к 2014 г. перевыполнили национальные планы развития возобновляемой энергетики. Однако «всем государствам-членам следует продолжать, а некоторым — интенсифицировать работу для того, чтобы выполнить обязательные цели 2020 г.»<sup>164</sup>, так как к концу десятилетия запланированы очень высокие темпы роста (4% за 2019–2020 гг.). Традиционно наименьший прогресс демонстрирует транспортный сектор, где очень медленно реализуется программа стимулирования использования альтернативного топлива (биотоплива).

В Стратегии 2030 было декларировано, что выполнение общеевропейского норматива к 2030 г. должно быть обеспечено за счет новой системы управления. Но эта система будет по-прежнему основана на мягкой координации и национальных планах действий. К тому же обязательная цель для ЕС в целом (27% к 2030 г.) не будет переведена в обязательные национальные цели. За счет чего будет повышена эффективность системы управления — не ясно.

По всем трем рассмотренным направлениям энергетической политики Евросоюз добился значимых успехов. Однако с учетом достигнутого прогресса каждый следующий шаг будет даваться все тяжелее и требовать политической воли, все больших административных и, главное, финансовых ресурсов. При этом готовность инвестировать в снижение выбросов

---

<sup>163</sup> Ecofys. Subsidies and costs of EU energy. An interim report by order of European Commission. 10 October 2014. P. 23.

<sup>164</sup> The Energy Union's five dimensions: policy observations at Member State and EU level. ANNEX 2 to the Communication from the Commission Second Report on the State of the Energy Union. COM(2017) 53. 1.2.2017. P. 5.

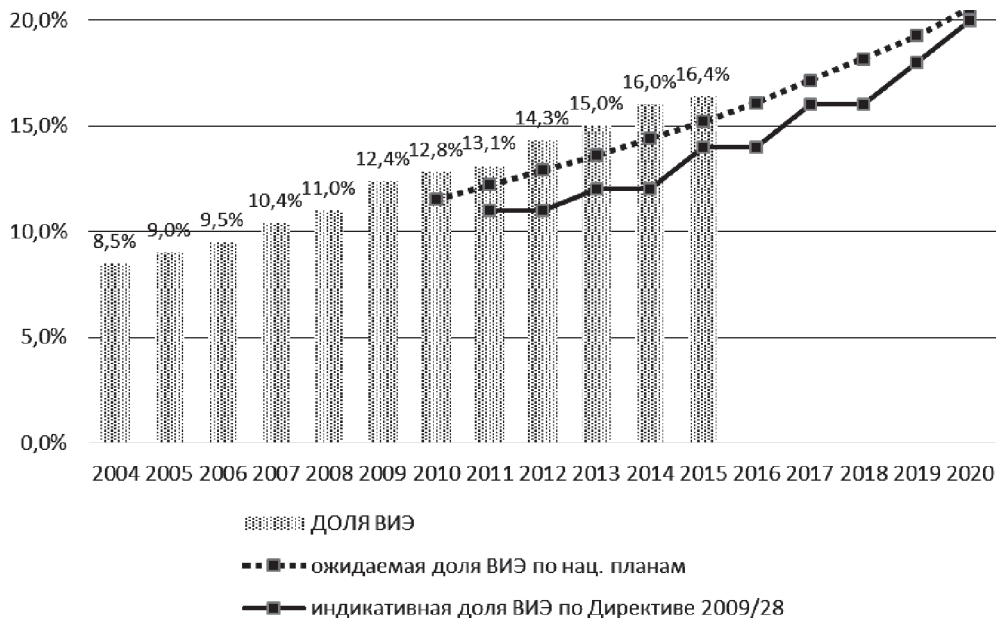


Рисунок 12.2. Развитие возобновляемой энергетики в ЕС

Источник: Директива 2009/28: национальные планы действий в области возобновляемой энергетики.

парниковых газов и развитие возобновляемой энергетики существенно уменьшилась. Вот почему планы ЕС на перспективу 2030 г. менее амбициозны, чем прошлые достижения; позитивная динамика продолжится, но темпы будут более скромными.

## Энергетическая безопасность и внешняя энергетическая политика

Энергетическая дипломатия ЕС «нацелена на укрепление безопасности энергетических поставок, расширение экспорта европейских низкоуглеродных технологий и повышение конкурентоспособности промышленности»<sup>165</sup>. Для Евросоюза энергетическая безопасность — это обеспечение безопасной, доступной и устойчивой энергии<sup>166</sup>. При таком понимании энергобезопасности на ее обеспечение работают практически

<sup>165</sup> Communication from the Commission. Second Report on the State of the Energy Union. COM(2017) 53. 01.02.2017. P. 2.

<sup>166</sup> Communication from the Commission. Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy. COM(2010) 639 final. 10.11.2010.

все направления энергетической политики ЕС. «Энергетическая безопасность — это ключевой приоритет. Она должна обеспечиваться за счет увеличения энергоэффективности, диверсификации поставок энергии, ее источников и маршрутов поставки, а также за счет продвижения энергетических интересов Союза в отношениях с третьими странами»<sup>167</sup>.

В условиях чрезвычайно высокой (52–54%) и имевшей тенденцию к росту зависимости от импорта энергоресурсов ключевое значение имеют стабильные импортные поставки углеводородов. Евросоюз стремится сократить риски, которые могут возникнуть при импорте энергоносителей из политически нестабильных (недружественных) регионов или при их транспортировке через территорию таких регионов, а также не допустить потенциального политического давления со стороны поставщиков.

Среди специфических мер обеспечения безопасности поставок выделяются: диверсификация импортных поставок, объединение энергосетей внутри ЕС, создание и поддержание стабилизационных запасов и координация внешней политики ЕС в сфере энергетики.

В плане *диверсификации импортных поставок* основные усилия ЕС сосредоточены на доступе к запасам нефти и газа на Каспии (Южный газовый коридор) и газа в Персидском заливе. С 2006 г. функционирует нефтепровод Баку — Тбилиси — Джейхан мощностью 60 млн т (поставляется вдвое меньше). Долгое время Евросоюз лоббировал строительство газопровода «Набукко» (Туркменистан — Азербайджан — Турция — ЕС), однако экономическая несостоятельность проекта привела к отказу от его реализации. В риторике ЕС утвердился термин «Южный коридор», который обозначает всю совокупность возможных трубопроводов в регионе Центральная Азия / Ближний Восток / Балканы. Из их числа строится лишь Трансанатолийский газопровод (ТАНАП), по которому из Азербайджана в Европу будет поставляться 10 млрд м<sup>3</sup> в год. В различные годы политики и деловые круги Евросоюза обсуждали целый ряд других трубопроводных проектов: Арабский газопровод (Египет — Иордания — Сирия) с выходом на Турцию и Балканы; газопровод Ирак — Турция с выходом на Балканы; Транс-Сахарский газопровод (Нигерия — Нигер — Алжир) с выходом в Италию и Испанию. Однако большинство этих проектов пока остается на бумаге из-за плохой окупаемости и нестабильности в регионах реализации.

Гораздо успешнее оказалась стратегия Евросоюза по наращиванию импорта сжиженного природного газа (СПГ). На средиземноморском и атлантическом побережьях в 2000-е гг. была создана сеть терминалов по приему СПГ, осуществляются отдельные проекты в Восточной Европе. Резко

<sup>167</sup> Brussels European Council. 19/20 March 2009. 7880/1/09. REV 1. CONCL 1.

вырос объем поставок газа из Катара (в 2014 г. он обеспечил 10 % импорта ЕС). Обсуждается возможность поставок СПГ из Соединенных Штатов, но вряд ли объемы этих поставок будут велики.

В целом Евросоюзу удалось добиться определенного прогресса в диверсификации источников, путей и поставщиков энергии. Однако ЕС с обеспокоенностью отмечает, что ряд государств-членов по-прежнему полностью или в значительной степени зависят от поставок газа (и реже — нефти) из одной страны (России); прежде всего речь идет о Болгарии, Венгрии, Словакии, Эстонии, Литве и Финляндии. Именно обеспокоенность восточных стран ЕС зависимостью от поставок энергоресурсов из России стала главным импульсом к созданию Энергосоюза<sup>168</sup>.

*Объединение энергосетей внутри ЕС* позволит государствам-членам маневрировать потоками в случае перебоев импортных поставок. Правило «№ 1» гласит, что каждая страна ЕС должна располагать инфраструктурой, которая позволит обеспечить стабильные поставки энергии в случае прекращения поставок из страны — крупнейшего поставщика. Прежде всего, имеется в виду риск перебоев поставок из России. Евросоюз стал уделять особое внимание этим вопросам после кризиса с транзитом российского газа через Украину в январе 2009 г., но гораздо более значимым импульсом стал украинский кризис 2014 г. В этой связи характерна позиция Ж.-К. Юнкера: «Текущие геополитические события (украинский кризис. — Н. К.) убедительно напомнили нам, что Европа слишком сильно зависит от импорта топлива и газа <...> если цена энергии с Востока станет слишком дорогой с коммерческой или политической точки зрения, Европа должна быть способна безболезненно переключиться на другие каналы поставки»<sup>169</sup>.

Для решения задачи «№ 1» Евросоюз, помимо диверсификации импортных маршрутов, разработал комплекс мер, включая создание «чрезвычайной инфраструктуры», обеспечение возможности реверсных поставок между странами ЕС, разработку стратегий оперативного переключения на иные виды топлива, сокращение потребления и увеличение альтернативных закупок, прежде всего СПГ. Значительная часть этих мер уже реализована, в частности, был создан ряд альтернативных каналов доставки газа в «проблемные» страны. В 2016 г. лишь два государства-члена были

<sup>168</sup> Эти озабоченности появились гораздо раньше широко известного энергетического кризиса 2009 г. См., например: *Потёмкина О. Ю., Кавешников Н. Ю.* Россия и Европейский союз: «холодное лето» 2007 года // Современная Европа. 2007. № 3. С. 24–39.

<sup>169</sup> *Juncker J.-C.* A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change. Political guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, July 15, 2014.

не готовы полностью заменить импорт при нарушении поставок из их основного источника: Болгария и Португалия.

В последние годы от призывов говорить «одним голосом» Евросоюз приступил к первым, пока скромным *попыткам координировать внешнюю политику государств-членов в сфере энергетики*. Даже после вступления в силу Лиссабонского договора ключевые вопросы внешней энергетической политики — откуда импортировать энергоресурсы и как развивать инфраструктуру для импортных поставок — остаются прерогативой государств-членов<sup>170</sup>. У Евросоюза нет «рамочного мандата» на заключение международных договоров с третьими странами<sup>171</sup>. Для ведения переговоров по каждому международному договору Комиссии требуется мандат Совета ЕС<sup>172</sup>. Выработка единой позиции затруднена в связи с тем, что страны ЕС различаются по структуре энергобаланса и источникам импорта, а кроме того, по-разному оценивают степень надежности стран-поставщиков.

С конца 1990-х гг. Евросоюз развивает систему политических и технических энергодиалогов с ключевыми поставщиками и крупными внешними потребителями. В настоящее время действует около 20 таких диалогов: с Норвегией, Алжиром, странами ОПЕК, США, Японией, Бразилией, Индией, Турцией и др. В их рамках решаются вопросы обеспечения стабильности поставок, передачи энергосберегающих технологий, развития альтернативной энергетики и т. п. Действовавший с 2001 г. энергодиалог Россия — ЕС заморожен в связи с политическим кризисом во взаимоотношениях.

В 2010-х гг. начинается постепенная передача органам ЕС ограниченных полномочий в сфере внешней энергетической политики<sup>173</sup>. В 2011 г. Еврокомиссия в Сообщении «Энергетическая политика ЕС: взаимодействуя с партнерами за пределами наших границ» изложила перспективное видение всеобъемлющей стратегии внешней энергетической политики ЕС.

---

<sup>170</sup> *Haghighi S. S.* Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States // *European Law Journal*. 2008. № 14 (4). P. 461–482.

<sup>171</sup> Подробнее о полномочиях ЕС в сфере внешней энергетической политики см.: *Гудков И. В.* Компетенция Европейского союза по регулированию отношений в энергетической сфере // *Международное экономическое право*. 2016. № 1. С. 10–17.

<sup>172</sup> Пока есть лишь один прецедент, когда Комиссия получила мандат на проведение переговоров по международному энергетическому договору от имени ЕС без участия государств-членов (переговоры с Азербайджаном и Туркменистаном о Транскаспийском газопроводе, мандат выдан в 2011 г.).

<sup>173</sup> *Кавешников Н. Ю.* Развитие внешней энергетической политики Европейского союза // *Вестник МГИМО-Университета*. 2013. № 4. С. 82–91.

В документе особо подчеркнуто, что двусторонние взаимоотношения государств ЕС с третьими странами «могут привести к фрагментации внутреннего рынка» и снизить безопасность поставок и конкурентоспособность экономики ЕС.

В 2012 г. учрежден механизм обмена информацией о двусторонних межправительственных соглашениях государств ЕС с третьими странами. На основе анализа полученной от государств-членов информации Комиссия принимает меры по координации деятельности стран ЕС, в частности, выявляет лучшие практики и разрабатывает модельные формулировки для будущих соглашений.

Проект Энергетического союза наметил ряд важных шагов в сфере внешней энергетической политики ЕС. Это развитие трансграничной инфраструктуры и, главное, регуляторные меры, не требующие дополнительного финансирования. Решено усовершенствовать механизм обмена информацией о двусторонних межправительственных соглашениях в области энергетики с тем, чтобы обеспечить их прозрачность и соответствие законодательству ЕС. К концу 2016 г. Европарламент и Совет ЕС достигли политического консенсуса по этому поводу; принятие регламента ожидается в 2017 г. Подтверждена готовность органов ЕС участвовать в двусторонних переговорах стран Евросоюза со странами-поставщиками. Хотя Комиссия обещала изучить возможность создания добровольного «инструмента агрегирования спроса» («картель покупателей», «пул покупателей газа»), однако по ряду политических и юридических причин перспективы практической реализации этой идеи невелики.

Практически не имея формальных полномочий в области внешней энергетической политики, Брюссель неоднократно демонстрировал свою политическую значимость и умение пользоваться ограниченным инструментарием. Особое внимание следует обратить на стратегию распространения за пределы ЕС предусмотренных внутренним законодательством правил «рынка покупателя»<sup>174</sup>, весьма успешные попытки изменить режим взаимодействия с внешними поставщиками. Например, Еврокомиссия с трудом, но сумела убедить страны Юго-Восточной Европы отказаться от уже подписанных соглашений по Южному потоку. На протяжении нескольких лет она готовила антимонопольное расследование против «Газпрома» и в апреле 2015 г. предъявила формальные обвинения. В 2017 г. «Газпром», стремясь избежать штрафных санкций, представил на рассмотрение Еврокомиссии так называемые добровольные ограничения,

---

<sup>174</sup> *Kaveshnikov N.* The issue of energy security in relations between Russia and the European Union // *European Security*. December 2010. Vol. 19. № 4. P. 604.

обязавшись существенно изменить практику ведения бизнеса в Восточной Европе. В 2014–2016 гг. Еврокомиссия успешно выступала посредником в энергетическом споре между Россией и Украиной, внося существенный вклад в поддержание украинского транзита и обеспечение энергетической безопасности<sup>175</sup>.

\* \* \*

Если в конце 1990-х гг. энергетической политики ЕС практически не существовало, то сегодня налицо новая сформировавшаяся сфера деятельности ЕС, с широкой и развивающейся компетенцией, четко сформулированными целями и широким набором инструментов. Среди ее основных направлений: либерализация энергорынков, энергосбережение, сокращение выбросов парниковых газов, стимулирование ВИЭ, взаимодействие с внешними партнерами. Особых успехов европейцы добились в сфере энергосбережения; в последние годы экономический рост в ЕС происходит при сокращении объемов потребляемой энергии. Сверхзадачей деятельности ЕС является энергетическая безопасность, понимаемая как обеспечение безопасной, доступной и устойчивой энергией.

Эффективность конструируемой системы управления в сфере энергетики не вполне отвечает поставленным задачам. Различия интересов государств-членов не позволяют усилить степень коммунитаризации энергетической политики и передать институтам ЕС новые полномочия, адекватные поставленным целям. Сложившиеся во многих направлениях энергетической политики методы управления являются чрезмерно «гибкими» и оставляют странам-членам свободу маневра, затрудняющую достижение общих целей. Однако в целом достигнутый прогресс очевиден. Направления будущего развития четко очерчены Стратегией 2030 и концепцией строительства Энергетического союза.

Разумеется, в проекте Энергетического союза содержится много повторов уже согласованных и/или реализуемых целей, направлений деятельности и конкретных мер. В определенном смысле Энергетический союз напоминает пустой ящик, куда каждое из государств-членов постаралось вбросить свои приоритеты, при том что страны ЕС имеют «интересы, которые сложно совместимы, а иногда даже явно противоречивы»<sup>176</sup>. Однако

---

<sup>175</sup> Фёдоров В. П. и др. Украинский кризис: экспертная оценка // Современная Европа. 2014. № 3. С. 22.

<sup>176</sup> Szulecki K., Fischer S., Gullberg A. T. & Sartor O. Shaping the «Energy Union»: between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy // Climate Policy. 2016. Vol. 16. Issue 5. P. 561.



добавленная стоимость Энергетического союза несомненна: он принципиально усилил политическое значение энергетических вопросов и создал единую рамку для комплексной реализации всех направлений энергетической политики.

Энергетический союз неразрывно связан с некоторыми другими проектами ЕС. В частности, он должен содействовать достижению Целей устойчивого развития, реализации Повестки дня для экономики замкнутого цикла (*circular economy*), он связан с проектом Единого цифрового рынка, Инвестиционным планом для Европы и отдельными аспектами внешней политики ЕС. Энергетический союз — это не только проект в области энергетики и климата, это программа модернизации экономики Евросоюза, транзита к ресурсоэффективной и низкоуглеродной экономике, основанной на высоких технологиях.

В 2016 г. институты ЕС детально разработали массив законопроектов, программных документов, стратегий и отдельных мероприятий, составивших перечень действий по строительству Энергетического союза. Начиная с 2017 г. акцент смещается на процесс имплементации и практической реализации намеченных мер. Успех будет зависеть от того, в какой степени удастся сохранить политическую волю и обеспечить согласованные действия органов управления на всех уровнях: общеевропейском, национальном, региональном и местном.

## **ГЛАВА 13. ПЕРЕМЕНЫ В ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЕ ЕС**

В последние годы Европейский союз находится в зоне политико-экономической турбулентности. Не успел временно затихнуть банковско-финансовый кризис 2008–2009 гг., как ему на смену пришел кризис зоны евро, охвативший группу стран — членов Евросоюза (Греция, Португалия, Ирландия). События на Украине дали толчок новой проблеме — санкционному режиму в отношении России, что не могло не отразиться на благосостоянии многих стран, входящих в ЕС.

Очередной напастью для Союза, причем с непредсказуемыми последствиями, стали накатившиеся на него волны беженцев-страдальцев гражданских войн на Ближнем Востоке и Севере Африки. Все эти перманентные неурядицы происходят на фоне далекой от стабильности ситуации в экономической и социальной сферах, где безработица, валютные проблемы, разбалансировка внешнеторговых связей никак не сулят радужных

перспектив. Серия кровавых терактов показала, что лидеры ЕС не могут гарантировать безопасность своим гражданам.

Политическая жизнь ЕС также проходит через испытания. Партийный ландшафт пестрит силами, исповедующими разные идейно-политические доктрины, однако едиными в неприятии состояния дел в Европейском союзе. Событием номер один в этом ряду стал «брекзит», зафиксировавший после референдума 23 июня 2016 г. начало выхода Великобритании из ЕС.

### **На обочине евроинтеграции**

Скепсис в отношении радужно-гармоничной модели, разработанной еще в конце прошлого века отцами-основателями Евросоюза, рос параллельно с процессом создания этой достаточно мощной суперструктуры. Охватывал он не только партийно-политическое, но и страновое пространство. Вспомним, сколь неохотно передавали свой суверенитет брюссельской бюрократии Великобритания и скандинавские государства. В результате бывшая «владычица морей» не вошла ни в зону евро, ни в Шенген. В последнем случае с ней была солидарна Ирландия, во многом экономически зависящая от соседа. Без евро предпочитают жить Дания и Швеция, причем Копенгаген явно тяготеет к шенгенским порядкам. Не все просто с процессом расширения еврозоны за счет бывших стран «социалистического лагеря». Некоторые из них открыто не принимают ряд решений Евросоюза. Яркое тому доказательство — нежелание Венгрии, Румынии, Словакии и Чехии принять механизм квот по приему сирийских беженцев.

Неверно объяснять эти неувязки в практике Евросоюза лишь особым «постсоциалистическим» менталитетом восточных европейцев. Провал голосования по Конституции ЕС на референдумах 2005 г. во Франции и Нидерландах, жаркие парламентские дебаты в Ирландии, британский референдум 23 июня 2016 г. о выходе из ЕС показали, что зерна евроскептицизма активно прорастают в странах «объединенной Европы». За несколько месяцев до этого свое отрицательное отношение к планам ассоциации Украины с ЕС выразили участники референдума в Нидерландах.

В декабре 2015 г. большинство датчан отказали в праве ЕС распространять на свою страну общие правила в сфере юстиции. Невхождение в Союз, по разным причинам, таких стран, как Норвегия, Швейцария и Исландия, фактический отказ Турции от приема в ЕС — все это и многое другое ставит под вопрос процесс развития евроинтеграции по лекалам, созданным в кабинетах евробюрократии.

## Позиция власть имущих

В политике, как и в обычной жизни, не бывает среднестатистической температуры. Болезни Евросоюза имеют конкретных адресатов — как в страновом, так и в партийно-политическом диапазоне. При изучении новейших программных документов представленных в Европейском парламенте партийных групп и фракций, вырисовывается следующая картина. Умеренные оптимисты в основном сосредоточены в рядах Европейской народной партии (ЕНП) — блоке партий консервативного и христианско-демократического толка — и в «Альянсе либералов и демократов за Европу», объединяющем последователей современного либерализма. Первые представлены 221 депутатом, а вторые имеют в ЕП 67 мест. Всего в законодательном органе ЕС пока заседают 750 депутатов из 28 стран — членов Союза<sup>177</sup>.

Поскольку приоритет консервативно-либерального направления в ЕП в целом соответствует позициям соответствующих партий как в структурах исполнительной власти ЕС, так и в аналогичных структурах в странах Евросоюза, то целесообразно оценить ключевые положения этих политических сил в документах, предложенных избирателю на евровыборах-2014. Хотя прошедшее с тех пор время внесло коррективы в конкретную политику адептов данного спектра партийного пространства, основные положения программ сохраняют свое значение по сей день.

В Манифесте ЕНП категорически отрицается, что истоки финансово-экономического кризиса коренятся в самом Евросоюзе. Согласно этому документу, в кризисные годы правительствам под руководством входящих в ЕНП партий «удалось не допустить ухудшения ситуации, сохранив единство еврозоны и заложив основу для выхода из непростой ситуации»<sup>178</sup>. По мнению «народников», антикризисные меры должны стать общим делом всех стран ЕС. Изоляционизм здесь недопустим. В то же время подчеркивается, что Союз не должен быть главным регулятором — многое должно решаться самостоятельно в отдельных странах.

Свой нюанс есть в концепции кризиса у либералов. Они ратуют за действия в рамках единого европейского рынка, за устранение национальных барьеров и чрезмерной зарегулированности экономик, за трансатлантическое сотрудничество. Для либералов в ЕС важным объектом их антикризисной программы является малый и средний бизнес.

<sup>177</sup> Если выход Британии из ЕС состоится, их останется 27.

<sup>178</sup> Выборы в Европейский парламент — 2014 / Под ред. В. Я Швейцера. М.: Ключ, 2014. С. 218. [Электронный ресурс]. URL: <http://dublin2014.epp.eu> (Дата обращения 14.08.2017).

Оба основных политических течения Евросоюза выступают за преодоление безработицы, создание новых рабочих мест.

Больше совпадений, чем различий, у «народников» и либералов в вопросах финансовой и банковской политики. «Народники» утверждают, что благодаря их усилиям преодолена наиболее острая фаза банковского кризиса 2008—2009 гг. Оба течения едины, что евро представляет собой надежную валюту, и выступают за формирование на базе ЕС единого Банковского союза. Совпадение позиций прослеживается и по вопросам, связанным с миграционными проблемами. При этом «народники» четко разделяют понятие свободы передвижения внутри ЕС и тему иммиграции извне. Первая является для них очевидным достижением, вторая порождает проблемы. Ставится вопрос о безопасности внешних границ ЕС, которым угрожает поток нелегалов. Предлагается усилить пограничные службы Евросоюза. В то же время провозглашается, что Союз должен быть открыт для жертв политических и религиозных преследований. Схожая позиция у европейских либералов, которые увязывают миграционный вопрос с правами человека. Они выступают за внедрение общей системы приема беженцев и демонтаж рынка нелегальной переброски людей из Африки. «Мы, — констатируют они, — хотим видеть Европу, открытую для идей и талантов тех, кто способен внести свой вклад в экономику ЕС». В перспективе либералы готовы видеть Союз «более прозрачным и менее бюрократичным». Они выступают за переосмысление механизма распределения полномочий между ЕП и национальными парламентами<sup>179</sup>. Однако все эти благие пожелания не подкреплены конкретикой и выглядят лишь как косметический ремонт уже имеющихся властных конструкций.

## **Социал-демократы и национал-консерваторы**

Представители названных выше групп доминируют в структурах законодательной и исполнительной власти стран-членов, но нельзя сбрасывать со счетов позиции двух других многочисленных еврогрупп — Прогрессивного альянса социалистов и демократов (191 депутат) и фракции Европейские консерваторы и реформисты (70 депутатов). Если первая в целом гомогенна, а ее члены, за небольшим исключением, уже длительное время сотрудничают в социал-демократических структурах, то консерваторы и реформисты начали движение к созданию фракционной общности лишь

---

<sup>179</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aldeparty.eu/events/european-elections-2014> (Дата обращения: 14.08.2017).

в предшествующую легислатуру ЕП. Главную роль в ней играли британские консерваторы; широко представлены умеренные и радикальные националисты из Бельгии, Германии, Греции, Дании, Финляндии и ряда восточно-европейских государств.

Свою концептуальную позицию о положении дел в Евросоюзе социал-демократы выразили в Манифесте, критически оценив деятельность правого спектра европейского политического ландшафта. Критике подверглась и система жесткой экономии, сделавшая бедных еще беднее, и действия «Тройки» (ЕС, ЕЦБ, МВФ), миссия которой в странах Южной Европы, по мнению социалистов, провалилась. Однако последующие события, связанные с преодолением долгового кризиса в Португалии и Ирландии и сложным маневрированием вокруг греческого долга, не дают пока оснований для столь радикальной оценки. Зато другие выводы, сделанные социалистами, не вызывают сомнений. «ЕС, — считают они, — должен измениться, его надо реформировать»<sup>180</sup>. Провозглашается и тезис о паритете между экономическими свободами и социальными правами, который распространяется на всю палитру реформ, призванных изменить Евросоюз.

В пожелательном тоне социал-демократы трактуют перспективы ЕС: «Европейские граждане <...> должны иметь возможность полноправного демократического участия и контроля над процессом принятия решений в Евросоюзе. Мы будем содействовать заметному усилению роли Европарламента...»<sup>181</sup> О необходимости реформы конституционных основ ЕС при этом ничего не говорится.

В отличие от социал-демократов, представители группы «Европейские консерваторы и реформисты» (ЕКР) в своей социально-экономической парадигме идентичны демохристианам и либералам, подчиняя социальные проблемы сугубо экономическому подходу. При этом они признают, что «Евросоюз столкнулся с трудностями беспрецедентного характера, и это требует принятия срочных мер»<sup>182</sup>. Их, в частности, волнует зависимость ЕС от внешних поставщиков энергии. Отсюда упор на необходимость более эффективного использования собственных ресурсов, диверсификации поставок и создания единого энергорынка. Важное место в рассуждениях национал-консерваторов занимает тема преодоления валютно-финансового кризиса, которая, по их мнению, увязана с децентрализацией полномочий

---

<sup>180</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.socialistinfo.ru/socialXXI/2686html> (Дата обращения 14.08.2017).

<sup>181</sup> Там же.

<sup>182</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.alcr.eu/alcr-adopts-reykjavik-declaration/> (Дата обращения 14.08.2017).

ЕС. При этом финансовая интеграция не должна нарушать права стран, не входящих в еврозону. Недопустимо ограничение их финансового суверенитета. Обязательно также уважение к государствам, сохраняющим свои национальные валюты. При формулировании этих положений явно доминировала позиция британских консерваторов еще до «брекзита», обособившихся от общего финансово-валютного курса ЕС.

В ЕКР есть четко определенное радикал-националистическое крыло, мнение которого было учтено в положениях предвыборного манифеста, касавшихся иммиграционной политики. В нем были, в частности, особо зафиксированы меры по ограничению иммиграционных потоков. Для понимания позиции ЕКР в этом вопросе чрезвычайно важен содержащийся в нем вывод: «У каждой страны ЕС должно быть право на проведение собственной политики по вопросам миграции и предоставления убежища, а также при определении трудовых и социальных прав мигрантов. Подобный подход должен быть распространен и на среду межстрановой миграции в ЕС»<sup>183</sup>. Здесь, по существу, совпали позиции как британских консерваторов, так и партий, близких к европейским радикал-националистам.

### **Умеренная оппозиция**

В Европейском парламенте, помимо ЕКР, есть еще одна группа, в которой представлены партии, выступающие с критической оценкой ряда позиций Евросоюза. Это «Зеленые — свободный альянс», состоящий из 50 депутатов. В него, помимо истинных экологов, входят умеренные и радикальные регионал-сепаратисты из Великобритании и Испании. Согласно программным документам к евровыборам 2014 г., члены этой группы в целом выступают с умеренной критикой Евросоюза, в рамках которой парадоксальным образом сочетаются вполне рациональные тезисы и своего рода эвфемизм, имеющий мало общего с реалиями жизни.

Экологи обычно не выходят за рамки присущих им тезисов о «зеленой экономике», ограничении эксплуатации природных ресурсов и координации европейской политики в интересах охраны окружающей среды. В целом с ними солидарны и регионал-сепаратисты. Отметим, что если «зеленые» не прибегают к острым выпадам в адрес ЕС, то сепаратистские партии оценивают его политику с более радикальных позиций. По их мнению, прошедший финансовый кризис был спровоцирован безответственной финансово-экономической политикой ряда государств — членов Евросоюза.

---

<sup>183</sup> Там же.

На повестку дня выдвигаются идеи общеевропейского контроля за финансами, соблюдением бюджетной дисциплины, в том числе при расходах общеевропейского бюджета. Ставится и вопрос о создании рейтингового агентства ЕС<sup>184</sup>.

Градус критики «зеленых» и сепаратистов обычно повышается при оценке будущего Евросоюза. «Зеленые» требуют большего внимания к судьбам мигрантов и считают, что должен быть отменен «Дублинский регламент», требующий от них регистрации в стране, через которую они въехали в ЕС. Заявляют «зеленые» и о необходимости фундаментальной политической переориентации и демократического обновления ЕС, хотя и не конкретизируют этот тезис.

Для региональных партий, входящих в одну группу с «зелеными», ключевым является требование изменить формат Евросоюза, кардинально расширив права и представительство регионов в структурах наднациональных органов. Эти партии выступают за предоставление возможности «образовать на территории ЕС новые государства, руководствуясь принципом самоопределения и соблюдая демократические процедуры»<sup>185</sup>. Регионам, остающимся в рамках традиционных государств, надлежит повысить политический статус, образовав с этой целью новый орган ЕС — Ассамблею регионов. Регионалы в принципе не выступают против законодательных полномочий Брюсселя, однако считают, что и Европарламент, и Европейская комиссия должны стать более прозрачными и доступными.

В целом позиция «зеленых» и особенно регионал-сепаратистов резко смещается от прежней критической лояльности Евросоюзу к конструктивному неприятию его важных компонентов.

## **Левый и правый фланги евроскептиков**

Группа «Объединенные европейские левые», состоящая из 52 депутатов, не представляет собой однородного объединения в идейном и партийно-политическом отношении. В нее входят главным образом депутаты ряда ведущих европейских государств, сочувствующие посткоммунистическим идеям. При этом, однако, ключевую роль в ней играют радикал-социалисты — выходцы как из посткоммунистических, так

---

<sup>184</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.e-f-a.org/about-us/documents/1-electoral-manifesto/2014/> (Дата обращения 14.08.2017).

<sup>185</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://europeangreens.eu/sites/europeangreens.ru/files/2014%20Manifesto\\_0.pdf](http://europeangreens.eu/sites/europeangreens.ru/files/2014%20Manifesto_0.pdf) (Дата обращения 14.08.2017).

и социал-демократических кругов. Все это партийное многообразие объединяет категорическое неприятие ЕС в его нынешнем виде.

Не хотят видеть Евросоюз таким, каким он сложился, и евроскептики радикал-националистского толка. В ЕП нынешней legislatury у них сложились две группы, у каждой из которых определился свой лидер. У «Движения за Европу свободы и демократии» — это британец Н. Фарадж, у «Европы наций и свобод» — до лета 2017 г. лидер «Национального фронта» Франции М. Ле Пен. Численность каждой из них варьируется в диапазоне 35–50 депутатов. Поскольку страновое представительство в них подчас не соответствует регламенту Европарламента, они периодически оказываются на грани распада. Тем не менее в канун евровыборов-2014 ими были предложены свои собственные евроскептические программы.

В чем расходятся и в чем совпадают евроскептики правого и левого толка? Для «Объединенных левых» Евросоюз неприемлем из-за его антисоциальной сущности. Равнозначным злом для левых евроскептиков является как отказ Союза от принципов демократии и социального прогресса, так и усиливающиеся во многих странах-членах ксенофобия и национализм. Неприемлемы для них и основополагающие договоры Евросоюза, основанные на принципах конкуренции и либерализма и действующие в угоду крупному капиталу.

К выборам 2014 г. левые евроскептики предложили программу коренного реформирования ЕС и его политики, состоявшую из шести пунктов. На первое место они выдвинули критику жесткой экономии. Вместо нее предлагалась новая модель социального и экологического развития. Предусматривалось расширение участия граждан во всех сферах деятельности Евросоюза и создание социально-правовой Европы. Вопреки отстаиваемой консерваторами и либералами идеи трансатлантического сотрудничества, ставился вопрос о необходимости расширения торговых отношений со всеми странами мира без односторонней ориентации на США. В заключении декларировались в качестве цели «создание мирной Европы, независимой от США и НАТО, и приоритет интернационализма перед империализмом»<sup>186</sup>.

В свою очередь, радикал-националисты, провозглашая неприятие Евросоюза в его нынешней форме, расставляют в своей критике принципиально иные акценты. В предвыборной программе «Движения за Европу свободы и демократии» они осуждают уменьшение суверенных прав стран-членов и усиление наднациональных функций Союза. Их не устраивает и система приема в него новых членов, исключаяющая проведение в каждой

---

<sup>186</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.european-left.org/4-el-congress> (Дата обращения 14.08.2017).



из стран-членов референдума по новым кандидатам. Они выступают против оказания финансовой помощи «слабым» членам ЕС без широкого обсуждения этого вопроса. Предлагается разрешить «кризисным» странам выход из еврозоны. Допускается использование протекционистских мер в отношении хозяйственных отраслей отдельных государств.

Немалое место в критическом подходе радикал-националистов к политике ЕС занимают вопросы иммиграции. Они выступают против интенсификации иммиграционных потоков, подчеркивая, что каждая страна ЕС должна проводить в данной сфере собственную политику. С возрастающей остротой ставится вопрос об укреплении национальной идентичности формирующих ЕС народов и поддержке традиционных христианских и гуманистических ценностей<sup>187</sup>.

Позиции других евроскептиков-националистов нашли свое выражение в подготовленном «лепеновской» фракцией Манифесте «Мощная Европа в многополярном мире», обнародованном летом 2015 г. Его авторы выступают за «Европу наций против федерализма», защищают традиционные, прежде всего семейные, ценности, резко критикуют «исламизацию Европы» и укрепление позиций США и НАТО на Европейском континенте. Манифест категорически осуждает этатизм и удушающее налогообложение, противопоставляя им поддержку предпринимательского духа «активных сил экономики»<sup>188</sup>.

Итак, налицо неприятие левыми и правыми евроскептиками положения дел в Евросоюзе, равно как и содержательное отличие направленной против него критики: социальной и интернационалистической у евролевых и более националистической и пробуржуазной — у европравых. Отметим, что первые в своем евроскептицизме в чем-то совпадают с «зелеными» и частично с социал-демократами, в то время как вторые близки к либерально-консервативному видению европейских и глобальных проблем.

### **Электоральный процесс после выборов в Европейский парламент**

Выборы в Европейский парламент, состоявшиеся в мае 2014 г., выявили ряд электоральных тенденций, позволивших по-новому оценить диспозицию основных игроков на партийно-политическом пространстве. В абсолютном большинстве стран Е-15, создавших Евросоюз в 1990-е гг., ослабли

---

<sup>187</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.e-f-a.org/about-us/documents/1-electoral-manifesto/2014/> (Дата обращения 14.08.2017).

<sup>188</sup> Институт многополярного мира. П., 2015.

позиции партий демохристианско-консервативного толка. Меньшими потерями отделался либеральный лагерь. В ряде государств потерпели поражение партии социал-демократического направления. Стабилизировались позиции «зеленых» и радикал-сепаратистов. Определенный подъем наметился у левых евроскептиков. Еще больших успехов достигли радикал-националисты северных, центральных и западных регионов Европы<sup>189</sup>.

С учетом того, что в современной политологии бытует мнение об относительности электоральной значимости выборов в ЕП, на которые явка в 1,5–2 раза ниже, чем на национальные выборы, сравним названные выше тенденции с новейшими результатами голосований в странах Западной Европы. Тем более что с осени 2014 по лето 2017 г. избиратели практически повсеместно голосовали либо за кандидатов в центральные органы законодательной власти, либо за выдвинутых в системе местной власти. Парламентские выборы состоялись в Великобритании, Франции, Дании, Швеции, Финляндии, Нидерландах, Португалии, Греции и Испании. Франция и Австрия выбрали своих президентов. Нельзя сбрасывать со счетов и имевшие общеевропейский резонанс референдумы в Шотландии, Нидерландах, а также выборы в парламент Каталонии.

Партиям, входящим в блок ЕНП и представляющим христианско-демократические и консервативные течения Западной Европы, парламентские выборы не дали обнадеживающих результатов. В скандинавских государствах, а также в Нидерландах они не смогли восстановить прежнее электоральное лидерство. Здесь их место в системе законодательной и исполнительной власти заняли местные либералы (провалом для последних закончились лишь парламентские выборы в Великобритании и земельные в ФРГ). В Португалии и Греции консервативные партии утратили свои прежние позиции, а их претензии на правительственные полномочия оказались под большим вопросом. Находящиеся сейчас вне центральных органов исполнительной власти консерваторы Франции и Италии смогли отыграть несколько электоральных очков у пребывающих у власти социалистов. Последние выглядели неубедительно на парламентских выборах в Финляндии, Нидерландах, Греции, а также на президентских в Австрии и Франции.

Электоральная неустойчивость характерна для британских лейбористов. Несколько скрасило картину лидерство социал-демократов на парламентских выборах в Дании и Швеции. Однако в Дании это обстоятельство не привело к сохранению ими правительственной ответственности, а в Швеции — к устойчивости правительственных позиций. Частично

---

<sup>189</sup> Швейцер В. Я. Выборы в Европейский парламент: сдвиги в партийно-политическом пространстве // Современная Европа. 2014. № 4. С. 23–32.

смогли вернуться к власти социалисты Португалии, составив коалицию с левыми партиями. На земельных выборах в Германии СДПГ отчасти утратила доверие избирателей. То же можно сказать об их единомышленниках в Австрии, понесших заметные электоральные потери на земельных выборах и на президентских выборах 2016 года.

В целом лагерь бывших еврооптимистов не смог восстановить своих позиций после серьезного отступления на евровыборах 2014 г. Снижение их электоральной поддержки связано с тем, что, находясь у власти, они не выглядели убедительно ни в вопросах внешней и общеевропейской политики, ни при решении задач местного и национально-государственного значения.

Что касается евроскептиков как умеренного, так и радикального толка, то они в целом сделали существенный шаг вперед в подготовке к реализации планов, заявленных в ходе евровыборов 2014 г. В Великобритании евроскептицизм консерваторов и его более радикальная версия — ЮКИП получили поддержку значительной части британского электората, что и определило исход референдума о выходе из ЕС. На выборах в парламент, состоявшихся в мае 2015 г., основными проигравшими стали некогда евроапологеты — лейбористы и либералы. Как умеренных евроскептиков следует рассматривать и сохраняющих большинство мест в парламенте Шотландии, добившихся отклонения «брекзита» в этой части Британии на референдуме 2016 г. Ослабили позиции грандов испанской политики — консерваторов и социалистов, часть голосов у которых отобрала новая левосоциалистическая партия «Подemos».

Главным представителем левых евроскептиков остается греческая СИРИЗА, дважды выигравшая парламентские выборы — в январе и сентябре 2015 г. Однако если первая победа досталась ей как лидеру протестной оппозиции, то осенью радикал-социалисты Греции смогли получить новый мандат на управление страной. Лидер СИРИЗА А. Ципрас сумел проявить себя политиком не только национального, но и европейского масштаба, построив тактически грамотно переговоры с «тройкой» кредиторов и получив парламентскую поддержку у консервативной «Новой демократии». Ценой этого стал разрыв с меньшинством в собственной партии.

Другие силы евроскептиков из группы «Объединенных левых» (Португалия, Нидерланды) также добились некоторых электоральных успехов. В Португалии они вошли в правительство, а в Нидерландах «Зеленые левые» были участниками переговоров весны-лета 2017 г. о формировании нового правительства. Отметим и 19% французов, поддержавших лидера левых социалистов Ж.-Л. Меланшона на президентских выборах во Франции в 2017 г. Нельзя не упомянуть и успех на земельных выборах в Тюрингии,

Саксонии и Бранденбурге немецкой партии «Левая», которая, вместе с СДПГ и «зелеными», стала участником некоторых местных правительств. Менее убедительно выглядели электоральные результаты «Левого союза» Финляндии и «Левой партии» Швеции. Однако это касается не столько потерь, исчисляемых в голосах избирателей, сколько утраты ими части влияния в центральных органах исполнительной власти. «Левый союз» покинул прежнее коалиционное правительство и не попал в новое. Что касается Швеции, то здесь «Левая партия» никогда не обладала министерскими портфелями, однако после выборов в риксдаг 2015 г. голоса ее депутатов стали менее важным фактором поддержки правительства СДРПШ и «зеленых».

В Швеции, Финляндии, а также в Дании на первый план выдвинулись партии радикал-националистического толка. Пока их поддержка нужна имеющему слабое правительственное большинство либеральному кабинету в Дании. «Истинные финны» стали партией правительственного большинства вплоть до лета 2017 г. «Шведские демократы», ставшие после выборов в риксдаг третьей по числу депутатов партией, выглядят своеобразным медиатором взаимоотношений между правящей «красно-зеленой» коалицией и либерально-консервативной оппозицией, косвенно поспособствовав появлению (вплоть до осени 2015 г.) своего рода «пакта о ненападении» двух блоков, который временно дал шанс на сохранение социал-демократическо-экологического кабинета меньшинства.

Основной ударной силой радикал-националистов остается французский Национальный фронт, укрепляющий свои позиции в местных органах законодательной и исполнительной власти. Его лидер М. Ле Пен стала участником второго тура президентских выборов весны 2017 г., получив более трети голосов избирателей.

Возвращаясь к радикальным евроскептикам, отметим их результаты в Австрии и Нидерландах, где они не только сохранили, но и нарастили позиции в органах законодательной власти на местном и общегосударственном уровнях. В Австрии кандидат от Партии свободы Н. Хофер вышел во второй тур президентских выборов 2016 г., победителем которых стал умеренный евроскептик, представитель австрийских «зеленых» А. Ван дер Беллен. Земельные выборы в Германии показали возросший интерес избирателей к «Альтернативе для Германии», требующей отказа правительства от финансовой поддержки должников еврозоны. Итальянская «Лига Севера», выступающая за федерализацию страны и пресечение иммиграционного потока через Италию, завоевала большинство в провинции Венето.

Таким образом, на партийно-политической карте Западной Европы наметилась определенная перегруппировка основных игроков. Причем

инициатива принадлежит евроскептикам, умело использующим те объективные трудности в сфере экономики, социальной проблематики и внутренней политики, которые ослабляют позиции мейнстрима. Последний вынужден маневрировать, вступая в открытую конфронтацию с теми, кто не приемлет ЕС в его нынешнем виде, но и находя с евроскептиками тактические, а иногда и стратегические компромиссы.

## **Глава 14. МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ В ЕВРОПЕ**

На протяжении нескольких десятилетий, прошедших с момента окончания Второй мировой войны, Европа по праву считалась не только одним из самых благополучных, но и безопасных регионов мира. Такое положение вещей продолжалось до начала войны в бывшей Югославии в 1999 г. США и их союзники по НАТО развязали агрессию против Сербии. Поводом стал межэтнический конфликт между сербами и албанцами, уходящий корнями в события более чем вековой давности. Однако вмешательство НАТО не только не помогло загасить конфликт, но и заложило новые мины замедленного действия.

Впоследствии Европе неоднократно приходилось сталкиваться также с другими вызовами в области межнациональных конфликтов. Это и нападение на редакцию сатирического журнала в Париже 7 января 2015 г., нападение на кошерный супермаркет, совершенное там же спустя два дня, череда террористических актов в Париже 14 ноября 2015 г., нападения исламистов на военнослужащих в Великобритании, задержания групп исламистов, готовивших теракты в Германии, теракт в Берлине, когда грузовик врезался в толпу людей на рождественской ярмарке в декабре 2016 г. Следует упомянуть «демонстрацию силы», устроенную мигрантами в Кёльне в ночь на 1 января 2016 г. Список подобных фактов можно продолжать. В чем же причина роста межнациональной и межрелигиозной вражды в Европе и каковы способы ее прекращения.

### **Евросоюз и беженцы — вызовы и проблемы**

7 сентября 2015 г., в разгар миграционного кризиса, канцлер Германии А. Меркель заявила: «Проблема, которую мы сейчас переживаем, будет занимать нас в ближайшие годы, она изменит Европу, и мы хотим, чтобы

эти изменения были позитивными»<sup>190</sup>. Эти слова были произнесены вслед за заявлением канцлера о готовности принять в Германию более 800 000 беженцев, подстегнувшим маховик миграционных потоков в ЕС.

На каком же фоне они прозвучали? Общее число беженцев, проникших на территорию ЕС за 2015 г., составило 1 534 106 человек<sup>191</sup>. По данным Германского ведомства по делам миграции, количество официально зарегистрированных беженцев за 2015 г. в ФРГ было 441 899 человек<sup>192</sup>. Это — наибольшее количество среди других европейских стран. За 2016 г. цифры оказались не менее внушительными. Так, страны Европейского союза в прошлом году предоставили статус беженца и дополнительную защиту 710 400 человек, из них лиц с сирийскими паспортами оказалось около 405 000, другими крупными группами беженцев стали граждане Ирака и Афганистана (65 800 и 61 800 человек соответственно)<sup>193</sup>. Из всех стран ЕС больше всего беженцев в 2016 г. опять же приняла Германия — более 445 000 человек.

Немаловажным фактором, привлекающим беженцев в Европу, является ее открытость для принятия новых мигрантов. При этом налицо их высокая тяга в ФРГ и другие благополучные европейские страны — Швецию, Францию и пр. Этому способствует ряд обстоятельств. Германия — страна с особо высоким уровнем социальных гарантий лицам, получившим политическое убежище или статус беженца. В ней уже проживают многочисленные этнические группы из Албании, Турции и стран Магриба. А именно выходцы из этих стран составляют в наши дни основную долю в потоках беженцев.

Впрочем, большие потоки беженцев движутся также и в сторону Великобритании и скандинавских стран. По данным европейского агентства FRONTEX, основными маршрутами для беженцев являются Турция, далее переправа морем в Грецию (западно-балканский коридор), переправа морем из Ливии в Южную Италию (средиземноморский коридор). Отдельно следует выделить миграцию через Украину в страны Восточной Европы

---

<sup>190</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://meduza.io/feature/2015/09/10/bezhentsy-v-evrope-udivitelnye-chisla> (Дата обращения: 03.03.2017).

<sup>191</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf> (Дата обращения: 12.02.2017).

<sup>192</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://glav.su/forum/4/16/threads/1130954/> (Дата обращения: 05.03.2017).

<sup>193</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2017/04/27/stranyes-v-2016-godu-predostavili-bolee-700-tys-statusov-bezhencaK>. (Дата обращения: 05.03.2017).

(восточно-европейский коридор)<sup>194</sup>, а также такие достаточно экзотические маршруты, как через территорию России в Норвегию и Финляндию. Власти этих стран вынуждены были вводить ограничения на перемещение беженцев через свои границы.

В состоянии ли страны, в которые движется основной поток иммигрантов, принять и, главное, обустроить всех желающих? Поищем ответ на примере Германии. Сторонники канцлера ФРГ и некоторые представители левых партий и «зеленых» утверждают, что «лодка никогда не переполнится». Им возражают такие политики, как лидер баварского ХСС Х. Зеehoфер, настаивающий на том, что пора закрывать границы и избирательнее подходить к предоставлению статуса беженца. Складывающаяся в ФРГ ситуация играет на руку крайне правым партиям с их традиционной антимиграционной риторикой. Об этом свидетельствует не только учащение праворадикальных эксцессов, но и заметный рост массовой поддержки населением позиций, которые отстаивают радикалы. Именно миграционный кризис придал популярности и актуальности уличным протестным движениям типа Pegida (Patriotische Europäer gegen Islamisierung des Abendlandes), Hogesa (Hooligans gegen Salafisten), а также добавил дополнительные протестные голоса евроскептикам на выборах во многих европейских странах — «Альтернативе для Германии», «Партии свободы» в Австрии и Голландии, «Национальному Фронту» во Франции (результат М. Ле Пен на президентских выборах является пиковым для французских националистов).

«Иммигрантский вопрос» порождает жесткие споры и в других странах Евросоюза. Правительства некоторых из них, так же как и отдельные лидеры международных неправительственных организаций, например, президент МВФ К. Лагард, утверждают, что беженцы и мигранты в состоянии обогатить Европу, что они оказывают благотворное воздействие на рынок труда в условиях демографических сложностей и старения коренного населения Европы. Специальный уполномоченный по делам миграции при ООН П. Сазерленд считает, что прием беженцев Европейским союзом не только политически и экономически выгоден, но и является его моральным долгом. При этом игнорируется низкий образовательный уровень большинства приезжих. Они конкурируют на рынке труда с низшими социальными слоями аборигенов, которые, как известно, являются питательной средой для «домашних» экстремистских группировок. Это неизбежно

---

<sup>194</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_Q2\\_2015\\_report.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q2_2015_report.pdf) (Дата обращения: 11.12.2016); [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_Q2\\_2015\\_report.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_Q2_2015_report.pdf) (Дата обращения: 11.12.2016).

приведет к дальнейшему росту ксенофобских настроений, которые частично реализуются уже сейчас в виде нападений на центры размещения беженцев. Ответной реакцией на них станет, скорее всего, дальнейшая радикализация самих иммигрантов, многие из которых уже сейчас считают всех европейцев априори нацистами.

Следует отметить, что под давлением общественного мнения европейские политики вынужденно меняют свою риторику, которая в начале миграционного кризиса носила явно промигрантский характер. Так, один из инициаторов политики открытых дверей в ЕС А. Меркель заявила на саммите в Риме, посвященном 60-летию ЕЭС, что было ошибкой стирать границы внутри ЕС, не позаботившись об их укреплении по внешнему периметру, и что Европа «должна эффективнее защищать свои внешние границы»<sup>195</sup>. Такое заявление может означать попытку вернуть голоса разочаровавшихся в политике мультикультурализма избирателей ХДС, которые отдали свои симпатии евроскептикам, а также сигнал для политиков Восточной Европы, которые настроены категорически против квот на принятие мигрантов в своих странах.

Следует отметить, что миграционный кризис представляет собой не только опасность усиления эффекта «параллельных миров», где общины выходцев из стран преимущественно исламского мира живут по своему внутреннему укладу, минимально контактируя с коренным населением. Под видом беженцев в ЕС активно проникают также и боевики из горячих точек Ближнего Востока. Правоохранительные органы стран Евросоюза признают, что в Сирии в рядах таких террористических группировок, как «Исламское государство», «Аль-Нусра» и т. д. воюют боевики с паспортами стран ЕС. В основном это лица миграционного происхождения, выходцы из стран Магриба, Ближнего Востока и Турции. Их контингент пополняется путем вербовки эмиссарами террористических исламистских группировок. Однако среди таких радикалов немало и неофитов — европейцев, принявших радикальный ислам в Европе и решивших убивать «неверных» в Сирии, Ираке, Ливии и пр.

Под знамена исламизма стекаются люди, бросающие вызов европейским ценностям и традициям. Под исламизмом обычно понимают форму политического экстремизма с религиозным подтекстом. При этом исламисты превращают ислам в инструмент своей политики. Они выступают за реализацию на практике положений ислама как универсального средства

---

<sup>195</sup> Меркель на юбилейном саммите ЕС: «Мы должны лучше защищать внешние границы». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusverlag.de/2017/03/27>. (Дата обращения: 29.03.2017).



регулирования социальных, юридических, экономических и политических вопросов. Иными словами, европейским странам приходится иметь дело с принципиально иной цивилизационной моделью, которая во многом диаметрально противоположна их ценностным устоям.

Исламистская идеология предполагает божественное устройство общества и государства, основой которого призван стать свод специфических юридических положений — шариатское право. Данная позиция противоречит принципам европейского права и укладу жизни. Важным признаком радикального исламизма является его стремление установить свою доктрину насильственным путем. Точнее, в представлении его сторонников существуют два этапа продвижения идей ислама. Первый — «благовествование», на котором распространение этих идей осуществляется путем проповедей, распространения литературы и т. д. Таким образом, тем, кто считается «язычником», предоставляется шанс мирным путем принять «истинную веру». А если этого не происходит, «неверным» объявляется малый джихад, то есть физическая война за внедрение своей идеологии силой оружия. При этом радикальные салафитские проповедники умалчивают, что самый важный джихад для мусульманина — это великий джихад, где поле битвы — сердце человека, то есть его основная цель — это преодоление греховных влечений путем молитвы и духовного очищения человека.

Приведем несколько основных положений, демонстрирующих несовместимость европейских ценностей и установок радикального исламизма:

— в Европе во главу угла ставится уважение к конституционно закрепленным правам человека, в том числе к неприкосновенности человеческого достоинства, праву на жизнь, к запрету на пытки и телесным наказаниям, к свободе личности, совести и слова. В трактовке права исламистами следует отметить полное отсутствие прав человека, которое проявляется в практике телесных наказаний, в забрасывании камнями за супружескую измену, в казнях за инакомыслие и т. д. Ярким примером этого является казнь властями Саудовской Аравии знаменитого шиитского проповедника, которая поставила на грань войны суннитскую монархию и Исламскую Республику Иран;

— в Европе абсолютной ценностью являются парламентаризм, независимость судов от исполнительной власти, защита прав меньшинств, наличие политических альтернатив и парламентской оппозиции, осуществляющей контроль над деятельностью правительства. Согласно представлениям исламистов, ислам и демократия не сочетаются друг с другом. Категорически отрицается возможность дифференциации общества, которому надлежит оставаться единым на основе совместной религиозной принадлежности. Законотворчество, с точки зрения исламистов, является прерогативой Аллаха. Суд возможен лишь на основе шариатского права.

Очевидно, что подобные различия в подходах к общественной жизни таят в себе мощный потенциал социальных конфликтов или как минимум взаимного отчуждения.

Рубеж XX–XXI вв. был ознаменован началом активного наступления радикальных исламистов на территории, не являющиеся традиционно мусульманскими. Первым признаком такой экспансии можно считать войну в Боснии и в Косово, где на стороне боснийских мусульман и косовских сепаратистов активно воевали радикалы-исламисты из стран арабского мира. Эта война открыла новую веху в отношениях радикального исламизма и западного мира. Начиная с нее, западный мир все чаще становился объектом террористических атак, а недалеконидная политика США на Ближнем Востоке, основанная на стратегии «контролируемого хаоса», превратила в «бурлящий котел с большими неприятностями», по меткому выражению Е. Сатановского, весь Ближний Восток<sup>196</sup>. Вместе с тем радикальный исламизм стал превращаться во все более опасный вызов для всей Европы.

Радикальный исламизм становится все более привлекательным для неофитов в самой Европе. С помощью профессионально сделанных пропагандистских роликов в Интернете, путем интенсивного использования социальных сетей и рекламных кампаний созданные им движения вербуют новых членов как среди мигрантов, так и в среде коренных европейцев, принимающих ислам.

Формы проявления радикального исламизма разнообразны. Столь же гетерогенны его действующие лица. Путь радикалов к исламизму порой весьма различен. Однако есть и определенные закономерности. Так, в его сторону обращает свои взоры главным образом молодежь, в том числе принявшие ислам коренные европейцы. Их радикализацию многократно усиливают современные информационные технологии, прежде всего Интернет и социальные сети. При этом в страны Европы привносятся внутренние конфликты стран Востока — в том числе шиитско-суннитский, курдотурецкий, арабо-израильский и т. д.

Нападение на концертный зал «Батаклан» в Париже 17 ноября 2015 г. многие журналисты связывают с тем, что его прежним владельцем был французский еврей, а в самом зале регулярно проводились акции в поддержку израильской армии<sup>197</sup>. Этот четкий сигнал переноса арабо-израильского конфликта на европейскую почву может с полным основанием

---

<sup>196</sup> Сатановский Е. Россия и Ближний Восток. Котел с неприятностями. М., Эксмо, 2012.

<sup>197</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sem40.ru/index.php?newsid=255804>. (Дата обращения: 03.03.2017).

рассматриваться как свидетельство того, что европейские страны и США, оказывающие поддержку Израилю, рассматриваются радикальными исламистами как такая же цель для террористических атак, как военные и мирные жители в самом Израиле.

Правоохранители европейских стран привлекают внимание общественности к стремлению радикальных исламистов разжигать неприятие мигрантами европейского образа жизни. Радикальные исламисты рисуют в своей пропаганде образ европейского общества как совокупности индивидов, ведущих крайне аморальный образ жизни, не отвечающий нормам ислама. В этом контексте можно, например, упомянуть о попытке создания шариатской полиции в Штутгарте, которая должна была следить за соблюдением норм шариата на улицах немецких городов.

### **Национализм в Европе — фактор распада единства**

На фоне дискуссий о возможностях принятия и интеграции мигрантов в Евросоюзе растут проявления ксенофобии и радикального национализма. 2015 г. положил начало серии неприятных сюрпризов для либеральных политиков Европы. Праворадикальные и правопопулистские движения повсеместно набирают силу. В 2015 г. во Франции «Национальный Фронт» успешно выступил на муниципальных выборах, а сама М. Ле Пен набрала рекордное для своей партии число голосов во втором туре президентских выборов 7 мая 2017 г. В Польше к власти пришли евроскептики-националисты. В ФРГ достаточно популярна правая партия «Альтернатива для Германии».

В этой связи исследователи отмечают, что под воздействием исламизации коренного населения стала претерпевать изменения и сама идеология европейского национализма. Если раньше в основном существовали своего рода «внутригосударственные национализмы», в которых культивировались рудименты межэтнических и межгосударственных конфликтов в самой Европе (Германия — Польша, Германия — Франция, Англия — Ирландия и т. д.), то сейчас набирает силу своего рода общеевропейский национализм. Большинство правых партий Европы апеллируют в своей идеологии либо к единому европейскому христианскому традиционализму, либо к эпохе секулярного национализма XIX—XX вв.

Рассуждения о «мировой закулисе» и «масонском заговоре», модные в кругах европейских националистов первой половины XX в., сегодня уже не столь актуальны. Быть антисемитами и антимасонами нынешние европейские ультраправые уже не стремятся. В тренде сейчас исламофобия и антиамериканизм.

Рост подобных настроений несет в себе конфликтный потенциал. Речь идет об опасности силовых акций против основного врага — мигрантов. Это и массовые демонстрации в Германии и в других странах против притока мигрантов и исламизации, и нападения на центры размещения беженцев. Некоторые эксперты не исключают масштабных столкновений ультраправых с агрессивно настроенными мигрантами, по типу тех, которые происходят в самих лагерях беженцев между представителями различных этносов.

Официальными властями стран Евросоюза активность ультраправых воспринимается не только как потенциальная угроза, но и как репутационный риск потери положительного облика ЕС как универсального интеграционного объединения, своего рода эталона, прежде всего для стран постсоветского пространства. Этим объясняется, например, крайне жесткая реакция канцлера ФРГ Ангелы Меркель на успех партии «Альтернатива для Германии» на земельных выборах, несмотря на то что эту партию никак нельзя однозначно отнести к ультранационалистическому спектру.

В принципе, есть основания считать, что в странах «Старой Европы» националисты и евроскептики, несмотря на приток протестных голосов, остаются в большей или меньшей степени политическими маргиналами. Однако этот тренд постепенно меняется. Наглядное подтверждение — президентские выборы в Австрии в апреле — мае 2016 г., когда этот пост чуть было не получил представитель правой Австрийской партии свободы Н. Хоффер, уступивший во втором туре всего 0,3% своему конкуренту от партии «зеленых». Вместе с тем в странах Восточной Европы, которые переживают серьезные экономические проблемы, национализм проявляется порой в острой форме. В некоторых из них основным оппонентом для ультраправых выступают не только мигранты, но и Брюссель. Ему при вступлении в ЕС стран Европы была делегирована часть полномочий национальных государств. Для тех стран, которые обрели «новую независимость» лишь два с половиной десятилетия назад, отказ от части государственного суверенитета дается порой болезненно. Этим не в последнюю очередь обусловлен успех евроскептиков в Венгрии и Польше.

### **Этнонационализм малых народов**

Помимо общеевропейского национализма, считающего главной бедой разрушение идентичности Европы как цельного культурно-исторического типа, или национализмов крупных европейских государств, основной идеей которых является демонтаж или коренная трансформация Евросоюза,

в ЕС существуют очаги локального национализма отдельных этнических групп, таких как баски, корсиканцы, католики Северной Ирландии. Еще недавно они вели вооруженную борьбу за национальную независимость или автономию. Теперь наиболее крупные вооруженные группировки европейских этнонационалистов — ИРА, ЭТА и т. д. — заявили о прекращении вооруженных выступлений. Тем не менее их политическая борьба за углубление автономии, а в Каталонии и Шотландии — за независимость, продолжается.

Современные исследователи выделяют несколько очагов полузатухших очагов этнонационализма. Это Северная Ирландия, Страна Басков, Каталония и некоторые страны, образованные после распада Югославии, ситуация в которых — прежде всего в Боснии и Герцеговине — готова в любой момент выйти на уровень вооруженного противостояния.

Большая часть внутригосударственных конфликтов, вспыхивавших в Европе, в ходе которых стороны прибегали к насилию, имела, помимо прочего, этническую подоплеку. В многонациональных странах или в тех из них, где помимо государствообразующей нации проживают также этнические меньшинства, неизбежна определенная внутренняя конкуренция. То же самое можно сказать о странах, в которых коренное население сосуществует со значительной мигрантской прослойкой. Однако возможность мирного сосуществования различных этносов ни в коей мере не исключена. В этой связи достаточно напомнить, что в мире насчитывается около 10 000 этнических групп и наций<sup>198</sup>.

Что представляет собой узкий этнонационализм и чем он отличается от общеевропейского национализма? Исследователи национальных отношений, в частности К. Виланд, выделяют два основных типа идеи нации — субъективную (порожденную Французской революцией) и объективную (предложенную немецкими романтиками XIX в.).

Субъективная идея свойственна главным образом имперским народам или государствообразующим нациям крупных государств. Согласно ей, по мнению К. Виланда, «каждый является членом нации, поскольку он этого хочет. Нация — открытое общество, общество выбора. Народ — это те, которые выбирают». Тем самым нация подтверждается «каждодневным плебисцитом»<sup>199</sup>. В подтверждение своей позиции исследователь приводит

<sup>198</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54504/ethnopolitische-konflikte> (Дата обращения: 10.12.2016).

<sup>199</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.carsten-wieland.de/mediapool/74/746018/data/nationalism\\_conflicts/Ethno-Nationalismus\\_im\\_modernen\\_Europa\\_dpa-Hintergrund\\_March\\_2001.pdf](http://www.carsten-wieland.de/mediapool/74/746018/data/nationalism_conflicts/Ethno-Nationalismus_im_modernen_Europa_dpa-Hintergrund_March_2001.pdf). (Дата обращения: 11.12.2016).

высказывание философа Э. Ренана: «Человек не является рабом своей расы, языка или религии, ни течения реки...»<sup>200</sup> Аналогичные соображения высказывал и Э. Кант. «Индивиды, — писал он, — объединяются по свободной воле в государственное объединение с самостоятельно утвержденной конституцией и правительством»<sup>201</sup>.

Если придерживаться этого (субъективного) подхода, то можно констатировать следующие постулаты. Субъективной идее нации свойственны следующие моменты:

- сначала возникает государство, в его границах формируется нация;
- в этом государстве-нации все граждане имеют равные права, прописанные в конституции;
- для принадлежности к нации достаточно быть гражданином данного государства.

Эти постулаты в несколько модифицированном виде устойчиво доминируют в нынешнем Евросоюзе. Применяются они и в тех случаях, когда речь заходит об официальной интеграции иммигрантов. Африканец с немецким или бельгийским паспортом представителями политического истеблишмента ЕС считается европейцем.

Объективная концепция нации, сформулированная еще Фихте, Гердером и другими немецкими романтиками, основана на принципиально ином подходе. Согласно ему, сначала возникает нация, а только потом государство. Духовный костяк гомогенности нации формируют такие факторы культуры, как язык, религия, обычаи и история. Обретение государственности и государственное строительство осуществляются в первую очередь не отдельными гражданами, а государствообразующими народами и союзными с ними национальными меньшинствами. Принадлежность к нации определяется не фактом рождения в данной стране, а кровной принадлежностью.

Узкий этнонационализм, угнездившийся во многих странах Евросоюза, обычно апеллирует ко второй модели. При этом в зависимости от ситуации он приобретает различные формы. В гомогенных, в основном небольших странах Восточной Европы — Словакии, Венгрии, Польше и Прибалтике, он выступает как государственная идеология, в крупных и национально неоднородных странах — Франции, Великобритании, Испании и Италии — он демонстрирует четко выраженный сепаратистский характер. Рассмотрим данный феномен на примере трех наиболее знаковых потенциальных или наполовину затушенных конфликтов.

---

<sup>200</sup> Ibidem.

<sup>201</sup> Ibidem.

*Поле конфликтов № 1. Балканы.* Балканы всегда были сложным регионом, где соприкасались различные конфессии, интересы великих держав и сил влияния. Драматическое проявление ситуации переплетения интересов различных этнорелигиозных групп в регионе началось в конце XX в.

В центре кризисного развития в результате внутренних противоречий оказалась в первую очередь социалистическая Югославия. Сложившаяся в ней ситуация была усугублена ее этнической и религиозной разнородностью. С начала 1980-х гг. в стране, прежде всего в Хорватии, Словении, Боснии и Герцеговине и отчасти в Косово, стали нарастать сепаратистские тенденции. Немалую роль в подогревании подобных настроений сыграли внешние силы: США, ЕС, Ватикан, Турция и Саудовская Аравия.

Спустя несколько лет эти тенденции переросли в широкомасштабные военные действия. Особо кровопролитный характер приобрело насильственное отсоединение Хорватии. Действия хорватских властей напомнили сербскому населению события пятидесятилетней давности, когда в ходе усташского геноцида было истреблено более полутора миллионов сербов.

В начале 1992 г. начался вооруженный конфликт в Боснии и Герцеговине. Он был спровоцирован мусульманами, избравшими своим президентом И. Изетбеговича, провозгласившего Боснию шариатским государством. Одновременно с этим начались этнические чистки христианского населения. При этом США и страны Евросоюза однозначно приняли сторону сепаратистов, замалчивая их преступления и демонизируя сербов. Против Югославии неоднократно вводились экономические санкции. В итоге страна оказалась в международной изоляции. При этом сепаратисты Хорватии и Боснии получали извне не только финансовую, но и вооруженную поддержку.

После того как в Боснии и Хорватии были в конце концов прекращены военные действия, сразу вспыхнул перманентно тлевший конфликт в Косово. Косово и Метохия стали ареной разгула албанского экстремизма. Его непрерывно сопровождал поток клеветы, направленный против сербов и тогдашнего сербского правительства С. Милошевича. Поддержанный международными средствами массовой информации, этот поток психологически подготовил мировое общественное мнение к осуществлению агрессии НАТО. Оставалось дело за предложением. Им стало несогласие делегации Югославии подписать соглашения в Рамбуйе, замышлявшееся как акт о безоговорочной капитуляции Белграда. Основным оправданием своих действий идеологи НАТО объявили гуманитарную катастрофу в Косово, якобы обусловленную этническими чистками, проводимыми сербской армией.

Результатом стала военная интервенция НАТО против Сербии, без резолюции ООН, тысячи погибших под «бомбами демократии» мирных жителей, уничтожение социальной и промышленной инфраструктуры Сербии. Отторжение края Косово — колыбели сербской цивилизации — от Сербии стало духовной раной для всего населения этой славянской страны. Поэтому признание Косова для сербских властей сродни политическому самоубийству с непредсказуемыми последствиями.

Ныне на безопасность и мирное разрешение конфликтов в этом регионе наибольшее влияние оказывают два фактора — внутренние взаимоотношения между различными этносами в Боснии и Герцеговине и ситуация вокруг Косово. Президент Республики Сербской, входящей в состав синтетического образования Босния и Герцеговина, М. Додик находится в сложных отношениях с другими представителями руководства объединенной республики, возглавляемой президиумом, который включает представителей трех этносов: хорватов, сербов и мусульман боснийцев. С 2016 г. его возглавляют М. Чавар (хорват), М. Додик (серб) и З. Изетбегович (боснец). Основным фактором дестабилизации данного государственного образования остается стремление к отделению его сербской части. Поводом для этого стал косовский вопрос. В принятой 22 февраля 2008 г. резолюции парламента Республики Сербской говорится, что боснийские сербы могут выйти из состава Боснии и Герцеговины, если большинство стран — членов ООН и государств Евросоюза признают независимость Косова. К декабрю 2012 г. независимость Косова была признана 97 из 193 государств — членов ООН и 22 из 27 государств — членов ЕС. В результате упомянутое выше решение приобрело юридическую актуальность. Помимо этого, крайнюю степень озабоченности в Сараево и Брюсселе вызывает активизация прямых контактов правительства Бани-Луки (столица Республики Сербской) с Россией.

Другой аспект возможного конфликта — стремление хорватской части федерации обрести одинаковые с Республикой Сербской права в рамках дальнейшей федерализации данного государства. Против этого категорически возражают боснийские политики. Напомним, что еще в 1993 г., в разгар войны в Югославии, была образована мусульмано-хорватская федерация, ведущая войну против Республики Сербской. Поэтому можно говорить о том, что окончательный институциональный консенсус в данном образовании, созданном в ходе Дейтонской конференции 1995 г., еще не найден. И любые сепаратистские тенденции одной из трех сторон могут иметь негативные последствия для внутривнутриполитической стабильности в регионе.

В принципе, данный конфликт может считаться замороженным по аналогии с ситуацией в Приднестровье. При этом общие структуры власти



(в отличие от отношений Кишинёва и Тирасполя) худо-бедно выполняют свою функцию. Тем не менее достаточно каких-либо серьезных внешних потрясений, чтобы хрупкое равновесие безвозвратно исчезло.

Другой болевой точкой балканского узла противоречий выступает косовская проблема. После интервенции 1999 г. данная провинция была отторгнута от Сербии, и в ней по мандату НАТО установлена временная администрация. В результате регион стал ареной разгула албанской мафии, занимавшейся наркотрафиком, вымогательством, контрабандой оружия и похищением людей в целях нелегальной трансплантации органов. Мировое сообщество, и прежде всего органы ЕС, закрывало на это глаза, а книга прокурора Гаагского трибунала К. дель Понте «Госпожа прокурор», в которой признавались вопиющие провалы европейской дипломатии и бюрократов Брюсселя, оказалась в ЕС под запретом.

17 февраля 2008 г. парламент Косова в одностороннем порядке провозгласил независимость Косова. 1 декабря 2009 г. в Международном суде в Гааге начались слушания о законности этого решения. 22 июля 2010 г. суд подтвердил его. В настоящее время независимость Косова признало большинство государств мира.

При всем этом конфликт не только продолжает тлеть, но и регулярно вспыхивает. Начиная с 1999 г. в Западную Европу потекли потоки беженцев-албанцев. До начала миграционного кризиса 2015 г. косовары лидировали в списках иммигрантов. Для Сербии вопрос Косова остается системообразующим как для внешней, так и для внутренней политики. Согласно конституции Сербии, эта территория входит в ее состав как Автономный край Косово и Метохия. Часть Косова, населенная преимущественно сербами, не подчиняется властям в Приштине.

Евросоюз требует от властей Сербии признания независимости Косова, угрожая в противном случае навсегда закрыть Белграду дорогу в свои пределы. 19 апреля 2013 г. в Брюсселе премьер-министр Сербии И. Дачич и премьер-министр Косова Х. Тачи парафировали соглашение о принципах нормализации отношений в регионе. Оно касается статуса и функций сербских общин на севере Косова, но не статуса самого Косова как такового. Соглашение предусматривает формирование единого сообщества сербских общин Косова, которым предоставляется возможность контролировать сферы экономического развития, образования, здравоохранения, городского и сельского хозяйства. Одновременно предусматривается интеграция судов, полиции и коммунальных служб Северного Косова в единые структуры непризнанного Сербией государства.

При этом на границе Сербии и Косова регулярно случаются инциденты, которые рискуют спровоцировать новые конфликты. Так, в начале 2017 г.

властями Косова не был пропущен на территорию края первый за много лет пассажирский поезд Белград — Приштина.

В этой связи следует заметить, что подобные шаги белградского правительства навстречу требованиям ЕС относительно нормализации отношений с Приштиной, как правило, вызывают в Сербии резко отрицательную реакцию общественности. Причины этого очевидны. После 1999 г. на территории Косова состоялся физический и культурный геноцид сербского населения. Поэтому признание правительством Сербии независимости Косова чревато массовыми акциями протеста, сопоставимыми с цветной революцией 2000 г., которая смела режим С. Милошевича. Последствием подобных событий может стать и эскалация конфликта в самом Косово вплоть до новой межэтнической войны.

Помимо этого Балканы в последние годы вновь становятся ареной противостояния Запада и России. Россию совершенно безосновательно обвиняют в подрыве стабильности в регионе и попытках расширения своего влияния на эти страны. В частности, ей приписали попытку вмешательства в выборы в Черногории. Недавнее вступление этой страны в НАТО, в свою очередь, было воспринято Москвой как явно недружественный шаг, направленный на усиление антироссийской составляющей европейской политики. Одновременно ЕС и США оказывают крайне сильное давление на Сербию, вынуждая ее идти прозападным курсом, что означает отдаление от России. Традиционные симпатии населения этой страны к России подчас существуют вразрез с официальной политикой Белграда, что также негативно влияет на внутривнутриполитическую стабильность. Все это побуждает рассматривать ситуацию в регионе как потенциальную опасность для мира на Балканах и во всей Европе.

*Поле конфликтов № 2. Северная Ирландия.* Проблема Северной Ирландии, или Ольстера, являет собой уникальный пример последствий многовековой истории повстанческого движения, мотивированного неудовлетворенными национальными амбициями. Восстания в Ирландии против английской короны возникали регулярно, начиная со Средних веков. После Реформации к национальному вопросу добавился конфессиональный. Только во второй половине XVI в. в Ирландии произошло три мощных восстания католического населения. В 1641 г. в Ирландии вспыхнуло очередное восстание, жестоко подавленное О. Кромвелем, войска которого физически уничтожили более 600 тыс. ирландцев.

Нечто подобное происходило и впоследствии. Вплоть до начала XX в. на острове были зафиксированы десятки выступлений и бунтов. Все это в конечном счете создало почву для структурного оформления национально-освободительного движения. В ноябре 1913 г. в Дублине была

создана организация «Ирландские добровольцы», переименованная вскоре в Ирландскую республиканскую армию — боевую организацию, целью которой была провозглашена беспощадная вооруженная борьба против государственных служащих британской короны и «местных коллаборационистов», которыми считались ирландцы-протестанты.

В 1920 г. Ирландия приобрела независимость. Однако за Лондоном осталось 6 северных ирландских графств. Между тем ирландские националисты, считая, что Ирландия — это весь остров, продолжали бороться за создание единого национального государства, включающего и северные графства. Проблему усложняло то обстоятельство, что в Ольстере большинство населения составляли протестанты, которые ориентировались на сохранение государственных связей с Великобританией.

К концу 1960-х гг. требования национального единства и равноправия католиков, проживающих в Ольстере, были переведены в практическую плоскость. В августе 1969 г. массовые акции протеста ирландцев-католиков, проходившие под радикальными лозунгами, вновь переросли в вооруженное восстание.

К этому времени Ирландская республиканская армия, состоявшая из двух компонентов — «Официальной ИРА» и «Временной ИРА», развернула широкомасштабные боевые действия, в ходе которых только за первые годы погибло более 1000 человек<sup>202</sup>. В ответ на действия властей, направивших в Ольстер дополнительные вооруженные силы и начавших охоту на активистов ИРА, отряды республиканской армии нарастили свои усилия. За период с 1980 по 1993 г. ими было осуществлено около 200 террористических актов, направленных главным образом против армии и политиков Великобритании<sup>203</sup>. В самом Ольстере ситуация была дополнительно обострена встречными действиями протестантов, создавших свои вооруженные формирования для действий против ИРА.

31 августа 1994 г. ИРА заявила об одностороннем прекращении огня. Это решение было продублировано аналогичными встречными действиями протестантских группировок и закреплено соглашением «Доброй Пятницы» от 10 апреля 1998 г.<sup>204</sup> Между тем наиболее непримиримые боевики распушенной ИРА отказались признать ее решение и создали новые боевые организации, принявшие наименования «Настоящей ИРА» и «ИРА

---

<sup>202</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://terrorism.about.com/od/groupsleader1/p/IRA.html>. (Дата обращения 11.12.2016).

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Aras/05.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Aras/05.php). (Дата обращения: 20.12.2016).

Продолжения». 15 августа 1998 г. в супермаркете городка Омах их боевиками был осуществлен взрыв, в результате которого погибли 25 человек, а в 2012 г. убит охранник английской тюрьмы, в которой содержались политзаключенные ИРА<sup>205</sup>.

В настоящее время силовая борьба за отделение Северной Ирландии от Великобритании отчасти стихла. Однако возможны попытки выхода из-под юрисдикции Лондона уже политическим путем. Последствия таких действий в регионе, где сильна историческая память и не забыты исторические обиды, трудно предсказуемы.

*Поле конфликта №3. Этносепаратизм на Пиренеях.* Потенциальные очаги этнического сепаратизма свойственны и Испании. Наиболее известна в этом плане территория, на которой проживают баски («Страна Басков»), вооруженная борьба которых за независимость была официально прекращена всего несколько лет назад. Главной организацией сепаратистов, выступающих за независимость «Страны Басков», была на протяжении многих лет партия ЭТА.

Основали ее изначально как леворадикальное движение сопротивления диктатуре генерала Франко несколько молодых членов Баскской националистической партии (БНП). Общее число жертв этой организации в ходе вооруженных действий оценивается почти в 1000 человек. В 1973 г. активисты ЭТА убили преемника диктатора Франко на посту председателя правительства Испании — адмирала Луиса Карреро Бланко. Это был самый громкий теракт за всю историю организации. В 1978 г., три года спустя после смерти Франко, «Страна Басков» получила широкую автономию и сегодня пользуется правами, которых не имеет ни один другой регион Испании. Тем не менее ЭТА продолжает добиваться полной независимости.

Лидеры ЭТА неоднократно заявляли о прекращении вооруженной борьбы, но нарушали свое слово. Так было в 1988, 1998, 2006 гг. В 2003 г. испанские власти запретили деятельность партии «Батасуна», считавшейся политическим крылом ЭТА.

Приведем перечень наиболее громких террористических актов, совершенных боевиками ЭТА в начале XXI в.:

- 9 октября 2007 г. заминирован автомобиль, принадлежавший охраннику испанского политика-социалиста;
- 29 июля 2009 г. в городе Бургос взорван автомобиль, припаркованный рядом с казармами Гражданской гвардии;

---

<sup>205</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://terrorism.about.com/od/groupsleader1/p/IRA.htm>. (Дата обращения: 20.12.2016).

— 9 августа 2009 г. взорвана бомба в баре на пляже в Пальма-де-Мальорке<sup>206</sup>.

22 марта 2006 г. ЭТА заявила о «постоянном прекращении огня». Одновременно было сообщено, что в обмен на добровольный отказ от вооруженной борьбы она рассчитывает добиваться от властей амнистии для баскских заключенных, обвиненных в террористической деятельности, а также легализации «Батасуны». 6 июля 2006 г. в Сан-Себастьяне начались первые официальные мирные переговоры между представителями правительства и «Батасуны». Однако 30 декабря они были прекращены в связи с тем, что ЭТА откровенно признала свою ответственность за очередной террористический акт в мадридском аэропорту Барахас. 5 сентября 2010 г., после ареста видных руководителей ЭТА, она вновь заявила об окончательном отказе от вооруженной борьбы. 10 января и 20 октября 2011 г. это обязательство было повторено.

На всеобщих парламентских выборах, состоявшихся в Испании 13 ноября 2011 г., баскская националистическая коалиция «Амайур», в которую вошло немало бывших членов ЭТА, получила 7 депутатских мест и возможность создать собственную фракцию. Складывается впечатление, что баски всерьез перешли к политической борьбе. Но продержится ли эта ситуация в долгосрочной перспективе на фоне усиления экономических и миграционных противоречий, покажет только время.

В более мирной форме протекал процесс, направленный на выход из состава единого Испанского государства одной из крупнейших испанских провинций Каталонии. Подчеркивая свое особое положение под лозунгом «Каталония — не Испания», сторонники независимости Каталонии в результате многолетней борьбы добились признания каталонцев нацией, автономией и официального статуса для каталонского языка.

Многие исследователи считают стремление каталонцев к полной независимости наиболее массовым и близким к реализации наряду с Шотландией, которой не хватило нескольких процентов голосов на референдуме о независимости в сентябре 2014 г. В отличие от Великобритании, пошедшей навстречу пожеланиям шотландцев, проведение референдума об отделении Каталонии было запрещено парламентом Испании 13 апреля 2014 г. Однако неофициальный опрос каталонцев на эту тему, состоявшийся 9 ноября 2014 г., убедительно продемонстрировал, что за полную независимость от Испании выступают более 80 % респондентов<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/spravka/20120715/700166549.html>. (Дата обращения: 10.01.2017).

<sup>207</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2014/11/10/catalonia/>. (Дата обращения: 10.01.2017).

Может ли стать Каталония горячей точкой Европы? Пока такая вероятность невелика. Однако власти провинции настойчиво продолжают курс на дезинтеграцию своих отношений с Мадридом. Это делает возможным возникновение самых различных вариантов.

\* \* \*

Начало XXI в. не принесло ожидаемого спокойствия на просторы Европы. Несмотря на усилия по интеграции европейских народов и построению эффективной экономической модели, проект ЕС дает сбои. Это продемонстрировали и ситуация с Грецией, и мощнейший миграционный кризис, последствия которого могут дать всплеск различных форм национализма, способного породить то, что часто именуют «конфликтом цивилизаций». Наряду с этим в самих государствах Евросоюза остаются не полностью урегулированные межэтнические и межрелигиозные конфликты, которые в состоянии вспыхнуть с новой силой на фоне экономических неурядиц или урезания гражданских свобод под лозунгом борьбы со шквальным ростом преступности и терроризма. Следовательно, страны ЕС и Евросоюз в целом, несмотря на достаточно успешно пройденный путь к модели, обеспечивающей сосуществование различных этносов, культур и религий, выходят на один из самых сложных этапов своего развития.

## **Глава 15. Миграционный кризис и политика Европейского союза**

Миграционная политика и политика убежища, необходимость их реформирования, пути урегулирования «кризиса беженцев» — эти вопросы занимают центральное место в политической повестке дня Евросоюза. Институты ЕС и государства-члены разработали целый ряд инициатив, которые обсуждались в рамках различных встреч, конференций, внеочередных саммитов глав государств и правительств с привлечением стран исхода мигрантов и дали определенные результаты, но все же ограниченные.

Беспрецедентный приток мигрантов и ищущих убежище в Европу был обусловлен несколькими «притягивающими и выталкивающими факторами», некоторые из них накапливались давно, другие появились позднее и ускорили кризис, окончательно подорвав способность политики убежища ЕС выполнять свои функции. Продолжающиеся рост насилия и отсутствие стабильности в странах исхода мигрантов постепенно привели и к ухудшению условий приема беженцев, к исчерпанию возможностей стран, первыми предоставляющих убежище, — Иордании, Ливана и Турции. «Арабская

весна» и война в Ливии лишила ищущих убежище альтернативного пункта прибытия, где они могли бы остановиться, а не следовать дальше в Европу.

С другой стороны, сыграли свою роль и новые «притягивающие факторы». Политика европейских стран, ощущающих дефицит дешевой рабочей силы, активность СМИ и социальных сетей, повествующих об удачных переселениях и получении статуса беженца сирийцами, сыграли на руку основателям криминального бизнеса — контрабанды людей, который за несколько лет расцвел и принес огромную прибыль.

В результате в 2015 г. в Европу прибыл один миллион мигрантов, при этом государства-члены заявили о 1 млн 820 тыс. попытках нелегального пересечения границы, что было в шесть раз больше, чем в 2014 г. В результате перекрытия Восточно-Средиземноморского, или Балканского, маршрута число мигрантов в ЕС с марта 2016 г. начало сокращаться и к середине года упало на 95 % по сравнению с тем же периодом 2015 г. Однако миграционное давление на Центрально-Средиземноморском пути в 2016 г. достигло пика, за год к берегам Италии приплыли 181 тыс. претендентов на убежище. В 2016 г. страны ЕС вынуждены были предоставить убежище более 700 тыс. претендентов (вдвое больше, чем в 2015 г.), половина из которых были сирийцами, 9 % — иракцами и еще 9 % — афганцами. Беженцы распределены крайне неравномерно — большинство получили статус в Германии, Швеции, Италии и Франции<sup>208</sup>. Все происходящее очень трудно понять рядовому гражданину этих стран, который испытывает непосредственно все тяготы миграционного кризиса. Все большую актуальность приобретает вопрос — в состоянии ли Европейский союз нести ответственность перед своими гражданами на основе декларируемых фундаментальных принципов?

### **Европейская повестка дня по миграции — программный документ Комиссии ЕС**

В разгар кризиса в мае 2015 г. Комиссия выступила с «Европейской повесткой дня по миграции» — политическим программным документом, который содержал приоритетные задачи, стоящие перед Евросоюзом в сфере регулирования миграционных потоков, предоставления убежища и защиты внешней границы.

В ответ на усиливающийся приток ищущих убежище к юго-восточным рубежам ЕС в «Повестке дня» были намечены как краткосрочные предложения, так и меры на перспективу:

<sup>208</sup> Eurostat news release. Asylum decisions in the EU. 70/2017. 26 April 2017.

- противодействие нелегальной миграции;
- охрана границ и спасение терпящих бедствие в Средиземном море;
- укрепление общей политики предоставления убежища — реформа существующей системы;
- совершенствование интеграции легальных мигрантов; в частности, пересмотр положений директивы о «голубой карте» для привлечения высококвалифицированных мигрантов.

Инициативу Комиссии с энтузиазмом поддержал Европарламент, а также и главы государств и правительств, которые на саммите в июне 2015 г. заявили о необходимости «всеобъемлющего и систематического подхода» к урегулированию кризиса. Такой подход, в частности, включал дипломатические усилия Высокого представителя Ф. Могерини и Внешнеполитической службы в поддержку деятельности ООН по формированию правительства в Ливии, в оказании давления на Турцию, западно-балканские страны, государства Африки с тем, чтобы побудить их к более тесному сотрудничеству по искоренению причин массовой нелегальной миграции. Акцент на необходимости внешнеполитических действий ЕС косвенно подтвердил, что лидеры Евросоюза и государств-членов осознавали, что современный миграционный кризис — рукотворный, он был следствием дестабилизации ситуации в Северной Африке и на Ближнем Востоке в результате «Арабской весны» и войны в Сирии.

## **Правовые и политические инструменты**

Одно из центральных и самых противоречивых предложений «Повестки дня» — учреждение временной системы расселения ищущих убежище по государствам — членам ЕС. Смысл внедрения этого механизма был во временном отступлении от принципов Дублинского регламента, согласно которому первая из стран ЕС, куда ищущий убежище попадает, несет ответственность за рассмотрение его ходатайства. В соответствии с предложенной системой предполагалось ввести новую модель распределения соответственно ряду критериев: ВВП страны, численность населения, уровень безработицы, а также количество уже принятых ходатайств об убежище.

Основываясь на инициативе Комиссии, Совет ЕС с большим трудом при отсутствии консенсуса государств-членов в сентябре 2015 г. принял Решение о распределении 120 тыс. ищущих убежище из Греции и Италии по странам ЕС в течение двух лет. Кроме того, государства-члены обязались принять еще 20 тыс. человек из лагерей беженцев в странах Ближнего Востока. Первое переселение состоялось в октябре 2015 г., когда самолетом



из Италии в Швецию отправились 19 беженцев из Эритреи. К середине 2016 г. были осуществлены лишь 2208 переселений всего в несколько стран ЕС, через год процесс ускорился — к маю 2017 г. были переселены 5711 человек из Италии и 13 тыс. — из Греции, что, однако, по-прежнему не гарантировало завершение процесса к сентябрю 2017 г., как это изначально планировала Комиссия<sup>209</sup>. Тем не менее, несмотря на многочисленные заявления евроскептиков о том, что план расселения провален, Комиссия твердо намеревалась реализовать его, заявив, впрочем, что изначально число — 160 тыс. претендентов на расселение — было скорее теоретическим, а в действительности же государствам-членам предстоит переселить из Греции и Италии всего лишь 33 тыс. человек<sup>210</sup>.

Лидеры ЕС неоднократно заявляли о неотвратимости штрафных процедур, которые Комиссия уполномочена начать с июня 2017 г. по отношению к государствам, прежде всего «Вышеградской группы», которые саботировали решение Совета о расселении и даже намекали на урезание им субсидий из структурных фондов. По-видимому, угрозы подействовали, и к маю 2017 г. Чехия и Словакия начали понемногу выполнять свои обязательства. Осталось три страны — стойкие противницы квотирования — Австрия, которая, впрочем, склоняется к участию в переселении беженцев, Венгрия и Польша. Однако на самом деле Комиссия не была склонна добиваться сокращения субсидий вышеградцам в разгар переговоров о реформе Дублинского регламента, определяющего правила приема ищущих убежище государствами-членами, который Комиссия представила еще в мае 2016 г. В основе реформы был все тот же неизменный принцип «первой страны въезда», согласно которому претендент на убежище может получить статус лишь в первой из стран ЕС, куда он прибыл. При этом предлагался и «механизм коррекции» ситуации в случае массового миграционного притока, этот механизм — не что иное, как система квот расселения, но на постоянной основе. Для стран, отказавшихся принять беженцев, Комиссия сначала предлагала ввести компенсацию за каждого претендента до 250 тыс. евро<sup>211</sup>, которую впоследствии решили уменьшить до 60 тыс. евро.

Вторая мера, предпринимаемая для расселения ищущих убежище, — создание регистрационных лагерей (*hotspots*) в «горячих точках» на территории

<sup>209</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. 12<sup>th</sup> report on relocation and resettlement. Annex 3. COM(2017) 791 final. Brussels, 02.03.2017. P. 2.

<sup>210</sup> Bulletin Quotidien Europe. 13.04.2017. № 11767.

<sup>211</sup> European Commission — Press release. Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. Brussels, 4 May 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm). (Дата обращения: 14.09.2016).

Греции и Италии. Для этого были задействованы оперативные возможности агентств ФРОНТЕКС, Европола и Европейского бюро поддержки ищущих убежище (ЕБПУ), которые должны были направить экспертов для идентификации прибывших — дактилоскопии и интервьюирования, чтобы отличить потенциальных беженцев от экономических мигрантов, а также подготовить к высылке тех, кому отказано в получении статуса беженца. Совместные оперативные штабы, в которых работают специалисты из европейских агентств и национальных служб, разместились в четырех регионах Италии и на островах Греции. Комиссия втрое увеличила финансирование операций ФРОНТЕКС «Тритон» и «Посейдон» в Средиземноморье и значительно расширила штат сотрудников агентства для работы в регистрационных центрах. Агентству ФРОНТЕКС были предоставлены полномочия участвовать в совместных операциях по высылке нелегальных мигрантов. ЕБПУ также получило дополнительное финансирование и штатные единицы. Пропускная способность центров — тысяча человек, которые в течение 72 часов должны быть зарегистрированы и отправлены по назначению — или на расселение по государствам-членам, или на высылку. Особо важной задачей сотрудников центров в условиях возрастания террористической угрозы становится выявление джихадистов, которые пытаются проникнуть в ЕС под видом беженцев.

На содержание центров Комиссия предоставила Греции более 350 млн евро в 2015 г. в дополнение к гуманитарной помощи в 190 млн. К концу 2016 г. Италия получила на те же цели 63 млн. Создание центров во многом помогло справиться с чрезмерным наплывом ищущих убежище, однако число претендентов значительно превысило возможности их регистрации, тем более что планы увеличения штатов сотрудников агентств реализуются крайне медленно. Так, на начало 2016 г. в Италию прибыли всего восемь экспертов из государств-членов и двенадцать — в Грецию, а с ними и один сотрудник ЕБПУ<sup>212</sup>.

## **Экономическая и вынужденная миграция**

По мере разрастания кризиса обострилась и традиционная проблема, которая возникает в ходе приема и регистрации ищущих убежище. По существу, прибывающие мигранты подразделяются на три категории: реальные претенденты на статус беженца, главным образом граждане Сирии и Эритреи;

---

<sup>212</sup> *Carrera S., Den Hertog L. A European Border and Coast Guard: Fit for purpose? CEPS Commentary. 24 February 2016.*

те, кто спасаются от нестабильности и насилия, например из Сомали; мигранты, покидающие свои страны в основном по экономическим причинам — жители западно-балканских стран и стран Африканской Субсахары, или Черной Африки, не имеющие шансов на убежище. Будучи проинформированы, что статус беженца получают лишь граждане нескольких стран, прежде всего Сирии, мигранты пытаются обеспечить себя фальшивыми документами или заявить об их потере в надежде на получение защиты. Поэтому выявление «экономических мигрантов» и их высылка стали важной задачей принимающих стран, особенно в условиях резкого роста миграционного притока и одновременной нехватки персонала в регистрационных центрах.

Для того чтобы облегчить эту задачу, Комиссия разработала Регламент, который содержит «общий список безопасных стран». Такой список, по мнению Комиссии, позволил ускорить процесс рассмотрения ходатайств об убежище, поданных заявителями из стран, в которых им не грозят преследования. Кроме того, таких заявителей легко будет выслать обратно. В список включены Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Черногория, Македония, Сербия и Турция. Эти страны соответствуют критериям «безопасных стран» Директивы ЕС о процедуре предоставления убежища: они подписали главные международные документы о защите прав человека, почти все имеют статус кандидатов в члены ЕС, поэтому обязаны выполнять Копенгагенские критерии (гарантии демократии, верховенства закона, защита прав человека и защита меньшинств). К списку впоследствии, по результатам мониторинга Комиссии, могут быть добавлены и другие страны. Отделение экономических мигрантов от реальных претендентов на статус беженцев происходит в регистрационных центрах на основе интервью, проводимых специалистами по специальной методике.

Для повышения эффективности мер по высылке несостоявшихся беженцев Комиссия выпустила «План действий по возвращению мигрантов», который включает краткосрочные и среднесрочные меры для государств-членов по стимулированию добровольного возвращения мигрантов, повышению эффективности Директивы о возвращении 2008/2015, усилению обмена информацией, расширению полномочий ФРОНТЕКС в осуществлении операций по возвращению, формированию общей для стран ЕС системы высылки. Кроме того, Комиссия разослала государствам-членам «Руководство» с инструкциями компетентным ведомствам по высылке мигрантов, не получивших защиты, на основе действующей Директивы о возвращении.

Однако все перечисленные меры Комиссии оказались недостаточными перед лицом «хаоса на Балканах», ситуации, близкой к гуманитарной

катастрофе на балканском пути миграционных потоков — в странах Западных Балкан и Греции после того, как был заблокирован балканский путь транспортировки мигрантов.

### **Противодействие контрабанде и торговле людьми**

Одним из самых решительных действий ЕС по регулированию миграционного кризиса стала разработка и воплощение Плана действий против контрабанды мигрантов. Это направление деятельности Комиссии было встречено с энтузиазмом всеми государствами-членами — никто не возражал против высылки нелегалов, выявленных в ходе интервью в регистрационных центрах. Не было разногласий и относительно начатой в июне 2015 г. военно-морской операции *EUNAVFOR Med* в Средиземном море в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) ЕС, которая на второй ее стадии была переименована в операцию «София». Операция дала результаты по части сбора информации о путях контрабандистов и численности судов, задержаны были 109 подозреваемых в контрабанде людей, выведено из строя 415 плавучих средств, перевозивших мигрантов. Однако главная цель — нанесение решающего удара по бизнесу контрабандистов — не была достигнута, поэтому операцию решено было укрепить посредством вовлечения сил НАТО.

В феврале 2016 г. НАТО анонсировала операцию в Эгейском море с целью воспрепятствовать лодкам с искателями убежища достигать берега Греции и противодействовать бизнесу контрабандистов. Трем судам НАТО было предписано разворачивать лодки беженцев и отправлять их в Турцию, чего не в состоянии был сделать ФРОНТЕКС, действия которого ограничены лишь греческими водами. Подобные планы вызвали противоречивую реакцию в Европе. Дискутируются два вопроса — примет ли Турция беженцев, которых не остановят корабли НАТО, а также не приведет ли операция к нарушению прав мигрантов на убежище.

После того как был перекрыт Балканский маршрут транспортировки мигрантов, а приток претендентов на убежище в Италию существенно вырос, Комиссия предложила ряд мер по блокировке Центрально-Средиземноморского пути, в их числе подготовка военно-морских сил и береговой охраны Ливии. Такой поворот в политике ЕС произошел после установления отношений с правительством народного единства Ливии, когда Евросоюз посчитал возможным обратиться к ливийским властям за помощью в противодействии контрабандистам, поскольку 90 % начинают переправку пассажиров в Италию именно с ливийских берегов.

Таким образом, операция «София» через год после запуска была подкреплена двумя вспомогательными задачами — доставка средств подразделениям Береговой охраны Ливии и организация обмена информацией о путях контрабандистов. Предполагалось, что эти меры усилят возможности ливийских военно-морских сил по уничтожению криминальных сетей, спасению жизней и укреплению безопасности в прибрежных водах.

Подготовка персонала береговой охраны проводилась в несколько этапов. В рамках операции «София» прошли подготовку 93 пограничника, в том числе персонал патрульных катеров. Вторая стадия в январе 2017 г. включала создание тренировочных модулей в Греции и на Мальте, в дальнейшем подготовка пограничников будет осуществляться в Италии и Испании<sup>213</sup>.

На подготовку береговой охраны Комиссия выделила миллион евро, еще 2,2 млн Ливия получит от правительства Италии. Однако Высокий представитель Могерини предвидела риски исчезновения этих денег прежде, чем они попадут по назначению. Опасность расхищения финансов — одна из сторон проблемы дефицита надежных партнеров с ливийской стороны для борьбы с нелегальной миграцией, хотя правительство Ф. Сараджа обращалось к ЕС за помощью. Лидеры ЕС понимали и необходимость контактов с местными властями, которые обладают влиянием на население побережья, а добиться результата в переговорах с ними было еще труднее. Тем не менее ЕС намеревается укрепить ливийские южные границы посредством развертывания миссий.

## **Сотрудничество со странами исхода мигрантов**

С самого начала миграционного кризиса и разработки «Европейской повестки дня по миграции» Ф. Могерини настаивала на применении внешнеполитических инструментов для его урегулирования. Данная линия ЕС была подтверждена в ходе саммита Группы двадцати в Анталии в ноябре 2015 г. В итоговом коммюнике 16 ноября лидеры двадцати заявили, что «масштаб текущего кризиса, связанного с беженцами, является глобальной проблемой с серьезными гуманитарными, политическими, социальными и экономическими последствиями». 20 глобальных держав выступили за «скоординированный» ответ и призвали направить усилия на «поиск жизнеспособных решений для беспрецедентного числа беженцев и внутренне перемещенных лиц в различных регионах мира». Они отметили, что

<sup>213</sup> Bulletin Quotidien Europe. 26.01.2017. № 117. 11.01.17.

для этого необходимо осуществлять программу переселения беженцев, усилить поддержку международных гуманитарных (УВКБ ООН и Всемирная продовольственная программа), а также и финансовых организаций, вовлеченных в урегулирование миграций. В краткосрочной перспективе G20 решили обратиться к «коренным причинам», чтобы «беженцы и внутренне перемещенные лица имели возможность безопасно и добровольно вернуться в свои дома».

В ходе встречи в Анталье и последовавшего неформального саммита ЕС на Мальте с участием стран исхода мигрантов ЕС начал переговоры с Турцией в надежде на ее содействие в сдерживании миграционных потоков из Сирии транзитом через Турцию в Европу. В результате двух чрезвычайных саммитов ЕС — Турция в октябре и ноябре 2015 г. появился совместный План действий по противодействию миграционному кризису. План был нацелен на помощь сирийским беженцам и одновременно на противодействие нелегальной миграции посредством возвращения из ЕС в Турцию нелегалов и борьбу с криминальными сетями контрабандистов.

План действий ЕС изначально предусматривал финансовую помощь Турции в 3 млрд евро (500 млн непосредственно из бюджета ЕС и остальная сумма — от государств-членов). В обмен на это предполагалось, что Турция создаст достойные социально-экономические условия для беженцев, откроет свои рынки труда для них, будет задерживать нелегальных мигрантов и с июня 2016 г. ответственно выполнять Соглашение с Евросоюзом о реадмиссии. Со своей же стороны Турция выдвинула к ЕС требования, гораздо более содержательные, чем простое согласие принять финансовую помощь: ускорение переговоров о вступлении в ЕС и либерализация визового режима для своих граждан, а точнее, отмена шенгенских виз. Надо ли говорить о проблематичности вероятности их выполнения в ближайшее время в условиях социально-экономического и миграционного кризисов, поразивших Европу? Правда, было оговорено, что финансы будут поступать частями, в зависимости от выполнения Турцией обязательств по плану. Надо отметить, что государства-члены крайне неохотно соглашались выделять финансовую помощь Турции, несмотря на принятое совместно решение и включение соответствующего положения в План действий. Нежелание государств-членов выполнять свои финансовые обязательства еще больше осложняет их отношения с институтами ЕС.

Не так просто пройдет и либерализация визового режима — Комиссия представила отчет о выполнении Турцией 70 критериев, необходимых для отмены виз. Тем не менее Европейский союз попадает в зависимость от желания и возможностей Турции сотрудничать в преодолении миграционного

кризиса, будучи вынужденным оказывать финансовую помощь, а также вернуться к замороженным переговорам о вступлении страны в ЕС.

И все же сотрудничество с Турцией вышло на первый план в процессе урегулирования миграционного кризиса. Об этом свидетельствовали полные оптимизма заявления руководства ЕС и государств-членов после специального саммита ЕС — Турция 7 марта 2016 г., в ходе которого сторонам удалось прийти к согласию по шести основным принципам, которые ранее уже были включены в совместный План действий:

— выслать за счет ЕС всех мигрантов, прибывших из Турции в Грецию нелегально (то есть воспользовавшись услугами контрабандистов);

— за каждого высланного в Турцию нелегального мигранта забрать содержащегося в Турции легально претендента на убежище;

— ускорить выполнение «дорожной карты» по продвижению Турции к безвизовому режиму с тем, чтобы отменить шенгенские визы для турецких граждан к середине июня 2017 г.<sup>214</sup>;

— произвести выплату Турции оговоренной ранее суммы 3 млрд евро для осуществления Плана действий и принять решение о дополнительном финансировании для содержания в стране сирийских беженцев;

— подготовить в ближайшие сроки открытие новых глав в переговорах о вступлении Турции в ЕС;

— сотрудничать с Турцией в целях улучшения гуманитарной ситуации в Сирии, чтобы обеспечить местным жителям и беженцам проживание в безопасных районах.

Принципы легли в основу «сделки» 18 марта 2017 г., которую Суд ЕС квалифицировал как «неформальное соглашение, заключенное Турцией скорее с государствами-членами, чем с Евросоюзом». Сразу после заключения сделки Председатель Комиссии Ж.-К. Юнкер выразил надежду, что теперь положение дел изменится к лучшему. Главы государств-членов поддержали Юнкера, заявив, что реализация принципов сотрудничества позволит разрушить бизнес контрабандистов.

Однако оптимизм Комиссии и стран ЕС разделяли далеко не все даже в самом ЕС. Так, депутаты Европарламента совершенно справедливо поставили вопрос о легитимности договоренностей между ЕС и Турцией, а также о том, как выглядят действия ЕС с точки зрения морали. Они утверждают, что «неспособность руководства ЕС выполнить свои международные обязательства отдаст нас на милость авторитарному режиму Турции, который уходит все дальше от фундаментальных ценностей Европейского союза».

---

<sup>214</sup> К моменту издания книги Турция не выполнила со своей стороны все условия, необходимые для отмены визового режима с ЕС.

По существу, ЕС готов был пожертвовать политическими принципами при торге с Турцией в надежде на спасительную помощь. Европарламентарии также выразили сомнения в совместимости высылки людей, претендующих на убежище, с положениями международной Женевской конвенции о беженцах.

Тем не менее 18–19 марта 2016 г. саммит глав государств и правительств ЕС одобрил договоренности с Турцией. Для их реализации Комиссия представила поправки к принятому в сентябре 2015 г. решению о расселении беженцев. Резерв в 54 тыс. мест, предназначавшийся для Венгрии, был передан на пропорциональной основе в распоряжение государств-членов, которые согласятся принять сирийских беженцев, перевезенных в ЕС из Турции в рамках соглашения, по схеме обмена — один на одного. 20 марта 2016 г. соглашение вступило в силу. В Грецию прибыли официальные лица Турции и представители Верховного комиссара ООН по делам беженцев, чтобы подготовить операцию. Отныне люди, которые воспользовались услугами контрабандистов, не могли претендовать на защиту и подать заявление об убежище; они незамедлительно высылались обратно в Турцию в рамках реадмиссии между Грецией и Турцией. Те же, кто подал заявление, терпеливо ожидали шанса занять их место. Претенденты на убежище могли оспорить решение греческих властей, если докажут, что их жизни в открытых регистрационных лагерях в Турции будет грозить опасность.

Спустя год были подведены итоги операции, которые оказались двойственными. С одной стороны, договоренности оказались гораздо прочнее, чем ожидали их критики. Ни осложнение отношений после попытки государственного переворота в Турции в июле 2016 г., ни отказ президента Эрдогана модернизировать антитеррористическое законодательство, ни дипломатический кризис в отношениях между Турцией и Нидерландами не привели к отказу от сделки. Более того, Турция не очень активно настаивала и на выполнении Евросоюзом своих обязательств — либерализации визового режима и возобновлении переговоров о вступлении Турции в ЕС. Количество же несанкционированных въездов в Грецию из Турции резко снизилось — с 1740 до 47 в день в 2016 г. Эти данные дают основание считать, что посредством сделки удалось запечатать восточную границу Евросоюза.

С другой стороны, статистика показывает, что сделка оказалась малоэффективной по двум важным направлениям: не были осуществлены массовые высылки из Греции в Турцию (вернулись менее тысячи сирийцев), а также не удалось создать легальный безопасный канал транспортировки ищущих убежище — число переселенных на законной основе из турецких



лагерей в страны ЕС не достигло трех тысяч<sup>215</sup>. И наконец, сделка все еще может быть расторгнута, если Турция решит все же настаивать на обещанном вознаграждении, помимо финансового. В этом случае Европу может ожидать еще один кризис беженцев.

Тем не менее Комиссия и государства-члены, прежде всего Германия, предложили продублировать сделку с Турцией договоренностями с африканскими странами, прежде всего с Ливией, через которую проходит второй путь контрабанды людей. В июне 2016 г. Комиссия ЕС и Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности представили новую стратегию миграции — «Повестку дня по партнерству с третьими странами». Главный посыл инициативы все тот же, что и в отношениях с Турцией — вынесение миграционной проблемы за пределы Евросоюза посредством сотрудничества в сфере торговли и визовой либерализации со странами, поставляющими в Европу мигрантов из Африки — Нигером, Нигерией, Мали, Сенегалом, Эфиопией, Тунисом, а также и Ближнего Востока — Иорданией и Ливаном. В дальнейшем в список приоритетных для новой стратегии ЕС стран предполагалось включить Тунис и Ливию. Для поощрения стран-партнеров к взаимодействию и ответственности за сдерживание незаконной миграции ЕС готов был предоставить финансирование в частный сектор, при этом первые 8 млрд евро планируется выплатить в течение четырех лет на регулирование миграционных потоков.

Новая стратегия предлагает кратко- и долгосрочную перспективы. В краткосрочной перспективе ЕС намерен был поощрять страны эффективнее охранять границы и удерживать потенциальных искателей убежища от эмиграции. В долгосрочной перспективе — финансирование в целом социально-экономического развития проблемных государств, то есть устранение в корне причин массовой эмиграции.

В качестве удачного примера осуществления подобного сотрудничества между ЕС и странами исхода/транзита мигрантов Комиссия привела сделку между ЕС и Турцией, в результате которой значительно сократился миграционный приток. Подобное сравнение, впрочем, вызвало недоумение у ряда депутатов Европарламента: по их мнению, договоренности между ЕС и Турцией содержали много изъянов по части нарушения прав мигрантов и поэтому вряд ли могли стать основой для сотрудничества с африканскими государствами, особенно с Ливией, хотя бы потому, что Центрально-Средиземноморский путь используют скорее экономические мигранты, чем потенциальные беженцы.

---

<sup>215</sup> *Garces-Mascareñas B., Sanchez-Montijano E.* The EU-Turkey Agreement One year on: Much more than Externalisation. Barcelona: CIDOB, 2017. P. 1.

Вопросы вызвал и сам метод политической обусловленности, который применяет ЕС в отношениях с африканскими партнерами. Депутаты Европарламента усомнились в оправданности жесткого диктата и зависимости экономической помощи от способности африканских правительств обеспечить охрану границы. Тем не менее, несмотря на критику, Комиссия не отказалась от своего плана и осенью 2016 г. объявила о новом Европейском плане внешних инвестиций для реализации целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в надежде привлечь до 88 млрд евро: 3,35 млрд евро из бюджета ЕС, а остальную сумму из средств Европейского фонда развития, вкладов государств-членов и других партнеров<sup>216</sup>.

В развитии инициативы на неофициальном саммите в Валетте в феврале 2017 г. главы государств и правительств стран ЕС выступили с декларацией об управлении миграционными потоками в Центральном Средиземноморье посредством уничтожения криминальных сетей контрабандистов, социальной и экономической помощи местным общинам, особенно на побережье, откуда начинается путешествие мигрантов в Европу.

Лидеры ЕС приветствовали подписание 2 февраля 2017 г. соглашения между Италией и правительством Сараджа о регулировании миграции. Стоит напомнить, что так же в свое время Евросоюз поддержал соглашение между С. Берлускони и ливийским лидером М. Каддафи, когда в обмен на 50 млн евро со стороны ЕС ливийские власти обязались сдерживать мигрантов и принимать их назад из Европы и выполняли соглашение вплоть до свержения ливийского режима. В соответствии с мальтийской декларацией, лидеры ЕС готовы теперь выделить уже 200 млн евро на помощь ливийской береговой охране и сдерживание миграции в соседних с Ливией странах.

## **Внешняя миграция и внутривластные процессы в ЕС**

Несмотря на то что были предприняты различные меры институционального, правового и финансового характера в сферах предоставления убежища и усиления охраны внешней границы Евросоюза, миграционный кризис выявил серьезные изъяны в административной практике государств-членов по соответствию стандартам ЕС в сфере охраны границ и предоставления убежища. Комиссия была полна решимости добиваться осуществления

---

<sup>216</sup> State of the Union 2016: European External Investment Plan. 14.09.2016. [http://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/state-union-2016-european-external-investment-plan\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/state-union-2016-european-external-investment-plan_en) (Дата обращения 20.09.2016).

своих планов и в сентябре 2015 г. объявила о начале 40 штрафных процедур против стран-нарушителей, которые не смогли надлежащим образом инкорпорировать положения европейских директив об убежище в свои национальные законодательства. Еще восемь подобных процедур против Греции, Хорватии, Италии, Мальты и Венгрии Комиссия начала в конце 2015 г.

Такое положение дел дает основание говорить не только о миграционном кризисе, а скорее о кризисе институциональном, демонстрирующем неспособность руководства ЕС и государств-членов управлять чрезвычайной ситуацией. В то же время Комиссия тверда в своем намерении заставить государства-члены подчиняться общим требованиям и в целом усилить наднациональный компонент в иммиграционной политике. Об этом свидетельствует активное продвижение инициативы создания Европейского пограничного агентства с бюджетом 31,5 млн евро в дополнение к средствам ФРОНТЕКС на 2017 г., выдвинутой в Сообщении Комиссии об эффективной охране внешних границ Европы. В июне 2016 г. Совет и Европарламент согласовали текст регламента, что позволило новому агентству начать работу в октябре 2016 г. Агентство выполняет две основные задачи — следит за тем, чтобы страны ЕС соблюдали все европейские стандарты и правила охраны границы, и оказывает помощь государствам, не справляющимся с защитой внешней границы ЕС от чрезмерного наплыва мигрантов и других рисков.

После обсуждения регламента в конечном его варианте было решено не посягать на суверенитет государства-члена и не осуществлять вмешательства в охрану его границы без получения соответствующего согласия. В случае отказа государства-члена от вмешательства при очевидной неспособности справиться с трудной ситуацией самостоятельно, остальные государства-члены получают право ввести «карантин» — пограничный контроль на срок до двух лет. Любое вмешательство потребует предварительного решения Совета.

Таким образом, Европейское пограничное агентство стало новым вариантом действующего Фронтекса или «супер-Фронтексом», а не наднациональной структурой. Ожидается, что создание нового агентства позволит устранить изъяны в организации работы старого — недостаток человеческих и материальных ресурсов, а также отсутствие энтузиазма у государств-членов полноценно участвовать в операциях. Приобретая новые компетенции — право на вмешательство в охрану национальными пограничными службами своего участка внешней границы ЕС, Европейское пограничное агентство все же не получает в свое распоряжение собственные ресурсы, поэтому продолжает зависеть от желания государств-членов координировать свои действия.

В политической риторике и общественном мнении миграция оказалась тесно связанной с терроризмом. Лидеры ЕС заявляют о недопустимости связывать терроризм и поток беженцев из Сирии. «Тех, кто спасается от варваров, нельзя считать варварами. Совсем наоборот», — сказал министр иностранных дел Люксембурга Ж. Ассельборн, выступая в Совете. Такое же предупреждение неоднократно делал Ж.-К. Юнкер. Отказывается видеть связь между беженцами и террористами и Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности. «Любое такое смешение было бы чрезвычайно опасным, контрпродуктивным для нашего общественного мнения и для нашего континента», — считает Ф. Могерини. Фальшивый сирийский паспорт, найденный у тела смертника в концертном зале Батаклан после террористического акта в Париже, никак, однако, не подтверждает доводы лидеров ЕС, так же как и тот факт, что один из террористов был зарегистрирован в начале октября как мигрант, легально въехавший в ЕС через Грецию.

Комиссия тверда в своей позиции, но все же баланс между свободой и безопасностью явно сместился в сторону безопасности, как это уже случилось в Евросоюзе в середине нулевых. Прежде всего, был усилен контроль на внешних границах Евросоюза посредством систематических и скоординированных проверок пассажиров, прилетающих из «горячих точек» и пересекающих потом внутренние границы шенгенских стран. После вступления в силу в марте 2017 г. поправок к Шенгенскому кодексу проверкам подлежат и граждане ЕС, а не только третьих стран. Еще в мае 2015 г. Комиссия разработала «критерии риска» для пограничников, на основе которых предписывается усиление контроля за пересечением границы молодыми людьми в возрасте 18–25 лет, прибывшими из стран, близких к зонам военных конфликтов. По данным Совета, государства-члены, расположенные по периметру Евросоюза, широко применяют эти критерии, для чего также задействованы базы данных Шенгенской информационной системы нового поколения и Интерпола.

В конце 2015 г. начались интенсивные дебаты о необходимости очередного пересмотра Шенгенского кодекса — регламента, регулирующего пересечение границ ЕС, который заменил с 2006 г. Шенгенские соглашения. Комиссия ЕС стремилась избежать введения в действие положений регламента (ст. 29) о предоставлении государствам-членам возможности в случае угрозы национальной безопасности продлить срок восстановления контроля на внутренних границах до двух лет в надежде, что Греция до мая 2016 г. продемонстрирует способность охранять свой участок границы, идентифицировать и регистрировать ищущих убежище в специальных центрах и не пропускать миграционный поток в глубь континента. Для этого Греции было

предписано выполнить 50 рекомендаций, прежде всего, организовать центры размещения и регистрации ищущих убежище, чтобы не оказаться отрезанной от Евросоюза после того, как Австрия, а затем и Балканские страны, отделяющие Грецию от Шенгенской зоны, восстановили контроль на своих границах. Кроме того, от решения о восстановлении контроля на внутренних границах ЕС Комиссию удерживали и подсчитанные потери стран Шенгенской зоны при восстановлении контроля — они могли составить 1–3 млрд евро из-за сокращения туризма, проблем с грузоперевозками, осложнений с переездами на работу из одной страны в другую, необходимости увеличить пограничный контингент на внутренних границах. Более того, подсчетам не подлежат потери от пренебрежения европейскими ценностями — свободой и открытостью европейского общества, символом которых считался Шенген<sup>217</sup>.

Тем временем, к началу марта 2016 г. на границе Греции и Македонии скопилось до 10 тысяч ищущих убежище. Наблюдая неупорядоченность и неуправляемость избыточных миграционных потоков, а также попытки государств-членов остановить их самостоятельно, Комиссия признала свое поражение и допустила активацию статьи 29 Шенгенского кодекса с середины мая. «Дорожная карта» восстановления целостности Шенгенской зоны, представленная Комиссией, позволяла шенгенским странам, которые уже ввели пограничный контроль, сохранять его до конца 2016 г., а в случае ухудшения ситуации — и до мая 2018 г. Чтобы открыть границы в 2017 г., Комиссия предложила ряд мер, включающих укрепление внешней границы посредством учреждения Европейского пограничного агентства, реализацию плана сотрудничества с Турцией, стопроцентное выполнение Грецией рекомендаций для приема ищущих убежище, осуществление схемы расселения беженцев по странам ЕС. По существу, Евросоюз пожертвовал Грецией, превращая ее во второй Ливан и признавая, что страна находится на грани гуманитарной катастрофы.

Однако открыть границы ни к концу 2016 г., ни к середине 2017 г. не удалось. Согласившись с запросом пяти стран на Балканском пути, Комиссия вынуждена была в мае 2017 г. продлить контроль еще на полгода, мотивировав свое решение соображениями безопасности, которая все еще оставалась под угрозой в случае разблокировки Балканского пути.

Миграционный кризис вызвал и обострение противоречий между «старыми» государствами ЕС и вступившими в 2004–2007 гг. странами ЦВЕ,

---

<sup>217</sup> Потемкина О. Ю., Паукова Ю. В. Шенген скорее жив, чем мертв? / Дискуссионный клуб «Валдай». М., 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.valdaiclub.com/multimedia/photos/prezentatsiya-doklada-kluba-valday-shengen-zhiv/> (Дата обращения: 10.08.2017).

прежде всего Вышеградской группы, которые решительно выступают против основных принципов политики убежища ЕС. 30 сентября 2015 г., основываясь на ст. 263 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС), которая позволяет оспаривать решения, принятые институтами ЕС, правительство Словакии подало иск в Суд ЕС против планов расселения, одобренного Европейским советом. Вслед за премьер-министром Словакии Р. Фицо его венгерский коллега В. Орбана также подал в суд ЕС иск против системы обязательных квот на расселение на основании того, что в процессе принятия данного решения был допущен ряд ошибок. В мае 2017 г. Суд ЕС приступил к рассмотрению исков, при этом министр юстиции Венгрии заявил, что страна подчинится решению Суда, каким бы оно ни было.

Изначально жесткое несогласие стран Вышеградской группы с предложениями Комиссии в вопросе расселения беженцев выявило и еще одну более глубокую проблему ценностных расхождений между старыми и новыми странами ЕС. Вышеградцев обвиняют в отходе от западноевропейских либеральных норм, приверженности идее «нелиберальной» демократии как альтернативе либеральной демократии в странах Западной Европы, в отличном от остальных стран понимании европейских ценностей — солидарности, толерантности, политкорректности.

Впрочем, миграционный кризис привел и к кризису солидарности в целом в Евросоюзе. В начале февраля 2016 г. восстановлению солидарности была посвящена неформальная встреча министров внутренних дел стран ЕС с участием Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини. Однако чем больше на разных встречах говорят о солидарности, тем меньше государства-члены проявляют ее на практике. Внутри ЕС образовалось две группы стран, находящиеся в конфронтации: одна группа, во главе с Австрией и Словакией, не верит в возможности ЕС урегулировать кризис совместными усилиями и ратует за ренационализацию иммиграционной политики ЕС, другая же, во главе с Германией и Средиземноморскими странами, выступает, вместе с Комиссией, за общеевропейское решение проблемы.

\* \* \*

Предсказать масштаб и направление миграций не всегда легко и возможно. Однако совершенно очевидно, что ни один из «выталкивающих факторов», обуславливающих приток мигрантов и ищущих убежища в Европу, не исчезнет в краткосрочной перспективе. Война в Сирии продолжается, в урегулировании политической ситуации в стране не наблюдается значительного прогресса. Угроза безопасности населения в Ираке и Афганистане увеличивает число потенциальных беженцев, так же как и политические притеснения в Эритрее, растущая нестабильность в Ливии, Египте и Йемене.

К началу 2016 г. пик миграционного кризиса в Евросоюзе был пройден, однако хаос неуправляемых миграционных потоков, а также стремление мигрантов выбрать всего несколько стран конечным пунктом своего путешествия разрушили солидарность государств-членов и их традиционный либеральный подход к предоставлению убежища. Ни одна из стран ЕС не может урегулировать миграционный кризис в одиночку, хотя они используют возможность защититься от угроз безопасности, восстановив контроль на границах.

Миграционный кризис в Евросоюзе вызвал и кризис управления потоками претендентов на убежище, а также выявил дефицит готовности государств-членов справедливо разделить бремя ответственности за происходящее. По существу, нежелание государств-членов выполнять в полном объеме решение Совета о расселении претендентов на убежище, которое они поддержали квалифицированным большинством, наносит серьезный удар по поддержанию правопорядка и верховенства права ЕС.

Евросоюз пытается решить проблему несколькими способами, главным из которых представляется ее «экстернализация», которая, на первый взгляд, выглядит привлекательной, но вызывает еще больше вопросов относительно легитимности такого решения и его совместимости с международными стандартами относительно беженцев, не говоря уже о возможном негативном эффекте для международных отношений.

После прохождения пика кризиса и падения миграционного притока на балканском маршруте Евросоюз пока оказывается в том же положении, что и на начальной стадии: сотни тысяч мигрантов продолжают набиваться в лодки и отплывают от ливийских берегов в надежде найти пристанище в Европе. Способы решения проблемы только силами Евросоюза ограничены: не имея полномочий завернуть обратно судна, встреченные в море, ЕС вынужден спасать их пассажиров, переправлять в Европу и применять законодательство по предоставлению убежища. Чтобы изменить ситуацию, государства-члены изучают возможности транзитных стран на побережье Северной Африки, чтобы переложить на них обязанности поиска и спасения утопающих, пытаясь таким образом отделить спасательные операции от предоставления международной защиты на территории Евросоюза.

Вдохновленные результатом сделки с Турцией, лидеры ЕС обсуждают перспективы аналогичных договоренностей с североафриканскими странами, которые, однако, осложняются двумя препятствиями. Во-первых, стремление и способность потенциальных партнеров сотрудничать по сдерживанию миграционных потоков далеко не очевидны и, во-вторых, институты ЕС ограничены в своем намерении не пускать мигрантов и ищущих убежище обязательствами соблюдать международное право по предоставлению

убежища. Но даже если планы ЕС осуществляются, они означают конец амбициям по построению демократии в регионе южного соседства. На первый план в отношениях ЕС со странами Северной Африки и Ближнего Востока выходит не столько экспорт европейских ценностей, сколько меры по защите своей территории от потенциальных миграционных потоков.

Население стран ЕС, вынужденных принимать все больше претендентов на убежище в результате несогласованности действий европейских и национальных властей, находит методы урегулирования кризиса несправедливыми, что создает благодатную почву для роста популизма, экстремизма и популярности евроскептиков. Казалось бы, чрезвычайная ситуация должна была бы заставить государства-члены осознать необходимость усиления наднационального компонента политики убежища и миграции, как этого добивается Комиссия. Вместо этого они ответили восстановлением пограничного контроля по всему маршруту следования потенциальных беженцев, что привело к появлению «козла отпущения» в лице Греции, а также и Италии, на которую приходится главный приток мигрантов после блокировки Балканского пути. Институты ЕС, в свою очередь, требуют соблюдения принципов Дублинской системы, что напоминает путешествие по замкнутому кругу. Таким образом, миграционный кризис выявил целый ряд внутренних проблем политического, институционального и социального характера в Евросоюзе, которые предстоит решать как в кратко-, так и в долгосрочной перспективе.

## **Глава 16. ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО**

### **Европейская политика соседства**

Каждое расширение Европейского союза неизбежно ставило перед ним задачу выстраивания отношений с новыми соседями. Расширение на восток представило в этом отношении несравнимо более сложную задачу, нежели его предыдущие этапы. После принятия на саммите в Ницце в 2000 г. решения о приглашении новых членов для ЕС возникла качественно новая ситуация: его непосредственными соседями становились отделившиеся от СССР новые независимые государства, в большинстве своем не имевшие опыта национальной государственности и находившиеся на тот момент в стадии национально-государственного строительства. К тому же они оставались в достаточно тесной этнокультурной и экономической взаимозависимости с Россией. Именно в таких условиях ЕС следовало определяться с тем, каким образом строить отношения с восточными соседями.



На принятие окончательного решения о том, что это должны быть не традиционные двусторонние межгосударственные отношения, а иной тип взаимоотношений, очевидно, повлияло несколько факторов.

*Во-первых*, сама динамика международной обстановки, обусловленная усилением евроатлантического полюса. При этом был велик соблазн расширить пределы новой формирующейся системной доминанты за счет неокрепших государственных новообразований.

*Во-вторых*, принятые в ЕС в 2004 г. государства Восточной Европы озаботились собственной безопасностью на восточных границах. К тому времени в представлениях новых правящих элит еще не изжил себя страх перед возможностью «новой советизации», то есть системного реванша с востока. Поэтому бывшие социалистические страны — особенно Польша — настаивали на том, что единственной реальной возможностью защититься от «угрозы из Москвы» для них могло стать не просто членство в ЕС и НАТО, но и формирование дружественного пояса государств, отделяющего их от России.

*В-третьих*, сами бывшие советские республики, становившиеся соседями расширенного ЕС, еще не трансформировались внутренне настолько, чтобы быть предсказуемыми и тем самым не представлять потенциальную угрозу для соседей. В этих условиях идея оказания влияния на преобразовательные процессы в бывших советских республиках, безальтернативного подчинения их европейским, а затем и евроатлантическим стандартам оказалась весьма привлекательной.

*В-четвертых*, Евросоюз, увлекшись успехом предыдущих волн расширения и подстегиваемый интересами США и НАТО, утратил чувство меры относительно адекватности пределов увеличения сферы своего влияния.

Принятие в мае 2004 г. восьми стран Восточной Европы и Прибалтики в состав ЕС создало для них качественно новую ситуацию, превратив из объекта в субъект политики Европейского союза. Этот новый статус, помимо других документов, отразился и в «Европейской политике соседства» (ЕПС), разработанной еще в 2003 г. и принятой КЕС 12 мая 2004 г.<sup>218</sup> Тогда стратегия ЕПС фиксировала геополитическую ситуацию, связанную с последней, восточной волной расширения ЕС, и выдвигала новые задачи по формированию «дружеского окружения» на ближайшую перспективу от 3 до 5 лет<sup>219</sup>.

---

<sup>218</sup> Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours / Commission of the European Communities. Brussels, 11.03.2003.

<sup>219</sup> European Neighbourhood Policy Strategy Paper / Commission of the European Communities. Brussels, 12.05.2004.

В число приоритетов ЕПС вошли Украина, Белоруссия и Молдавия, а также Армения, Азербайджан и Грузия. По аналогии с программой Северного измерения ЕС, где локомотивом была Финляндия, на Польшу и в целом на Вишеградские страны и Прибалтику возлагалась роль локомотива новой региональной программы.

В стратегии ЕПС ничего не говорилось о том, что строиться она должна таким образом, чтобы не вступать в конфликт с интересами России и формируемых вокруг нее интеграционных структур. Потенциальным «соседям ЕС» изначально давали понять, что им придется выбирать между формируемыми интеграционными проектами Брюсселя и Москвы<sup>220</sup>.

Одним из главных аспектов политики соседства становилось приграничное сотрудничество, которое трактовалось как готовность соседних стран «разделить с вновь принятыми странами ценности ЕС»: либерализацию торговли, интенсификацию контактов в области науки, культуры, образования, акцентирование политики прав человека, а заодно проблем экологии и энергетики<sup>221</sup>. Однако за прогрессивными в принципе формулировками просматривался механизм последовательной адаптации новых стран и их приграничных территорий к стандартам ЕС. Ставки были весьма высоки, поскольку сложно предположить, что ЕС не понимал, что начинает работу по конвергенции не просто более крупных по размерам и сложных по составу государств (сравнить, например, Эстонию, уже принятую на тот момент в ЕС, и Украину, работа с которой начиналась), но и потенциальных членов евразийской интеграции. Этот импульс Евросоюза можно было рассматривать и как попытку противодействия или опережения интеграционного процесса на постсоюзном пространстве, к которому не раз подступалась Москва.

В общей линии развития «восточной политики ЕС» ЕПС можно оценить как соответствующий новому уровню сложности этап экспансии Евросоюза, направленной одновременно на внутреннее сплочение «расширенного ЕС»<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> В докладе Европарламента, предварявшем принятие стратегии восточного соседства, подчеркивалось, что «установление Общего экономического пространства России, Украины, Белоруссии и Казахстана может стать тормозом в развитии отношений Украины с Евросоюзом». См: Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours / Committee on Foreign Affairs; Human Rights, Common Security and Defence Policy // Rapporteur: Pasqualina Napoletano. European Parliament. 05.11.2003. [Электронный ресурс]. URL: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf) (Дата обращения: 06.05.2003).

<sup>221</sup> European Neighbourhood Policy Strategy Paper. Op. cit.

<sup>222</sup> Некоторые эксперты, анализируя расширение ЕС на Восток, полагали, что, принимая это решение, ЕС прежде всего руководствовался тем соображением, что

## Становление программы Восточное партнерство

Развиваясь параллельно с политикой ЕС в отношении России, ЕПС постепенно начала утрачивать былую динамику. Об этом неоднократно говорила комиссар ЕС по внешней политике Бенита Феррер-Вальднер, намекая на необходимость интенсификации отношений ЕС с новыми соседями<sup>223</sup>. В частности, она отмечала, что прогресс, наблюдаемый в области торгово-экономических отношений со странами, входящими в «программу соседства», не сопоставим по масштабам с изменениями, которые должна была принести эта политика в области реформы экономики, управления и внедрения демократических правовых норм в этих странах.

Политика Восточного партнерства стала продолжением политики ЕПС в период общего ухудшения отношений России и Евroatлантического сообщества: после ветирования Польшей нового базового соглашения с Россией в 2006 г. и попыток Литвы последовать ее примеру год спустя; на фоне активизации антироссийской позиции ЕС по грузино-осетинскому конфликту в 2008 г. и в разгар экономического кризиса. Кроме того, подошел к концу первый испытательный срок ЕПС (2007 г.) и приближалось пятилетие пребывания стран ЦВЕ в составе ЕС. Все эти факторы в той или иной степени не могли не отразиться в формирующемся новом «восточном» курсе ЕС.

Инициативу возглавили новые члены ЕС — страны Центральной Европы, которые, с одной стороны, совершенно естественно стремились к созданию вокруг себя пояса безопасности, а также рынка для своей продукции, не вписавшейся в товарное движение в рамках Евросоюза. С другой стороны, все действия новых членов были предопределены новым форматом ЕС, который побуждал их строить отношения с Киевом, Минском, Кишиневом, Тбилиси, Баку и Ереваном в рамках Европейской политики соседства. Выстраивая совершенно новую для них сферу внешнеполитической ответственности, государства ЦЕ понимали, что успех на данном направлении способствовал бы повышению их престижа в глазах «старой Европы».

Первой страной, поднявшей вопрос о необходимости принятия новой программы в отношениях с восточными соседями ЕС, стала Словения.

---

на новом этапе центрально-восточноевропейские экономики станут «топливом» экономического подъема интеграционного ядра Европы. Соответственно, ЕПС могла рассматриваться как аналогичная сфера для экономик стран Восточной Европы и Прибалтики и уж тем более для ведущих экономик Евросоюза. См.: *Baun M. J. A Wider Europe / Rowman and Littlefield. Lanham, 2000.*

<sup>223</sup> Bulletin Quotidien Europe № 9888. Brussels. 24.04.2009.

Заступая на пост председателя Совета ЕС в январе 2008 г., представитель этой страны заявил о необходимости разработки политики ЕС в отношении стран к востоку от расширившего свои границы ЕС<sup>224</sup>. Европейский совет на своем заседании 19–20 июня 2008 г. обратился к Комиссии ЕС с предложением о разработке программы, представляющей «шаг вперед в сторону большей дифференциации в рамках ЕПС»<sup>225</sup>. 1 сентября 2008 г. на чрезвычайном заседании Европейского совета было принято решение об ускорении этой работы в связи с необходимостью более четко обозначить позицию ЕС по конфликту в Грузии. Как говорилось в преамбуле документа, необходимо было дать «продолжительный политический посыл солидарности и вместе с тем осязаемую поддержку демократических и рыночно-ориентированных реформ, консолидации государственности и сохранению территориальной целостности государств-объектов программы»<sup>226</sup>.

Рабочий вариант программы Восточного партнерства, подготовленный Польшей и Швецией, был передан на рассмотрение Комиссии и Парламента в декабре 2008 г.<sup>227</sup> Проект документа предполагал углубление двустороннего сотрудничества, учитывающего конкретную ситуацию в каждой из стран-партнеров. Круг стран, предусмотренный новой программой, в сравнении с программой соседства, оставался без изменений (Белоруссия, Украина, Молдавия, Грузия, Армения и Азербайджан). Отдельно было прописано, что отношения с Белоруссией будут определяться общим характером отношений ЕС с этой страной. Кроме того, понятие Восточного партнерства включало:

— новый тип контрактных отношений — Соглашения об Ассоциации, которые должны были обеспечить более тесную политическую привязку и способствовать дальнейшей конвергенции бывших советских республик через адаптацию европейских норм и законодательства. Предусматривалась

---

<sup>224</sup> О решающей роли новых членов ЕС на этапе становления Восточного партнерства пишет, в частности, и российский исследователь И. Болгова: «Страны Центральной и Восточной Европы, только что вступившие в ЕС, были убеждены, что их позиции внутри объединения будут зависеть от развития отношений со странами, оставшимися вне его». См.: *Болгова И.* Восточное партнерство: Европейский союз в поисках новой внешнеполитической идентичности // *Европейский союз в XXI веке: время испытаний* / Под ред. О. Ю. Потёмкиной, Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. М.: Весь Мир, 2012. С. 384.

<sup>225</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership. Brussels. 03.12.2008. P. 2.

<sup>226</sup> Ibidem.

<sup>227</sup> Commission staff Working Document // Ibidem.

доработка планов действий, созданных на этапе ЕПС. Для разработки и осуществления соглашений об ассоциации создавался механизм СІВ (Comprehensive Institution-Building Programme) — комплексная программа институционального строительства;

— постепенную интеграцию в экономику ЕС через создание глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли (DGFTA). Для этого странам — объектам программы необходимо было вступить в ВТО. В перспективе на базе двусторонних договоров с ЕС планировалось создание «Соседнего экономического сообщества». Возможно, в качестве примера брался опыт Вишеградских стран, создавших центрально-европейскую зону свободной торговли за 10 лет до вступления в ЕС;

— мобильность и безопасность, одним из этапов которой должно было стать облегчение визовой политики вплоть до отмены виз и разрешения трудовой мобильности. Этот пункт также включал эффективный контроль на внешних границах соседей, защиту данных и обмен информацией, совместную борьбу с распространением наркотиков, преступностью и коррупцией;

— энергобезопасность, которая в программе трактовалась как формирование, прежде всего, энергетической независимости через подписание меморандума о взаимопонимании и европейской программы энергоразработок. Армении предписывалось ускорить закрытие атомной электростанции в Мецаморе, а Украине — интегрировать свой энергетический рынок с рынком ЕС. Также предлагалась интенсификация политических контактов с Азербайджаном — единственным среди стран-объектов поставщиком углеводородов, а также подписание транзитных соглашений с Белоруссией;

— поддержку социального и экономического развития, прежде всего через интенсификацию регионального и приграничного сотрудничества стран ЕС и стран ЕПС.

Под новую программу формировались и механизмы многостороннего сотрудничества, которые должны были обеспечить функционирование программы: регулярные встречи глав государств и правительств, ежегодные встречи министров иностранных дел.

Было выбрано четыре тематических платформы:

- демократия, совершенствование управления и стабильность;
- экономическая интеграция и конвергенция с политикой ЕС;
- энергетическая безопасность;
- контакты между людьми.

Каждая из платформ в свою очередь подразумевала конкретный набор направлений работы со странами — объектами политики ВП.

Так, в рамках первой платформы предполагалось развивать демократию и права человека; юстицию и свободы; безопасность и стабильность.

В рамках второй платформы предлагалось двигаться в направлении унификации торговых регуляторов; улучшения социально-экономического развития; сближения подходов в области охраны окружающей среды и к изменениям климата.

Третья платформа включала такие меры, как солидарность в области обеспечения энергобезопасности; содействие развитию и объединению энергетической инфраструктуры и диверсификации поставок; гармонизация энергетической политики.

Наконец, четвертая платформа касалась специальных программ в области культуры; образовательного и научного обмена; развития информационного общества и средств массовой информации.

Кроме того, в рамках Восточного партнерства было выбрано несколько «флагманских инициатив»:

- программа по обустройству границ и управлению ими;
- развитие потенциала малых предприятий;
- создание региональных рынков электричества, совершенствование эффективности энергопотребления, увеличение доли возобновляемых источников энергии;
- создание южного энергетического коридора;
- предупреждение и повышение готовности в борьбе с естественными и рукотворными катастрофами.

Также предлагалось перенять от ЕПС программу EURONEST — межпарламентские встречи. К сотрудничеству приглашались Комитет регионов и Европейский социальный и экономический комитет.

В документе отмечалось, что программа потребует ощутимых финансовых вложений, при этом основные ожидания увязывались с ЕИБ и ЕБРР. Предполагалось, что к 2013 г. финансирование ЕИБ достигнет 3,7 млрд евро.

Если в рамках созданной для ЕПС программы ENPI (инициатива европейской политики соседства) в 2008 г. было выделено 450 млн евро, то по новой программе через этот инструмент предусматривалось ежегодно — вплоть до 2013 г. — финансировать ВП в размере 785 млн евро.

Намечавшаяся программа действий в итоге должна была привести к укреплению государственного фундамента новых независимых государств, их большей независимости от России (особенно это касается раздела по диверсификации энергии) и ускорению сближения с ЕС. Стратегически ЕС продолжал линию на формирование вокруг себя кольца лояльных государств, которые могли служить расширению его рынка, сферы влияния и одновременно — внешним кольцом безопасности. Собственно, уже

в проектом документе Восточное партнерство называлось «специальным измерением Европейской политики соседства»<sup>228</sup>.

В январе 2009 г. представленная на обсуждение в парламент программа была остро раскритикована евродепутатами<sup>229</sup>. Стало ясно, что в ЕС нет единого представления о том, как строить отношения с соседними государствами к востоку и следует ли увязывать новую программу с перспективой дальнейшего расширения ЕС<sup>230</sup>.

В преддверии назначенного на май учредительного заседания ВП развернулось множество споров, в том числе и по поводу того, приглашать ли на него представителей России и президента Белоруссии Александра Лукашенко. Были обещаны гарантии всесторонней помощи и поддержки Грузии, которая, как констатировали депутаты, подверглась агрессии со стороны России в августе 2008 г. Одновременно министр иностранных дел председательствовавшей в Совете ЕС Чехии Карл Шварценберг и Комиссар по внешней политике ЕС Бенита Ферреро-Вальднер обратились к Украине с предложением ускорения политических, экономических и правовых реформ в целях реабилитации имиджа страны после газового кризиса зимой 2008—2009 гг.<sup>231</sup> В то же время, 25 февраля 2009 г., на совместной парламентской комиссии ЕС — Украина министр иностранных дел Украины Борис Тарасюк заявил, что ЕС не должен рассматривать программу, которую он намеревается запустить в мае, как «альтернативное расширение», его страна продолжает стремиться к членству в Европейском союзе<sup>232</sup>.

Таким образом, ожидания от принимаемой новой программы различались весьма существенно. То, что было реально согласовано перед саммитом ВП, так это соотношение объемов финансирования программы ВП в общем объеме поддержки ЕС программ соседства. Было решено, что

---

<sup>228</sup> Communication from the Commission... *Op. cit.* P. 2.

<sup>229</sup> Bulletin Quotidien Europe № 9822. Brussels. 20.01.2009.

<sup>230</sup> Одни упрекали программу в отсутствии амбициозности, другие, как депутат от Румынии А. Северин, — в стремлении продать Евросоюзу пустую коробку в красивой упаковке. Представитель Британии Ч. Таннок увидел в предложении Польши и Швеции несоответствие реалиям, выражающееся, в частности, по его мнению, в том, что страны, рассматриваемые в рамках этой программы как регион, на самом деле таковым себя не считают и желают выстраивать с Евросоюзом исключительно двусторонние отношения. В то же время депутат от Литвы В. Ландсбергис отметил, что программа не обеспечивает главного — защиты стран — объектов этой политики от посягательств со стороны России. Bulletin Quotidien Europe № 9822. Brussels. 20.01.2009.

<sup>231</sup> Bulletin Quotidien Europe. № 9835. Brussels. 06.02.2009.

<sup>232</sup> Bulletin Quotidien Europe № 9848. Brussels. 26.02.2009.

программа, в случае ее принятия, будет финансироваться в пропорции 1/3 от общего финансирования программы соседства ЕС. То есть остальные 2/3 должны приходиться на программу Средиземноморского партнерства<sup>233</sup>.

Россию не пригласили к участию в Восточном партнерстве. Поскольку в программе прописано, что она является ответом на агрессивные действия России, это изначально придавало антироссийский оттенок документу, несмотря на то что чиновники Евросоюза разного уровня, как и представители национальных МИД, друг за другом уверяли, что программа не направлена против России. Вряд ли кто-то из них не понимал, что программа, распространяющаяся на сферу бывшего СССР, по сути, представляет собой альтернативу другой интеграционной модели. Как заявил в Брюсселе 21 марта 2009 г. министр иностранных дел России Сергей Лавров, «нас упрекают в том, что у нас есть сферы влияния. Но что собой представляет Восточное партнерство, как не попытку расширить сферу влияния ЕС, в том числе на Белоруссию»<sup>234</sup>. Кроме того, он указал на давление Евросоюза на президента Белоруссии А. Лукашенко, добиваясь от него отказа от признания независимости Южной Осетии и Абхазии: «Это угрозы, очернение или демократия в действии?» — задал министр риторический вопрос<sup>235</sup>. Министр иностранных дел Швеции Карл Бильдт парировал высказывание своего российского коллеги, заявив о неправомерности сопоставления европейской политики с формированием сферы интересов и что в случае Восточного партнерства страны сами высказывают желание о присоединении<sup>236</sup>.

На фоне этих споров состоявшийся в Праге 7 мая 2009 г. первый саммит «Восточного партнерства» проигнорировали не только лидеры десяти ведущих западных государств (среди которых главы Франции, Великобритании, Италии, Испании, Люксембурга), но и двух из шести приглашенных государств — Белоруссии и Молдавии. Тем не менее хозяин саммита, чешский премьер Мирек Тополанек старался всячески подчеркнуть, что данный факт несколько не умаляет исторического значения данного события.

Между тем еще накануне саммита между членами ЕС вскрылись серьезные различия в позициях по поводу стратегии Восточного партнерства. Так, устами первых лиц Германии, Франции, Великобритании, Италии и стран Бенилюкса было сделано предупреждение, что данная формула сотрудничества не сулит странам-объектам членства в ЕС, а может рассматриваться всего лишь как средство стимулирования этих стран к сближению

---

<sup>233</sup> Bulletin Quotidien Europe № 9847. Brussels. 25.02.2009.

<sup>234</sup> Bulletin Quotidien Europe № 9867. Brussels. 24.03.2009.

<sup>235</sup> Ibidem.

<sup>236</sup> Ibidem.



их позиций с ЕС. В то же время Вишеградские страны — Польша, Чехия, Словакия и Венгрия — сочли такую позицию неправильной. Разошлись две группировки и в терминологии. В то время как страны «старой» Европы продолжили называть бывшие советские республики «восточными соседями», страны Вишеградской Европы и Прибалтики предпочитали именовать приглашенных на саммит новичков из числа бывших республик СССР «европейскими странами». В некоторой степени спор был разрешен после компромиссного предложения использовать термин «восточные партнеры». В итоге значимость состоявшегося в Праге 7 мая 2009 г. саммита свелась к обещаниям постепенного прогресса в либерализации визового режима для «восточных партнеров», а также соглашений о реадмиссии<sup>237</sup>.

Другим «прорывом» в сравнении с соглашениями, уже имевшимися в рамках ЕПС, стало обещание дифференцированного подхода к разработке соглашений об усиленном партнерстве с заинтересованными странами по типу уже имеющегося соглашения с Украиной<sup>238</sup>.

На ближайшую перспективу было также достигнуто согласие о том, что лидеры тридцати трех стран, объединенных программой, будут встречаться раз в два года по очереди — в стране ВП и в стране ЕС, а министры иностранных дел будут проводить ежегодные многосторонние консультации. Кроме того, в июне планировалось открыть четыре платформы для многостороннего сотрудничества в рамках программы Восточного партнерства: демократия и качественное управление; экономическая интеграция и конвергенция на основе секторной политики ЕС; безопасность энергопоставок; контакты между гражданами.

## Восточное партнерство в действии

Таким образом, начало было положено, и ЕС начал работу по адаптации под свои цели и стандарты бывших республик СССР, скрыто конкурируя с РФ. Летом 2009 г. намечилось сближение между Евросоюзом и Беларуссией<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> Как записано в совместной декларации по итогам: «В свете глобального подхода к миграции, ЕС предпримет постепенные шаги в направлении полной визовой либерализации как долгосрочной цели для индивидуальных партнерских стран в случае наличия условий для безопасной миграции». См.: Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. Prague, 7 May 2009. P. 7.

<sup>238</sup> Ibidem. P. 6.

<sup>239</sup> Для этого Минску пришлось обещать Брюсселю принять условия демократизации политической жизни в стране, в частности, разрешить деятельность неправительственных организаций.

С Украиной ЕС заключил соглашение о модернизации газотранспортной системы этой страны. Однако на состоявшейся 28 сентября 2009 г. встрече Европейской тройки с министром иностранных дел Украины так и не было дано искомого Украиной ответа о возможных сроках вступления страны в Евросоюз. Вместо этого пришлось довольствоваться заменой формулировки «План действий» на «Повестку ассоциации» в рамках новой программы, которая представлялась более амбициозной<sup>240</sup>. Дело в том, что Украина с некоторых пор перестала считать себя «соседом ЕС», претендуя на статус «части ЕС», потому всячески избегала термина «соседство». Планировалось в декабре 2009 г. завершить часть Соглашения об ассоциации, касающуюся политических и законодательных положений, а к концу 2010 г. — переговоры по созданию всеобъемлющей и глубокой зоны свободной торговли (comprehensive and deep free-trade area), включающую целый спектр конверсионных мер по адаптации украинского рынка к стандартам ЕС<sup>241</sup>. Тем не менее на переговорах Украина продолжала настаивать, что ее конечной целью является вступление в ЕС.

В ноябре 2009 г. Комиссия предложила начать работу по соглашениям об ассоциации с Грузией, Арменией и Азербайджаном, а на состоявшемся 4 декабря 2009 г. в Киеве саммите ЕС — Украина была принята совместная декларация, признающая европейские устремления и европейский выбор Украины. Документом, скрепляющим отношения, с этого момента становится Соглашение об ассоциации. Стороны также приняли к сведению стремление Украины усилить свое участие в программе ЕПБО (ESDP).

8 декабря 2009 г. в Брюсселе состоялась первая в рамках Восточного партнерства встреча министров иностранных дел ЕС и шести стран Восточного партнерства. Высказывания министров бывших союзных республик

---

<sup>240</sup> В сентябре 2009 г. представители Европейской тройки, К. Бильдт и министр иностранных дел Украины В. Хандогий сообщили о завершении переговоров по Соглашению об ассоциации, начатые в 2007 г., и готовы в декабре на саммите ЕС — Украина в Киеве констатировать вступление переговоров в заключительную стадию. См.: Bulletin Quotidien Europe № 9986. Brussels. 28.09.2009.

<sup>241</sup> В октябре Европейский инвестиционный банк запустил программу кредитования малых предприятий в странах Восточного партнерства. Предполагалась, что на период 2007–2013 гг. она составит 3,7 млрд евро. См.: Bulletin Quotidien Europe № 9993. Brussels. 08.10.2009.

Не меньшее место в переговорах занял вопрос о реформе энергетического сектора на Украине, которая является основным транзитером газа в Европу. См.: Agence Europe. № 10035. Brussels. 07.12.2009.

сводились к пожеланию наполнения программы ВП конкретными результатами и ускорения самого процесса сближения с ЕС<sup>242</sup>.

Второй саммит Восточного партнерства, который состоялся 29–30 сентября 2011 г. во время председательства Польши в Совете ЕС в Варшаве, констатировал успехи в политических отношениях и значительный прогресс в формировании зоны свободной торговли. Одновременно была подчеркнута значимость начала переговоров по введению безвизового режима с Украиной и Молдавией, приветствовались подписание соглашений о реадмиссии с Грузией и подготовка подобных соглашения с Арменией, Азербайджаном, а также с Белоруссией<sup>243</sup>. Как отмечалось в документе, стратегической задачей программы становилось более глубокое двустороннее сотрудничество<sup>244</sup>. Задача формирования единой зоны свободной торговли в соседних государствах, таким образом, временно ушла с повестки дня.

По мнению участников и прессы, саммит, прошедший в Варшаве, вызвал интерес гораздо менее ожидавшегося. В той же тональности оценивались и его результаты. Среди причин большинство аналитиков указывают озабоченность Европы финансовым и долговым кризисом и революциями в арабских странах, также являющихся объектом политики соседства ЕС. Среди лидеров ведущих стран единственной, кто посетил саммит, была немецкий канцлер Ангела Меркель. Президент Франции Саркози предпочел присутствовать на открытии автомагистрали в Марокко. Власти Белоруссии и вовсе проигнорировали саммит.

Вместе с тем саммит несколько продвинулся по пути деклараций о намерениях подписать с Украиной Соглашение об ассоциации. Было принято решение о подготовке подобных соглашений с Молдавией и Грузией.

Впервые кавказские государства были признаны европейскими — это особенно оценила азербайджанская делегация. Общий объем финансирования программы Восточного партнерства было решено в бюджете 2014–2020 гг. довести до 2 млрд евро. К тому же Польша заявила об инициативе добавить свой миллион в фонд технической помощи странам Восточного партнерства. Одновременно обнаружилось расхождение в целях программы и между странами ЕС, и между странами — объектами программы. В частности, оказалось, что не все участники ЕС желают принятия новых членов

<sup>242</sup> При этом представитель Армении Э. Налбандян особо подчеркнул важность достижения безвизового режима с ЕС для граждан из стран партнерства. См. *Bulletin Quotidien Europe* № 10037. Brussels. 09.12.2009.

<sup>243</sup> Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29–30 September 2011. P. 2.

<sup>244</sup> *Ibidem*. P. 3.

и очередной волны расширения Евросоюза. Оценивая результаты саммита, польский аналитик, директор польского Центра восточных исследований Адам Эберхард заявил о необходимости достижения сбалансированности в ВП после «взаимной усталости», когда Европа устала от соседей, а соседи устали от того, как происходит процесс присоединения»<sup>245</sup>.

### Украина — главная цель программы

После выборов 2010 г. на Украине, когда к руководству страной пришла партия регионов и новый президент — Виктор Янукович, отношения Украины и ЕС утратили былые темпы. Очевидно, что ЕС не устраивала победа представителей востока Украины, открыто тяготеющего к России. Однако свое недовольство курсом нового руководства на сближение с Россией Брюссель попытался представить как общее недовольство ходом демократизации в этой стране<sup>246</sup>. Президент страны В. Янукович при каждой поездке в Брюссель должен был успокаивать комиссариат ЕС, что стабильные, хорошие отношения с Россией действуют только во благо неизменному курсу его страны на перспективное членство в Евросоюзе.

Тем не менее у обеих сторон сохранялась уверенность в том, что Соглашение об ассоциации может быть подписано в конце 2011 г.<sup>247</sup>

Одновременно Кэтрин Эштон, Высокий представитель ЕС по внешней политике, обусловила подписание соглашения политическим требованием о прекращении следствия по делу и незамедлительном освобождении Юлии Тимошенко<sup>248</sup>. 16 декабря 2011 г. переговорщик от ЕС, министр иностранных дел Словакии Мирослав Лайчак заявил о том, что, поскольку не удалось

---

<sup>245</sup> Bulletin Quotidien Europe № 10464. Brussels. 01.10.2011.

<sup>246</sup> Евросоюз усилил взаимодействие в рамках программы ВП с Форумом гражданского общества, так как по линии гражданской инициативы — как заявил на третьей Ассамблее ВП и ФГО 28 ноября 2011 г. в Познани Ш. Фюле — должен был проходить активный контроль за демократизацией и реформированием партнерских обществ. См.: Bulletin Quotidien Europe № 10504. Brussels. 28.11.2011.

<sup>247</sup> 20 октября 2011 г. Комиссар по торговле ЕС К. де Гухт и министр торговли Украины А. Клюев сделали заявление о завершении технических переговоров по подготовке Соглашения об ассоциации и выразили уверенность, что соглашение может быть подписано в конце 2011 г.

<sup>248</sup> На время правления В. Януковича у ЕС и комиссара по ВП Ш. Фюле появилась и новая головная боль, связанная со следствием и заключением под стражу бывшего премьер-министра Ю. Тимошенко. См.: Bulletin Quotidien Europe № 10475. Brussels. 18.10.2011.

договориться по ряду вопросов, соглашение об Ассоциации ЕС — Украина не будет подписано в назначенный на 19 декабря 2011 г. срок<sup>249</sup>.

На фоне задержки подписания Соглашения об ассоциации с Украиной и введения новых санкций в отношении Белоруссии ЕС в рамках политики Восточного партнерства, с осени 2011 г., то есть после саммита в Варшаве, интенсифицирует отношения с кавказскими странами — в первую очередь с Грузией и Азербайджаном. 24 ноября Комиссар ЕС по политике соседства и партнерства Штефан Фюле заявил о вступлении в заключительную фазу переговорного процесса с Грузией о создании зоны всеобъемлющей свободной торговли<sup>250</sup>. Также было заявлено о возможности начала аналогичных переговоров с Азербайджаном и Арменией в начале 2012 г.

В марте 2012 г. Совет ЕС объявил об удовлетворенности политикой ВП и о готовности продвигать ее и дальше по принципу «больше за большее». Тем не менее следующий саммит ЕС и подписание наиболее важных документов было решено перенести с 2012 г. на вторую половину 2013 г.<sup>251</sup>

В отсутствие прорыва на уровне высшего руководства Украины, Белоруссии и Армении ЕС начал работу на другом уровне — непосредственно с интеллигенцией и студенчеством этих стран. Летом 2012 г. Евросоюз в рамках Восточного партнерства запустил новую инициативу «местное и региональное измерение ВП». Ее целью было сближение региональных представителей стран ЕС и стран Восточного партнерства по линии политического взаимодействия<sup>252</sup>. Другим направлением стало развитие неформального диалога по схеме ЕС — страны ВП.

В июле 2012 г. европарламентарии предложили вернуться к вопросу о создании зоны свободной торговли с шестью государствами — бывшими республиками СССР, что, по их мнению, могло бы способствовать развитию демократии и предотвращению конфликтов на этих территориях. Кроме того, депутаты высказали озабоченность экономической экспансией Китая в этих государствах, а также возможностью более выгодных экономических предложений со стороны России, например, снижению цены на природный газ.

В конце июля 2012 г. в Брюсселе Украина, Белоруссия, Армения, Азербайджан, Грузия и Молдавия приняли дорожные карты по политической

<sup>249</sup> Среди причин были неофициальные ссылки на дело Ю. Тимошенко, а также на упорство Киева в признании того, что подписание Соглашения будет трактовано как первый шаг на пути вступления Украины в ЕС. См.: *Bulletin Quotidien Europe* № 10518. Brussels. 17.12.2011.

<sup>250</sup> *Bulletin Quotidien Europe* № 10503. Brussels. 26.11.2011.

<sup>251</sup> *Bulletin Quotidien Europe* № 10567. Brussels. 06.03.2012.

<sup>252</sup> *Bulletin Quotidien Europe* № 10626. Brussels. 05.06.2012.

ассоциации и экономической интеграции, которых они намеревались придерживаться до Вильнюсского саммита Восточного партнерства, намеченного на осень 2013 г.

С начала 2013 г. вопрос Восточного партнерства приобретает все более политизированный оборот. В речи Комиссара Фюле, выступившего 9 января 2013 г. в Дублине на встрече кураторов Европейского филиала Европейского фонда за демократию, закрепляются намерения помощи соседним странам в переходе от авторитаризма к демократии<sup>253</sup>. Подобные «мобилизационные» лозунги уже звучали в конце 1980-х гг. в странах самой Восточно-Центральной Европы.

На этом фоне все более явными становятся метания украинской власти между созревшими в виде ЕврАзЭС интеграционными предложениями России и Соглашением об ассоциации с Европейским союзом. 31 января 2013 г. Комиссар по Восточному партнерству Ш. Фюле после консультации с министром иностранных дел Украины Леонидом Кожарой объявляет, что Соглашение об ассоциации может быть подписано во время саммита Восточного партнерства в Вильнюсе. А после посещения Киева 7 февраля 2013 г. делает заявление о том, что «мы не можем больше ждать и должны воспользоваться открытым окном возможности. Потому что, если мы, ЕС и Украина, пропустим ноябрьский срок, уже не будет ничего типа “декабрьского” или “январского 2014 г.” сроков»<sup>254</sup>. Посол Украины при ЕС Константин Елисеев также подтвердил, что подписание Соглашения в конце ноября в Вильнюсе поставит точку во всех спорах о том, куда движется Украина: на Восток или на Запад<sup>255</sup>.

17 мая 2013 г. в Кракове состоялась встреча министров иностранных дел Вишеградской группы, Ирландии и Литвы, где одной из центральных тем дискуссии стал предстоящий осенью 2013 г. саммит Восточного партнерства. Целью данной встречи — как говорилось в коммюнике — являлось стремление стран Вишеградской группы усилить внимание соседей по ЕС в отношении стран Восточного партнерства после некоторого спада интереса к этой теме, отмеченного в 2011–2012 гг.<sup>256</sup> Министры призвали

<sup>253</sup> Ibidem.

<sup>254</sup> Bulletin Quotidien Europe № 10782. Brussels. 08.02.2013.

<sup>255</sup> Bulletin Quotidien Europe № 10790. Brussels. 21.02.2013.

<sup>256</sup> Обзор, опубликованный «Барометром Европейского соседства» в конце апреля 2013 г., показал, что большинство граждан стран Восточной Европы и России придерживаются мнения о том, что ЕС является важным партнером для их стран (58 % русских, 60 % украинцев, 67 % молдован, 71 % грузин и 86 % армян). А вот в Азербайджане и Белоруссии такое мнение разделяет значительно меньший процент населения (37 и 39 % соответственно).

к продвижению всех инициатив ЕС в регионе под эгидой данного проекта, сделав акцент на необходимости расширения программ, развивающих контакты между людьми, особенно молодого поколения, и подчеркнули важность участия гражданского общества в реализации задач Восточного партнерства.

Перенимая пост страны председателя ЕС в июле 2013 г., премьер-министр Литвы Альгирдас Буткявичус заявил, что саммит Восточного партнерства в Вильнюсе 28 и 29 ноября возглавляет топ-лист внешнеполитических приоритетов его страны, после которого литовское правительство надеется подтвердить тот факт, что общая стратегия ЕС в отношении восточных соседей выработана<sup>257</sup>. На самом саммите приоритетной целью объявлялось подписание Соглашения об ассоциации с Украиной. По словам министра иностранных дел Литвы Линаса Линкявичюса, выступившего 9 июля перед Комитетом по иностранным делам Европарламента, обсуждение с Украиной вопроса ассоциации — это не просто дискуссия, она носит геополитический характер и будет являться показателем успешности Европы или, в случае провала, наоборот, сделает ее роль менее значимой<sup>258</sup>.

Геополитические ставки в связи с Вильнюсским саммитом достигли высочайших пределов за всю историю переходной Европы со времени распада СССР и восточноевропейского сообщества. Отказ Украины от подписания Соглашения об ассоциации с ЕС в Вильнюсе фактически затмил сам саммит в мировом информационном поле. Особые амбиции увязывала с саммитом президент Литвы Даля Грибаускайте, рассчитывающая, что подписание Соглашения с Украиной станет ключевым моментом саммита и вершиной успеха шестимесячного президентства Литвы в Совете ЕС, открыв ей самой двери на высшие посты в ЕС, где она уже однажды была комиссаром.

Парафирование Соглашений об ассоциации с ЕС Молдавией и Грузией можно отнести к «компенсирующим» итогам Вильнюсского саммита Восточного партнерства<sup>259</sup>. Также в Вильнюсе было подписано соглашение об упрощении визового режима с Азербайджаном и снижении

<sup>257</sup> Bulletin Quotidien Europe № 10881. Brussels. 05.07.13.

<sup>258</sup> Bulletin Quotidien Europe № 10884. Brussels. 10.07.13.

<sup>259</sup> Новый президент Грузии Г. Маргвелашвили еще 23 ноября, буквально на следующий день после отказа Украины подписывать Соглашение об ассоциации, подтвердил, что его страна будет подписывать договор о сотрудничестве с ЕС, назвав этот шаг стратегическим выбором, поддержанным гражданами Грузии, который не изменится даже при давлении извне. В этот же день молдавский премьер-министр Ю. Линкэ также объявил, что его страна продолжит интеграцию с ЕС, а пятью днями ранее в интервью украинским телеканалам он заявил, что подобные

визовых пошлин для его граждан. В целом, как отметили Херман Ван Ромпей и Жозе Мануэл Баррозу, саммит стал важной точкой для оценки результатов всей восточноевропейской политики ЕС за последние годы. Он дал шанс выбрать новые конкретные стратегические шаги по улучшению политики соседства в Восточной Европе вплоть до 2015 г., когда состоится следующий саммит в Риге под эгидой латвийского президентства в Совете ЕС.

Подводя итог председательству Литвы в Совете ЕС, президент Д. Грибаускайте сказала в Европарламенте 15 января 2014 г.: «Результатом Вильнюсского саммита стала провокация исторических перемен, давших новый импульс Восточному партнерству. Украина больше никогда не будет прежней»<sup>260</sup>.

Еврокомиссия назвала главной причиной отказа от подписания соглашения Украиной отнюдь не экономический фактор, на который ссылалось правительство Украины, а «жесточайшее давление» со стороны России. Ж. М. Баррозу и Х. Ван Ромпей выступили с совместным заявлением, в котором резко осудили позицию Москвы, указывая на то, что более близкие отношения с ЕС никак не вредят отношениям с другими торговыми партнерами, а договоры о сотрудничестве и зоне свободной торговли обеспечивают широкие возможности для помощи соседям Евросоюза на пути к процветанию и демократии. Украина же, по их словам, сама вправе выбирать, куда ей двигаться<sup>261</sup>.

Впрочем, все чиновники Евросоюза отмечали, что отказываться от подписания Соглашения об ассоциации с Украиной ЕС не намерен, а приостановка Соглашения — это не то же самое, что отказ от него<sup>262</sup>. Ш. Фюле после провала подписания Соглашения с Украиной сделал заявление, что дверь остается открытой и ЕС возобновит все приготовления, как только Украина сама будет готова к возвращению на путь экономической интеграции с ЕС и лидеры страны проявят надлежащую политическую волю.

---

шаги были необратимым следствием твердой политики Молдавии по модернизации страны. См.: Bulletin Quotidien Europe № 10974. Brussels. 30.11.13.

<sup>260</sup> Speech by President Dalia Grybauskaitė to the European Parliament. 15 January 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eu2013.lt/en/news/statements/speech-by-president-dalia-grybauskaite-to-the-european-parliament>.

<sup>261</sup> В целом Еврокомиссия придерживается мнения, что вина лежит именно на России, которая с лета усиливала давление на страны Восточного партнерства, «угрожая Украине, Молдове и Грузии репрессиями», если они подпишут договоры с ЕС, а также «пыталась заставить» их присоединиться к ее собственному Таможенному союзу. См.: Bulletin Quotidien Europe № 10974. Op. cit.

<sup>262</sup> Ibidem.



Эту «волю» показал новый президент Украины Петр Порошенко, подписав 27 июня 2014 г. на саммите в Брюсселе экономическую часть Соглашения об ассоциации с ЕС, предполагающую создание зоны свободной торговли. Символично, что П. Порошенко подписал документ ручкой, подаренной президентом Литвы Д. Грибаускайте В. Януковичу 29 ноября 2013 г. на саммите Восточного партнерства в Вильнюсе именно в надежде на подписание Соглашения об ассоциации, которое тогда так и не состоялось.

### **Восточное партнерство — неубедительные итоги**

Сокрушительная неудача с Украиной не послужила приостановке программы, не стала моментом истины для анализа ошибок и корректировки восточного курса ЕС. На фоне введения вслед за США антироссийских санкций — как ответной меры на присоединение Крыма в период полного политического хаоса на Украине — Евросоюз продолжал подготовку к очередному саммиту Восточного партнерства, который должен был состояться в первой половине 2015 г. в Риге.

В продолжение программы Восточного партнерства Латвия предложила налаживание политического диалога и экономического сотрудничества между ЕС и Белоруссией, считая роль этой страны ключевой в урегулировании украинского кризиса<sup>263</sup>. Другим приоритетом Восточного партнерства Латвия назвала Армению, рассчитывая, что майский саммит Восточного партнерства в Риге может стать идеальным поводом для запуска переговоров относительно нового соглашения ЕС — Армения<sup>264</sup>. Параллельно не менее важным направлением для Латвии стала заявленная готовность к развитию всестороннего сотрудничества с Казахстаном, не входящим в программу Восточного партнерства ЕС<sup>265</sup>. 20 января 2015 г. в Брюсселе был парафирован текст нового соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве,

---

<sup>263</sup> По мнению министра иностранных дел Латвии Э. Ринкевича, ЕС мог бы оказать Минску большую поддержку в подготовке присоединения к ВТО, модернизации страны, а также в решении проблем окружающей среды. Однако, как подчеркнул министр, возможный прогресс в данном случае не означает, что ЕС откажется от своей точки зрения в отношении ущемления прав меньшинств в Белоруссии, необходимости освобождения всех политических заключенных и не перестанет оказывать давление в этих вопросах на белорусское руководство. См.: *Bulletin Quotidien Europe* № 11227. Brussels. 10.01.15.

<sup>264</sup> *Bulletin Quotidien Europe* № 11234. Brussels. 21.01.15.

<sup>265</sup> *Bulletin Quotidien Europe* № 11235. Brussels. 22.01.15.

которое, как полагали в ЕС, в большей степени могло бы способствовать политическому и социальному развитию Казахстана по пути демократизации и реформ. Однако из поля зрения аналитиков не могло ускользнуть совпадение этой активности с преддверием президентских выборов в Казахстане. В марте 2015 г. состоялось последнее перед майским саммитом партнерства заседание глав государств и правительств ЕС, по завершении которого Совет ЕС сделал заявление о намерении Евросоюза усилить дифференциацию в отношениях с каждым из шести партнеров. В коммюнике по результатам встречи это формулировалось следующим образом: особые усилия должны быть направлены на продвижение сотрудничества в построении государства и усиление демократических институтов на востоке Европы<sup>266</sup>.

21–22 мая 2015 г. в Риге состоялся очередной саммит Восточного партнерства. Как и предсказывали многие специалисты, он завершился без каких-либо сенсаций. В отношении ожидавшихся некоторыми странами планов дальнейшего расширения такие «тяжеловесы» европейской политики, как А. Меркель, Жан-Клод Юнкер и Дональд Туск четко дали понять, что ничего подобного в ближайшее время не предвидится. Обращаясь к депутатам бундестага перед отъездом в Ригу, А. Меркель заявила, что Восточное партнерство является не инструментом расширения Евросоюза, а лишь инструментом сближения и не следует давать партнерам напрасных надежд, которые впоследствии тяжело будет реализовать. Ж.-К. Юнкер отметил, что формат данного саммита не подразумевает переговоров о присоединении к ЕС, так как страны-партнеры еще не готовы к вступлению, а страны-члены — к расширению. Д. Туск, подводя итоги саммита, констатировал, что странам Восточного партнерства никто не гарантировал автоматического вступления в Евросоюз после подписания договоров об ассоциации. Даже молдавский президент Николай Тимофти объявил, что из-за украинского кризиса его страна пока не станет подавать заявку на вступление в ЕС, несмотря на то что летом 2014 г. он официально выразил намерение сделать это в 2015 г.

Впрочем, лидеры ЕС все же немного смягчили ситуацию, в очередной раз пообещав безвизовый режим Грузии и Украине. При этом Ж.-К. Юнкер лично заверил, что перечень проблем, над которыми этим странам предстоит работать перед отменой виз, уже передан их правительствам,

<sup>266</sup> Европейский совет также с нетерпением ожидал скорейшей ратификации всеми государствами-членами договоров о Всеобъемлющей и глубокой зоне свободной торговли (DCFTA) с Грузией, Молдавией и Украиной. В рамках DCFTA Евросоюз декларировал намерения инвестировать порядка 1,5 млрд евро в малые и средние предприятия этих государств. См.: Bulletin Quotidien Europe № 11232. Brussels. 17.01.15.

и Еврокомиссия будет готова оценить качество выполнения этого «домашнего задания» к 15 декабря 2015 г. Если результат будет удовлетворительным, Украина и Грузия смогут пользоваться безвизовым режимом уже с начала 2016 г. По итогам Рижского саммита была принята совместная 13-страничная декларация, состоящая из 30 пунктов, где подробно перечисляются планы и сферы взаимодействия между странами ЕС и восточными партнерами. Ничего о санкциях против России на саммите, вопреки ожиданиям многих, сказано не было. Лишь в итоговой декларации ЕС подтвердил свою позицию касательно «аннексии» Крыма и Севастополя, а также территориальной целостности Украины<sup>267</sup>. В Риге же высшими финансовыми представителями ЕС и Украины был подписан Меморандум о взаимопонимании в отношении третьего пакета макрофинансовой помощи ЕС Украине в размере 1,8 млрд евро<sup>268</sup>.

Председательство Словакии в Совете ЕС во второй половине 2016 г. вселяло определенные надежды энтузиастам программы Восточного партнерства, которые надеялись на придание программе второго дыхания. Действительно, там было записано, что развитие Восточного партнерства является одним из приоритетов Братиславы на время занятия высокого поста в ЕС. Однако в документе отмечалось, что «в последние годы стабильность в Восточном и Южном партнерствах существенно ослабла»<sup>269</sup>. На этом фоне Словакия обязалась в своей политике всячески содействовать росту эффективности политики ВП, в частности, делая акцент на дифференцированном подходе<sup>270</sup>. Одновременно официальная Братислава стремилась не обострять ситуацию. Саммит, который она провела, касался достаточно важной, но не политизированной темы — экологии. Таким образом, Братислава, организовав 18 октября 2016 г. первый саммит ВП по проблемам климата и окружающей среды, доказала, что есть вопросы, которые обе стороны Восточного партнерства — доноры и реципиенты — могут решать, не задевая интересов других соседей по региону. И то, что вопросы экологии политических отношений были подняты на другой встрече Восточного партнерства — конференции «Молодежь за права», уже не смогло изменить

<sup>267</sup> Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Riga, 21–22 May 2015. P. 2.

<sup>268</sup> Данный документ посвящен важным экономическим и структурным реформам в шести следующих областях: государственные финансы, управление и прозрачность, деловой климат, энергетический сектор, система социальной безопасности и финансовый сектор.

<sup>269</sup> Programme of the Slovak Presidency of the Council of the European Union. 1 July — 31 December, 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme-eng-final5.pdf>.

<sup>270</sup> Ibidem.

общей тенденции на избежание усугубления конфронтации с Россией. Те действительно значимые решения, которые принимались, исходили не из Братиславы, а скорее, от брюссельской службы внешних действий. Одним из них было — буквально под занавес братиславского председательства — принятие решения о предоставлении в 2017 г. безвизового режима Грузии и Украине.

\* \* \*

В настоящий момент программа Восточное партнерство, вследствие неудач, заложенных в нее изначально из-за игнорирования общих геополитических реалий, пределов собственных экономических и политических возможностей, а также интересов России, напоминает — образно выражаясь — «чемодан без ручки», который и оставить жалко (вернее уже невозможно), и нести дальше неудобно. Однако политические амбиции руководства ЕС не позволяют признать несовершенства конструкции, которую они пытались вот уже 13 лет наполнять содержанием без учета эволюционных особенностей региона, с которым начали выстраивать отношения. Это скорее не ошибка самого ЕС, а той тенденции, на гребне которой он оказался в связи с процессами рубежа 1980—1990-х гг., когда разрушилась послевоенная система и пошла волна нового интеграционного укрупнения пространств и общей глобализации политики, экономики, ценностей.

Отсекая страны Восточной Европы от СССР в 1980-е гг., а позже пытается удержать тенденцию на углубление размежевания между бывшими союзниками, западные идеологи и политики развили необычайно прочные традиции русофобии в среде новой центральноевропейской политической элиты. Поэтому вряд ли можно было с самого начала ожидать иного результата политики Восточного партнерства от стран Центральной Европы и Балтии, например, на Украине. Возможно, что, став активным элементом воплощения этой политики, «новые» страны — члены ЕС боялись разочаровать своих западных партнеров, а потому всячески избегали каких-либо контактов с Россией по вопросам взаимодействия в «промежуточном пространстве».

Линия на снижение конфронтационности с Россией, слабо, но наметившаяся в 2016 г. во время председательства Словакии, могла бы подтолкнуть ЕС в дальнейшем к переосмыслению отношений с Россией. Ведь те же самые страны — объекты политики Восточного партнерства ЕС являются и западными соседями России, с которыми у нее за четверть века еще не окончательно оборвались многоуровневые связи и пересечения интересов. Возможно, что снижение уровня конфронтационности программы Восточное партнерство как раз лежит в плоскости возможностей совмещения проектов двух интеграционных пространств (ЕС и ЕАЭС).

## ГЛАВА 17. СОВРЕМЕННОЕ ПРИЧЕРНОМОРЬЕ: СФЕРА СОТРУДНИЧЕСТВА<sup>271</sup>

Исторически для стран Черноморского региона было характерно разнообразие цивилизаций, культур и религий, а их благосостояние, процветание или упадок определялись взаимоотношениями между теми империями и цивилизациями, которые контролировали прибрежные и близлежащие пространства — Римской, Византийской, Российской и Османской. Каждая из них оставила свой след на берегах Черного моря.

В последние десятилетия многие геополитические реалии изменились. Возросло значение пространства вокруг Черного моря, превратившегося в арену политического соперничества мировых держав. Но расширились и возможности регионального сотрудничества.

В 1992 г. одиннадцать причерноморских государств объединились в рамках новой региональной инициативы, получившей название Черноморское экономическое сотрудничество (ЧЭС).

Договоренность была оформлена в виде Декларации о Черноморском экономическом сотрудничестве, которую подписали в Стамбуле 25 июня 1992 г. главы государств и правительств России, Албании, Армении, Азербайджана, Болгарии, Греции, Грузии, Молдовы, Румынии, Турции и Украины. Сейчас в ЧЭС 12 стран (с 2004 г. присоединилась Сербия). То есть фактически в рамках этого межгосударственного формирования объединились юг России, Северное Причерноморье, Закавказье, Балканы и восточная часть Средиземного моря.

На сегодняшний день территория этих стран составляет около 20 млн кв. км, а их население — около 350 млн человек. Самая большая численность населения и самая большая территория из 12 стран — у России: соответственно 17,2 млн кв. км и 142 млн человек. Два других крупных государства Черноморского региона — Турция и Украина. Остальные страны — участницы ЧЭС значительно уступают им по численности населения и по размерам территории.

### Черноморское экономическое сотрудничество

Идея такого объединения была предложена в 1990 г. президентом Турции Тургутум Озалом, ее поддержали в России и в других причерноморских странах. А реализовалась она в Декларации о Черноморском экономическом

---

<sup>271</sup> Глава подготовлена с использованием материалов *А. А. Язьковой*, возглавлявшей Отдел Средиземноморско-Черноморских исследований Института Европы РАН до своей безвременной кончины в ноябре 2016 г.

сотрудничестве. В ней говорилось, что подписавшие ее государства намерены развивать всеобъемлющее многостороннее и двустороннее экономическое сотрудничество по ряду направлений. Были, в частности, названы транспорт и связь, включая соответствующую инфраструктуру, информатика, обмен экономической и коммерческой информацией, стандартизация и сертификация товаров, энергетика и др.

В той или иной степени вошедшие в состав ЧЭС государства — как совсем недавно входившие в состав СССР, так и те, что в состав СССР не входили, но были участниками мировой социалистической системы — испытывали экономические трудности и, объединившись, намеревались сообща их преодолевать. При этом, естественно, имелась в виду ликвидация отставания от Запада в области высоких технологий и социального неравенства, увеличения благосостояния людей в причерноморских странах.

В Декларации о Черноморском экономическом сотрудничестве были названы приоритетные для ЧЭС задачи ближайшего времени: повышать эффективность транспортной системы региона и обеспечивать сотрудничество в производстве и распределении энергоресурсов, разработать меры по сохранению биопродуктивного потенциала Черного моря и др. В дальнейшем эти направления стали основой документов ЧЭС, принятых в ходе встреч руководителей отраслевых ведомств этих стран.

В Декларации дается оценка текущей ситуации в Европе и объясняется, почему создается новая международная структура. В частности, сказано, что страны — основатели ЧЭС принимают во внимание глубокие и стремительные перемены, происходящие в Европе, признают, что Европа будет развиваться, базируясь на таких общих ценностях, как демократия, процветание и равная безопасность для всех причерноморских стран. Также учитывается, говорится в Декларации, что географическая близость этих стран открывает возможности для расширения экономического сотрудничества и что эти страны нацелены на превращение Черного моря в зону мира, стабильности и процветания, дружественных и добрососедских отношений<sup>272</sup>.

Определялось главное: страны Причерноморья объединяются, чтобы сотрудничать в вопросах экономического взаимодействия, и что такое сотрудничество будет иметь организационное оформление.

---

<sup>272</sup> Декларация о Черноморском экономическом сотрудничестве. 25 июня 1992 г. // Внешняя политика России. Сборник документов. 1990–1992. М., 1996. С. 457–460.

## Россия и ЧЭС

Для России Черноморский регион — это пространство, находящееся в непосредственной близости от ее южных границ и имеющее важное значение для ее экономических и политических интересов. Упоминание о Черноморском регионе имеется в Концепции внешней политики России — важном государственном документе, определяющем стратегическую линию государства на перспективу<sup>273</sup>.

Свидетельством внимания российского руководства к делам ЧЭС являются и два постановления правительства России, посвященные черноморской проблематике и тому, как следует действовать российским министерствам и ведомствам на этом направлении (приняты в 1997 и в 2017 гг.). Главное в этих документах — определяющая роль МИД России в работе российских министерств и ведомств на направлении Организации ЧЭС.

Активное участие страны в ОЧЭС подразумевает целый ряд факторов, и принципиальный в их числе — эффективное обеспечение страной своего председательства в ОЧЭС. Россия неоднократно возглавляла ОЧЭС — в 1996, 2001, 2006, 2011 и в 2016 гг., и каждое такое председательство было знаменательным для этой международной структуры событием.

С 2006 г. функционирует Межведомственная комиссия по вопросам деятельности ОЧЭС, объединяющая российские министерства и ведомства на направлении ОЧЭС.

## Наблюдатели и партнеры по диалогу

После принятия Устава ЧЭС (подписан и ратифицирован всеми причерноморскими странами и вступил в силу в мае 1999 г.) региональная инициатива — Черноморское экономическое сотрудничество — стала полноформатной международной региональной экономической структурой — Организацией Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС). В ее рамках стали осуществляться мероприятия с участием руководителей и представителей внешнеполитических и отраслевых министерств и ведомств, парламентариев, деловых и научных кругов 12 стран.

Большое значение имеет и «внешнее окружение» ОЧЭС: страны и организации, имеющие статус наблюдателя при ОЧЭС или партнера ОЧЭС

---

<sup>273</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640.

по диалогу. Большинство стран-наблюдателей и стран-партнеров по диалогу — десять государств ЕС. Это восемь стран-наблюдателей при ОЧЭС (Австрия, Италия, Польша, Словакия, ФРГ, Франция, Хорватия и Чехия) и две страны — партнера ОЧЭС по диалогу: Венгрия и Словения. Наблюдателями и партнерами стали и более удаленные США, Япония, Южная Корея. В числе наблюдателей также Еврокомиссия, ЕЭК ООН, Конференция Энергетической хартии, Международный Черноморский клуб. Партнерами ОЧЭС по диалогу являются Дунайская комиссия и другие международные организации. Контакты с ними по отдельным вопросам способствуют интеграционным процессам в ОЧЭС и повышают операционную активность организации.

Наблюдателями при ОЧЭС также являются близлежащие к Черноморскому региону Белоруссия, Египет, Тунис, Израиль.

### **Документы, которые соединяют государства — участники Организации**

Из анализа документов ОЧЭС и их постепенного воплощения в практику становится очевидным, что наличие несовпадающих внешнеполитических позиций участников не создает непреодолимых препятствий для обсуждения и решения практических вопросов в рамках ОЧЭС. Существует и возможность взаимодействия входящих в ОЧЭС стран, не имеющих дипломатических отношений (Россия и Грузия, Армения и Азербайджан, Армения и Турция).

К июню 2017 г., когда исполнилось 25 лет с момента образования ЧЭС, участники этой организации договорились по целому ряду вопросов многостороннего сотрудничества. Прежде всего, продуктивно функционируют совместно выработанные базовые документы: Устав, Правила процедуры, Дополнительный протокол о привилегиях и иммунитетах. К важным договоренностям в рамках ЧЭС относятся документы, регулирующие деятельность органов, связанных с ОЧЭС. Это Парламентская ассамблея ЧЭС, Черноморский банк торговли и развития, Международный центр черноморских исследований и Деловой совет. Каждое из этих подразделений системы ОЧЭС действует в соответствии с собственными учредительными документами и выполняет свои, возложенные на него в рамках ОЧЭС задачи.

У стран — участниц ОЧЭС разный политический вес: Россия является постоянным членом Совета безопасности ООН, крупной мировой державой. Греция, Болгария и Румыния участвуют в ЕС, три страны заключили с ЕС соглашения о сотрудничестве (Грузия, Молдова,



Украина). Греция, Болгария, Румыния и Турция, а также Албания участвуют в НАТО.

Тем не менее в рамках ОЧЭС как межгосударственного формирования с участием министерств иностранных дел каждое из этих 12 государств имеет один голос. А документы ОЧЭС принимаются либо консенсусом, либо большинством голосов. Голосование открытое, с тем, чтобы участники знали мнение своих коллег.

То есть устройство организации сконструировано так, чтобы дать возможность всем участникам почувствовать себя на равных. Иной принцип голосования в ПАЧЭС и в ЧБТР, что определено их базовыми документами.

*Парламентская ассамблея ЧЭС (ПАЧЭС)* является органом межпарламентского сотрудничества стран ЧЭС. Ее задача — объединять усилия национальных парламентов с тем, чтобы добиваться понимания и принятия народами идеалов и целей ЧЭС, создавать правовую базу экономического, торгового, социального, культурного и политического сотрудничества между странами региона.

Участниками ПАЧЭС являются представители национальных парламентов государств-членов, что создает возможности для обсуждения широкого круга проблем региональной политики. Количественный состав делегаций определяется в соответствии с численностью населения каждой страны. Поскольку Россия — самое большое по численности населения государство — участник ОЧЭС, то самая многочисленная делегация в ПАЧЭС — российская: в ее составе 12 парламентариев (8 от Государственной Думы и 4 от Совета Федерации), причем они представляют края и области Российской Федерации, расположенные в Черноморском регионе. Всего в ПАЧЭС 76 парламентариев от 12 стран — участниц ОЧЭС. В ПАЧЭС функционируют комитеты по правовым и политическим вопросам, по вопросам культуры, образования и социальным вопросам, а также по экономическим, торговым, технологическим и экологическим вопросам. Ежегодно проводятся две сессии Генассамблеи ПАЧЭС — в странах, возглавляющих Парламентскую ассамблею в соответствии с установленным порядком ротации.

*Черноморский банк торговли и развития (ЧБТР)* размещается в Салониках, функционирует с июня 1999 г. В соответствии с Соглашением о ЧБТР (подписано странами в 1994 г., ратифицировано в 1997 г.), цель банка заключается в оказании эффективного содействия переходному процессу в государствах-членах, обеспечении экономического процветания населения региона и в финансировании региональных проектов в рамках государственного и частного секторов и торговли между этими государствами.

Согласно Декларации Ялтинского саммита ЧЭС (1998 г.), банк является финансовой опорой организации.

К функциям и полномочиям банка относится предоставление государствам — членам банка помощи в развитии межрегиональной торговли, финансирование производственных проектов и предприятий, сотрудничество с международными учреждениями по вопросам развития, учреждение специальных фондов для конкретных целей, проведение научных исследований и обзоров для содействия экономическому развитию Черноморского региона, поощрение регионального сотрудничества в целях развития, содействие инвестициям в экономические проекты и проекты в области социальной инфраструктуры и др.<sup>274</sup>

В задачи *Международного центра черноморских исследований (МЦЧИ)* входит обеспечение научного сотрудничества стран — членов ЧЭС, изучение, подбор и классификация информации по основным направлениям регионального сотрудничества; содействие в реализации проектов межрегионального сотрудничества, выработка рекомендаций научного характера. На начальных этапах своего существования, в «нулевые» годы, Центр вел значительную исследовательскую работу. Были опубликованы материалы по проблематике Причерноморья, подготовлен ряд целевых документов. Однако в дальнейшем его активность заметно снизилась, в основном из-за трудностей с финансированием.

Согласно уставу и регламенту *Делового совета ОЧЭС*, его целью как органа, представляющего деловые сообщества 12 стран — участниц ОЧЭС, является развитие делового сотрудничества и региональной интеграции в качестве первого шага на пути к интеграции в мировую бизнес-систему. Основное внимание Делового совета ОЧЭС направлено на малые и средние предприятия с учетом их важной роли как основной движущей силы развития национальных экономик.

ОЧЭС была создана как организация неполитического характера, и поэтому занимается, в широком плане, вопросами развития экономического сотрудничества и привлечения в регион структур малого и среднего бизнеса. Однако частный капитал, на который при создании организации делалась ставка, активно не включился в эту работу, предпринимательские круги не увидели в ней привлекательности. Предпочитая действовать в одиночку, они в большей степени ориентировались не на поддержку структур ОЧЭС, прежде всего созданного для этого Делового совета, а на собственные возможности — наработанные связи и установленные контакты.

---

<sup>274</sup> Agreement establishing the Black Sea Trade and Development Bank. 1994.

## Отраслевое сотрудничество в Причерноморье

В рамках ОЧЭС выработаны и действуют документы по вопросам отраслевого сотрудничества в ряде областей, которое осуществляется в ОЧЭС через 18 рабочих групп — по транспорту, энергетике, вопросам охраны окружающей среды, преодоления чрезвычайных ситуаций, борьбы с организованной преступностью, по агропромышленности и др.

### *СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА*

На сегодняшний день такое сотрудничество развивается в ОЧЭС наиболее активно. Руководители транспортных ведомств причерноморских стран встречаются один-два раза в год. Итогами этих встреч становятся декларации, фиксирующие состояние сотрудничества на данный момент. В ОЧЭС действуют три Меморандума по отдельным направлениям сотрудничества в области транспортного сообщения.

*Меморандум по вопросу обеспечения международных автомобильных грузовых перевозок.* Подписан странами ЧЭС в марте 2002 г. (Россией — в июне 2007 г.). Цель Меморандума — обязательство сторон принимать меры для постепенной либерализации международных автомобильных грузовых перевозок путем устранения существующих барьеров, препятствующих взаимовыгодному участию автомобильных перевозчиков в двустороннем и транзитном сообщении. Ряд стран — участниц Меморандума заявили о намерении привести на основе ст. 4 Меморандума свои национальные законодательства в соответствие с некоторыми аспектами законодательных норм ЕС; Россия заявила, что на нее это обязательство не распространяется. Азербайджан, Румыния и Турция сделали оговорки к тексту документа, Армения высказала свое особое мнение.

*Меморандум о скоординированном развитии кольцевой Черноморской автомагистрали.* Подписан в апреле 2007 г., вступил в силу в ноябре 2008 г. Цель Меморандума — обеспечить сообщение Черноморского региона с трансъевропейской, панъевропейской и евро-азиатской транспортными сетями. Протяженность автомагистрали — более 7 тыс. км, что делает ее одной из крупнейших международных европейских автомагистралей. Работа по строительству магистрали ведется каждой страной — участницей ОЧЭС, значимость магистрали была подчеркнута в документах саммита ОЧЭС в 2012 г.

*Меморандум о развитии морских магистралей в регионе Черного моря.* Подписан в апреле 2007 г., вступил в силу в ноябре 2008 г. Цель Меморандума — способствовать развитию морского сообщения между портами Черного моря и портами стран ЕС (сотрудничество портовых администраций и организаций, обучение персонала, реализация совместных с ЕС проектов и др.).

### *ПРИЧЕРНОМОРЬЕ В ПЛАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И США*

Организация ЧЭС является единственной международной структурой в Черноморском регионе, деятельность которой регулируется уставом и правилами процедуры. Не менее важно, что ОЧЭС — региональная международная экономическая организация неполитического характера, получившая статус наблюдателя при ООН.

Эти обстоятельства, а также тот факт, что ОЧЭС находится в важном во всех отношениях географическом пространстве, привлекают к ней внимание внешних сил, прежде всего ЕС и США.

### *ПРИЧЕРНОМОРЬЕ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ*

Возникновение ЧЭС как региональной инициативы и столь крупного объединения государств было практически сразу замечено в Брюсселе и заставило сотрудников соответствующих подразделений Комиссии европейских сообществ (КЕС) задуматься над тем, как выстраивать с этой структурой отношения в интересующем ЕС формате.

В результате в ноябре 1997 г. в Брюсселе появился документ, озаглавленный «Заявление Еврокомиссии по региональному сотрудничеству в районе Черного моря». Его появление — хотя это и документ достаточно общего характера — было в значительной степени обусловлено тем, что к тому времени стала очевидной растущая роль стран Причерноморья в транспортировке каспийских энергоресурсов, поступающих из Центральной Азии в Европу.

Впрочем, причерноморские государства и сами пытались выработать формат сотрудничества ЧЭС с Брюсселем и неоднократно предлагали наладить взаимоотношения с Европейским союзом. В 1999 г. ими был подготовлен документ о том, как в причерноморских государствах видится взаимодействие с ЕС, — «Платформа сотрудничества ЧЭС и ЕС». Содержавшиеся в нем предложения по сотрудничеству двух организаций были нацелены на выработку согласованных и взаимоприемлемых решений и открывали перспективы для обеих сторон. Основные положения этого документа дают наглядное представление о том, как в ОЧЭС видели эффективное сотрудничество с Брюсселем — например, наладить двусторонний политический диалог. Но оказалось, что это неприемлемо для Брюсселя. По некоторым оценкам, это произошло из-за их разного «удельного веса». Потому что на тот момент ЕС уже представлял собой интегрированную политическую и экономическую группировку с наднациональными полномочиями. А ЧЭС, по состоянию на момент утверждения документа в апреле 1999 г. на встрече министров иностранных дел, — формально представлял собой региональную инициативу.

Тем не менее в ЧЭС предполагали, что в Евросоюзе заметят это предложение и предпримут ответные шаги. Но ожидавшейся в ОЧЭС реакции Брюсселя не последовало.

Вопрос взаимоотношений с ЕС стал рассматриваться на каждом заседании руководящего органа ОЧЭС — Совета министров иностранных дел (СМИД ЧЭС). Главным побудительным мотивом было стремление заинтересовать Брюссель перспективами сотрудничества двух организаций, убедить Комиссию европейских сообществ (КЕС) в необходимости разработки совместных проектов, а также в целесообразности выделения средств на их реализацию.

Как это виделось в причерноморских странах, такое сотрудничество могло бы развиваться в ряде отраслей, которые рассматривались в ОЧЭС как приоритетные и которые были и в фокусе внимания ЕС. Это развитие инфраструктуры, торговля и создание благоприятных условий для прямых иностранных инвестиций, устойчивое развитие и охрана окружающей среды, в том числе ядерная безопасность; наука и техника, борьба с терроризмом и различными формами организованной преступности. Также отмечалось, что ОЧЭС будет выявлять и развивать перспективные проекты, а ЕС будет действовать в направлении выработки комплексного подхода к Черноморскому региону по примеру Барселонского процесса и Северного измерения<sup>275</sup>.

В апреле 2005 г., в немалой степени благодаря содействию Афин, начался диалог между представителями ОЧЭС и ЕС — в Брюсселе было проведено специальное заседание Комитета старших должностных лиц (КСДЛ ЧЭС). В октябре того же года Греция была уполномочена странами — участницами ОЧЭС провести консультации с соответствующими подразделениями ЕС по вопросам партнерства и развития регионального сотрудничества. Начались дискуссии, получившие название «процесс Мати» (местечко в пригороде Афин, где проходили заседания экспертов). Обсуждался широкий круг вопросов возможного сотрудничества двух организаций — для того, чтобы в перспективе выйти на согласованные позиции. Однако решений не принималось, поскольку формат переговоров этого не предполагал.

В середине нулевых годов наметилась перспектива расширения Евросоюза за счет вступления Болгарии и Румынии — двух стран Черноморского региона. В 2004 г. был назначен специальный представитель ЕС по делам Южного Кавказа, а в 2007 г. — по делам Молдовы. После вступления в ЕС Румынии и Болгарии (январь 2007 г.) обе эти страны, совместно с Грецией,

---

<sup>275</sup> Экономическая повестка дня ОЧЭС на будущее. На рус. яз. Стамбул, 2001. С. 43.

стали активно проводить в ОЧЭС и в Черноморском регионе в целом политику Евросоюза. Тогда же все страны Причерноморья, в том числе Россия и Турция, были включены в Европейскую политику соседства (ЕПС).

Вопросы подключения Евросоюза к черноморским делам довольно широко обсуждались на различных европейских площадках. Преобладало мнение, что Брюсселю интересны ОЧЭС и Черноморский регион и что следовало бы реализовать этот интерес в выгодном Евросоюзу ключе. Предлагались разные варианты. Так, различные аспекты черноморской проблематики в контексте взаимодействия России и Евросоюза обсуждались в 2006 г. в ходе очередного заседания «круглого стола» в Бергедорфе (ФРГ) на известной международной дискуссионной площадке для обсуждения актуальных тем европейской внешней политики. Отмечалось, что ОЧЭС, мол, важна вследствие своей инклюзивности и что на ситуацию в Черноморском регионе влияют решения, принимаемые в НАТО и по вопросам расширения ЕС; судьбу региона в значительной степени определяют также отношения между странами Запада и Россией. Как утверждалось, есть и опасность того, что Черноморский регион становится заложником разногласий между нерегиональными игроками<sup>276</sup>.

Эти и другие настроения анализировались европейскими политиками. В апреле 2007 г. в Брюсселе было объявлено, что Европейская комиссия разработала документ «Черноморская синергия» и что в Брюсселе рассматривают его положения как дополнение к заявленной ранее Европейской политике соседства. Согласно разъяснениям Еврокомиссии, синергический характер документа определялся сочетанием трех составляющих, призванных включить «добавленную стоимость» во взаимоотношения ЕС с региональными акторами: комплекс отношений с Турцией как кандидатом в члены ЕС; особые отношения с Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой и Украиной; «стратегическое партнерство» с Россией. Главным инструментом «Черноморской синергии» применительно к государствам Южного Кавказа, Молдавии и Украине предполагалось использование «мягкой силы»<sup>277</sup>.

Обозначенные в документе области сотрудничества во многом повторяли «Экономическую повестку дня ОЧЭС на будущее», дополненную формулировками о развитии демократии и соблюдении прав человека.

В ОЧЭС подметили интерес ЕС к Черноморскому региону и предложили Евросоюзу сотрудничество в рамках совместных действий, преимуще-

---

<sup>276</sup> The Black Sea between the EU and Russia. Security, Energy, Democracy. 134th Bergedorf Round Table. June 23–25, 2006. Odessa; Hamburg, 2007. P. 63.

<sup>277</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 11 April 2007 // Com. 2007. 0160.

ственно в экономической сфере, подчеркнув при этом, что такое сотрудничество возможно только в том случае, если ОЧЭС будет отведена роль не объекта региональной политики ЕС, а равноправного партнера. В Брюсселе с этим не согласились, но государства — участники ОЧЭС все же сочли необходимым институализировать отношения с ЕС. В июне 2007 г. Евросоюзу был предоставлен статус наблюдателя при ОЧЭС.

В принятой в июне 2007 г. Декларации встречи глав государств и правительств Организации ЧЭС по случаю 15-летия ОЧЭС подчеркивалась важность стратегических отношений ОЧЭС и ЕС и давалась позитивная оценка «Черноморской синергии» — было сказано, что это «еще один шаг на пути укрепления отношений ОЧЭС — ЕС как региональных партнеров»<sup>278</sup>. Однако не удалось, как планировалось Секретариатом ЧЭС, принять совместную декларацию двух организаций (ОЧЭС и ЕС) и утвердить ее на саммите ОЧЭС в июне 2007 г.

Так произошло во многом потому, что между сторонами выявились значительные разногласия — прежде всего, по двум позициям: о приоритетах сотрудничества ОЧЭС и ЕС и о характере взаимоотношений между ними.

Стало очевидным, что по соображениям политического характера роль ОЧЭС в регионе отодвигалась Брюсселем на второй план. Это было наглядно продемонстрировано в ходе встречи министров иностранных дел ЕС и стран Черноморского региона в Киеве в феврале 2008 г.

Итогом этой встречи стало предложенное Евросоюзом Совместное заявление о признании «Черноморской синергии» в качестве «общей инициативы». Россия отказалась подписать этот документ (тогда как другие участники встречи это сделали), исходя из того, что в Брюсселе не рассматривают сотрудничество ОЧЭС и ЕС как взаимодействие равноправных организаций. По итогам встречи первый заместитель министра иностранных дел РФ А. И. Денисов заявил о необходимости продолжать диалог в интересах комплексного развития Черноморского региона, подчеркнув, что для этого необходима «синергия двух организаций»<sup>279</sup>.

Чуть позже, в апреле 2008 г., в российских СМИ появилась статья А. И. Денисова, разъясняющая позицию России в вопросе о взаимоотношениях ОЧЭС и ЕС. Суть: крупные региональные проекты странам ЧЭС перспективнее осуществлять сообща с ЕС. Не игнорируя

---

<sup>278</sup> Декларация встречи глав государств и правительств Организации ЧЭС по случаю 15-летнего юбилея // МИД РФ. Информационный бюллетень. 27.06.2007.

<sup>279</sup> Заявление заместителя министра иностранных дел РФ А. И. Денисова на встрече представителей стран ОЧЭС в Киеве // МИД РФ. Информационный бюллетень. 16.02.2008.

разноуровневость этих объединений, следует все же признать, что именно партнерское сотрудничество может привести как к усилению ЧЭС, так и к повышению результативности политики Евросоюза на Черноморском направлении. Развитие двусторонних отношений Европейского союза со странами региона и наращивание реального взаимодействия ЧЭС — ЕС — это два параллельных процесса. Такое взаимодействие — обоюдовыгодная возможность для двух равноправных партнеров действовать эффективно при решении общих задач развития стран региона, повышения благосостояния населения, укрепления мира и стабильности в Причерноморье<sup>280</sup>.

Учитывая, что Россия имеет особое мнение в отношении сотрудничества между ОЧЭС и ЕС, а также интерес некоторых причерноморских стран, в том числе ряда стран постсоветского пространства, к развитию сотрудничества с Евросоюзом, западные политики взяли курс на углубление отношений с ними без учета интересов России.

В мае 2008 г. по инициативе Польши и Швеции была выдвинута программа ЕС, получившая название Восточное партнерство, ориентированная на пять причерноморских государств (Молдова, Грузия, Азербайджан, Армения, Украина) и на Белоруссию (в документе они названы «фокусными государствами»); говорилось и о важности принятия более объемной и продуманной стратегии для Черноморского региона, которая вышла бы за рамки «синергии».

Эту программу поддержал Европарламент, принявший в июле 2008 г. резолюцию о стратегии дальнейшего расширения ЕС — хотя при этом и было заявлено, что формат Восточного партнерства не является инструментом расширения ЕС.

В документе говорилось о важности принятия более объемной и продуманной стратегии для Черноморского региона, которая вышла бы за рамки «синергии» и способствовала принятию решения о Черноморском сотрудничестве в составе ЕС, Турции и всех прибрежных стран, что в дальнейшем привело бы к вовлечению в этот процесс России и стало бы основой «Союза Черноморья».

В более общем плане речь шла уже не только о группе причерноморских государств, но и в целом о повысившейся стратегической значимости всего Черноморского региона. Это обстоятельство нашло отражение в резолюции Европарламента о стратегии ЕС в регионе Черного моря, подготовленной Комитетом по международным делам Европарламента и утвержденной в ходе пленарной сессии Европарламента 20 января 2011 г.

---

<sup>280</sup> НГ-Дипкурьер. 14.04.2008.



Находясь на перекрестке стратегических путей транспортировки энерго-ресурсов, борьбы с терроризмом, наркотрафиком и натиском исламского экстремизма, Причерноморье стало одним из важных узлов европейской и мировой политики и экономики. Получается, что представителям ОЧЭС и ЕС следует предметно договариваться по вопросам региональной проблематики. Пока что, вот уже на протяжении ряда лет, обсуждение вопросов сотрудничества ОЧЭС и ЕС осуществляется в ходе неформальных заседаний представителей стран — участниц ОЧЭС и рабочей группы Совета ЕС по странам Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (КОЭСТ).

Конструктивному решению многих проблем региона все более препятствует отсутствие взаимопонимания между Евросоюзом и Россией по ключевым вопросам сотрудничества, в том числе регионального. Их решение каждая из сторон видит по-своему.

### *ПРИЧЕРНОМОРЬЕ В ПОЛИТИКЕ США*

Черноморский регион — как, впрочем, и многие другие регионы мира — не избежал того, чтобы оказаться в фокусе внимания США практически в течение всего периода после завершения Второй мировой войны.

На протяжении длительного времени Вашингтон поддерживает дипломатические отношения со всеми причерноморскими государствами — как с прибрежными, так и с неприбрежными. Естественно, формат этих отношений разный, и США по-разному выстраивают с каждым из них систему своих связей.

Интерес США к Причерноморью существенно повысился со второй половины 1990-х гг. Речь шла не только о создании альтернативного пути транспортировки энерго-ресурсов (как об этом часто говорили в Вашингтоне), но и о том, чтобы не допустить рост влияния России на геополитическом пространстве этого региона, примыкающего к Ближнему и Среднему Востоку.

Базовые направления американской политики в Черноморско-Каспийском регионе содержались в документе госдепартамента США, распространенном в ноябре 1999 г. на Стамбульском саммите НАТО, где была выдвинута задача укрепления в этом регионе позиций США и Турции в противовес интересам России. Администрация президента Дж. Буша свела воедино все элементы политики в рамках «Большой программы» установления «регионального единства» по схеме США — Турция — Большой Кавказ, предполагавшей продвижение американских интересов исходя из общей установки присутствия США в стратегически важных районах мира<sup>281</sup>.

---

<sup>281</sup> Григоросян Р. Национальные интересы США и стратегии деятельности на Южном Кавказе // Южный Кавказ — 20 лет независимости. М.: Фонд Фридриха Эберта, 2011. С. 270.

В марте 2005 г. на слушаниях в конгрессе США было заявлено, что Черноморский регион «формирует основу геостратегической системы от Европы до Центральной Азии и Афганистана», будучи эпицентром больших стратегических изменений.

Согласно опубликованным в последующие годы материалам, американским стратегическим интересам соответствует диверсификация альтернативных Персидскому заливу энергопоставок из стран, не являющихся членами ОПЕК; установление связей со странами с преимущественно мирным мусульманским населением в противовес радикальному исламу; поддержка независимости государств Южного Кавказа и Причерноморья и их продвижения по пути демократии<sup>282</sup>.

Демонстрируя свою вовлеченность в региональные дела, в Вашингтоне приняли решение о подключении к ОЧЭС в качестве наблюдателя. Соответствующее обращение поступило в марте 2005 г., и в апреле того же года СМИД ЧЭС принял решение о предоставлении США этого статуса.

Присоединившись к ОЧЭС в качестве наблюдателя, в Вашингтоне, похоже, сочли необходимым сделать в этой связи некий запоминающийся жест в отношении ОЧЭС и предложили ей подписать документ о сотрудничестве США и ОЧЭС в области экологии.

Такой документ был подписан в ноябре 2010 г. в ходе заседания СМИД ЧЭС в Салониках. Практически сразу с американской стороны было заявлено о намерении выделить через Германский фонд Маршалла 10 млн долл. на гранты региональным неправительственным организациям Черноморского региона для поддержки инициатив в области демократического развития, гражданского общества и механизмов надлежащего управления.

Однако после подписания документа о сотрудничестве США и ОЧЭС в области экологии его реализация по ряду причин притормозилась. Но интерес США к Черноморскому региону не только не ослабевает, но и сохраняется, что было подтверждено в дальнейшем в ряде высказываний руководящих сотрудников госдепартамента и руководителей зарубежных американских дипломатических миссий. В этом плане характерная оценка деятельности ОЧЭС прозвучала в выступлении временного поверенного в делах США в ОБСЕ К. Фуллер на заседании Постоянного Совета ОБСЕ в Вене в июле 2011 г. Суть: в Вашингтоне поддерживают в Черноморском регионе то, что отвечает интересам американской политики.

Так, по словам К. Фуллер, США приветствуют принятое СМИД ЧЭС в 2010 г. решение противодействовать изменениям климата в Черноморском

---

<sup>282</sup> *Shaffer B.* US Policy in the South Caucasus: Challenge for the EU // *Chaillot Papers*. Dec. 2003. № 65. P. 53.

регионе (принималось накануне климатической конференции «Рио +20» в декабре 2010 г.). США заявляют, что поддерживают и развитие региональной инфраструктуры — транспортные проекты государств — членов ОЧЭС: кольцевую автомагистраль вокруг Черного моря и развитие морских магистралей, а также программу развития торговли и инвестиций в Черноморском регионе, меры по упрощению визовых процедур и др.<sup>283</sup>

В Вашингтоне высказываются и по вопросам свободного прохода судов через Черноморские проливы. В частности, утверждается, что, с точки зрения США, Черноморские проливы важны не только из-за нефти, а еще и потому, что через них ежегодно проходят десятки тысяч различных судов, и что США поддерживают меры по обеспечению безопасного прохода судов через проливы.

Но это, скажем так, пожелание общего плана. Поскольку, как известно, вопросы безопасного прохода судов через Черноморские проливы регулируются Конвенцией о режиме Черноморских проливов, которая была одобрена в швейцарском городе Монтрё 21 июля 1936 г. Ее подписали и ратифицировали СССР (после его распада участниками Конвенции стали Россия, Украина и Грузия), Турция, Великобритания, Франция, Болгария, Румыния, Греция, Югославия и Япония. В 1938 г. к Конвенции присоединилась Италия, в 1951 г. из нее вышла Япония.

В числе основных положений этого документа — сохранение за торговыми судами всех стран свободы прохода через проливы. Сроки пребывания военных судов нечерноморских стран, а также их водоизмещение ограничены — 21 день и 30 тыс. тонн. При этом они должны предварительно ставить в известность о своем прибытии турецкую сторону.

США, не будучи участником Конвенции, неоднократно предлагали ее пересмотреть, расширив возможности прохода через проливы кораблей нечерноморских стран в Черное море и сроки их пребывания там, но текст документа изменений не претерпел. В Вашингтоне считалось как бы естественным, что при этом США исходят из собственного видения развития ситуации.

Есть у американской стороны интерес к обсуждению и вопросов энергетической безопасности, а также путей транспортировки через Черноморский регион газа в Европу из Центральной Азии. В том числе и поэтому

---

<sup>283</sup> Ответ послу Л. Хризантопулосу, генеральному секретарю Организации Черноморского экономического сотрудничества. Выступление временного поверенного в делах США в ОБСЕ К. Фуллер на заседании Постоянного Совета ОБСЕ в Вене 14 июля 2011 г. (текст) // Миссия США при ОБСЕ. PC.DEL/733/11. 14 July 2011. RUSSIAN. Original: ENGLISH.

Вашингтон беспокоит, что в этом регионе сохраняются такие негативные явления, как контрабанда, незаконные перемещения людей, наркотиков и оружия массового уничтожения.

В первые годы после присоединения к ОЧЭС Вашингтон демонстрировал интерес к региональным делам. Целью американской политики здесь, как подчеркивала в своем выступлении в июне 2008 г. в Центре им. В. Вильсона в Вашингтоне на конференции по Черноморской проблематике замгоссекретаря США Дж. Гарбер, является содействие сотрудничеству и взаимопониманию между странами Черноморского региона в трех основных сферах: распространение демократии и рыночных реформ, экономическое развитие региона с акцентом на охрану окружающей среды, обеспечение региональной безопасности<sup>284</sup>.

Поэтому, когда в США заявляют, что страны Закавказья как часть Причерноморья важны для США в геополитическом отношении, это объясняет реакцию США на сложившуюся в регионе ситуацию в период грузино-южноосетинского конфликта в августе 2008 г. и в ходе событий вокруг Украины в 2014 г. и в последующие годы. Известно, что ВМС США и стран НАТО в это время активно продвигались в район Черного моря.

Официальные представители США в своих заявлениях стали говорить о значении региона для США и для американской внешней политики. В июне 2008 г. замгоссекретаря Дж. Гарбер объяснила это тем, что Черноморский регион имеет большое стратегическое значение для США (*Black Sea is of considerable importance to the United States*). И, как можно было понять из ее дальнейших пояснений, интерес США к Черноморскому региону сосредоточен главным образом в контексте развития отношений НАТО с этим регионом. Поскольку, как она подчеркнула, три страны НАТО (Турция, Румыния и Болгария) имеют береговую линию на Черном море, а две из них являются членами ЕС<sup>285</sup>.

В том же контексте следует рассматривать и стремление Вашингтона создавать на Черноморском побережье американские военно-морские базы — как объявлялось, «в целях поддержания коммуникаций с воинскими группировками в Ираке». Соответствующие соглашения США с Румынией и Болгарией были подписаны еще в конце 2005 г. Как бы успокаивая возможные заинтересованные стороны, посол США в Анкаре Росс Уилсон утверждал в 2006 г., что США не стремятся иметь постоянное присутствие своих военно-морских сил в Черном море. И что само это море

---

<sup>284</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/html> (Дата обращения: 15.05.2017).

<sup>285</sup> Там же.

в Вашингтоне рассматривают как некое объединяющее причерноморские страны пространство. По образному выражению посла Уилсона, «воды Черного моря соединяют регион воедино» (Waters of the Black Sea are the glue that holds the region together)<sup>286</sup>.

Стратегический баланс сил в Причерноморье оказался в еще большей степени подорван после принятого в 2010 г. решения о размещении на территории Румынии элементов противоракетной обороны (ПРО) США<sup>287</sup>. В США заявляют, что придают особое значение вопросам региональной безопасности в Причерноморье, считают НАТО главным фактором обеспечения такой безопасности. Тем не менее присутствие НАТО в Черноморском регионе постепенно возрастает, о чем в январе 2017 г. говорил в интервью «Российской газете» секретарь Совета безопасности России Н. Патрушев. По его словам, число заходов кораблей нечерноморских государств НАТО в акваторию Черного моря возросло в три раза. Интенсивность полетов вдоль российских границ тактической и разведывательной авиации увеличилась почти вдвое, а самолетов дальнего радиолокационного обнаружения — в 9 раз. Взяв курс на дальнейшее расширение НАТО, куда форсировано подтягивают Черногорию, Македонию, Боснию и Герцеговину<sup>288</sup> — то есть страны, находящиеся в непосредственной близости от Черного моря.

Нельзя также не отметить, что в США обратили внимание и на интерес Китая к Черноморскому региону и на активность Пекина по продвижению в этой части мира программы «Один пояс, один путь». В этой связи с американской стороны были сделаны комментарии, недвусмысленно продемонстрировавшие, что в госдепартаменте замечают и отслеживают подобную активность КНР.

## Взгляд из Турции

Как уже отмечено выше, президент Турции Т. Озал инициировал создание ЧЭС, и сегодня Турция является активным участником ОЧЭС. Поэтому оценки ситуации в Причерноморье турецкими политологами, бесспорно, интересны.

<sup>286</sup> Remarks by Ambassador Ross Wilson at Democracy and Security in the Black Sea. Istanbul, 29 June 2006. [Электронный ресурс]. URL: <http://turkey.usembassy.gov/amb/06.29.06.html> (Дата обращения: 15.05.2017).

<sup>287</sup> Причерноморье в XXI веке: социально-экономическое развитие и межрегиональные взаимодействия в контексте глобализации. Материалы международной научной конференции. Ростов-на-Дону, 2011. С. 11.

<sup>288</sup> Российская газета. 16.01.2017. С. 6.

В середине нулевых годов известный турецкий исследователь, директор фонда Маршалла в Анкаре Суат Киниклиоглу, анализируя позиции стран Причерноморья, замечал, что «только Россия и Турция противятся вторжению в регион нерегиональных держав», тогда как Румыния, Украина и Грузия выступают в пользу расширения роли НАТО. «Следовательно, борьба за влияние в Черноморском регионе идет между государствами, выступающими за сохранение “статус-кво”, и странами, находящимися под американским влиянием и выступающими за трансформацию региона, его включение в евро-атлантические структуры и создание расширенной Европы»<sup>289</sup>.

Широкую известность в Турции и за ее пределами приобрели работы профессора турецкого университета Бейкент Ахмета Давутоглу — впоследствии, в период с августа 2014 по май 2016 г., занимавшего пост премьер-министра Турции. Свои взгляды по поводу будущей роли Турции в региональной и мировой политике он изложил в ряде работ, наиболее известной из которых является его книга «Стратегическая глубина». Главная мысль этой работы: необходимо становление Турции не как региональной, а в качестве «центральной державы», призванной повысить свое влияние в областях бывшей Османской империи (Ближний Восток, Балканы, Центральная Азия, Каспий, Средиземноморье, Черноморские проливы и Черное море). В отношениях с ними Турция, по утверждению Давутоглу, должна опираться на свой потенциал «мягкой силы», используя принцип «ноль проблем с соседями»<sup>290</sup>. Учитывая эпиграф А. Давутоглу к этой книге («Мы будем укреплять наши отношения с Россией на евразийской почве»), можно полагать, что одним из ключевых элементов его концепции являются отношения с Россией в историческом контексте.

Подобные оценки появились не на ровном месте. На протяжении нескольких веков борьба за контроль над бассейном Черного моря была предметом соперничества и раздела сфер влияния между Османской и Российской империями. После Первой мировой войны, военного поражения и распада Османской империи были предприняты попытки сближения России и Турции, натолкнувшиеся на противодействие Великобритании и других стран Запада.

В наши дни настроенность Турции на развитие сотрудничества в Черноморском регионе воплощена в предложении наладить именно всестороннее экономическое сотрудничество, создав ЧЭС, естественно, с участием

---

<sup>289</sup> *Kiniklioglu S. Understanding the Turkish and Russian positions in the Black Sea / Caucasus region // Presentation at the Conference on Rodos 7–8 July 2006. P. 3.*

<sup>290</sup> *The Davutoglu Doctrine and Turkish Foreign Policy / ed. by I. Grigoriadis // Eastern Studies Program. April 2010. P. 4–5.*

целого ряда заинтересованных сторон. Поэтому турецкие представители участвуют практически во всех направлениях сотрудничества в рамках ОЧЭС. В Стамбуле функционируют три международных секретариата, обеспечивающие деятельность подразделений ОЧЭС: Постоянный международный секретариат ЧЭС (ПМС ЧЭС), Секретариат ПАЧЭС и Секретариат делового совета ЧЭС.

По согласованию между странами — участницами ОЧЭС и Турцией договоренность о размещении ПМС ЧЭС и Секретариата ПАЧЭС в Стамбуле оформлена в виде соглашений о штаб-квартире (*host-country agreements*).

Ежегодно более половины всех мероприятий ОЧЭС проводится в Стамбуле в помещении ПМС ЧЭС, что позволяет странам избегать финансовых затрат на их обеспечение. ПМС ЧЭС также обеспечивает секретариатское обслуживание мероприятий — перевод, подготовку и хранение документов и материалов. Признавая роль Турции как страны пребывания ПМС ЧЭС, страны ОЧЭС договорились закрепить за Турцией на постоянной основе должность первого заместителя генсекретаря ПМС ЧЭС, на которую МИД Турции традиционно выдвигает турецкого дипломата высокого уровня.

О роли Турции в Черноморском регионе немало написано турецкими исследователями. Как правило, при этом все они позитивно оценивают деятельность ОЧЭС. Применительно к Черноморскому региону в целом предлагаются разные оценки, основным элементом которых, видимо, следует считать тот факт, что именно на территории Турции находятся два пролива, имеющих международный статус, и что через них обеспечивается выход из Черного моря в открытое море. Впрочем, следует отметить, что Турция периодически вводит ряд дополнительных мер, регулирующих порядок движения судов. К примеру, в проливе Босфор турецкой стороной установлен режим одностороннего движения танкеров длиной более двухсот метров — только в светлое время суток.

Оценивая роль Турции в Черноморском регионе, турецкие авторы делают вывод о том, что, мол, у Турции как бы привилегированное перед другими прибрежными странами положение, и поэтому Анкаре нет необходимости придерживаться в черноморских делах какой-либо из сторон — будь то ЕС или Россия. Говорится также, что Турция «балансирует» между соперничающими в Черноморском регионе великими державами и является посредником в региональных конфликтах.

Такое мнение турецкий исследователь С. Йылмаз высказал в своей работе, опубликованной в 2007 г.<sup>291</sup> С ним солидарен и развивает это

---

<sup>291</sup> *Yilmaz S. Changing balances in the Black Sea Region and Turkey // Journal of Black Sea Researches. Istanbul, 2007. P. 183.*

положение уже в 2015 г. другой турецкий исследователь Юзгюр Юздамар. И добавляет следующее. Турция, в условиях милитаризации региональных государств и нерешительных действий международных и трансатлантических институтов в вопросах решения конфликтов, должна-де отказаться (*denounce*) от использования в регионе военной силы или угрозы такого использования. Роль «балансира» в противоборствующих региональных схемах и посредника в замороженных региональных конфликтах будет для Турции уместной для поддержания равновесия в региональном балансе сил<sup>292</sup>.

Турция инициировала проведение на своей территории большинства встреч ОЧЭС на высшем уровне и обеспечила их организацию в Стамбуле в 1999, 2002, 2007, 2011 и 2017 гг. Участниками каждой такой встречи принимались декларации, в которых содержалась согласованная характеристика состояния регионального сотрудничества.

В первом полугодии 2017 г. Турция, в соответствии с правилами ротации, осуществляла председательство в ОЧЭС. В мае 2017 г. в Стамбуле по инициативе Турции проведена очередная встреча глав государств и правительств стран ОЧЭС, участники которой дали высокую оценку деятельности этой организации.

\* \* \*

Сравнительно недавно — всего четверть века назад — страны Черноморского региона объединились для того, чтобы создать новый формат — Черноморское экономическое сотрудничество. Оказалось, что как региональная инициатива, так и полноформатная международная организация — это хорошая основа для работы по многим направлениям. Наиболее востребованными сферами совместной работы стали транспорт, энергетика, экология, преодоление чрезвычайных ситуаций, по которым сложились межгосударственные договоренности и осуществляется сотрудничество отраслевых ведомств.

Ряд конструктивных предложений о развитии сотрудничества внесли представители России, зарекомендовавшей себя в качестве активного участника ОЧЭС. Наглядный пример подхода российской стороны к сотрудничеству в Причерноморье — принятое в 2016 г. решение правительства России выделить в качестве добровольного взноса 1 млн долл. на создание механизма развития проектного сотрудничества в Черноморском регионе. Из этих средств планируется подготовка странами ОЧЭС проектов в области возобновляемой энергии и энергоэффективности, «зеленых»

---

<sup>292</sup> *Ozdamar O.* What Should Turkey Do to Stabilise the Black Sea Region? // *Unrewarding Crossroads? The Black Sea Region amidst the European Union and Russia.* Sofia, 2016. P. 187–188.



технологий, развития малых и средних предприятий, региональной и муниципальной инфраструктуры и др.

Особая роль в организации деятельности ОЧЭС принадлежит Турции. В Стамбуле проведено пять встреч глав государств и правительств стран ОЧЭС, включая и последнюю по времени, в мае 2017 г. Декларации этих встреч содержат характеристику текущего состояния регионального сотрудничества. В Стамбуле находятся международные секретариаты трех подразделений этой организации.

Деятельность причерноморских государств в составе ОЧЭС привлекла внимание нерегиональных государств, в том числе стран ЕС и Евросоюза в целом и США, пытающихся встроиться в сложившиеся форматы регионального сотрудничества, исходя при этом из собственных интересов. По мнению политологов и специалистов стран ОЧЭС, от таких контактов не следует устраниваться. Но при этом, как они считают, государствам — участникам ОЧЭС необходимо сохранять собственную региональную идентичность.

В России сложилась позитивная оценка деятельности ОЧЭС, и это обстоятельство было подчеркнуто в выступлении председателя правительства России Д. А. Медведева на встрече глав государств и правительств стран-участниц ОЧЭС 22 мая 2017 г. в Стамбуле. «Решение о создании организации было дальновидным, — отметил Д. А. Медведев. — Она объединила на прагматичной основе государства, которые различаются и политически, и экономически, и исторически, создала тем не менее атмосферу доверия. В настоящий момент организация доказала свою востребованность в качестве эффективного механизма для налаживания совместной работы, включая широкие возможности для продвижения по 18 направлениям сотрудничества. Мы вправе перед собой ставить амбициозные цели на будущее, прежде всего, конечно, в торгово-экономической сфере. Здесь нам есть к чему стремиться, чтобы совершенствовать саму деятельность организации»<sup>293</sup>.

Успех дальнейшей деятельности ОЧЭС зависит от того, насколько принимаемые в организации решения будут реально отвечать развитию межгосударственного сотрудничества, а также интересам экономических операторов, действующих в Черноморском регионе. В России и в других странах — участницах ОЧЭС есть настрой на то, чтобы организация продолжала динамично развиваться.

---

<sup>293</sup> Выступление Д. Медведева на встрече глав государств и правительств стран — участниц Организации Черноморского экономического сотрудничества. 22 мая 2017 г. Стамбул.

## Глава 18. Евросоюз и США: силы притяжения и отталкивания

Отношения между ЕС и США во многом определяют конфигурацию мирового порядка, поскольку по своему объему и насыщенности они, безусловно, являются крупнейшими в мире. Старый и Новый Свет связывают теснейшие политические, экономические и военные отношения. При этом Америка сохраняет их не только с Европейским союзом, но поддерживает двусторонние контакты практически со всеми его государствами. Время от времени между Брюсселем и Вашингтоном возникает напряженность, вызванная, как правило, или несогласованными с союзниками агрессивными действиями США, или сменой власти в США и в ведущих странах Евросоюза. В 2017 г. партнеры по обе стороны Атлантики переживают период неопределенности и тревожных ожиданий. Приход в Белый дом президента Д. Трампа пока не внес окончательной ясности ни в политику США в НАТО, ни в будущее Трансатлантического партнерства в торговле и инвестициях (ТТИР). Тем не менее объем и прочность связей между Европой и США позволяют считать, что их отношения останутся прочными и стабильными.

В 2017 г. на ЕС и США, занимающих всего 9 % территории мира и имеющих 11,5 % населения, приходилось более трети мирового ВВП, четверть мировой торговли, без учета внутрирегиональной торговли ЕС, 15 % мировых прямых инвестиций и почти половина мировых военных расходов<sup>294</sup>. Общность Европы и Америки не заканчивается только рыночной экономикой, демократией и проблемами военной безопасности. Их объединяют общее историческое и культурное наследие, долгие годы союза в холодной войне против коммунизма, общая военная структура в рамках НАТО, стремление сохранить высокий уровень жизни, тесное переплетение экономических структур и, наконец, общий страх перед терроризмом, распространением оружия массового поражения, демографическими проблемами, преступностью, наркотиками, сокращением влияния христианства.

В то же время эти отношения, даже в силу их объема и разносторонности, не могут не порождать конфликтов. Многие исследователи часто прогнозируют нарастание противоречий между ЕС и США. Так, американский историк Роберт Каган еще в начале этого века писал о том, что они «мало в чем соглашаются друг с другом и понимают друг друга все меньше и меньше»<sup>295</sup>. Хотя эти отношения, несмотря на действительно существующие противоречия, можно назвать одними из самых стабильных и предсказуемых, интерес представляет анализ того, что их разделяет.

<sup>294</sup> На США приходится треть мировых военных расходов.

<sup>295</sup> *Kagan R. Power and Weakness // Policy Review. February — March 2002. № 111.*

ЕС достаточно часто занимает отличную от США позицию по таким вопросам, как использование военной силы, по контролю над вооружениями, по проблемам экологии и ряду других вопросов, однако эти расхождения не носят кардинального характера и на сегодняшний день не угрожают Атлантическому единству. В более отдаленной перспективе, по мере развития самостоятельной европейской внешней и военной политики в рамках проведения Общей внешней политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy — CFSP), рост расхождений между Брюсселем и Вашингтоном может увеличиваться, однако в силу общности интересов раскол между ними представляется маловероятным.

Сегодня это определяется и теми внешнеполитическими ресурсами, которыми обладают обе стороны. Бюджет госдепартамента США 54,7 млрд долл. США<sup>296</sup>. Для сравнения, бюджет CFSP — 9,6 млрд евро. Военный бюджет США и стран ЕС в 2015 г. составил, соответственно, 612 млрд долл. и 226 млрд долл.<sup>297</sup> Ограничены возможности ЕС и при решении вопросов управления международными финансами. США располагают наибольшим количеством голосов в трех международных банках — 16,2% в Международном банке реконструкции и развития, 10,13% в Европейском банке реконструкции и развития и 30% в Межамериканском банке развития, что дает США право вето при принятии любых решений. Хотя суммарно страны ЕС имеют большее количество голосов, чем США, но система голосования построена так, что индивидуально в банках голосуют лишь Германия, Франция, Великобритания и Италия, которые права вето не имеют. Остальные страны представлены группами стран, составленными достаточно произвольно<sup>298</sup>.

Список взаимных претензий, время от времени вызывающий кризисы в отношениях союзников, достаточно обширен, хотя и не столь фундаментален, как перечень факторов, цементирующих единство Европы и Америки. Начнем с того, чем американцы и европейцы нервируют друг друга и что им не нравится в политике друг друга.

Европейцев, прежде всего, не устраивает стремление Вашингтона решать все международные проблемы с помощью силы, делать это в одиночку, игнорируя суверенитет тех стран, которые, с американской точки

<sup>296</sup> *Gross E.* Peacebuilding in 3D: EU and US approaches // Chailliot Paper. № 130. P., Dec. 2013. P. 91.; *Epstein S. B. et. al.* Fact Sheet: the FY2013 State and Foreign Operations Budget Request // Chailliot Papers. Wash., DC, Congressional Research Service Report, 19 March 2012.

<sup>297</sup> SIPRI.

<sup>298</sup> Например, представитель России голосует в МБРР от своего имени и от имени Сирии.

зрения, представляют угрозу американской безопасности. Опыт войны с Ираком подтвердил эти опасения, особенно когда стало ясно, что повод для войны был явно сфальсифицирован американцами и англичанами. По-разному американцы и европейцы трактовали свое отношение к событиям в Магрибе и Египте. Не всегда совпадают позиции ЕС и США в вопросе урегулирования конфликта между Израилем и Палестиной. Если Вашингтон практически безоговорочно поддерживает Израиль, то Брюссель регулярно обвиняет Тель-Авив в «избыточном применении силы». Американский подход к демократии построен на принципе собственного морального превосходства и исходит из простых и достаточно линейных решений на уровне религиозных догм, которые отражены в таких лозунгах, как «кто не с нами, тот против нас», «демократию можно и нужно насаждать силой» и т. д. Для европейцев демократия — скорее опыт и процесс, чем символ веры. Ее установление основано на процессе естественного развития стран и народов, на диалоге и убеждении собственным примером. Европейцы всегда в процессе поиска демократии, американцы живут с ощущением, что они ее давно достигли и являются единоличными хранителями ее эталона. Это особо раздражает европейцев в силу того, что «морализаторы» далеко не всегда соблюдают «чистоту веры». Американцев упрекают в нарушении ими же провозглашенных принципов демократии — тюрьма на военной базе Гуантанамо, смертная казнь, тотальная прослушка в Америке и т. д.

На уровне массового сознания для европейцев американцы — это давно уехавшие из дома непутевые родственники, которые разбогатели, но от этого не стали более культурными и воспитанными. Европейцев раздражает засыле американской массовой культуры, и не случайно «Макдоналдсы» становятся первыми жертвами молодых европейских бунтарей. В то же время, как остроумно заметил редактор немецкой газеты «Die Zeit» Йозеф Йоффе, разговор европейца с американцем обычно заканчивается вопросом: «А вы не знаете кого-нибудь, кто мог бы помочь мне устроить дочь в Гарвард?»<sup>299</sup>

Абсурдность европейского антиамериканизма отметил английский историк Поль Джонсон. «По сути, антиамериканизм бессмыслен, противоречив, основан на расизме, груб, ребячлив, самоубийственен и в конечном итоге абсурден. Он основан на сильном, но иррациональном импульсе зависти — зависти к американскому богатству, силе, успеху и решимости. Эта зависть становится все более ядовитой в силу убежденности европейцев в том, что сила Америки растет, а Европы убывает»<sup>300</sup>. Впрочем, точно так

---

<sup>299</sup> International Herald Tribune. 06.06.2004.

<sup>300</sup> Johnson P. Anti-Americanism is racist envy // Forbes. July 2003.

же можно охарактеризовать антиевропеизм американцев, время от времени бойкотирующих европейские товары и переименовывающих «французскую картошку» в «картошку фри».

Если европейцы завидуют американскому богатству и удачливости, то американцы считают для себя лестным отыскать предков в Ирландии, Англии или в Германии и тайно вздыхают об утерянных культурных корнях. В то же время американцы, которые на протяжении одного века дважды посылали солдат на помощь Европе, помогли восстановить ее после 1945 г., в период холодной войны были гарантами безопасности континента, на эмоциональном уровне особо чувствительны к любым проявлениям нелояльности. Стремление де Голля и его последователей к самостоятельной Европе воспринималось и воспринимается в США исключительно как антиамериканская акция. Упиваясь собственной мощью, они считают Европу слабой и декадентской. С американской точки зрения стремление Европы не прибегать к использованию силы проистекает из ее военной и экономической слабости. В то же время в США не слишком хотели бы превращения Европы в экономического, финансового, политического, а в более отдаленном будущем и военного соперника Америки. К этому можно прибавить и превалирующее в Америке не слишком оптимистическое отношение к «европейскому проекту». Если на уровне официальных заявлений идея большой Европы всячески поддерживается, то большинство аналитиков считают, что создание единого европейского государства в обозримом будущем вряд ли возможно.

Американцы абсолютно справедливо осуждают ЕС за излишнюю бюрократизацию системы управления союзом, за Договор о функционировании ЕС в 405 страниц, который пытается регулировать любые аспекты жизни европейцев, за неспособность иметь общую политику. США считают Европу важным партнером, но часто воспринимают ее как континент, обремененный непомерными социальными проблемами, стареющим населением, военной несостоятельностью.

## **Торгово-экономические отношения**

Существуют значительные расхождения между Европой и Соединенными Штатами на уровне принятия моделей социально-экономического развития. С известной долей условности можно сказать, что если в Америке капитализм существует в его наиболее классическом воплощении, то европейцы все больше склоняются к социал-демократическим моделям управления экономикой и обществом. В Европе роль государства в регулировании

экономики намного выше, чем в США: европейцы работают меньше<sup>301</sup>, чем американцы; имеют более длительные отпуска; раньше выходят на пенсию; больше отдыхают; лучше защищены социально; пособия по безработице в ЕС больше, чем в США, и даются на более длительный срок. Американцы уверены, что социальная щедрость Европы должна опираться на сильную экономику, и продолжают убеждать европейцев в необходимости проведения структурных реформ.

Платой за это являются более низкие, чем в Америке, темпы развития экономики<sup>302</sup>. На сегодняшний день сопоставление основных экономических и социальных показателей США и Европы не в пользу последней, при этом демографические показатели говорят о том, что старение населения в Европе идет более высокими темпами, чем в Америке.

Тем не менее экономические отношения между ЕС и США остаются одной из основ Атлантического союза. В 2016 г. объем торговли ЕС составил 3,452 млрд евро, из которых на США пришлось 17,6%, на Китай 14,9%, на Швейцарию 7,6%, на Россию 5,5%. В импорте ЕС, составившем в 2016 г. 1,706 млрд евро, главными партнерами были Китай — 20,2%, США — 14,5%, Швейцария — 7,1%, Россия — 7,0%. Экспорт составил 1,746 млрд евро, из которых на США пришлось 20,7%, на Китай — 9,7%, на Швейцарию — 8,2%.

В импорте США, составившем в 2016 г. 1978 млрд евро, на ЕС пришлось 19% — второе место после Китая (21,1%). В экспорте США, составившем 1313 млрд евро, ЕС занял первое место — 18,7%, опередив Канаду — 18,3% и Мексику — 15,9%.

В 2016 г. импорт ЕС из США составил 246,8 млрд евро (сокращение на 1% по сравнению с предыдущим годом), а экспорт в США — 362 млрд евро (сокращение на 2,5% к 2015 г.). Торговый баланс составил 115,3 млрд евро в пользу ЕС. В импорте из США в 2016 г. 44,2% пришлось на продукцию машиностроения (19,8% от общего объема импорта этой группы товаров), 22,9% пришлось на продукцию химической промышленности (30,6%), 12,3% пришлось на разного рода готовые товары (11,3%), 4,2% — на нефть и газ (3,9%).

Структура экспорта ЕС в США в 2016 г. практически полностью соответствует американскому экспорту в ЕС — 44,6% пришлось на продукцию машиностроения (21,7% от общего объема экспорта этой группы товаров),

---

<sup>301</sup> По данным МОТ, в 2015 г. продолжительность рабочей недели во Франции и Великобритании составляла 36 часов, в Германии — 35, а в США — 39 (ILO.org).

<sup>302</sup> За период с 2004 по 2009 г. годовой прирост в США составил 1%, в Германии — 0,6%, в Великобритании — 0,5%, а в Еврозоне — 0,8%.

23,8% пришлось на продукцию химической промышленности (27,4%), 12,9% пришлось на готовые товары (22,6%), 0,8% — на нефть и газ (7,8%).

В начале 2016 г. прямые американские инвестиции в экономику ЕС кумулятивно составили 2436,4 млрд евро (рост на 20,6% по сравнению с предыдущим годом), прямые инвестиции ЕС в американскую экономику составили 2561,2 млрд евро (рост на 18,1%). В импорте услуг ЕС на США в 2015 г. пришлось 212,8 млрд евро, в экспорте услуг на США — 225,8 млрд евро<sup>303</sup>.

В процессе развития экономических отношений стороны значительно снизили тарифы, но проблема нетарифных ограничений до сих пор тормозит развитие торговли. В рамках Трансатлантического экономического партнерства, созданного в 1998 г., в 2007 г. был основан Трансатлантический экономический совет, задачей которого стало «расширение трансатлантического экономического сотрудничества». В рамках новой организации в 2011 г. была создана Рабочая группа высокого уровня по проблемам занятости и роста, которая опубликовала в феврале 2013 г. доклад, ставший основой для переговоров по заключению соглашения ТТРИ. Предполагаемое соглашение, исходя из стандартов ГАТТ, можно характеризовать как соглашение «высокого стандарта», поскольку оно полностью покрывает все аспекты торговли между сторонами, ликвидирует тарифные ограничения и отменяет все виды дискриминации в любом из секторов экономики.

В июле 2013 г. начались переговоры о заключении соглашения, подписание которого было намечено на 2015 г. Цель переговоров — устранение тарифных и нетарифных барьеров в торговле, укрепление сотрудничества и совместимости стандартов, открытие рынков торговли услугами и государственных закупок, введение новых правил в вопросах охраны интеллектуальной собственности, инвестиций, торговли, занятости, интернет-торговли и т.д. Считается, что «от двух третей до четырех пятых пользы от нового соглашения связаны с сокращением бюрократических процедур и достижением лучшей координации между теми, кто занимается регулированием»<sup>304</sup>.

США и ЕС имеют взаимный статус наиболее благоприятствуемой нации (MFN) и, соответственно, низкий уровень тарифов. Однако, учитывая высокий уровень торговли, их устранение может дать значительный прирост торговли между ними. По большинству групп товаров тарифные барьеры

<sup>303</sup> Подсчитано по: Directorate-General for Trade (DGT), 17.02.2017. [Электронный ресурс]. URL: trade.ec.europa.eu (Дата обращения: 20.02.2017).

<sup>304</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Regulatory Part / European Commission. Sept. 2013. P. 2.

ЕС выше, чем аналогичные ограничения в США. Хотя тарифы находятся на примерно одном и достаточно низком уровне, исключения составляют автомобили и продукты питания. Тарифы ЕС на ввозимые автомобили в 2007 г. составили 14,6 %, на продукты питания — 8 %. Аналогичные ограничения в США на импорт из ЕС этих групп товаров составили, соответственно, 1,2 и 3,3 %<sup>305</sup>.

Соглашение имеет как политическое, так и экономическое измерение. И США, и ЕС стремятся к укреплению экономического и политического сотрудничества перед угрозой доминирования в мировой экономике Азии, прежде всего Китая. Речь идет не только о расширении трансатлантического партнерства, но и политического и военного сотрудничества, поскольку, по оценкам РЭНД, через 20 лет Китай обгонит США не только по ВВП, но и по военному бюджету. Брюссель рассматривает соглашение и как средство предотвратить наметившийся крен американской политики в сторону Азии и стран Тихого океана, где Вашингтон до недавнего времени вел активные переговоры о заключении соглашения о Транстихоокеанском партнерстве<sup>306</sup>. Для Америки подписание соглашения с ЕС открывает огромный рынок и поле для укрепления собственного экономического и политического доминирования. Создание договорной системы, соединяющей Европу и Америку, дает новые возможности для глобализации мировой экономики, за пределами которой пока остаются Россия и Китай.

Политические аспекты предстоящего соглашения между ЕС и США отметила немецкая газета «Süddeutsche Zeitung»: «Трансатлантическое соглашение обладает потенциалом, выходящим далеко за строгие рамки экономических проблем. Оно пошлет сильный политический сигнал о возможностях Запада формировать наш мир. Оно установит стандарты для такого открытого экономического порядка, который мы хотим сохранить и распространить в мире. Подобное соглашение может стать моделью для многих других договоренностей от Ванкувера до Владивостока и от Барселоны до Пекина. Соглашение также внесет новый импульс в наше тесное оборонное партнерство в НАТО, так же как в сотрудничество практически во всех важных аспектах внешней политики»<sup>307</sup>.

Экономическая эффективность предполагаемого соглашения оценивается по-разному. Опубликованный в сентябре 2013 г. Европейской

<sup>305</sup> Ibid. P. 14.

<sup>306</sup> Переговоры о Транстихоокеанском партнерстве, которые вели США, Австралия, Бруней, Канада, Чили, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, Вьетнам и Япония, завершились подписанием соглашения в феврале 2016 г. В январе 2017 г. Соединенные Штаты вышли из соглашения.

<sup>307</sup> Süddeutsche Zeitung. 19.01.2013.



комиссией доклад рассматривает два сценария, которые могут лечь в основу соглашения между ЕС и США. Согласно первому, расходы за счет нетарифных барьеров будут сокращены на 10 % и полностью будут отменены тарифы. Второй, «амбициозный» сценарий предусматривает отмену тарифов и сокращение расходов на нетарифные барьеры на 25 %<sup>308</sup>.

Сложность ликвидации таких барьеров часто связана не только с решениями экономического характера, но и с необходимостью пересмотра законов и норм внутреннего регулирования, взаимного признания стандартов товаров и услуг. Однако, как показывает практика, компромиссы здесь не только возможны, но и оказываются выгодными и для ЕС, и для США.

Нетарифные барьеры по обе стороны Атлантики выше всего в торговле услугами, по сравнению с торговлей товарами, и составляют от 20 до 56 %. Самые высокие нетарифные барьеры в авиационной и космической отраслях. В товарном экспорте ЕС в США наибольшие нетарифные барьеры в машиностроении, наиболее низкие — в фармацевтике. В импорте из США высокие нетарифные барьеры в химии, косметике и биотехнологиях.

По оценкам ЕС, к 2027 г., в случае заключения соглашения, экспорт США в ЕС может вырасти вилке от 4,75 до 8 %, а экспорт США в ЕС при реализации различного рода сценариев сокращения нетарифных барьеров может вырасти с 16,16 до 28,03 %<sup>309</sup>. Наибольшее увеличение американского экспорта в ЕС и импорта оттуда может произойти за счет продажи автомобилей и продукции металлургической промышленности. Годовой рост ВВП к 2027 г. оценивается от 68 до 119 млрд евро для ЕС и в 50–95 млрд евро для США при реализации сценариев устранения тарифных и нетарифных барьеров, при устранении только тарифных — прирост ВВП оценивается в 24 млрд евро для ЕС и в 9 млрд евро для США<sup>310</sup>. Однако существуют и другие оценки эффективности соглашения. По мнению специалистов Европейского центра исследования международной экономической политики (European Center for International Political Economy — ECIPLE), реализация соглашения даст прирост ВВП ЕС на 0,1 %, а ВВП США — на 0,01–0,04 %, что увеличит экспорт ЕС на 1,19 %, а импорт на 1,13 %<sup>311</sup>. Другое исследование оценивает выгоды США несколько выше, чем потенциальные

<sup>308</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership... Op. cit. P. 95.

<sup>309</sup> Ibidem. P. 66, 68.

<sup>310</sup> Ibidem. P. 95.

<sup>311</sup> *Francois J., Manchin M., Norberg H. et al. Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment / Centre for Economic Policy Research // Final Project Report. March 2013. P. 41.*

преимущества ЕС, определяя потенциальный ежегодный прирост ВВП для США в 4,5 млрд долл., а для ЕС — в 3 млрд долл.<sup>312</sup>

Соглашение предусматривает снижение бюрократических барьеров на пути расширения экономических связей между ЕС и США и приведение законодательств сторон в соответствие с взаимными нуждами. Более эффективное регулирование экономических отношений позволит сократить системы контроля и инспекции товаров и услуг, которые обе стороны сочтут ненужными. Кроме всего прочего, станет возможным выявить совпадающие ограничения и устранить их. Так, например, многие из существующих норм безопасности автомобилей в ЕС и США различны, хотя все они подчинены одной цели — обеспечению безопасности пассажиров. Рассмотрение норм безопасности позволит выявить совпадающие процедуры и устранить их излишнее дублирование. ЕС и США уже договорились о создании лабораторий по совместному тестированию электромобилей и созданию таких унифицированных деталей, как розетки или штепселя для зарядки аккумуляторов.

Это же относится к торговле химическими товарами, которые в Европе требуют регистрации в Европейском химическом агентстве, а в Америке подобная процедура отсутствует. Учитывая, что по обе стороны Атлантики многие химические товары производятся по схожим технологиям, существует возможность сокращения инспекций и проверок.

Критики предполагаемого соглашения обращают внимание на то, что новые правила регулирования будут более близкими крупным корпорациям и менее — потребителям и сторонникам защиты природы, чем ныне существующие правила. Крупные корпорации настаивают на введении механизма, когда инвестор имеет возможность судиться с государством (*Investor-to-state dispute settlement — ISDS*)<sup>313</sup>. Введение подобной процедуры в Европе сделает многие виды экономической деятельности беззащитными перед интересами крупных компаний. Считается, что поскольку частные компании обычно обладают хорошими адвокатами, то их шансы

---

<sup>312</sup> *Erixon F., Bauer M.* A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods / European Center for International Political Economy (ECIPE) // ECIPE Occasional Paper. 2010. № 4.

<sup>313</sup> Соглашение позволяет инвестору подавать в суд на государство, в которое были сделаны инвестиции, без участия страны происхождения инвестиций. Такая договоренность позволяет любой компании выступать против политики государства, тогда как действия компаний оказываются вне юрисдикции государства, организаций или частных лиц. Например, табачная компания «Филипп Моррис» в 2011 г. подала иск правительству Австралии, принявшему законы против курения, тогда как табачную компанию нельзя привлечь за производство табака.

выиграть подобные иски более высоки, чем у государства, что позволяет компаниям предъявлять государству иски по потерям, включая упущенную выгоду<sup>314</sup>. Как писал директор Центра экономических и политических исследований в Вашингтоне Д. Бейкер (Dean Baker): «Самое важное, что надо знать о ТТИР, — то, что рост торговли не является действительной целью подобной сделки. За малыми исключениями, традиционные торговые барьеры в форме тарифов или квот между США и ЕС уже являются низкими. Никому не придет в голову прилагать серьезные усилия для их еще большего снижения, поскольку выигрыш от этого будет минимален»<sup>315</sup>.

В то же время в Европе и, в меньшей степени, в США, соглашение подвергается ожесточенной критике. Европейские антиглобалисты активно выступают против подписания этого соглашения, что во многом определяется их политической позицией, но и частично реальной обеспокоенностью европейцев тем, что многие требования американцев негативно повлияют как на бизнес, так и на условия жизни в европейских странах. В Великобритании более 35 муниципалитетов заявили о том, что их территория объявлена «зоной, свободной от ТТИР», а всего в Европе таких муниципалитетов свыше тысячи. Европейцы выступают против допуска генно-модифицированных продуктов на свои рынки. Связано это как с мнением, что подобная продукция негативно влияет на человека, так и с тем, что европейские фермеры не смогут конкурировать с более дешевыми американскими продуктами. 10 апреля 2014 г. бывший министр экономики Франции и член Европарламента Ж. Артуа (Arthuis) опубликовал статью под заголовком «7 важных причин выступить против Трансатлантического соглашения». На первом месте оказался предлагаемый частный арбитраж споров между государством и бизнесом. В Европе вызывает полное неприятие американское предложение сохранить определение товара по месту его происхождения только для вин и крепких напитков. Это нанесло бы серьезный удар, например, по производителям европейских сыров, чье название защищено его происхождением<sup>316</sup>. Европейцев тревожит и перспектива превращения Старого Света в «цифровую провинцию» США, поскольку им трудно

---

<sup>314</sup> Этот принцип уже действует в рамках НАФТА. Так, американская компания «Лоун Пайн» предъявила иск Канаде в сумме 250 млн канадских долл. за запрещение правительством Квебека добычи сланцевой нефти в долине реки Святого Лаврентия. Однако до настоящего времени подобного рода требования ни разу не были удовлетворены.

<sup>315</sup> Baker D. TTIP: It's Not about Trade // Atlantic-Community. 12.02.2014. [Электронный ресурс]. URL: [www.atlantic-community.org](http://www.atlantic-community.org).

<sup>316</sup> Иными словами, нельзя называть сыр «пармезан», если он был произведен не в Парме или в Реджо-Эмилии, а в Австралии или в Воронеже.

конкурировать с такими информационными гигантами, как Гугл, Амазон или Нетфликс.

Реагируя на растущее беспокойство за судьбу европейской модели, Комиссия ЕС обнародовала свою переговорную позицию в вопросах таможенного и нетарифного регулирования, а также защиты конкуренции<sup>317</sup> и получила одобрение широких слоев общественности. Американскую конкурентную практику в ЕС признали, по сути, наносящей вред безопасности потребления и труда. Параллельно и в США интерпретировали регуляционную практику Евросоюза по большей части как наносящую вред конкуренции. Соответственно, стороны не посчитали нужным импортировать ни ту, ни другую вместе с ТТИР.

В ходе переговоров ЕС и США констатировали тот факт, что сохранение барьеров во взаимной торговле обусловлено различиями торгового и конкурентного режимов, составляющих основу европейской и американской моделей. Эти модели, выстроенные на принципиально разных основах, скорее всего и далее сохраняют специфику в таких сферах, как защита потребителя, здоровья, окружающей среды, стандартизации, конкуренции, что неизбежно ограничит возможности для гармонизации соответствующей нормативной базы. Дальнейшая взаимная либерализация сопряжена с риском утраты конкурентных преимуществ двух моделей, а потому возможна лишь там, где не затрагивает принципы их построения. Поэтому намерение договориться о взаимном признании большого числа стандартов и норм, сокращении большинства дублирующих предпринимательских издержек, создании общих подходов для бизнеса вряд ли будет реализовано в ближайшей перспективе. Стороны ни в чем кардинально не уступили друг другу. По окончании пятнадцатого раунда переговоров каждая из сторон заявила о невозможности отказа от своих сформировавшихся подходов<sup>318</sup>. При этом часть важных тем была убрана из обсуждения. Соответственно, снижен и предполагаемый положительный эффект от соглашения.

Вместе с тем для обеих сторон смысл диалога не был потерян, хотя он и сместился от создания общей модели к укреплению собственных конкурентных позиций. Переговоры дали возможность ЕС заниматься тем, чем

<sup>317</sup> Inside TTIP. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015. 46 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153635.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153635.pdf) (Дата обращения: 11.08.2017).

<sup>318</sup> Report of the 15th Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership. European Commission. October 2016. 17 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc\\_155027.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155027.pdf) (Дата обращения: 11.08.2017).

он желал заниматься, — продвижением своих представлений о развитии рынка как передовых и верных. Переговоры закрепили за ЕС имидж защитника выплывших на поверхность преимуществ европейского регулирования, ранее не столь осознанных. Вероятно, что и в Америке остались довольны промежуточным результатом: возможностью, которую переговоры дали для соревнования двух моделей.

Официальный Брюссель был обескуражен протекционистской риторикой нового президента США Д. Трампа. С. Мальмстрем, член Еврокомиссии, отвечающая за вопросы торговли, заявила: «Абсолютно невозможно сказать, что означает эта победа для ТТИР»<sup>319</sup>. В поздравительном письме председатель Совета Д. Туск и председатель Комиссии Ж.-К. Юнкер поспешили напомнить Д. Трампу о том, что, «только тесно сотрудничая, ЕС и США справятся с беспрецедентными вызовами, такими как исламское государство, угрозы для суверенитета и территориальной целостности Украины, климатические изменения и миграции <...>. К счастью, стратегическое партнерство между нами широко и глубоко: от совместных усилий по повышению энергетической безопасности до снижения угрозы безопасности на юге и востоке Европы и переговоров о Трансатлантическом партнерстве по торговле и инвестициям — мы должны приложить все усилия к тому, чтобы узы, которые связывают нас, остались прочными и долговечными»<sup>320</sup>. Таким образом, приход Трампа неожиданно для противников трансатлантического альянса спровоцировал Евросоюз на активизацию переговоров.

Чем Европа может привлечь интерес нового президента Соединенных Штатов к себе — неясно. Задачу тем более усложняет его намерение работать в логике либерализма, понятной Америке. Подтверждением приверженности либеральной традиции стала отмена в марте 2017 г. указов предыдущего президента Б. Обамы, принятых в 2015–2016 гг. в логике европейской регуляционной модели и направленных на борьбу с климатическими изменениями (в частности, указа о сокращении объемов выработки электроэнергии при помощи угля и моратория на разработку новых угольных месторождений). Идея отмены введенной Б. Обамой системы обязательного медицинского страхования тоже находит все больше сторонников в Америке.

---

<sup>319</sup> EU Trade Commissioner: Hard to Say What Trump Win Means for TTIIP. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bloomberg.com/politics/trackers/2016-11-09/eu-trade-commissioner-hard-to-say-what-trump-win-means-for-ttip> (Дата обращения: 11.08.2017).

<sup>320</sup> EU invites Trump to early summit, cites security, trade ties. Nov. 9. 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.reuters.com/article/us-usa-election-eu-invitation-idUSKBN1341GJ> (Дата обращения: 11.08.2017).

Но очевидно, что Европа осознала риск утраты важного направления внешней политики. На торжественной церемонии, посвященной празднованию 60-летия Римских договоров, протекционизм назван в числе главных вызовов европейской интеграции. А это значит, что Евросоюз будет искать новые идеи, которые активизируют переговоры по ТТIP.

## Вопросы безопасности

Отношения между ЕС и США неразрывно связаны с обеспечением безопасности в Европе. Американцы давно отбросили тезис о том, что интеграция Европы, а также Общая внешняя и оборонная политика ЕС может помешать росту американской гегемонии. Говоря о том, что в годы холодной войны «важность европейского проекта рассматривалась как существенная часть политики сдерживания СССР», американский политолог К. Арчик отмечает, что «сегодня США все чаще рассматривают широкое партнерство с ЕС на базе общей внешней и оборонной политики и поддерживают развитие европейской оборонной политики как возможность укрепления возможностей НАТО, куда входят 22 страны ЕС»<sup>321</sup>. Расширение ЕС и НАТО за счет бывших советских республик и стран Варшавского договора увеличило возможности США влиять на европейскую политику, поскольку нефиты европейских союзов сохраняют антироссийскую настороженность, которая находит отклик скорее в Вашингтоне, чем в Брюсселе.

Хотя шесть стран ЕС не входят в НАТО<sup>322</sup>, не будет преувеличением сказать, что обеспечение безопасности ЕС является прерогативой Североатлантического альянса, где лидирующую роль играют Соединенные Штаты. Шаги Европы по созданию собственной внешней и оборонной политики в рамках CFSP и CSDP пока не слишком влияют на отношения между Брюсселем и Вашингтоном в сфере безопасности, поскольку эти вопросы традиционно находятся в компетенции НАТО. Можно предположить, что в обозримом будущем НАТО будет оставаться основой обеспечения безопасности ЕС.

В 2015 г. натовскому критерию военных расходов в минимум 2% от ВВП соответствовали только США — 3,6% от ВВП, Греция — 2,4%, Польша — 2,2%, Великобритания — 2,1%, и Эстония — 2%.

---

<sup>321</sup> Archick Ch. The European Union (EU): Current Challenges and Future Prospects in Brief // CRS Report. October 27, 2015. Wash. D. C. P. 12.

<sup>322</sup> В НАТО не входят такие страны ЕС, как Австрия, Финляндия, Швеция, Ирландия, Кипр и Мальта.

По сравнению с 2009 г. общая сумма военных расходов стран НАТО сократилась с 1063,5 млрд до 900,5 млрд долл. США. Затраты на оборону 22 стран ЕС, входящих в НАТО, уменьшились с 293,2 до 216,7 млрд долл., а военный бюджет США сократился с 729,5 до 649,9 млрд долл. В 2015 г. по сравнению с предыдущим годом выросли военные расходы таких стран Восточной Европы, как Польша — на 21,7 %, Латвия — 13,4 %. В то же время сократились военные расходы основных доноров НАТО: на 12,4 % военные расходы Италии, на 2 % — США, на 1,3 % — Германии, на 2,8 % — Великобритании.

Рассматривая будущее роли НАТО и общей политики ЕС в сфере безопасности, европейский Институт проблем безопасности весьма осторожно и достаточно двусмысленно оценил эти перспективы: «Никакое другое партнерство в мире не является столь близким, столь устойчивым и столь эффективным». Однако было отмечено, что «общие усилия трансатлантических партнеров уже не могут быть достаточными для формирования международных отношений, для упорядочения поведения неконтролируемых государств и других субъектов, которых и ЕС, и США считают угрозой своей безопасности, для создания баланса сил в глобальных институтах». В то же время было подчеркнуто, что «трансатлантический консенсус остается базовой предпосылкой для эффективного международного сотрудничества в большинстве случаев»<sup>323</sup>.

Если «старая» Европа — Франция, Германия и другие основатели Евросоюза иногда не соглашаются с решениями Вашингтона в сфере безопасности, то вступившие в ЕС бывшие советские республики и бывшие члены Варшавского договора рассматривают Вашингтон и НАТО гарантом безопасности от существующих в их исторической памяти страхов вновь оказаться лицом к лицу с Москвой, которые возросли после известных событий на Украине в 2014–2015 гг. Если для ЕС процесс расширения Евросоюза оказался и продолжает оказываться серьезным экономическим и социальным испытанием, то для США он открыл возможность как для укрепления своего влияния на континенте, так и для расширения НАТО. Администрация Буша-младшего активно лоббировала возможность вступления Грузии и Украины в НАТО, что вызвало негативную реакцию не только в России, но и у ряда стран Евросоюза, которые считали, что это может привести к вовлечению Европы в абхазский и южно-осетинский конфликт. Администрация Обамы временно заморозила этот вопрос, однако окончательно не сняла его с повестки дня.

<sup>323</sup> A Strategy of EU Foreign Policy // Institute for Security Studies. Report №7. Paris, June 2010. P. 68.

Хотя формально все государства, входящие в блок, равны, тем не менее доминирующую роль в нем играют Соединенные Штаты. Со своей стороны, Европа не слишком хочет увеличивать военные расходы и далеко не всегда стремится быть вовлеченной в локальные войны, инициированные Америкой. Это неизбежно входит в конфликт с декларациями о необходимости превращения ЕС в глобальную политическую и военную силу, существование которой невозможно без собственных мощных вооруженных сил и внешнеполитического единства.

Несмотря на то что попытки Евросоюза играть собственную роль в вопросах безопасности во многом дублируют функции НАТО, Вашингтон официально пытается зафиксировать свою поддержку европейским усилиям по формированию собственной политики в сфере безопасности, что, однако, носит скорее протокольный, чем реальный характер. В 2003 г. ЕС и НАТО заключили соглашение «Берлин плюс», которое предусматривало координирование проводимых ЕС военных миссий со структурами НАТО. Использование ресурсов альянса было направлено на устранение возможностей функционального дублирования двух структур. Тем не менее дебаты вокруг будущего военных программ ЕС продолжаются. Согласно принятой в 2010 г. в Лиссабоне концепции стратегического развития Североатлантического альянса, «НАТО и ЕС могут и должны взаимно дополнять и усиливать друг друга в поддержании международного мира и безопасности». Однако дальше достаточно общих призывов «к необходимости проведения широких взаимных консультаций, включающих в себя все вопросы взаимной заинтересованности» и констатации «необходимости всемерного укрепления стратегического партнерства с ЕС в духе полной взаимной открытости, прозрачности и взаимодополняемости, а также уважения автономности и институциональной целостности обеих организаций»<sup>324</sup> документ не пошел. Решение Великобритании о выходе из ЕС, но не из НАТО, может привести к укреплению американского влияния в НАТО, поскольку теперь в этой организации ближайший союзник США — Лондон — не связан солидарностью со странами ЕС.

В ходе саммита ЕС — США в Варшаве в июле 2016 г. США вновь подчеркнули самостоятельный вклад ЕС в урегулирование международных конфликтов. Очевидно, что до тех пор, пока безопасность стран ЕС обеспечивается НАТО, стремление Брюсселя играть самостоятельную военную роль будет ограничено участием в миротворческих и полицейских

---

<sup>324</sup> Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization / ed. by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, November 19–20, 2010.



операциях, а признание Вашингтоном «самостоятельного вклада» Европы — не более чем проявление политкорректности.

По ряду проблем безопасности между ЕС и США сохраняются определенные расхождения. Европа не слишком озабочена безопасностью Афганистана и, хотя участвовала в военных операциях в этой стране, никогда не была заинтересована ни в увеличении своих войск в этой стране, ни в росте расходов на проводимые операции. В то же время ЕС активно участвует в различных мероприятиях гражданского характера в Афганистане. В своем отношении к палестино-израильскому конфликту Европа долгое время сохраняла активное сотрудничество с Палестиной, что несколько уравнивало произраильскую позицию Вашингтона. После победы ХАМАС на выборах 2007 г. отношения между Палестиной и ЕС осложнились, но сохранились, что время от времени вызывает трения между Брюсселем и Вашингтоном.

Определенные трения между Вашингтоном и Брюсселем вызвали и попытки ЕС в 2010 г. отменить эмбарго на поставки оружия в Китай, введенное после событий на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. США выступили против такого решения, мотивируя это тем, что в случае конфликта в Тайваньском проливе европейское оружие может быть использовано против Америки. США поддержал и Европарламент, который мотивировал свое решение нарушением прав человека в Китае. Не всегда идентичны позиции ЕС и США по вопросам отношений с Россией. Европейский взгляд на отношения с Москвой, в целом совпадающий с американским, отличается большей гибкостью и прагматизмом, что в первую очередь связано с интенсивностью европейско-российских экономических связей<sup>325</sup>.

Со своей стороны, США, на которые приходится 45 % мировых военных расходов, настаивают на увеличении военных бюджетов стран ЕС. Военные расходы стран ЕС в среднем составляют 1,3 % от ВВП, тогда как США на эти цели тратят 3,3 %, что, естественно, вызывает недовольство американцев и остается одним из противоречий между Вашингтоном и европейскими столицами. С каждым годом сокращается и европейский взнос в НАТО. В 2007 г. на США приходилось 68 % военных расходов стран — членов НАТО, на Европу — 30,2 %, в 2015 г. на США пришлось 73 %, на Европу — 25,5 %, что, естественно, ведет к росту американских претензий к Европе<sup>326</sup>. Увеличивать свой военный бюджет страны ЕС не хотят, мотивируя

---

<sup>325</sup> Даже несмотря на сокращение торговли с ЕС, в 2014 г. доля России в экспорте ЕС составила 6,1 %, в импорте — 10,8 %, в торговле США доля России на порядок меньше.

<sup>326</sup> NATO Defence Planning Capability Review 2013–2014.

это экономическим кризисом и проблемами, вытекающими из расширения Евросоюза<sup>327</sup>. В ходе саммита в марте 2014 г. при обсуждении кризиса на Украине Вашингтон дал обещание не сокращать свое военное присутствие в Европе, но вновь призвал Брюссель «разделить бремя расходов на безопасность»<sup>328</sup>.

Координация усилий между ЕС и США в сфере борьбы с терроризмом стала одной из самых приоритетных задач в сотрудничестве в сфере безопасности. Общая для мира угроза терроризма после 11 сентября 2001 г., с одной стороны, в конечном итоге еще больше сплотила Европу и Америку, с другой — выявила противоречия в подходах к этой борьбе. Намерение администрации Буша сделать борьбу с терроризмом американским крестовым походом породило в Европе опасения относительно стремления США к тотальной гегемонии, что наиболее ярко проявилось в негативной реакции ведущих европейских стран на американскую агрессию в Ираке. Стремление США к тотальному насаждению демократии и борьбе с «империями зла» до сих пор не встречает полного понимания в Европе, хотя возникшие противоречия не оказали решающего воздействия на отношения между ЕС и США. В Вашингтоне осознали необходимость и выгоду сотрудничества с Европой в борьбе с террористической угрозой, а в Брюсселе не видели альтернативы сотрудничеству с США.

В 2001 и 2002 гг. были подписаны два соглашения между США и Европолом, которые разрешали обмен стратегической информацией, касающейся известных угроз безопасности, оценки рисков, персональной информации между правоохранительными органами США и Европолом. В ходе переговоров всплыли противоречия между жесткими стандартами ЕС по охране

---

<sup>327</sup> Бюджет НАТО формируется из трех составляющих: гражданский бюджет, военный бюджет и программа инвестиций в безопасность (NATO Security Investment Program — NSIP). Доля вклада стран-членов в гражданский и военный бюджет остается неизменной десятилетиями, тогда как вклад в программу инвестиций пересматривается каждые несколько лет в зависимости от экономического состояния стран. Доля США в трех частях бюджета 2012 г. составила, соответственно, 21,7, 25,1 и 22,2%. В денежном выражении США тратят 82,4 млн долл. на гражданский бюджет, 449,9 млн долл. на военный бюджет, 264 млн долл. на инвестиционную программу. Из стран ЕС наибольшие расходы по содержанию НАТО несет ФРГ, чья доля в бюджете НАТО составляет, соответственно, 14,6, 17,3, 14,8%, доля Великобритании — 11,9, 8,9, 11,2%, Франции — 11,5, 8,9, 11,2%. См.: *Ek C. NATO Common Funds Burden sharing: Background and Current Issues // CRS Report. February 15, 2012. P. 9.*

<sup>328</sup> *Domisiewicz R., Gross E. Breaking new ground: EU–US cooperation in crisis management / EU Institute for Security Studies // Breifs. 16 May 2014. № 15.*

личной информации и стремлением США получать как можно более полную информацию о личности подозреваемых. После длительных переговоров в апреле 2007 г. был достигнут компромисс, определявший стандарты передаваемой информации.

Высшие должностные лица ЕС и США, включая председателя Еврокомиссии, госсекретаря, генерального прокурора, по крайней мере раз в год проводят встречи, на которых обсуждают вопросы борьбы с терроризмом, работает ряд рабочих групп по таким конкретным проблемам, как финансирование терроризма, охрана границ, грузов и т. д. В Вашингтоне на постоянной основе работают сотрудники Европола, а в 2006 г. в Гааге при общеевропейской службе Евроюст (Eurojust) был аккредитован представитель США.

В 2010 г. вступила в силу «Стратегия обеспечения внутренней безопасности ЕС»<sup>329</sup>, которая предусматривала создание единой европейской модели борьбы с терроризмом и организованной преступностью на основе координации усилий всех стран — членов ЕС и других стран. Стратегия приближала европейскую модель к американской системе борьбы с терроризмом, но не повторяла ее, сохраняя европейский подход к обеспечению личных свобод граждан. И в Вашингтоне, и в Брюсселе хорошо понимают общность задач по борьбе с терроризмом и необходимость активной координации усилий в этой сфере. В июне 2011 г. в представленном президентом Б. Обамой документе «Национальная контртеррористическая стратегия» была подчеркнута важность сотрудничества с Европой в деле борьбы с терроризмом и сказано, что «усилия по обеспечению общей безопасности и защиты граждан всех стран будут проводиться на основе соблюдения личных прав»<sup>330</sup>.

Координация усилий по борьбе с терроризмом потребовала пересмотра многих аспектов европейских национальных законодательств, что, в свою очередь, требовало отказа стран ЕС от сохранения собственной правовой системы в рамках национальных суверенитетов. До сентября 2001 г. в большинстве стран Евросоюза не существовало не только юридического определения терроризма, но и оставалась возможность для лица, совершившего террористический акт в одной стране ЕС, легально укрыться в другой, где законодательство в отношении подобного рода преступлений отличалось и не предусматривало автоматической экстрадиции.

---

<sup>329</sup> The EU Internal Security Strategy in Action. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>.

<sup>330</sup> National Strategy for Counterterrorism. [Электронный ресурс]. URL: [www/whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf) (Дата обращения: 11.08.2017).

В процессе сотрудничества с США выявились противоречия в подходах обеих сторон к тем деликатным проблемам обеспечения безопасности, которые связаны с неприкосновенностью частной жизни и правами человека. Если в США, в рамках созданного в октябре 2001 г. Управления внутренней безопасности (Office of Homeland Security), фактически были отменены такие базовые свободы, как тайна переписки, личных данных, переговоров и информации, практиковалось заключение под стражу без суда и проведение тотальной слежки, то в Европе это вызвало серьезную критику и неприятие. Противоречия еще более обострились после того, как в июне 2013 г. были обнародованы данные о проводимых США операциях по прослушиванию европейских дипломатов и высших должностных лиц. Определенные сложности вызывало и несовпадение списков американских и европейских террористических организаций, различия в подходах обеспечения пограничного контроля. В Вашингтоне продолжают считать, что развитие сотрудничества между ЕС и США в этой сфере тормозится отсутствием в Евросоюзе необходимой централизации при принятии решений. В условиях, когда большая часть процедур при проведении контртеррористических мероприятий определяется национальными законодательствами и отношениями Вашингтона с той или иной страной, эффективность борьбы снижается. По мнению американских аналитиков, «несмотря на усилия лидеров ЕС продвигать сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел и развития коллективных возможностей ЕС противостоять терроризму и создать единую политику внутренней безопасности, достичь этого пока не удалось»<sup>331</sup>.

Тем не менее процесс законодательной координации по обе стороны Атлантики, хотя и с трудом, но продвигался. В феврале 2010 г. вступило в силу подписанное в 2003 г. соглашение об экстрадиции и взаимной юридической помощи, которое было одобрено Сенатом США и всеми странами ЕС. Столь долгий процесс ратификации был обусловлен тем, что ЕС добивался согласия США на то, что экстрадированные в США подозреваемые не могут быть подвергнуты смертной казни. В свою очередь, американцы добивались доступа к банковским счетам потенциальных преступников.

К сентябрю 2011 г. большинство государств ЕС были включены, в так называемую безвизовую программу (Visa Waiver Program — VWP), которая позволяла жителям этих стран приезжать в США без виз. Это потребовало от ЕС внести в законодательство ряд положений, связанных с представлением списков пассажиров авиарейсов, с доступом к личным данным

---

<sup>331</sup> Archick Ch. U.S.–EU Cooperation Against Terrorism // CRS Report. September 27, 2015. Wash. D.C.

граждан ЕС, въезжающих в США. ЕС и США заключили ряд соглашений по предотвращению финансирования терроризма. Было заключено соглашение, разрешающее США доступ к находящейся в Бельгии международной межбанковской системе информации и совершения платежей SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications), что позволило американцам отслеживать любые финансовые операции по банковским карточкам.

В октябре 2015 г. Суд ЕС отменил Соглашение о принципах конфиденциальности частных данных, заключенное в 2000 г. (Safe Harbor Privacy Principles Agreement), в соответствии с которым между ЕС и США шел свободный обмен персональными данными. В ЕС считали, что американский подход к сохранению личных данных не обеспечивает их безопасность. В отмененном соглашении участвовало около 4500 американских компаний, задействованных в интернет-торговле с Европой. Новое соглашение было заключено в феврале 2016 г. Были приняты во внимание те претензии, которые были высказаны руководством ЕС в адрес старой договоренности. В частности, в Брюсселе не без оснований считали, что личные данные европейцев не защищены от доступа государства в рамках Патриотического акта, высказывались сомнения о конфиденциальности данных пользователей Facebook. Новое соглашение вводило должность омбудсмена при госдепартаменте США по контролю за обеспечением конфиденциальности данных, оно ограничивало возможности следственных органов и усиливало обязательства по сохранению конфиденциальности при обработке данных. Было принято решение о ежегодном совместном рассмотрении и анализе заключенного соглашения.

Назвать отношения между ЕС и НАТО лишенными проблем было бы серьезным преувеличением. И без того напряженные отношения между членом НАТО Турцией, уже более полвека безуспешно претендующей на вступление в Евросоюз, обострились в результате тех мер, которые были предприняты правительством Турции для подавления попытки государственного переворота в июле 2016 г. Препятствием для углубления сотрудничества между ЕС и НАТО остается и проблема разделенного Кипра, который входит в ЕС, но не является членом НАТО. При этом, хотя формально США позитивно относятся к идее военной самостоятельности ЕС, ясности по вопросу сопряжения усилий ЕС и НАТО не существует ни в Вашингтоне, ни в Брюсселе.

\* \* \*

Нет недостатка в прогнозах как упадка былой мощи США, так и распада Европейского союза. Многие из этих прогнозов опираются на глобальные процессы формирования нового мирового порядка и появления

новых центров силы, включая Китай, Индию и ряд других стран. Однако сегодня, если рассматривать реальное соотношение сил в мире, союз США и ЕС остается наиболее мощным по уровню военной мощи и экономики. Используя советскую методологию оценки отношений между ЕС и США с точки зрения «межимпериалистических противоречий», можно предположить, что в обозримом будущем шансы на их возникновение маловероятны. Они были минимизированы в тот момент, когда 29 августа 1949 г. СССР испытал атомную бомбу, что определило статус холодной войны, исключая глобальную войну между двумя мировыми системами в условиях их жесткого противостояния. Сегодня их объединяют общие угрозы безопасности со стороны терроризма, организованной преступности, так называемых «несостоявшихся государств».

Вашингтон проявляет беспокойство относительно того, что слабая Европа будет отвлекать американские возможности от решения таких проблем, как растущие возможности Китая, нестабильность на БСВ или кризис вокруг Украины. В свою очередь, в Европе существуют опасения, что рост изоляционизма в США ослабит влияние Вашингтона на глобальные процессы, что может привести к сбоям функционирования мировой экономики. По мнению аналитиков европейского Института исследования безопасности ISSUE, «роль Соединенных Штатов, которые до настоящего времени выполняли функции страны, определяющей правила и контролирующей их исполнение, должна меняться, как в результате подъема “всех прочих”, так и поворота нынешнего руководства США, а возможно, и всего “Запада” в сторону изоляционизма. Изоляционистские США, исходя из того, что они остаются важнейшим партнером ЕС, наряду с фактором разрешения трансатлантических отношений, создают серьезные последствия как для интересов Запада, так и для их возможностей устанавливать и контролировать соблюдение глобальных правил»<sup>332</sup>.

И в Брюсселе, и в Вашингтоне хорошо понимают, что через 10–15 лет каждый второй житель планеты будет жить в Азии, а совокупное население ЕС и США сократится с 11,5 до 9% от населения мира. Возникает проблема смещения центров экономического развития в Азию, которая, по оценкам, к 2025 г. практически сравняется со странами ОЭСР (OECD) по объему ВВП. Китай стал не только крупнейшим торговым партнером ЕС и США, но и обладает одним из ключей к стабильности глобальной финансовой системы, а в обозримом будущем может стать не только крупнейшей экономической державой, но и обладателем мощного военного потенциала. Эйфория

---

<sup>332</sup> *Missiroli A., Stang G. et al. A Changing Global Environment / ISSUE // Chaillot Paper, December 2014. № 133. P. 41.*

окончания идеологического противостояния между СССР и США, к сожалению, оказалась недолгой. Сегодня идет процесс усугубления противоречий между Россией и Западом, что ведет к потерям для обеих сторон. Вряд ли это приведет к возникновению второй холодной войны, поскольку и в Москве, и в Вашингтоне, и в Брюсселе все больше осознают, что возникающая конфронтация ведет к ослаблению позиций цивилизованного мира в борьбе с угрозой терроризма, наркотрафика и организованной преступности. При этом очевидно, что «российский фактор» будет укреплять центростремительные тенденции в отношениях между Брюсселем и Вашингтоном.

## **Глава 19. Колонизация Европы: вероятный сценарий**

В мировой летописи были грандиозные факты — это падение Древнего Рима, Константинополя, шемящий душу распад Советского Союза и другие вехи истории. Сейчас на наших глазах происходит крушение Европы, и остановить этот процесс не представляется возможным.

Еще в 70-х гг. прошлого века на вывесках в европейских продовольственных магазинах можно было прочесть: «Колониальные товары». Имелись в виду привезенные из-за границы такие продукты, как кофе, бананы и другая экзотика. Сейчас подобных вывесок больше нет. Ирония истории состоит в том, что интеграционная Европа, иначе — Малая Европа, вернулась в колониальные времена, но не в качестве повелителя, а в качестве страдающего субъекта. *Alia Tempora — другие времена.* Положение Европы в международных отношениях хуже, чем когда-либо, если исключить мировые войны, а перспектива не обещает ничего хорошего. Метод прогнозирования по опасностям дает безрадостные для Европы результаты.

Мировая статистика фиксирует снижение доли Европы в мировом хозяйстве в долговременном плане. Развиваясь сначала по восходящей траектории, Европа затем стала сдавать позиции, и, как показывают прогнозы, она не сможет остановить эту тенденцию в обозримом будущем. Потеря динамики уменьшает возможности европейского влияния на остальной мир, что составляет важнейшее отличие Европы будущей от Европы нынешней.

Волею судеб Европа оказалась в процессе, весьма редком для общественной жизни, а именно в процессе детерминизма, когда она не может переломить уходящую за горизонт неблагоприятную траекторию собственного движения и должна считаться с утратой роли тяжеловеса в мировой политике.

Конечно, нынешнее положение не является копией прошлого. Под колонизацией здесь понимается утрата самостоятельной дееспособности, когда важнейшие решения принимаются под давлением извне и не отвечают интересам страны и группы стран. Далее, дает о себе знать внутренняя дестабилизация из-за демографического фактора, а вместе с этим меняется его национальная идентичность.

Теснение Европы происходит с двух совершенно разных сторон.

### **Неравноправное партнерство**

Во-первых, из-за океана. Во второй половине XX в. с переходом в XXI в. Европа стала подчиненной Соединенных Штатов Америки, которые были созданы миграцией из Старого Света и сами первоначально испытывали колониальную зависимость. Можно сказать, что доктрина «Америка для американцев» дополнилась другой идеей — «Европа для американцев» (имеются в виду США), и она была реализована. Колыбель великой цивилизации, родина Ренессанса, мастерская мира, сокровищница других непревзойденных достижений, Европа следует теперь заданному извне курсу. Символичен такой пример. В прошлом Кёльнский собор был самым высоким зданием в мире. Сейчас он уступает другим зданиям за рубежом. Взятые вместе и каждая европейская страна по отдельности ориентируются на Вашингтон, причем такая сервильность доходит порой до неприличия.

Вице-президент США Джо Байден, выступая в 2014 г. в Гарвардском университете, перед «своими», не только не счел нужным хоть как-то камуфлировать этот факт, но сделал на нем ударение. Да, заявил он, европейские страны не хотели присоединиться к антироссийским санкциям в связи с украинскими событиями, но США настояли и добились своего. Причем их союзники были вынуждены действовать вопреки собственным интересам. Под удар были поставлены результаты многолетних усилий по налаживанию и развитию экономических и культурных отношений с Россией.

Почему это происходит? Потому что Соединенным Штатам выгоден миф о российской агрессивности и вытекающей отсюда опасности для западного мира, он помогает им в реализации своего великодержавного курса в международных делах и стремлении ослабить Россию. Вассальное положение Европы не способствует созданию атмосферы доверия на континенте. Таким образом, с Европой произошла кардинальная метаморфоза с печальным итогом — потеря своего лица, и здесь вряд ли возможен обратный путь.

В начале 1990-х гг. в российской общественной жизни появилось выражение «вашингтонский обком», под которым понималось выполнение



пожеланий и советов из-за океана. Если в отношении России такой «обком» перестал функционировать в конце XX в. ввиду полной бесперспективности, то этот афоризм по-прежнему применим к странам ЕС.

Потеря значительной части суверенитета членом ЕС в пользу США — факт очевидный и полудобровольно осуществленный, он воспринимается в мире как объективная реальность. В обозримом будущем он не подлежит изменению и, скорее всего, будет закреплён в силу различных причин. Послушание в мировой политике — не лучшая линия поведения, но именно оно характеризует трансатлантические связи и настолько въелось в плоть и кровь населения по обе стороны, что «рекомендации» США берутся к исполнению без большого сопротивления. Возникающие иногда шероховатости быстро улаживаются с соблюдением этикета или без него. Принуждение к участию в натовских авантюрах, тайное прослушивание разговоров деятелей «дружественных стран» (кстати, взаимное), научно-промышленный шпионаж, форсирование экономических санкций против России, пренебрежительные высказывания по поводу младших европейских партнеров, вплоть до непечатных, — лишь часть общей картины.

Равнение на США демонстрирует страна номер один в Евросоюзе — ФРГ. Став после 1945 г. на трансатлантические позиции, она получила выигрыш в виде присоединения к ней ГДР и введения единой валюты и в меру своих немалых возможностей наводит порядок в интеграционном союзе, хотя далеко не всегда ей это удается.

«Европейская интеграция стала настолько сложной, что ее смысл больше непонятен», — считает Ди Фабио, профессор Боннского университета, ранее работавший судьей в Федеральном Конституционном суде. Так заявляет не только он. Но интеграцию никто не отменял. Она является составной частью европейской действительности со всеми ее достижениями и превратностями.

В любом движении должен быть лидер. В Евросоюзе эти функции взяла на себя Германия с согласия стран-партнеров. Однако здесь не все так просто. В этом распределении прав и обязанностей есть подводные камни. Как известно, ближайшие союзники Германии, а именно Франция и Великобритания, не были горячими сторонниками ее объединения, руководствуясь формулой: «две Германии лучше, чем одна». Тем не менее они не смогли остановить начавшийся процесс слияния. Помня о двух мировых войнах и стремясь обезопасить Европу от возможных недружественных действий объединенной страны, Ф. Миттеран выдвинул условие — отказ от марки и введение единой валюты, евро. При таком подходе исключалась всякая возможность жесткой конфронтации, не говоря уже о силовых действиях со стороны усилившейся Германии. Не будет же Берлин вредить самому

себе и создавать пожар на общей территории. Эта часть ожиданий впоследствии оправдалась. ФРГ заботилась об общей валюте, как она это понимала, сознавая ее уникальную роль в европейском контексте.

Вместе с тем евро способствовал экономическому преобладанию ФРГ, поскольку он устранил перегородки между странами. Обладая мощным экономическим потенциалом, ФРГ реализует свои преимущества через внешнюю торговлю, через экспорт. В структуре последнего значительное место занимают оборудование, машины, химические товары, спрос на которые всегда высок. Их характеризуют хорошее качество плюс разумная цена. В результате страны-партнеры оказались в сложном положении. С одной стороны, они позитивно настроены по отношению к ФРГ и видят в ней опору при разрешении разного рода кризисов в альянсе. Это является существенным отличием от прошлых времен, когда усиление Германии несло с собой страх и опасности. С другой стороны, экспортная экспансия, выражающаяся в существенном превышении экспорта над импортом, оставляет слишком мало места для партнеров, которых немцы теснят на собственных рынках и которым трудно проникнуть на немецкие рынки по разным причинам: из-за структуры экспорта, качества и цены.

Внешняя торговля — важный канал обогащения ФРГ. Получается, что чем сильнее ФРГ, тем относительно слабее ее окружение. Чтобы как-то воспрепятствовать такому ходу вещей, члены Евросоюза, по примеру Миттерана, который вряд ли предвидел коварство евро, установили предел для экспортного засилья. Он рассчитывается как размер превышения экспорта над импортом в валовом внутреннем продукте. Этот показатель можно получить путем уменьшения экспорта либо путем увеличения импорта. Время покажет, будет ли выполняться данная установка и насколько она приемлема для ФРГ.

Что касается США, то они не остаются в стороне и покушаются на святое святых ФРГ, а именно на ее внешнюю торговлю. Так, по настоятельному совету из Вашингтона Берлин ввел ограничения на поставки в КНР высококачественных технологических изделий как по торговой линии, так и путем приобретения немецких предприятий. Это решение продиктовано соображениями стратегической безопасности. В свою очередь, ФРГ предъявила список претензий к китайским властям, которые, как отмечается, ставят партнеров в дискриминационное положение. Обмен «любезностями» по этому поводу состоялся во время визита в КНР вице-канцлера, министра экономики и энергетики Зигмара Габриэля в начале ноября 2016 г.

А пока доверие Германии к США, похоже, сыграло с ней недобрую шутку. Дело в том, что значительная часть золотого запаса ФРГ находится в США, что в свое время было сделано по соображениям надежности

хранения. Но, как оказалось, вернуть этот драгоценный металл их хозяину не получается из-за отказа американских властей, которые даже не разрешают провести аудит количества и качества хранимого золота. Представители встревоженной общественности ФРГ задают неудобные для руководства страны вопросы, но оно ограничивается успокаивающими заявлениями. Чего Берлин смог добиться, так это разрешения верного союзника на вывоз небольшой части запаса. Эксперты допускают, что слитки были так или иначе реализованы в американских экономических интересах, и ФРГ может распрощаться с оставшимися резервами. Речь идет о большой политике, и здесь уже ФРГ должна учитывать мотивы США, а именно: не обострять вопрос, чтобы не спровоцировать другие страны, также сдавшие Соединенным Штатам свое золото на ответственное хранение.

Принято считать, что западные страны находятся в одной лодке. Это не так. США и Европа сидят в разных лодках, если брать военный аспект их геостратегического положения. В случае крупномасштабной гипотетической авантюры прежде и больше всего пострадает именно Европа, которая сыграет роль пешки в американских планах. Отсюда США, которые, что называется, надеются отсидеться за океаном, представляют реальную опасность для Европы<sup>333</sup>. Конечно, Европа неоднородна. Страны различаются по многим показателям, объективным и субъективным. Иногда бывает диссонанс в подходе к некоторым вопросам по сравнению с США. Но в том-то и дело, что при всех различиях европейским странам присуща общая черта — американский приоритет.

Судьбоносным выбором Германии со знаком минус является то, что она крепко-накрепко связала себя с Западом, и прежде всего с США. Тем самым она отказалась от права иметь собственный решающий голос в международных отношениях и должна подстраиваться к политике заокеанской державы. Можно принять на веру аргумент о том, что после окончания Второй мировой войны и краха нацистского режима немцы потянулись к демократии, и поэтому советский авторитарный стиль был для них неприемлем. Приоритет отдавался свободе, а не германскому единству. Целью было объединение западных сил и только затем отторжение ГДР от Советского Союза. Сначала свобода (Freiheit), потом единство (Einheit).

Положение можно было исправить в 1990–1991 гг., когда произошло объединение Германии и с интервалом в год с небольшим — распад СССР. Россия стала демократическим государством, а потому терял силу

---

<sup>333</sup> Как стало известно в марте 2015 г. из уст самого В. В. Путина, рассказавшего в телефильме «Крым. Путь на Родину» о важных перипетиях борьбы за полуостров, он мог привести в боевую готовность российские ядерные силы.

упомянутый прежний аргумент о преданной немецкой любви к демократии и неприятию жесткого советского строя. Но ФРГ, став суверенной державой, не воспользовалась открывшейся на некоторое время возможностью реального стратегического партнерства с РФ. Она продолжила прежнюю линию на союз с США и его всестороннее укрепление, причем последнее слово принадлежит там не ей. Если бы ФРГ была ныне действительно самостоятельным государством, в дружбе с новой Россией или без нее, ситуация в Европе выглядела бы совершенно иначе. Блок НАТО ушел бы на вторые роли или вообще был бы распущен, не потребовались бы европейская ПРО в Европе и другие военные приготовления.

Военная составляющая в отношениях Старого и Нового Света свидетельствует о полном превосходстве «старшего брата», то есть США, которые к тому же заявляют о своих интересах в разных частях мира. Со смелой администрации в Белом доме они усилили свое давление на партнеров, требуя от них увеличения военных расходов, от чего опять же в выигрыше останется Вашингтон. Дело в том, что партнеры по блоку закупают большое количество оружия всех видов в США, благодаря чему финансовые средства переключиваются из европейского кармана в американский<sup>334</sup>.

Просчеты кардинального значения ставят вопрос об ответственности их авторов, будь то страны, политические партии или отдельные деятели. Когда речь идет о страницах истории, то уже ничего не поделаешь, но когда — о наших днях, то эти авторы, опять же в трех ипостасях — страны, партии, деятели — должны взять на себя историческую ответственность. Мы же видим обратное — немалый потенциал объединенной Германии во многом используется не в интересах сотрудничества с Россией. «Германия должна научиться стоять на собственных ногах во внешней политике», — считает депутат бундестага Тобиас Цех, и с ним можно согласиться<sup>335</sup>.

### **Антисистемная сила**

Во-вторых, чем дальше, тем больше иммиграция из-за рубежа подрывает саму основу существования государства, какой она исторически сложилась. Штурм Европы выходцами из развивающегося мира не может закончиться неудачей: слишком много желающих и страждущих приобщиться к чужим

---

<sup>334</sup> О военном строительстве в рамках Европейского союза подробнее см.: Журкин В. В. Военная политика Европейского союза. М.: Международные отношения, 2014.

<sup>335</sup> Welt Trends. 2016. № 113.

благам цивилизации при слабой эффективности контроля над массовым переселением. Причем если в случае Соединенных Штатов и Европы речь идет о разборке «среди друзей», о субординации, то иммиграция в Европу несет в себе разрушительное начало. Не все, но многие из вновь прибывших, легальных и нелегальных, настроены враждебно по отношению ко «второй родине» и действуют соответственно.

Драматические события 2014–2015 гг., когда в Европу хлынули миллионные массы беженцев и переселенцев и ситуация на какое-то время вышла из-под контроля, поставили европейских политиков перед необходимостью принятия срочных адекватных мер. По оценке некоторых экспертов, не все из этих деятелей оказались на высоте, и в том числе канцлер Меркель. Она проявила излишне либеральный подход, заявив «мы справимся с этим» (*wir schaffen das*) и разрешив мигрантам из объятой внутренней войной Сирии беспрепятственный въезд в Германию. Этим воспользовались мигранты из других проблемных стран, рассчитывая на благосклонность немецких властей. Неиссякающий приток страдальцев плюс присоединившихся экономических мигрантов и жертв дельцов с их криминальным бизнесом превысил все имеющиеся возможности по их сколько-нибудь удовлетворительному приему и размещению и вызвал критику в адрес Меркель как внутри страны, так и за рубежом.

В сложившихся обстоятельствах ЕС раскололся на тех, кто призывал к жестким мерам и даже строил пограничные заборы, и тех, кто, несмотря ни на что, проявлял «гуманизм». Премьер-министр Венгрии Виктор Орбан, решительный сторонник жесткого подхода, обвинил ФРГ в создании невыносимой ситуации. Пытаясь как-то исправить положение, Меркель прибыла к президенту Турции Реджепу Тайипу Эрдогану, чтобы убедить его ограничить потоки людей, которые устремились из этой страны в Европу, прежде всего в Германию. Взамен она пообещала внимательно отнестись к интересам Турции по ряду вопросов в ее отношениях с ЕС (в частности, визовому), которые давно находятся в повестке дня. Через некоторое время, в феврале 2016 г., она вновь отправилась в Турцию, откуда вернулась без большого успеха. В конце концов в марте 2016 г., после неоднократных переговоров между ЕС и Турцией было выработано соглашение о совместном преодолении критической ситуации. В нем Турции отводилась ключевая роль, и многие эксперты сомневаются, что оно будет выполняться надлежащим образом. В апреле того же года Меркель опять посетила Турцию, а также расположенный там лагерь беженцев.

В непростую картину германо-турецких отношений добавилась новый штрих. В июне 2016 г. бундестаг принял почти единогласно резолюцию о признании геноцидом массовое истребление армян в Османской

империи. В ответ Анкара заявила, что такой акт не останется без последствий.

Осознание феномена современной международной миграции не пришло сразу во всей полноте. Сначала гастарбайтеров рассматривали как временную рабочую силу, которая «немножко поработает» на новом месте и вернется домой, при этом всем будет хорошо. Первая партия «гостей» прибыла в ФРГ из Италии в январе 1956 г. сроком на один год. Затем оказалось, что приехавшие по востребованию несут с собой социальное измерение: они должны не только что-то производить, убирать, строить, но и вправе рассчитывать на большее, а именно: на свои гражданские права, включая семейную жизнь, бытовое обустройство, участие в выборах, образование, управление. Как оказалось, приехали не просто рабочие руки, а люди со своими проблемами. И лишь сейчас обозначилась колоссальная (мягче не скажешь) антисистемная сила миграционного фактора, которая не только не сдаст свои позиции, но постепенно будет усиливать их. Так, в Германии, ведущей стране Евросоюза, уже сейчас 20 % населения имеют в своей биографии миграционную составляющую, а численность желающих и пытающихся проникнуть в страны ЕС насчитывает миллионы и миллионы человек.

В обществе накапливается параллельный потенциал недовольства, который опаснее традиционного «социального динамита» по той причине, что нашедшие прибежище иностранцы стремятся изменить страну до неузнаваемости и учредить свои порядки. Власти ЕС и отдельных стран перепробовали многие меры по сдерживанию иммиграционного фактора, но они не дали желаемого результата<sup>336</sup>. Бывшие колонии и зависимые территории «наносит ответный удар», с которым Европе не удастся справиться. Африка и Азия берут реванш за прошлое. Можно выразиться и иначе — Европу постигло историческое возмездие. Происходит завоевание ее изнутри.

Примечательны рассуждения некоторых западных политиков и экспертов. Так, бывший лидер немецких социал-демократов З. Габриэль, ставший министром иностранных дел, указывает на то, что «больше беженцев означает больше конфликтов, к этому мы должны быть готовы»<sup>337</sup>. Другой деятель, Дирк Курбьювайт, считает неизбежным, что Германия станет более

<sup>336</sup> Согласно Дублинским соглашениям, прибывающие на территорию Евросоюза иностранные беженцы должны обращаться с просьбой о предоставлении убежища к той стране ЕС, куда они проникли первоначально. Ввиду несогласия ряда стран с таким порядком в ЕС одобрено предложение о введении квот на прием иностранцев, что опять-таки вызывает спор среди стран альянса. Однако общая картина от этого не меняется — численность иностранцев в Евросоюзе растет.

<sup>337</sup> Die Zeit. 2015. № 35.

пестрой, и призывает сознательно оформлять этот процесс, чтобы не допустить его хаотичности. С этой целью он предлагает взять на вооружение концепт всех цветов радуги (Rainbow Nation, Regenbogenation), позаимствовав его у Южной Африки. Тем самым, по его мнению, немцы создали бы современное государство и современную нацию<sup>338</sup>. Однако это возникающее многообразие создает скорее реальную опасность для государства и нации, а не основу для бесконфликтности.

Зародился и действует разрушительный ход истории, содержание которого состоит в превращении мононациональных государств в многонациональные. Причины такой метаморфозы различны: религиозные, культурные, социально-экономические. В Европе это проявляется особенно отчетливо. Происходящие время от времени уличные беспорядки выступают как сигналы будущих потрясений, а их участники — как буреветники революции, если прибегнуть к известному выражению. Все имеет обратную сторону. Даже подаренный букет цветов засыхает, и от него приходится избавляться<sup>339</sup>.

Столкновение цивилизаций, чем дальше, тем сильнее, происходит не только на межгосударственном уровне. Его география расширяется путем переноса вражды внутрь стран-реципиентов, на их национальные площадки из стран-поставщиков «взрывного источника».

Не будем преувеличивать и называть происходящее лавинообразным процессом, хотя если иметь в виду не скорость, а суть, то сравнение с лавиной может все-таки пригодиться — антисистемное движение попутно вбирает в себя часть титульного населения. Эти граждане — не заблудшие души, не единичные перевертыши, а сознательно вставшие на путь протеста немцы, французы и другие жители Старого Света.

Этот протестный союз, увеличивающийся в своих масштабах, раскалывает общество, поляризует его. Поскольку демократическими средствами не представляется возможным преодолеть данную тенденцию, то ответом становятся радикальные националистические силы, пользующиеся значительной поддержкой местного населения. Обе стороны будут биться до победного конца, ситуации общего выигрыша не получится. В обществе снижается ощущение личной безопасности, это затрагивает всех и каждого,

<sup>338</sup> Der Spiegel. 2015. № 35.

<sup>339</sup> В послевоенной хронике ФРГ имеется одна примечательная фотография, сделанная 10 сентября 1964 г. На ней представители союзов предпринимателей и профсоюзов приветствуют на вокзале в Кёльне некоего Армандо Родригеса из Португалии, ставшего миллионным гастарбайтером, и вручают ему цветы и двухместный мопед. Сейчас эта картинка вызывает смущение у многих жителей ФРГ.

и в таких условиях коренное население скорее поддержит недемократические, правые блоки, включая ультраправых, ставящие на повестку дня безопасность, а не демократов с их порой безбрежным либерализмом.

Обе стороны борются «за народ», но имеют разные приоритеты. Современное великое переселение народов прорвет любые плотины и со временем поставит вопрос об идентичности титульной нации как таковой. Отстаивать родные бастионы с переменным успехом смогут не демократы, абсолютизирующие права человека, гражданское общество и абстрактные ценности, а паравоенные отряды защитников наследия отцов и дедов, причем свои действия они будут осуществлять не столько согласно букве конституции, сколько используя конституционные изъятия. Демократия покажет свое бессилие перед вызовом пришельцев и их адептов. Она похвальна при «хорошей погоде», но несостоятельна при чрезвычайных обстоятельствах<sup>340</sup>.

Опасность отчуждения почувствовали швейцарцы, и на референдуме в феврале 2014 г. сторонники «прямой демократии» проголосовали против облегченного допуска к себе граждан из стран Евросоюза (для иных европейцев квоты были установлены раньше). Перевес в голосах был минимальный. Евросоюз тотчас же выразил недовольство по поводу ущемления прав человека и пообещал подумать об ответных мерах. Примечателен и другой факт. В 2016 г. Швейцария официально отозвала свою заявку на вступление в Европейский союз. Заявка находилась там с 1992 г., пока благополучная альпийская республика окончательно не передумала.

Тем временем в самом Евросоюзе множатся голоса о пересмотре Шенгенской системы, считавшейся наряду с созданием евро грандиозным успехом интеграционного процесса. Интересно получается. Если вначале страны видели решение миграционной проблемы в совместных действиях, в коллективном подходе, то ввиду неудач выход ищут в изоляционизме, возвращении к старым добрым временам, то есть готовы сделать шаг назад, с точки зрения общеисторического прогресса. Но и в этом случае успеха им никто и ничто не гарантирует. Европейская мечта исчезает, как пишет английский журнал «Экономист»<sup>341</sup>.

Демократические устои в том виде, в каком они существуют сегодня, создавались благодаря объективным законам развития — закону повышения

<sup>340</sup> Как считает И. В. Богарников, есть «основание полагать, что в Европе чрезвычайно обострилась угроза войны, но не с помощью регулярной армии, а с помощью мигрантов. Если какая-то из стран блока НАТО в своей внешней политике откажется поддерживать агрессивную линию США — она в наказание получит конфликт внутренний». См.: Геополитический журнал. 2016. № 3. С. 42.

<sup>341</sup> The Economist. January 23<sup>rd</sup> 2016. P. 22.



производительности труда, закону возвышения человеческих потребностей и др. Они действуют и ныне. Но сейчас формируются основы для верховенства иррационального, силового императива, а именно: «кто кого». Здесь законы развития, как на войне, отступают на второй план. В мире нарастают не тридцать три несчастья, вспомним поговорку, а два, которые изменят мир: это схватка неоднородных в национальном и религиозном отношении государств и переход от демократии к авторитарным методам управления, что, однако, не спасет Европу от исторического поражения. Вертикаль не может устоять при рыхлой горизонтали.

### **Внутриинтеграционные противоречия**

Ослабление традиционных связей с Россией ввиду украинских событий ведет к потере Европой важного элемента устойчивости во внутренних делах и надежности в международных отношениях. Она так до конца и не осознала значение стабилизирующей роли России на континенте и уже ничем не сможет компенсировать указанное историческое упущение.

Таковы в общих чертах внешние условия, частично переходящие во внутренние факторы существования современной Европы. Ее нисхождение предопределено, причем время не является ее союзником. Некоторое утешение регион находит в интеграции, хотя это никак не предотвращает развитие ситуации по далеко не лучшему сценарию. Более того, потрясения поджидают Европу и в деле интеграции, что видно на примере ряда стран, годы пребывания которых в Евросоюзе не пошли им на пользу.

Представляется весьма интересным соотношение между разными типами кризисов в современных условиях. Структурные срывы стали чаще, чем прежде, посещать национальную экономику, потеснив классические спады, то есть кризисы перепроизводства. Образно выражаясь, можно сказать, что циклические, Марксовы кризисы хозяйству еще заработать, заслужить надо, поскольку их опережают структурные разломы. Худо-бедно, но экономическая наука выработала некое противоядие в борьбе с кризисами перепроизводства в виде различного регулирования спроса в разных фазах цикла, тогда как структурные спады ниже нуля всегда являют собой *terra incognita*. Даже осознав их причину в каждом конкретном случае, что само по себе можно назвать достижением, власти стоят перед трудным выбором рычагов воздействия на образовавшийся структурный дисбаланс.

Циклические и структурные кризисы в западном мире показали недостаточность национальных мер для их преодоления. Как стало ясно, во избежание непредвиденных последствий требуется многосторонняя

координация антикризисных усилий, а иногда и помощь терпящим бедствие странам. Так было не всегда. Во время Великой депрессии каждая страна спасалась как могла, не рассчитывая особенно на чью-то поддержку. Попытки отгородиться от мирового экономического пожара, воздвигнув своего рода брандмауэр, то есть с помощью пошлин, лишь усугубили тогда положение.

Отрицательный опыт национального экономического эгоизма был учтен в европейском интеграционном процессе. Теперь каждый член общества может рассчитывать на содействие при возникновении трудностей в своем народном хозяйстве, правда, при выполнении определенных условий. Они довольно многочисленны и часто очень болезненны. О благотворительности здесь не может быть и речи. Из-за тесного переплетения хозяйств и их отраслей проблемы могут легко переноситься из страны в страну. «Валютный союз сужает пространство для отдельно взятых правительств до состояния неспособности действовать, это характерное для Европы упразднение демократии через черный выход», — отмечает Сара Вагенкнехт, деятель Левой партии в ФРГ<sup>342</sup>. Как бы то ни было, в 2012 г. Евросоюзу была присуждена Нобелевская премия мира, кстати, оспариваемая ныне в судебном порядке.

В отличие от реального производства, где каждый процент роста дается с напряжением, кредитная денежная масса имеет свойство самовозрастать до пагубных размеров. Подобный кризис как раз и произошел летом 2015 г., потрясший Грецию и ее отношения со странами Евросоюза, где главным контрапартнером выступала Германия. Греция оказалась в состоянии неплатежеспособности и стояла на грани дефолта. Экономические события вышли из-под управления, приняли угрожающий характер и с трудом были на время обезврежены опять-таки за счет новых займов.

В переговорном процессе курсировали два документа с противоположным содержанием: один — за сохранение членства Эллады в Евросоюзе, другой — за выход ее из интеграционного альянса. В конце концов А. Меркель склонилась к первому варианту, заставив греческого премьера А. Ципраса принять жесткие условия. Что, однако, характерно: кредиты, проценты, сроки, реструктуризация — именно финансовый лексикон использовался в обсуждении сложившейся тогда критической ситуации. Реальное производство оставалось на втором плане, хотя от него зависит благополучие страны. Дело в том, что члены ЕС совсем не заинтересованы в появлении конкурента, каким в перспективе могла бы стать Греция, ведь куда проще дать займы денег, но не отдать рынок. А пока, по словам

<sup>342</sup> WirtschaftsWoche. 2015. № 36. S. 98.

известного греческого писателя Никоса Диму, все в эту страну импортируется, даже лимоны<sup>343</sup>.

В свою очередь, небезынтересно проследить линию поведения Греции. А. Ципрас давал понять, что он не остановится ни перед чем, если члены ЕС не пойдут ему навстречу, вплоть до выхода страны из еврозоны. Кроме того, он нанес два демонстративных визита в Москву. Этот шантаж вызвал некоторое смятение в рядах ЕС. Однако в конечном итоге греческий лидер уступил, не учел итоги референдума, который отверг требования ЕС. Его решимость оказалась тогда блефом, на который Брюссель не поддался. На внеочередных парламентских выборах 20 сентября 2015 г. Ципрас победил и таким образом снова получил шанс вывести страну из глубокого экономического кризиса.

В отличие от производства, где действует принцип «чем больше, тем лучше», во внешней торговле он часто неприменим. Причина состоит в том, что товарооборот в любом случае состоит из двух частей, экспорта и импорта, и постоянный перекося в пользу экспорта, накапливаясь, становится тормозом его роста. Поэтому объявленная в Европейском союзе цель сплочения содержит в себе известное отрицание. Немецкие товары находят широкий сбыт на мировом рынке, создавая положительное сальдо. Помимо поддержки конъюнктуры во время экономических спадов, данное обстоятельство способствует подъему страны. Но это происходит за счет относительного обеднения партнеров, поскольку они покупают больше, чем могут продать.

Можно с большой вероятностью предположить, что положительные импульсы от интеграции в основном исчерпаны, позитив выбран так, что на ней далеко не уедешь. По крайней мере поступательного сплочения не наблюдается, да оно и нежелательно для некоторых участников Евросоюза, поскольку от него выигрывают страны с сильной экономикой. Вернуться назад нельзя, а двигаться вперед рискованно. Как считает бывший федеральный президент Австрии Хайнц Фишер, одна из проблем состоит в том, что после десятилетий своего существования Евросоюз не сумел определить «структурную цель», то есть окончательный план построения альянса<sup>344</sup>. В свою очередь, министр иностранных дел ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер (ныне президент ФРГ) придерживается мнения, что за пределами Евросоюза о нем думают лучше, чем внутри него<sup>345</sup>. Между тем 23 июня 2016 г. произошло событие чрезвычайной важности — на состоявшемся

<sup>343</sup> Der Spiegel. 2015. № 28.

<sup>344</sup> Europäische Rundschau. 2015. № 3.

<sup>345</sup> Der Spiegel. 2015. № 18.

в Великобритании референдуме большинство населения проголосовало за выход страны из Европейского союза. Исход референдума подтвердил давно высказываемые предположения экспертов, что если бы вопрос о членстве в ЕС решался всеобщим голосованием, а не в парламентах, то он в ряде стран вряд ли получил бы одобрение. «Брекзит» значительно ослабил Евросоюз и привел еще к большей сумятице в его целевых установках.

Неопределенность намерений стран Евросоюза отчетливо видна на примере бюджета интеграции, этого важнейшего инструмента политики. Нынешний порядок его формирования вызывает споры внутри сообщества. Предлагается перейти к другой схеме, а именно определить собственные источники, которые были бы независимы от решений отдельных участников ЕС о размерах взносов. В частности, имеется в виду введение такого показателя, как обязательный процент отчисления в бюджет от налоговых поступлений в каждой стране. Однако договориться страны-члены никак не могут: велики опасения, что наднациональные органы получат слишком большие полномочия. Не имеет шансов на реализацию и другая инициатива, проявленная французской стороной. Предлагалось создать европейское министерство финансов со своим бюджетом, налогами, кредитным обеспечением, а контроль над ним взял бы на себя Европейский парламент. Тем самым, как считается, можно было бы своевременно и в полном объеме реагировать на возникающие кризисы, не допуская временного лага. Это предложение стало легкой добычей критиков, которые не без оснований усмотрели в нем пагубный централизм и пороки перераспределения<sup>346</sup>.

Памятные события последних лет послужили катализатором колонизации Европы. Они дополнили процесс, который до той поры протекал в более или менее регулируемом формате и не требовал чрезвычайных мер. «Вначале Европы не было», — так начинается фундаментальный труд известного английского историка Н. Дэвиса<sup>347</sup>. О скором конце Старого Света говорить еще преждевременно — не истек необходимый срок, но вернуть все назад тоже не удастся. Географически Европа не изменится, а вот ее внутренняя конструкция претерпит кардинальные преобразования.

Европе много раз прочили незавидную судьбу, но эти предсказания не оправдались всецело. Силы выживания превосходили грозившие ей угрозы. Сейчас в действие вступили факторы, которые невозможно преодолеть и которые содержат в себе такой деструктивный потенциал, какого Европа еще не знала.

---

<sup>346</sup> Wirtschafts Woche. 2015. № 37. S. 8.

<sup>347</sup> Дэвис Н. История Европы. М., 2006.

\* \* \*

Нередко бывает так, что новые обстоятельства заставляют пересмотреть оценки прошлого. Отношения России с Западом как раз такой случай. Подтвердился еще раз факт, что хорошие отношения между ними могут сохраниться лишь при односторонних уступках со стороны России, тем более что раньше на беспрецедентные уступки пошел Советский Союз. Слова «хорошие отношения» применительно к тому периоду можно брать в кавычки, так как они не отражают существовавшей тогда действительности. Целью западной политики было не поддержание и развитие равноправного сотрудничества с нашей страной, а низведение ее в ранг послушного второстепенного партнера, усмирение ее. Делалось все для того, чтобы она привыкла к этой роли. Не получилось. Поэтому неприемлемо возвращение к прежним временам, когда были отданы за «просто так» копившиеся десятилетиями политические и военные активы, когда практиковались «встречи без галстуков», простодушно воспринимавшиеся нашими деятелями как утверждение равноправия. Всякая ностальгия здесь не уместна.

На фоне европейской турбулентности для России важно сохранять свою внутреннюю стабильность. Здесь нет ничего принципиально нового. Страна имеет колоссальный запас прочности в виде природных ресурсов, который выправит ошибки политики, если они будут допущены. Такое уже происходило в нашей истории. На этом запасе можно жить очень долго. Осознаны задачи, требующие своего выполнения. Это ликвидация переверса в пользу сырьевых отраслей, повышение производительности труда, создание разветвленной производственной инфраструктуры, дорогостоящее освоение Арктики и др. Но есть один фактор, который с трудом поддается воздействию в желательном направлении, а то и вообще не приемлет регулирование, хотя от него зависит судьба страны. Речь идет о демографии.

Возможное уменьшение численности населения в долговременном плане перечеркивает все прочие достижения и ставит вопрос о существовании нации и государства. К чему все старания, если страна теряет население. Характерной особенностью России в международном сопоставлении являются существенные различия между двумя главными показателями любой страны: по численности населения в мире — 2,1 % и по территории — 12,7 %<sup>348</sup>. Снижение на каждую долю процента первого показателя расшатывает взаимосвязь регионов и увеличивает их отчуждение. Одновременно расхождение в этой арифметике может дать повод для агрессивных геополитических утверждений о нехватке жизненного пространства в тех или иных частях

---

<sup>348</sup> Для Евросоюза, соответственно, 7,2 и 3,2%. См.: Россия и страны-члены Европейского союза: Статистический сборник. 2013. М., Росстат, 2013. С. 17.

мира и о его переизбытке в России. Реальная забота о пополнении народа может вывести страну на правильный путь развития и эффективно структурировать экономику, что предполагает ликвидацию запущенности системы здравоохранения, отказ от сомнительных экспериментов в области образования, прекращение разгрома науки. Следует выполнять положения Конституции Российской Федерации, которая объявляется социальным государством (статья 7), и перечисленный там свод государственных обязательств в этой сфере.

## **Раздел III**

# **ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ: СЕГОДНЯ И ЗАВТРА**

### **Глава 20. Евразийский экономический союз: достижения и перспективы**

Современное общество потребления дало производителям возможность распространять хозяйственную деятельность далеко за пределы своих стран, а покупателям выбирать из большого ассортимента отечественных и импортных товаров и услуг. Интеграционные группировки способствуют расширению межстрановой торговли. Вместе с тем они не отрицают протекционизм, но практикуют его так, чтобы не разрушать либеральную основу общественного развития. Власти сохраняют в своем распоряжении весь набор протекционистских барьеров, препятствующих перемещению товаров и труда через национальные границы: традиционные таможенные пошлины и квоты, технические ограничения, фискальные, законодательные и административные барьеры, а также системы господдержки, госзакупок и государственного монополизма в отдельных секторах экономики. В задачу интеграционных союзов входит продвижение интересов своей экономической модели и обоснование политики, противодействующей открытию стратегических секторов или снижению уровня безопасности потребления. В наступившей острой фазе глобальной конкуренции торгово-экономические барьеры служат защите культурной самобытности, даже возрождению патриотических чувств. Отсюда понятна затянувшаяся пауза в строительстве Общего экономического пространства России и Европейского союза. Оправдан и тяжелый ход переговоров по Трансатлантическому партнерству ЕС и США в сфере торговли и инвестиций; каждая из сторон в них нацелена на экспансию именно своих подходов. Взаимодействие происходит с сохранением доли недоверия, не перетягивая баланс в одну или другую сторону, не вынуждая к отказу от созданных моделей конкурентоспособности. В таком же осторожном духе будет вестись диалог между ЕС и строящимся Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС). Автор преследует цель через

осмысление экономической модели ЕАЭС оценить перспективу интеграции объединений на широком пространстве от Лиссабона до Владивостока, Астаны, Еревана и Бишкека.

## Опыт ЕС

Модель единого внутреннего рынка ЕС стала ориентиром для определения приоритетов евразийской экономической модели. За небольшой период времени ЕАЭС усвоил множество институциональных и правовых элементов из европейской модели, достиг определенных результатов в деле объединения рынков государств-членов, учитывая свою специфику. Обе модели провозглашают свободу передвижения факторов и результатов экономической деятельности (товаров, услуг, капиталов и лиц) как отправной принцип, а также предусматривают регулирование этих передвижений.

ЕАЭС развивается и как геополитический проект. Его подразумеваемая цель — восстановление пространства лояльно настроенных друг к другу стран, консолидация усилий перед лицом новейших угроз, укрепление общей оборонной и энергетической безопасности, формирование многополярного мира. Политические цели ЕАЭС реализует, как и ЕС, решая хозяйственные задачи в интересах всех государств-членов. В частности, Россия рассчитывает на создание приемлемой правовой среды и совместимых стандартов на рынках ЕАЭС; на сохранение лидерства на региональном рынке транспортных и космических услуг, энергетики, оборонной промышленности; на формирование новых торговых и инвестиционных потоков, производственно-сбытовых цепочек; на активизацию процессов концентрации и межфирменной кооперации.

С 2010 г. действует Таможенный союз (ТС) с единым внешним таможенным тарифом. Исходя из общего количества наименований товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности ЕАЭС — 11 тыс. позиций, государства-члены проделали кропотливую работу по согласованию. При этом были обнаружены сотни чувствительных товаров, потребовавших временных мер регулирования. Россия, в частности, удерживала по ним более высокие тарифы в интересах адаптации растущих отраслей; Казахстан, напротив, сохранял пониженные тарифы, чтобы смягчить последствия зависимости от внешнего импорта. Для тройки основателей — России, Белоруссии и Казахстана — переходный период завершился в 2015 г., а для новичков — Армении и Киргизии — продлится до 2025 г.

Спустя всего год — в 2011 г. — были упразднены таможенные посты на внутренних границах. С одной стороны, это ускорило доставку грузов



и сократило транспортные расходы, с другой стороны, снизило уровень безопасности потребления. Для сравнения сошлемся на практику ЕС, который счел необходимым сначала выработать политику в сфере нетарифного регулирования и довел до совершенства правовые и административные инструменты защиты потребителей от продукции ненадлежащего качества, а только потом открыл границы. Созданный в 1968 г. Таможенный союз ЕЭС до 1992 г. сохранял внутренние таможи, рассматривая их как самый простой способ не допустить опасный груз, осуществлять налоговый, транспортный, санитарный, ветеринарный и фитосанитарный контроль.

Началось обустройство внешних границ с целью сделать их непроницаемыми для нелегитимной продукции и нелегальных мигрантов. Расчет был и на то, чтобы снять обеспокоенность ЕС по поводу прозрачных южных рубежей ТС. В 2012–2014 гг. осуществлена программа создания единой автоматизированной информационной системы контроля транзита государств — членов ЕАЭС, сопряженной с системой ЕС<sup>1</sup>. В 2015 г. основные усилия были направлены на киргизский участок границы.

С подписанием Договора о ЕАЭС в 2014 г. начался новый этап в формировании идеологии региональной торговли, логики конкуренции, практики передвижения факторов и результатов экономической деятельности. В базе евразийской интеграции закреплены универсальные принципы либерализации рынков — создание новых торговых и миграционных потоков и предупреждение недобросовестной конкуренции. Кроме них, приняты на вооружение социокультурные подходы ЕС: улучшение условий труда, защита здоровья людей, окружающей среды, общественной морали, культурных ценностей<sup>2</sup>. Наконец, важная роль отведена регулятивным принципам, также успешно зарекомендовавшим себя на пространстве внутреннего рынка ЕС — запрет дискриминации, гармонизация и взаимное признание стандартов и норм государств-членов<sup>3</sup>.

Отталкиваясь от уроков ЕС, в ЕАЭС рассчитывают, что применение принципа взаимного признания приведет к сокращению издержек, обусловленных приспособлением предпринимателей государств-членов к целевым рынкам в пределах группировки, откроет дополнительные возможности конкуренции, сохранит широкую палитру предлагаемых товаров и услуг. В свою очередь, гармонизация (предусматривающая не выравнивание норм

<sup>1</sup> Мансуров Т. Как рождается новая Евразия // Российская газета. 30.11.2012.

<sup>2</sup> De Witte B. Non-market Values in Internal Market Legislations. Regulating the Internal Market / ed. by N. Shuibhne. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. P. 80.

<sup>3</sup> Кондратьева Н. Б. Единый внутренний рынок: итоги второго десятилетия // Европейский союз в XXI веке: время испытаний / О. Ю. Потёмкина (отв. ред.), Н. Ю. Кавешников, Н. Б. Кондратьева. М.: Весь Мир, 2012. С. 130–141.

по среднему уровню, а подтягивание отстающих норм до уровня передовых) повлечет за собой повышение качества товаров и услуг, выводимых в продажу в странах ЕАЭС. Она обеспечит гарантированный доступ высококачественной продукции на рынки интеграционного пространства, снизит остроту конкуренции с товарами, произведенными в государствах-членах с низким уровнем нормативных требований, откроет новые возможности в тех экономических нишах, где востребовано качество. Запрет дискриминации упразднит количественные ограничения при обмене результатами экономической деятельности. Очевидно, что названные принципы, исходя из европейской практики, применимы в определенном сочетании наподобие пазла.

Принцип взаимного признания стал краеугольным камнем европейской интеграции. Следует учесть, однако, что путь к примирению государств ЕС с этим принципом оказался нелегким. Декларируя либеральные условия торговли, допуск товаров соседей по ЕС на национальный рынок, власти пошли на риск сужения рынка для отечественных производств и сокращения налогооблагаемой базы, а кроме того, взяли на себя дополнительные издержки по контролю в местах потребления продукции. Государства ЕС сотни раз нарушали принцип взаимного признания стандартов и норм, защищая в судах, правдами и неправдами, национальный рынок от товаров из других стран-членов. В 2008 г. даже был принят специальный регламент о взаимном признании<sup>4</sup>. Но и ныне этот основополагающий принцип единого рынка ЕС не безусловен, а применим лишь в сочетании с политикой гармонизации. Его «лицевая» сторона гарантирует компаниям государств-членов работу на всем пространстве единого рынка ЕС по своим национальным стандартам и предостерегает контрольные органы принимающих государств от действий, тормозящих внутрирегиональную торговлю. «Оборотная» же сторона защищает целевые рынки, призывая уважать их торговые правила.

Взаимное признание в ЕАЭС де-факто действует на большинстве товарных рынков. Преобладают толерантное отношение к продукции, расчет на осознанный выбор потребителей и саморегулирование, заложенное в конкуренции. До недавнего времени ситуация была оправдана необходимостью снижения дефицитности рынков, насыщения их товарами разного ценового диапазона, учитывающего дифференциацию общества. Вместе с тем очевидно, что рынки плохо защищены от проникновения неучтенной

---

<sup>4</sup> *Munoz R.* Le principe de reconnaissance mutuelle et le règlement 764/2008. Chronique d'une future revolution? // *Revue du Droit de l'Union Européenne*. 2009. № 3. P. 513–546.

и некачественной продукции. В дальнейшем без ужесточения контроля исполнения национальных норм и традиционных рецептур будет сложно сохранить позитивное отношение к продукции и услугам государств объединения.

Например, с 2017 г. начал работу общий фармацевтический рынок. Это значит, что Россия упраздняет разрешительный порядок продажи на своей территории лекарственных средств и медицинских изделий, произведенных в странах-соседях по ЕАЭС. Понятно, что открыть столь чувствительный рынок можно только в контексте гармонизации и контроля исполнения стандартов<sup>5</sup>.

Что касается политики гармонизации, то подход ЕАЭС не отличается от европейского. Начало процессу положено в 2005 г. Тогда еще ЕврАзЭС в своем первом наборе технических регламентов зафиксировал примат положений Соглашения ВТО по техническим барьерам и применению санитарных и фитосанитарных мер, а также использовал многие формулировки так называемых директив нового подхода, определяющих политику гармонизации ЕС<sup>6</sup>. Обозначены цели гармонизации, позже закрепленные в Договоре о ЕАЭС: защита жизни и здоровья граждан, предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей, энергоэффективность и ресурсосбережение. Содержание технических регламентов ЕАЭС ограничено установлением требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, оценки соответствия, а также терминологии, упаковке, маркировке и этикеткам. Продукция, удовлетворяющая техническому регламенту, беспрепятственно передвигается в пределах ЕАЭС. Технические регламенты определяют цели регулирования и необходимые действия для достижения этих целей. Действия же прописываются так, чтобы не тормозить технический прогресс. Иными словами, в технических регламентах формулируется политика гармонизации. Стандарты же разрабатывают Межгосударственный совет по стандартизации, метрологии и сертификации СНГ и национальные организации технической стандартизации. Применение этих стандартов (как и в ЕС — применение стандартов, разработанных европейскими органами по стандартизации) осуществляется на добровольной основе.

---

<sup>5</sup> Проблемы общего рынка лекарственных средств рассмотрены в: *Санир Е. В., Карачев И. А.* Общий фармацевтический рынок ЕАЭС и евразийская интеграция // Современная Европа. 2017. № 2. С. 121–134.

<sup>6</sup> Тексты директив нового подхода см. на *New Approach Standardisation in the Internal Market*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newapproach.org/Directives> (Дата обращения: 11.08.2017).

В 2010 г. Соглашением о единых принципах и правилах технического регулирования учрежден знак обращения ЕАС — *Eurasian Conformity* (по аналогии со знаком *CE — Conformité européenne*) — для присвоения продукции, удовлетворяющей техническим регламентам. К такой продукции относятся товары, сложные в изготовлении и опасные в потреблении, для которых есть особый резон в выработке политики гармонизации — лифты, измерительные приборы, стройматериалы, химические и взрывчатые вещества, косметика, игрушки и т. п. Установлен также порядок аккредитации органов сертификации и испытательных лабораторий; действует соглашение о взаимном признании сертификатов соответствия.

Технических регламентов ЕАЭС, вступивших в силу, на 1 мая 2017 г. насчитывается три с половиной десятка. Примерно столько же нормативно-правовых актов, определяющих политику гармонизации для сложной продукции, разработано в ЕС. В отличие от европейских аналогов технические регламенты ЕАЭС лаконичны по содержанию. Но планка их требований в целом высока, как и в ЕС.

С одной стороны, творцы ЕАЭС стремятся избежать крайностей, от которых страдает регулирование Евросоюза. Гармонизация по образцу ЕС обременит предпринимателей из стран ЕАЭС массой обязательств, что обернется удорожанием товаров и услуг и усложнит положение уязвимых слоев общества. Жесткость при проведении гармонизации и контроля исполнения норм возможна только при субсидировании целого ряда сфер (общественного питания, здравоохранения, образования). С другой стороны, большинство потребителей в ЕАЭС заинтересовано именно в качественных товарах и услугах. Окончательный выбор ЕАЭС в пользу качества еще предстоит сделать.

ЕАЭС развивается в русле неофункционалистской теории. Эта теория была положена в основу объединения рынков стран ЕС<sup>7</sup>. Интерес представляет идея неофункционалистов, согласно которой декларируемая свобода передвижения в пределах интеграционной группировки генерирует потребность в принятии решений по комплексу хозяйственных и политических вопросов в целях ликвидации скрытых форм протекционизма<sup>8</sup>. Если следовать этой методологической установке, то свобода передвижения, к примеру, рабочей силы в ЕАЭС должна предусматривать комплексный подход, предполагающий не только устранение визового барьера и паспортного

---

<sup>7</sup> Кондратьева Н. Б. Единый рынок ЕС: теория и практика // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 3. С. 74–87.

<sup>8</sup> Haas E. B. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957. Stanford: Stanford university Press, 1958. 552 p.

контроля на внутренних границах, но и выработку общих правил допуска к трудовой деятельности и социальному обеспечению. Свобода передвижения капиталов невозможна без признания лицензий банков государств-членов на всем пространстве интеграции, гармонизации стандартов инвестиционной и страховой деятельности, учреждения единого платежного пространства, упраздняющего различия между внутренними и трансграничными платежами.

Действует единый рынок услуг ЕАЭС. Как и в Евросоюзе, услуги могут быть предоставлены без дополнительного учреждения юридического лица, на основе взаимного признания лицензий и квалификаций.

Базовые принципы передвижения граждан государств-членов по пространству ЕАЭС, как и в ЕС, сегодня весьма либеральны: отсутствуют визы, запрещены ограничения в целях защиты национального рынка труда. Однако нормы, конкретизирующие свободу передвижения людей, в ЕАЭС и ЕС сильно различаются. Мобильным гражданам ЕАЭС, в отличие от мигрантов из других стран СНГ, для осуществления трудовой деятельности на этом пространстве не надо просить разрешения у государственных органов, валидировать диплом о высшем образовании или профессиональной квалификации, сдавать экзамен на знание языка и истории принимающей страны, оплачивать патент на индивидуальную трудовую деятельность. Препятствия создают пенсионная дискриминация и скромный социальный пакет, который устанавливает принимающее государство (в России — это полис ОМС и пособия в связи с беременностью и родами, место для ребенка в детском саду и школе). В ЕС же мобильные трудящиеся могут рассчитывать на европейский полис медицинского страхования и справедливое пенсионное обеспечение благодаря системе пенсионных взаиморасчетов. Однако действуют барьеры на пути признания квалификационных документов и жесткие требования к знанию языка принимающего государства. В общем же итоге, подобно ЕС, для ЕАЭС характерна весьма низкая мобильность труда.

Опыт Евросоюза свидетельствует: свобода передвижения трудящихся не должна быть безусловной. Необходимо включить в повестку дня выработку порядка признания свидетельств о профессиональной квалификации. Пока он действует только для трех специальностей — врач, учитель, юрист. Однако жизнь диктует необходимость щепетильного отношения к качеству обучения таможенника, водителя, в том числе грузоперевозчика, медсестры, фармацевта, архитектора, гида, обладателя промышленных и других специальностей. Специалисты должны проходить процедуру проверки своей квалификации на уровне компетентных органов, а не компаний, которым срочно понадобились кадры. Следует при этом учитывать,

что большую часть мобильных трудящихся в ЕАЭС составляют лица, получившие образование или профессиональную квалификацию после распада СССР или не получившие их вообще. А это значительно снижает гарантии безопасного предоставления услуг.

Целесообразно учесть результаты ведущейся в России деятельности по выработке профессиональных стандартов<sup>9</sup> с целью внедрения аналогичной практики в ЕАЭС. Только так принцип взаимного признания профессиональных квалификаций не причинит вреда потребителям услуг.

Как и требования гармонизации, ЕАЭС не способен перенять полностью подходы Евросоюза в части свободы передвижения трудящихся. Декларировав запрет дискриминации в отношении оплаты труда и других условий занятости, как в ЕС, творцы ЕАЭС прикоснулись к весьма тонкой материи. Вряд ли на практике государства его соблюдают. Участие в профсоюзах и надлежащая охрана труда остаются категориями будущего. В ЕС такое равное обращение оборачивается тем, что движение товаров и капиталов преобладает над движением рабочей силы: француз не едет в Португалию, так как знает, что там ему будут платить меньше, чем дома; немецкая фирма не приглашает к себе на работу поляков, так как обязана обеспечить им столь же высокую зарплату и охрану труда, что и местным рабочим. И все же, уравнивая трудящихся в плане оплаты труда по образцу ЕС, ЕАЭС поступает интуитивно верно. Примат положения о недискриминации над положением о взаимном признании не создает для местной рабочей силы риск потери занятости, при этом формирует мотив для трудящихся из стран победнее к поиску работы в благополучных странах Союза.

Насущным представляется закрепление общей позиции относительно языковых знаний мобильных работников. Необходимо очертить круг профессий, где эти требования были бы уместны. Параллельно целесообразно совершенствовать меры по продвижению русского языка как «языка межнационального общения», основы общих ценностей. Задачей на будущее является выработка единых подходов к образованию.

Европейская практика помогла ЕАЭС достигнуть понимания того, что совокупность несогласованных экономических политик государств-членов

---

<sup>9</sup> Профессиональные стандарты с 2006 г. разрабатывает Национальное агентство развития квалификаций, затем их утверждает Национальный совет при президенте РФ по профессиональным квалификациям. На сегодня утверждено порядка полсотни профессиональных стандартов. Целью этой работы является, с одной стороны, установление конкретных требований к знаниям, умениям, образованию и опыту работы, предъявляемых работникам той или иной профессии со стороны работодателей, а с другой стороны, содействие формированию надлежащих государственных образовательных стандартов.

порождает внутренние торговые войны. С созданием в 1968 г. в ЕЭС Таможенного союза довольно быстро дали о себе знать протекционистские барьеры нетарифной природы. Увеличение взаимного товарооборота оказалось возможным только при опоре на общие отраслевые политики, общий режим государственной поддержки и государственных закупок, общее регулирование деятельности естественных монополий в сферах транспорта, энергетики и связи.

Показателен в этом смысле молочный конфликт России и Белоруссии, случившийся в 2009 г. Напомним: Россия обвинила Белоруссию в демпинге, субсидировании и поставках молочной продукции ненадлежащего качества, представляющей собой смесь живого и сухого молока. Ясно, что подобные конфликты станут невозможными в процессе выработки конкурентной политики всего ЕАЭС. Вероятно, придется запретить и призыв «Покупай у отечественного производителя», поскольку такая формулировка способна вызвать недовольство соседей по ЕАЭС. В связи с этим заметим, что еще в 1982 г. Суд ЕС оценил подобные лозунги как замаскированное препятствие или количественное ограничение торговли и призвал к их отмене.

В итоге механизм осуществления внешнеторговой политики ЕАЭС, а также порядок функционирования его внутреннего рынка, обеспечивающий свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов, схожи с практикой ЕС либо стремятся к этому сходству.

## **Фактор ЕАЭС в отношениях РФ — ЕС**

Полноценная работа ЕАЭС предполагает его международное признание. Еще на стадии формирования нормативно-правовой базы Таможенного союза был поставлен вопрос о передаче институтам ТС полномочий по ведению переговоров с ЕС о таможенно-тарифной политике. В обстановке тогдашней благоприятной конъюнктуры, возникновению которой способствовали вступление России в ВТО и начало переговоров по Новому базовому соглашению РФ и ЕС, стороны выразили было готовность работать над созданием пространства интеграции от Лиссабона до Владивостока, включая реалии Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.

Вместе с тем Евросоюз не отказался от ставки на двустороннее партнерство с бывшими советскими республиками — Грузией, Арменией, Азербайджаном, Украиной и Молдавией. Инструментом достижения цели стали меры, которые вызывали вопросы у России: сначала это было форсирование индивидуального диалога с каждой из стран в рамках программы

Восточное партнерство, затем отрицание легитимности институтов ТС, деформированная оценка сущности ТС с использованием терминов эпохи монополистического капитализма и империализма.

В свою очередь Россия задалась целью привлечь названные страны в Таможенный союз, всячески способствуя созданию системы регулирования на традиционно подконтрольных ей рынках, де-факто являющейся инструментом коллективного протекционизма. Эта система была позиционирована Россией как инструмент продвижения внутренних реформ и ответ на диктуемые Западом требования торговли. Следствием же сложившейся ситуации стала остановка переговоров по Новому базовому соглашению, непризнание Брюсселем институтов евразийской интеграции и ее развитие в ущерб отношениям РФ — ЕС.

В чем Евросоюз видел суть проблемы?

Его аргументация была далеко не бесспорной. В ЕС явно не поспедали с оценкой событий на пространстве ЕАЭС. Эксперты Евросоюза были зациклены на том, что они считали непреодолимыми недостатками евразийской интеграции — ее асимметрии и малом объеме внутрирегиональной торговли. Они как бы забывали, что сам ЕС стартовал с низкого уровня регионализации торговли, а сегодня развивается в условиях существенных социально-экономических диспропорций (доля стран Центральной и Восточной Европы в совокупном ВВП ЕС ниже 10%). В ЕС предпочитали игнорировать и такой весьма важный факт, что основным идеологом сплочения стран бывшего СССР выступал президент Казахстана Н. Назарбаев, что делало беспочвенными спекулятивные обвинения России в новом империализме.

В Евросоюзе критиковали ЕАЭС за отсутствие отправной идеи (таковой в ЕС считается устойчивое примирение столетиями воевавших друг с другом европейских народов). Между тем такая идея у ЕАЭС есть. И она не менее мощна, чем у ЕС. Это идея общего исторического прошлого, общей генетики и переплетения судеб народов, населявших СССР, и, главное, сохранения достижений в освоении и развитии обширных пространств Евразии.

Официальный Брюссель использовал в своей риторике миф о неминуемом снижении интенсивности евразийского интеграционного процесса, который, в отличие от ЕС, якобы насаждается сверху. Но стоило ли жестко критиковать ЕАЭС за главенствующую роль межправительственных и подчиненную, исполнительную роль наднациональных институтов, раз в самом ЕС ключевые решения принимаются именно на межправительственном уровне?

ЕС игнорировал интеграционные связи в регионе, в том числе инвестиции российских компаний в энергетику, металлургию, тяжелое,



транспортное и сельскохозяйственное машиностроение, пищевую промышленность и услуги связи своих соседей. Тем самым, кстати, удалось поддержать на плаву экономику постсоветского пространства. В противовес этому ЕС, выстраивая отношения с каждой страной СНГ по отдельности (так же были построены его отношения со странами СЭВ), рвал Содружество на части. Был ли в этом недобрый умысел? Вероятно, нет. ЕС был просто заинтересован в том, чтобы прорваться на те рынки, которые открыли такую возможность, а пакетные договоренности тормозили бы этот процесс.

Озабоченность экспертов ЕС вызвал возникший эффект отвлечения государств ТС от торговли с внешним миром в пользу торговли друг с другом<sup>10</sup>. Европарламент тоже констатировал рост барьеров в торговле после создания ТС и обусловленную этим угрозу неисполнения обязательств, взятых Россией в ходе вступления в ВТО<sup>11</sup>. Правда состояла лишь в том, что в торговле со странами, образовавшими ТС, появились зеркальные барьеры. Очевидно и то, что ТС на первых порах намерен был оградить себя от экспансии ширпотреба из Китая, а не от элитарных товаров и новаторских технологий из ЕС. И не ЕАЭС был виновен в снижении привлекательности европейских товаров на рынках ЕАЭС, а снижение покупательной способности в его странах, произошедшее вслед за падением мировых цен на нефть, падением рубля и тенге по отношению к доллару и евро.

Картина ухудшилась с установлением взаимных санкций (ЕС и России) вслед за европеизацией Украины. Потребители в России теперь вынуждены считаться с политикой, ограничивающей пространство выбора и доступ к качественным и дешевым товарам. Гражданам стран ЕАЭС, как и прежде, необходимо платить за въезд в страны Евросоюза, отдавая себя на суд европейской визовой бюрократии, критерии работы которой и определяемые ею сроки действия визы туманны, тратить время на оформление соответствующих документов, в то время как граждане Украины в 2017 г. получили право безвизового въезда на территорию Евросоюза. Слабость попыток, граничащая с нежеланием, Москвы и Брюсселя возобновить отношения, обернувшаяся ограничением прав российских потребителей и снижением предпринимательской и инвестиционной активности для обеих сторон, не вызывает общественного осуждения лишь до поры до времени.

<sup>10</sup> *Blockmans S., Kostanyan H., Vorobiov I.* Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity // CEPS special report. December 2012. № 75. P. 22–28.

<sup>11</sup> European Parliament resolution on EU — Russia trade relations following Russia's accession to the WTO. 26.10.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012IP0409> (Дата обращения: 11.08.2017).

Пока Евросоюз предпочитает не упоминать о выгодах, которые приобрели европейские ТНК от евразийской интеграции. Основав производства на интеграционном пространстве (главным образом в России), они получили доступ к широкому рынку без необходимости преодоления барьеров на его внешних границах.

Поэтому стоит только удивляться тому «шуму», который наделал утилизационный сбор с поставляемых в Россию и другие страны ТС автомобилей, действующий с сентября 2012 г.<sup>12</sup> Утилизационный сбор был направлен не на спасение отечественных марок, а на создание благоприятной среды для деятельности ТНК. Однако Еврокомиссия дала ему лишь одностороннюю характеристику, не оценив льготу для европейских компаний, а также экологическую мотивацию сбора, и стала инициатором иска в адрес России. В результате сбор стал един для всех, тем более что он успел создать достаточный импульс для импортозамещения.

В качестве варианта построения отношений с ТС Брюссель предлагал вступление всех его членов в ВТО. Но ЕС явно лукавил; ведь нормативно-правовая база ТС прошла проверку членами ВТО (данное обстоятельство подтверждено в соответствующей статье Доклада России о вступлении в ВТО).

В июле 2015 г. Казахстан был принят в ВТО; осенью ЕС объявил о послаблении санкций в отношении президента Белоруссии А. Лукашенко; на уровне экспертов многократно выдвигалась тема интеграции интеграций (кстати, автором емкого термина следует считать Лукашенко; см. цитату: «Мы предлагаем интеграцию интеграций»<sup>13</sup>). В ЕС тему поддержали Фонд им. Ф. Эберта, Фонд им. Р. Люксембург, Фонд им. К. Аденауэра. И в России диалог с ЕС не трактовали как напрасный, осознавая его мобилизирующий потенциал.

Так что же объясняет разобщение на обширном пространстве со схожими инструментами регулирования? Почему обсуждения не приводят к конструктивным результатам, а цель интеграции интеграций при подходе к ней отдалается, подобно горизонту?<sup>14</sup> Парадокса тут нет. Объяснение содержится в особенностях исторического и экономического развития на западе и востоке Евразии, консервирующих ценностный и идеологический

<sup>12</sup> Автомобильный рынок России и СНГ. Обзор отрасли. Ernst & Young. Март 2013. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-survey-2013-RUS/\\$FILE/Automotive-survey-2013-RUS.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-survey-2013-RUS/$FILE/Automotive-survey-2013-RUS.pdf) (Дата обращения: 11.08.2017).

<sup>13</sup> См.: Лукашенко А. Г. О судьбах нашей интеграции // Известия. 17.10.2011.

<sup>14</sup> См., например: ЕАЭС — ЕС: интеграция интеграций на горизонте // Современная Европа. 2015. № 4. С. 147–149.

разрыв. Очевидно, что на нынешнем этапе сотрудничество возможно в вопросах, не меняющих сложившуюся модель развития. Логично его продвигать там, где нормативная сила ЕС невелика<sup>15</sup> и функционеры не скованы обязательствами, диктуемыми европейским правом.

Оценивая экономическую модель ЕАЭС, мы отметили множество сходств с моделью ЕС. Тем не менее отождествлять их неверно. Модель ЕАЭС следовало бы назвать гибридной, поскольку в ее основе помимо растущего потенциала интеграционных институтов (по образцу ЕС) присутствует неконтролируемая свобода экономических акторов с целью умножения торговых потоков (от азиатской модели) и сохранена сила государственной власти (из недавнего прошлого). Существенно то, что государственная опора в модели ЕАЭС является главной. Государство выступает основным инвестором экономики, защитником интересов крупного бизнеса и привилегированного положения естественных монополий и государственных компаний. Подобные формы господдержки, нарушающие нормальное течение конкуренции, в модели ЕС сведены до минимума. Именно к ним в случае начала диалога будет обращена критика со стороны ЕС.

На примере энергодиалога видно, как опасения ЕС относительно всесильия российской энергетической монополии, подконтрольной государству, мешали взаимодействию с РФ. Эти опасения были оправданы уроками собственного периода государственно-монополистического капитализма в Европе, завершившегося двумя мировыми войнами. Они не порождали у европейских руководителей готовности «поверить» в «Газпром». Евросоюзу трудно было принять то, что ставший стержнем российской экономики «Газпром» в случае распространения своего влияния на рынок ЕС навсегда ограничится единственной целью получения прибыли. Заверения в надежности поставок по разумной цене, подкрепленные долгосрочными контрактами, не стали для ЕС убедительными и достаточными аргументами.

Политика, коротко называемая импортозамещением, подвергается критике. Согласно официальной позиции эта политика направлена на рационализацию международного разделения труда, увеличение доли внутреннего сырья в продаваемых на территории ЕАЭС товарах, перенесение производственных процессов ближе к потребителю с целью уменьшения транспортных расходов, сохранение в торговле с внешним миром только того, что в ЕАЭС не в состоянии производить самостоятельно. Объективно такой рационализации должны содействовать власти, опирающиеся на достижения

---

<sup>15</sup> *Кавешников Н. Ю.* Методы управления в Европейском союзе // *Мировая экономика и международные отношения.* 2015. № 8. С. 49–60.

науки о природопользовании и территориальной организации хозяйства. Однако в идеологии, занявшей господствующие позиции в ЕС, рационализация происходит эволюционно в процессе конкуренции на открытых рынках при ограниченном участии государств или наднациональных органов, а не с помощью таких сомнительных методов, как непрозрачные госзаказы, неудобные для внешних компаний, или же эмбарго на поставки продовольствия.

ЕАЭС, представляющий собой союз стран догоняющего типа развития, в оправдание роли государства как актора и регулятора использует риторику политических течений, ратующих за социальную справедливость, трактующих нынешние нормы рыночной конкуренции как лукавые, прописанные под развитые страны. И действительно, частные компании стран ЕАЭС, как правило не обладающие сильными финансовыми мускулами, без государственных ресурсов рискуют остаться аутсайдерами в мировом разделении труда; тем более рискованно возлагать на них всю ответственность за общественное благополучие<sup>16</sup>. Однако власти не убедительны в своих усилиях контролировать все сферы хозяйственной и общественной жизни: структуры контроля созданы, стратегии развития написаны, но исполнение норм и стратегий отсутствует, государство так и не стало гарантом защиты гражданских прав. Наличие мощной государственной опоры вынуждает ЕС к оценке модели ЕАЭС через призму глобальных угроз или угроз гражданскому обществу.

С целью укрепления своей модели, власти ЕАЭС обратили внимание на Китай. 8 мая 2015 г. было принято совместное заявление о старте переговоров по сопряжению проекта ЕАЭС и Экономического пояса Великого шелкового пути. В дальнейшем Россию и Китай будут интересовать в этом сопряжении именно проекты с высоким государственным участием: энергетические и транспортные, нацеленные на повышение эффективности российской инфраструктуры, наполнение ее грузами и развитие транзитного потенциала.

Но у ЕАЭС нет готовности к развитию миграционных коридоров с Востоком. А диалог с ЕС по вопросам перемещения людей, товаров и капиталов ему необходим. Этот диалог, безусловно, полезен потребителям в ЕАЭС, которым важен доступ к качественным товарам и услугам.

ЕАЭС постепенно создает свое конкурентное право. Причем движется в соответствии с методом отца-основателя европейской интеграции Ж. Монне — во-первых, поэтапно, от провозглашения руководящих принципов к постановке конкретных задач, во-вторых, туда, куда позволяют

---

<sup>16</sup> *Примаков Е. М.* Образы России и мира вне идеологии. Лики силы. Интеллектуальная элита России и мира о главном вопросе мировой политики / Отв. ред. С. А. Караганов, Т. В. Бордачев. М.: Международные отношения, 2013. С. 203–210.

национальные органы и их общие интересы. Полномочия по контролю за соблюдением правил конкуренции на трансграничных рынках стран-участниц официально получены Евразийской комиссией еще в бытность ЕврАзЭС в 2013 г. Тогда же был сформирован состав Суда по рассмотрению дел о нарушении правил конкуренции; гармонизации национальных законодательств в области конкурентной политики служил модельный закон «О конкуренции»<sup>17</sup>, включивший в себя лучшие практики применения антимонопольного законодательства стран мира.

Приверженность добросовестной конкуренции отражена в преамбуле Договора о ЕАЭС, а основные положения прописаны в Разделе XVIII «Общие принципы и правила конкуренции» в Приложении № 19. Нормы, регулирующие конкуренцию в отдельных отраслях, содержатся также в разделах «Техническое регулирование», «Налоги и налогообложение», «Промышленность», «Агропромышленный комплекс», «Внешнеторговая политика», «Регулирование финансовых рынков», «Естественные монополии», «Энергетика», «Транспорт», «Государственные закупки». Ключом к успеху станет выработка ориентиров и конкретных норм для двух секторов экономики. Первый — потенциально конкурентный сектор частных предприятий, где разработаны меры борьбы с картелями и злоупотреблениями доминирующим положением. Одобрение этих мер со стороны бизнеса обусловлено его заинтересованностью в проникновении на рынки соседей (хотя отсутствуют специальные положения о контроле слияний и поглощений компаний; рассмотрение этих вопросов оставлено на национальном уровне). Второй — неконкурентный государственный сектор, где дан старт регулированию естественных монополий и господдержки. А именно: утверждены подробные перечни сфер деятельности естественных монополий (в отличие от практики ЕС они приведены прямо в Договоре о ЕАЭС в приложениях к Протоколу № 20); зафиксированы даты создания общего рынка электроэнергии, общего рынка газа и нефти (соответственно, 2019 и 2025 гг.); в рамках соответствующих Концепций определены мероприятия, включающие гармонизацию норм и стандартов государств-членов, создание механизмов взаимодействия между участниками в рамках общих рынков, структурные преобразования с целью повышения доступности услуг, снижения их стоимости и роста потребления. Среди ожидаемых результатов — отмена платы за внутрисоюзный роуминг к 2020 г. (в Евросоюзе отмена платы за роуминг произошла в 2017 г.).

---

<sup>17</sup> Модельный закон Единого экономического пространства «О конкуренции». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tsouz.ru/db/bpol/Documents/mz%20ver.2.pdf> (Дата обращения 11.08.2017).

Договором предусмотрена возможность назначения компенсационных мер по доказанному факту ущерба от предоставленных другим государством-членом специфических субсидий своей промышленности (с 2017 г. Евразийская комиссия уполномочена проводить соответствующие расследования). Нормы регулирования государственной поддержки сельского хозяйства также соответствуют принятым в ВТО.

Вместе с тем на государственном уровне нет заинтересованности в передаче полномочий по контролю господдержки на наднациональный уровень. Условия конкуренции на рынках авиаперевозок, сельскохозяйственной продукции остаются деформированными из-за разницы и непрозрачности субсидирования. Этот факт не может не вызывать вопросы у налогоплательщиков.

Исходя из опыта развития конкурентной политики Евросоюза, очевидно, что формирование экономической модели, возникновение новых наднациональных компетенций и ценностных ориентиров не зависит целиком от лояльности или воли национальных властей. Евросоюз в большей мере создан функционерами Европейской Комиссии и Суда ЕС, чья карьера зависела от расширения их полномочий. Сегодня практически нет случаев несоблюдения предписаний наднациональных институтов. Европейская власть доказала свою независимость от национальных правительств не столько положениями договора, сколько делами, выигранными на основе соревновательности. Для Евразийской комиссии и Суда ЕАЭС не исключена перспектива оказаться невостребованными в условиях изменяющихся политических целей государств-членов. Чтобы этого не произошло, наднациональным институтам ЕАЭС необходимо копить потенциал устойчивости, а именно: вести работу по практической реализации провозглашенных свобод и принципов торговли на пространстве евразийской интеграции.

Названные реалии и выявленная доля сопоставимости делают интеграцию ЕС — ЕАЭС ограниченно возможной, но вместе с тем желаемой перспективой.

\* \* \*

Представленное исследование модели ЕАЭС позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Евразийская интеграция строится по канонам жанра, заложенным ЕС. В подходах ЕАЭС выражена либеральная основа, а инструменты защиты рынка нацелены на безопасное использование факторов и результатов экономической деятельности. Единый внешний тариф, четыре свободы внутреннего рынка и принципы его организации — запрет дискриминации, гармонизация, взаимное признание норм, а также марка соответствия,

общие отраслевые политики и неофункционалистская логика управления — эти элементы регулирования присутствуют в обеих моделях.

2. России следует рассматривать взаимодействие с ЕС позитивно, поскольку результатом стали освоение метода регулирования традиционно подконтрольного рынка, качественный рост и укрепление глобальных позиций страны. Подобно ЕС, трактующему единство внутренних рынков как лучший свой актив<sup>18</sup>, страны ЕАЭС обрели аналогичный ресурс развития.

3. Следует учитывать косвенное содействие Европейского союза евразийской интеграции посредством экспансии подходов к регулированию рыночных отношений и выдвигаемой критики. Часть замечаний носит временный и политизированный характер. Евразийский экономический союз не является кривым зеркалом европейской интеграции. В ЕАЭС заложены самостоятельная идея, инструменты и движущие силы.

4. Возможность для взаимодействия ЕС и ЕАЭС вытекает из сближения систем регулирования. Вместе с тем высокая степень государственного участия в экономике ЕАЭС (отличающая евразийскую модель от европейской), ставшая раздражителем в отношениях, вероятно, и далее будет ограничивать интеграцию интеграций.

5. Выстраивание пространства конкуренции не завершено. Отсюда вытекает необходимость проведения соответствующего исследования. Целеобразность создания в ЕАЭС подобной ЕС единой политики в отношении экономической деятельности государств и оценка перспектив интеграции в этой области составляет предмет дальнейшего изучения.

## **Глава 21. ЕС и ЕАЭС: принципы, границы и перспективы взаимодействия миграционных систем**

Возникновение и развитие Евразийского экономического союза, постепенное вступление в него новых стран вызывают необходимость исследования социальных аспектов его функционирования, в частности, формирования рынка труда в рамках ЕАЭС и внешних миграционных потоков. Не менее важным представляется и проблема взаимовлияния двух сосуществующих

---

<sup>18</sup> *Juncker J.-C.* A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission // Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15.07.2014. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf) (Дата обращения: 11.08.2017).

на европейском континенте миграционных систем — европейской и евразийской.

Впервые анализ миграционного обмена между Европейской миграционной системой (центром которой являются страны Европейского союза) и Евразийской миграционной системой (охватывающей пространство бывшего СССР и имеющей центром притяжения мигрантов Россию) представила российская исследовательница И. В. Ивахнюк. Под «миграционной системой» она предложила понимать группу стран с «масштабными и устойчивыми миграционными связями», сложившимися в результате «действия исторических, культурных, экономических, демографических и политических факторов», которые приводят к «структурным трансформациям в странах въезда и выезда мигрантов, воспроизводящим направление миграционных потоков и придающим этим потокам устойчивость»<sup>19</sup>.

В этой связи имеют особое значение тенденции развития миграционной политики России как центра Евразийской миграционной системы, через который проходят миграционные потоки из Азии в Европу.

### **Россия на пути миграционных потоков в Европу**

Вместе с США, Германией и Саудовской Аравией Россия входит в число стран мира, наиболее привлекательных для мигрантов<sup>20</sup>. Через Казахстан, Россию и Белоруссию проходит один из крупных мировых миграционных коридоров, связывающих две миграционные системы. В 1990-е и первой половине 2000-х гг. он считался, наравне со Средиземноморским и Балканским путями, уязвимым с точки зрения угроз безопасности: наркотрафика и нелегальной миграции. Уже позже по инерции лидеры Европейского союза неоднократно выражали опасения, что с введением безвизового режима в страны ЕС «хлынут» многочисленные нелегальные мигранты из России и ее южных соседей — стран Центральной Азии. Однако в реальности вышло, что беда в Евросоюз нагрянула совсем не с восточной границы ЕС: потоки желающих получить убежище устремились в страны Евросоюза из Северной Африки и Ближнего Востока. Что же касается восточной границы ЕС протяженностью 6 тыс. км, то количество нелегальных пе-

---

<sup>19</sup> Ивахнюк И. В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: МАКС Пресс, 2008. См. также Ryazantsev S., Korneev O. Russia and Kazakhstan in Eurasian Migration System: Development Trends, Socio-Economic Consequences of Migration and Approaches to Regulation. CARIM-East Research Report 2013/44.

<sup>20</sup> United Nations. International Migration Report 2015. New York, 2016. P. 8.



ресечений границы на протяжении последнего десятилетия оставалось стабильным — примерно 1275–1500 ежегодно, что составляет 0,5 % всех нелегальных мигрантов, пытавшихся проникнуть в ЕС.

По данным Федеральной миграционной службы РФ, число граждан ЕС, получивших разрешение на работу в России, в 2014 г. составляло всего 0,9 %<sup>21</sup>, в последующие годы оно уменьшалось вместе с сокращением общего числа иностранцев из развитых стран Запада — с 2014 г. их стало меньше почти на 60 %<sup>22</sup>. В 2014 г. ряд факторов — влияние санкций, снижение цен на нефть на мировых рынках — привели к значительной девальвации российского рубля, что, в свою очередь, вызвало снижение объема легального регулярного потока пассажиров, пересекающих границу России и Эстонии, Латвии, Польши. Напротив, такой поток возрос в обратном направлении — граждане ЕС поспешили воспользоваться высоким курсом евро для совершения покупок в России и краткосрочных поездок в российские города. Однако уже к 2015 г., в силу изменившейся экономической конъюнктуры, легальный пассажиропоток из России в страны Шенгенской зоны, пересекающий воздушные, морские и сухопутные границы, вновь начал расти — за два года на 7,4 % (9 182 409 человек в 2015 г. и в 9 859 562 человек в 2016 г.)<sup>23</sup>.

В то же время падение курса рубля стало причиной увеличения оттока из России граждан центрально-азиатских республик в направлении Евросоюза: мигранты потеряли в зарплатах и денежных переводах на родину. Свою роль сыграло и изменение правил миграционной политики России с 1 января 2015 г.: отмена системы квот, требование разрешений на работу от граждан стран, не входящих в ЕАЭС, необходимость покупать медицинскую страховку, а также приобретать заграничные паспорта. Неудавшиеся трудовые мигранты пытались отправиться в страны ЕС, не подозревая, что правила трудоустройства там не менее жесткие. Не имея виз и разрешений на работу, они были остановлены на границе.

Наряду с отсутствием инфраструктуры для развития нелегального бизнеса контрабанды людей, положительную роль сыграло налаженное сотрудничество между пограничными службами по обе стороны границы. К 2014 г. почти прекратился поток граждан Чечни, пытавшихся проникнуть

<sup>21</sup> Федеральная миграционная служба РФ. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС за 2014 г. и плановый период 2015–2017 гг. М., 2015. С. 36.

<sup>22</sup> *Флоринская Ю., Мкртчян Н.* Миграция в России: старые тренды, новые проблемы // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2016. № 19 (37). Декабрь. С. 20.

<sup>23</sup> Frontex Risk Analysis for 2017. Annex. Table 12. P. 58.

через Белоруссию в Польшу без визы, но через два года опять вырос, хотя чеченцы получают отказ во въезде от польских пограничников. Попытки пересечь границу совершали и граждане, использовавшие Россию для транзита из Таджикистана, Афганистана и Вьетнама. При этом число задержанных на границе протяженностью 6 тыс. км все равно оставалось небольшим — всего 1275 человек<sup>24</sup>. Агентство Фронтекс в своих аналитических докладах признает, что на обозримую перспективу ситуация на границе ЕС с Россией не будет представлять угрозы.

В то же время уже в 2014 г. отмечены были попытки сирийцев проникнуть с российской территории в ЕС с фальшивыми документами, а в 2015 г. возник новый маршрут переправки мигрантов в ЕС, получивший название Арктический путь. Он пересекает границы России с Финляндией и Норвегией. Основной поток мигрантов направляется из российского г. Никель в Норвегию через пограничный пункт Стурскуг, здесь в 2015 г. было отмечено небывалое увеличение заявлений об убежище — более 5200. Ищущие убежище пересекают норвежскую границу главным образом на велосипедах, так как пеший переход не разрешается, а водители, перевозящие пассажиров без документов, подвергаются штрафам<sup>25</sup>.

До середины октября 2015 г. большинство ищущих убежище были сирийцами, но впоследствии к ним добавились и представители других национальностей, а уже в ноябре первенство по пересечению норвежской границы держали афганцы. В 2015 г. было зафиксировано более 2 тыс. случаев использования Арктического пути для проникновения в Шенгенскую зону. С декабря российские пограничники закрыли пропускные пункты для транзитных мигрантов без шенгенской визы. Поток сместился к российско-финской границе. После того как был введен запрет и на пересечение границы на велосипеде, мигранты стали покупать машины и сами сажались за руль.

В результате встреч и переговоров между главами государств Норвегии и Финляндии с Россией Арктический путь был перекрыт с российской стороны на двух пропускных пунктах — Салла и Лотта, расположенных на северном участке (в Лапландии) российско-финской границы. Россия, таким образом, внесла свой вклад в сотрудничество с Евросоюзом по сокращению миграционного потока. С апреля 2016 г. в течение полугода границу Финляндии могли пересекать лишь граждане России и Белоруссии. В результате агентство Фронтекс сообщило о значительном сокращении

<sup>24</sup> Frontex Risk Analysis for 2017. P. 29.

<sup>25</sup> Europol-INTERPOL Report on Migrant Smuggling Networks. May, 2016. P. 7–11.

к концу 2016 г. задержаний мигрантов, пытавшихся воспользоваться Арктическим путем<sup>26</sup>.

Относительно невысоко и количество ходатайств об убежище на границе ЕС и России: в 2016 г. было подано 23 тыс. заявлений, что составило 2% от общего объема (1 млн 204 тыс.), при этом до 80% просителей получают отказ<sup>27</sup>.

Таким образом, граница России со странами Евросоюза остается спокойной и пригодной для развития экономического сотрудничества, особенно в сравнении с южными рубежами ЕС. Этот фактор дает возможность говорить о шансах активизации легальных каналов миграционного обмена между Евросоюзом, Россией и ЕАЭС.

### **Свобода передвижения в ЕС: достижения и проблемы**

С каждым годом число граждан ЕС, участвующих во внутренней миграции, растет. По данным статистической службы ЕС, в 2007 г. — 10,2 млн граждан ЕС проживали на территории другого государства — члена Европейского союза, в 2011 г. — 12,6 млн, в 2016 г. — уже более 19,3 млн<sup>28</sup>. Хотя цифра эта вовсе не сопоставима с шумом, поднятым СМИ по поводу злоупотребления свободой передвижения, однако рост желающих перебраться в другое государство Евросоюза налицо. Отметим, что число граждан третьих стран, проживающих на территории ЕС, сопоставимо — 20,7 млн человек, что составляет 4% всего населения Евросоюза.

В процессы мобильности внутри ЕС вовлечено главным образом экономически активное и трудоспособное население, 70% — это лица в возрасте от 15 до 64 лет. Существует мнение о негативном эффекте трудовой миграции: конкуренция с гражданами на рынке труда, общее снижение уровня заработной платы. Однако серьезных подтверждений этой гипотезы нет, напротив, литература по анализу экономического эффекта внутриевропейской трудовой миграции свидетельствует о позитивном вкладе в экономику принимающей страны, в том числе после расширения ЕС в 2004 и 2007 гг.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Frontex Risk Analysis for 2017. P. 20.

<sup>27</sup> FRONTEX Agency. Eastern European Borders Quarterly. Quarter 1. January–March 2015. Warsaw, 2015. P. 9–10.

<sup>28</sup> Eurostat. Statistics Explained. Migration and migrant population statistics. March 2017. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) (Дата обращения: 24.04.2017).

<sup>29</sup> Intra-EU labour migration: Flows, effects and policy responses / European Trade Union Institute. Bruxelles, 2011. P. 23.

Как правило, граждане ЕС, прибывающие в другие страны — члены Евросоюза, занимают вакансии, требующие как высокой, так и средней квалификации: в строительстве, домашнем хозяйстве, торговле, а также восполняют недостаток высококвалифицированных специалистов.

Вместе с позитивным вкладом внутренней миграции в развитие экономики наблюдаются и такие факторы, как «утечка мозгов» (*brain drain*) и «утрата мозгов» (*brain waste*), поскольку именно молодые, активные и образованные граждане чаще всего покидают свою страну в поисках лучшего места работы и условий жизни, более высокого заработка, но в конечном итоге находят работу, которая требует меньшей квалификации и более низкого уровня образования, чем те, которыми они обладают.

Другой важной составляющей внутренней миграции в Европейском союзе является студенческая мобильность. В рамках программы «Эразмус плюс» за 2013–2014 академический год около 272 тыс. студентов и более 57 тыс. преподавательского состава высшего образования получили гранты для прохождения обучения и работы в другом государстве ЕС<sup>30</sup>. Самыми популярными направлениями студенческой и академической мобильности стали Испания, Германия, Франция, Италия.

Право на свободу передвижения по территории Европейского союза для граждан ЕС с целью трудоустройства закреплено в статье 45 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС). Свобода передвижения трудящихся гарантирует гражданам ЕС возможность работать в другом государстве — члене ЕС без специального разрешения на работу, проживать там в течение осуществления трудовой деятельности и по ее окончании. Граждане Евросоюза, трудящиеся в иной стране-члене (в том числе самозанятые), а также члены их семей наделяются социально-экономическими правами (доступ на рынок труда, условия труда, налоговые и социальные льготы), равными с гражданами принимающей страны. Это объясняется тем, что они в равной степени платят налоги и вносят свой вклад в систему общественного благосостояния. Каждое государство — член ЕС само определяет размер и условия социальных льгот и выплат для иностранных граждан. Политика в этой сфере не гармонизирована, тем не менее действует принцип координации. Главный смысл его — с одной стороны, гарантия для граждан ЕС, что их социально-экономические права будут соблюдены и на территории другой

---

<sup>30</sup> European Commission Erasmus — Facts, Figures & Trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2013–2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. P. 4. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/education/library/statistics/erasmus-plus-facts-figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/library/statistics/erasmus-plus-facts-figures_en.pdf) (Дата обращения: 07.08.2017).

страны Евросоюза. В то же время соответствующие социальные выплаты и поддержка будут доступны только в одной стране, а именно в стране пребывания, а не в двух странах одновременно. Принимающее государство не обязано предоставлять социальную помощь незанятым лицам в течение первых трех месяцев их пребывания, чтобы избежать такого явления, как «социальный туризм».

Со своей стороны, координация социальных систем государств-членов была реформирована накануне расширения 2004 г. в сторону наибольшего благоприятствования для тех, кто пользовался свободой передвижения. Было усилено противодействие дискриминации социальных прав граждан, что, однако, вызвало неоднозначную реакцию у государств-членов, которые оказались вынужденными принимать граждан из менее благополучных стран Евросоюза.

Расширение 2004 г. принесло разные возможности для жителей «новых стран» ЕС. Граждане Кипра и Мальты сразу же получили неограниченное право свободы передвижения. В то же время в течение первых нескольких лет после вступления в ЕС для граждан стран ЦВЕ действовал режим семилетнего переходного периода, согласно которому для них было введено ограничение на право работать в любой стране — члене ЕС. С 1 мая 2011 г. эти ограничения доступа на рынки труда старых стран — членов ЕС были отменены. Гражданам же Румынии и Болгарии, вступивших в ЕС позже, в 2007 г., пришлось ждать до 1 января 2014 г., когда были сняты последние барьеры на пути к возможности трудиться и претендовать на социальное обеспечение в странах ЕС. Ограничения на доступ к рынкам труда некоторых государств-членов (Австрия, Мальта, Нидерланды, Словения, Великобритания) действуют и в отношении граждан Хорватии, вступившей в ЕС 1 июля 2013 г.

Далеко не все государства — члены ЕС разделили энтузиазм относительно последствий расширения для свободы передвижения граждан ЕС. Так, опасаясь наплыва граждан Румынии и Болгарии после 1 января 2014 г., в связи со снятием ограничений на их доступ на рынки труда стран ЕС, ряд государств-членов — Германия, Нидерланды, Швеция — предложили провести ревизию действующего законодательства ЕС в сторону ограничения социальных прав приезжих из «новых стран». Сторонники ревизии принципа свободы передвижения получили также поддержку со стороны Швейцарии, связанной экономически и юридически с единым внутренним рынком ЕС. В феврале 2014 г. швейцарцы на референдуме высказались за ограничение иммиграции, а также и свободы передвижения граждан ЕС в нарушение существующего с Евросоюзом договора 2002 г. Правительство Швейцарии объявило, что в стране будет разработано соответствующее

законодательство. В свою очередь Еврокомиссия предупредила Швейцарию о зеркальном ответе на потенциальные ограничения для граждан ЕС: 430 тыс. швейцарцев, проживающих и работающих в ЕС, могут лишиться этого права<sup>31</sup>. В конце 2016 г. парламент Швейцарии проголосовал против введения системы квот для доступа граждан ЕС на рынок труда. Это позволило найти компромиссное решение проблемы — был принят закон, утвердивший принцип «внутренней преференции» для граждан Швейцарии при трудоустройстве в секторах, где уровень безработицы выше среднего, что позволяет сохранить двусторонние договоренности о свободе передвижения в рамках Единого внутреннего рынка ЕС и в то же время не игнорировать волю граждан Швейцарии.

Накануне референдума о выходе Великобритании из Евросоюза бывший тогда премьер-министром страны Д. Кэмерон назвал ужесточение доступа граждан ЕС на рынок труда Великобритании приоритетной темой переговоров с Комиссией и государствами-членами о дальнейших отношениях с Евросоюзом. Переговоры завершились в ходе саммита ЕС 18–19 февраля 2016 г., где требования Великобритании были учтены, хотя и несколько смягчены. Так, саммит обратился к Комиссии с предложением внести поправки в Регламент 492/2011 о свободе передвижения граждан в Евросоюзе, учредив специальный «защитный механизм», который может быть использован для ограничения чрезвычайного притока мобильных граждан на рынок труда государства-члена. Также главы государств и правительств ожидали от Комиссии поправок к Регламенту № 883/2004 о координации систем социального обеспечения государств-членов, которые позволили бы национальным правительствам индексировать пособия на детей мобильных граждан ЕС, которых они оставили на родине, в том же размере и с учетом уровня жизни в стране проживания данных граждан<sup>32</sup>.

В декабре 2016 г. Комиссия представила ожидаемый пакет нового законодательства по мобильности граждан ЕС. В соответствии с предложениями Комиссии, гражданин ЕС может «экспортировать» пособие по безработице в страну, куда он приехал в поисках работы до полугода. При этом учтены были и требования ряда государств-членов, принимающих большое число мобильных граждан ЕС: приезжий получает право на социальные пособия, в том числе по безработице, лишь после трехмесячного пребывания в стране, где он устроился на работу. Если этот срок не выдержан, то за пособия по безработице отвечает страна его предыдущей трудовой деятельности,

<sup>31</sup> Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. 11019. 15.02.2014.

<sup>32</sup> European Council meeting . 18–19.02.2016. Conclusions. Annex 5. P. 33.

даже если размер этого пособия там значительно ниже. В то же время Комиссия не стала внимать требованиям государств-членов об индексации пособий для детей мобильных граждан — правила выплаты пособий не изменены: страна, где трудятся родители, несет ответственность за выплату пособий, независимо от того, где ребенок проживает<sup>33</sup>.

Решение Великобритании о выходе из Евросоюза не снимает с повестки дня вопрос реформы свободы передвижения. Процедура выхода предполагает предварительное соглашение между государствами-членами о статусе граждан ЕС в Великобритании, равно как и о статусе британцев в странах ЕС. «Брекзит» повлечет серьезные последствия в сфере социального обеспечения. Соответствующее законодательство ЕС основано на четком постулате: граждане ЕС не должны страдать от уменьшения пособий в результате свободы передвижения. Однако по правилам социального обеспечения Великобритании иностранцы исключены практически из всех выплат на продолжительный срок, возможности «экспорта» социальных пособий также не предусмотрены, равно как и накопление взносов, выплаченных в других странах, для расчета социальных пособий. Таким образом, «жесткий брексит» может привести к значительному ухудшению социальных прав как граждан ЕС, так и самих британцев<sup>34</sup>.

До сих пор не вполне ясно, удастся ли Евросоюзу защитить свободу передвижения — один из базовых принципов Единого внутреннего рынка — от посягательств государств-членов. Ограничение свободы передвижения повлечет обесценивание гражданства ЕС и самого принципа европейской интеграции. Вопрос этот представляется серьезным, он займет свое место в политической повестке дня Европейского союза на ближайшие годы.

## **Миграционная политика России: современные тенденции развития**

Как и в странах Европейского союза, в России иммиграция оказывает значительное влияние на социально-экономическое и демографическое развитие. В условиях крайне низкого естественного прироста населения (в 2015 г. этот показатель составил 32 тыс. человек), в России иммиграция обеспечивает более 90 % от общего прироста численности населения.

---

<sup>33</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC). № 883/2004; On the coordination of social security systems. Strasbourg, 13.12.2016 COM(2016) 815 final.

<sup>34</sup> *Guild E. BREXIT and its Consequences for UK and EU Citizenship or Monstrous Citizenship. Nijhoff Law Specials, 2017. P. 33.*

По прогнозам, эта тенденция будет сохраняться как минимум ближайшие 15 лет<sup>35</sup>.

Достаточно долгое время в России не предпринималось попыток выработки стратегии регулирования внешней миграции. Вопросы управления миграционными потоками никогда не выделялись в отдельную сферу государственной политики, это, в частности, объясняет упразднение Федеральной миграционной службы как отдельного ведомства в апреле 2016 г. и включение ее в состав МВД России как главного управления по вопросам миграции. Попытка выработки стратегии в области привлечения иммигрантов была предпринята лишь в 2012 г. с принятием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Основная заявленная цель миграционной политики России — это максимизация экономической выгоды легальной иммиграции. Наряду с существующим уровнем безработицы (в марте 2017 г. — 5,4%<sup>36</sup>) на российском рынке труда существует дефицит рабочей силы в определенных секторах. Ставка делается, в одной стороны, на легализацию статуса трудящихся мигрантов из безвизовых стран. В 2010 г. в России была введена система патентов, представляющая собой более простой, по сравнению с получением разрешения на работу по квотам, способ оформления занятости иностранных граждан у физических, а позже (с 2015 г.) и у юридических лиц. С другой — на привлечение высококвалифицированных специалистов (ВКС). Практически одновременное изменение законодательства в отношении въезда и проживания ВКС в Евросоюзе (Директива о «голубой карте» 2009 г.) и в России свидетельствует о стремлении государств стать центрами притяжения лучших иностранных кадров и вступить в международную конкуренцию за «умы».

Динамика привлечения иностранных работников высокой квалификации в России была положительна вплоть до 2015 г. В 2012 г. в России было выдано более 55 тыс. разрешений на работу ВКС и квалифицированным иностранным специалистам, а годом позже уже в 3 раза больше. В 2015 г. разрешение на работу получили более 40 тыс. ВКС, а в 2016 г. этот показатель резко сократился до 27 тыс.<sup>37</sup> При этом лишь около 18% из этого числа

<sup>35</sup> Демографический прогноз до 2035 года / Росстат. 2017. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (Дата обращения: 08.08.2017).

<sup>36</sup> Занятость и безработица в Российской Федерации в марте 2017 года // Росстат. 2017. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/80.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/80.htm) (Дата обращения: 08.08.2017).

<sup>37</sup> МВД РФ, Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://>



составляют граждане из визовых стран. Таким образом, трудно сказать, что привлекательность России выросла по сравнению с другими регионами мира. В соперничестве за «умы», наряду с США, Австралией, Канадой и странами ЕС, Россия остается лишь региональным, но не мировым центром притяжения высококлассных и квалифицированных специалистов<sup>38</sup>. Наиболее привлекательным направлением миграции высококвалифицированных кадров, в том числе из ЕС и России, остаются Соединенные Штаты<sup>39</sup>.

Студенческая иммиграция занимает в России третье по значимости место после трудовой иммиграции и переселения соотечественников в общем миграционном потоке. Согласно данным ЮНЕСКО, по численности обучающихся иностранных граждан Россия занимает 6 место в мире после США, Великобритании, Австралии, Франции, Германии<sup>40</sup>. На начало 2015–2016 учебного года в России получали образование более 230 тыс. иностранных студентов (5% от общего числа студентов в РФ). Основное число составили граждане стран СНГ (Казахстан, Белоруссия, Туркменистан, Азербайджан, Узбекистан), среди иных третьих стран лидирует Китай<sup>41</sup>.

При этом в России слабо используется потенциал образовательной иммиграции. Привлекательность страны для иностранных студентов определяется не только высоким уровнем образования, но и простыми процедурами и правилами въезда и пребывания. В этой связи в целях создания более благоприятных условий для привлечения иностранных учащихся в миграционное законодательство России были внесены изменения, которые в том числе позволили иностранным студентам, обучающимся в российских вузах на очном отделении, работать на протяжении всего периода обучения. Учебная иммиграция служит источником квалифицированных и интегрированных в стране иностранных специалистов. Использованию этого потенциала могло бы послужить принятие отдельных норм, регулирующих учебную миграцию и представляющих право на дальнейшее трудоустройство иностранным студентам после окончания обучения.

---

xn--blaw.xn--plai/Deljatnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/ (Дата обращения: 08.08.2017).

<sup>38</sup> Биссон Л. Иммиграционная политика России: новые вызовы и инструменты. Париж: ИФРИ, Центр Россия / ННГ, 2015. С. 22.

<sup>39</sup> Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016. OECD. 2016. P. 86.

<sup>40</sup> UNESCO, Global Flow of Tertiary-Level Students. 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://glossary.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx> (Дата обращения: 08.08.2017).

<sup>41</sup> Академическая мобильность иностранных студентов в России // Факты образования. Институт образования НИУ ВШЭ. 2016. Вып. 7. С. 3.

## Миграционная система ЕАЭС

В рамках ЕАЭС, начавшего свое функционирование с 1 января 2015 г., осуществляются принципы Единого экономического пространства, образованного еще в 2012 г. Россией, Беларуссией и Казахстаном. Принцип свободы передвижения рабочей силы между этими тремя странами реализуется с 1 января 2012 г., когда наряду с другими базовыми соглашениями о функционировании ЕЭП было принято Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей<sup>42</sup>. Данное соглашение предусматривало снятие ограничений по допуску граждан стран-участников на рынок труда, отмену квотирования, отмену обязательных разрешений на работу трудовым мигрантам и более либеральный порядок миграционного учета.

Открытие границы для трудовых иммигрантов из Беларуси и Казахстана не повлияло существенным образом на миграционную ситуацию в России. Это связано с тем, что Беларусь и Казахстан наряду с Россией являются скорее государствами-реципиентами трудовых иммигрантов из третьих стран с более низкими уровнями экономического развития, показателями ВВП на душу населения и уровнем средней заработной платы, что служит выталкивающими факторами. Присоединение же Кыргызстана к ЕЭП и ЕАЭС сказалось на росте численности граждан стран — членов ЕАЭС в России в 2016 г.<sup>43</sup>

Возможное дальнейшее включение в Евразийский союз других стран СНГ (кандидатом на вступление в ЕАЭС является Таджикистан) может кардинальным образом изменить принципы регулирования миграционных процессов в регионе. На граждан четырех стран СНГ (Узбекистан, Таджикистан, Украина, Кыргызстан) приходится наибольшее число выданных разрешений на работу и патентов в России. По данным ФМС России, в 2016 г. в России находились 1 млн 779 тыс. мигрантов из Узбекистана, 2 млн 581 тыс. — из Украины, 999 тыс. — из Таджикистана, 531 тыс. — из Азербайджана, 490 тыс. — из Молдавии, 523 тыс. — из Армении, 741 тыс. — из Беларуси, 613 тыс. — из Казахстана, 583 тыс. — из Кыргызстана.

За 2016 г. прирост населения за счет миграции внутри ЕАЭС произошел только в России и Беларуси, при этом Россия выступает в качестве

<sup>42</sup> Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.fas.gov.ru/international-partnership/common-economic-space/documents/documents\\_30775.html](http://www.fas.gov.ru/international-partnership/common-economic-space/documents/documents_30775.html) (Дата обращения: 08.08.2017).

<sup>43</sup> *Флоринская Ю., Мкртчян Н.* Миграция в России: старые тренды, новые проблемы // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2016. № 19. С. 19.

Таблица 21.1

**Международная миграция населения в ЕАЭС в январе — декабре 2016 г., чел.**

	Армения*	Белоруссия	Казахстан*	Кыргызстан	Россия
Прибыло	1305	21 038	3053	3160	575 158
Выбыло	7048	13 098	5434	7125	313 210
Прирост (отток)	−5743	7940	−2381	3965	261 948

\* По данным за январь — март 2016 г.

*Источник:* Социально-демографические индикаторы. Статистика Евразийского экономического союза. Январь — декабрь 2016 года: Статистический бюллетень / Евразийская экономическая комиссия. М. 2017. С. 9.

основного центра притяжения для миграции внутри ЕАЭС. Из Армении, Кыргызстана и даже Казахстана, напротив, наблюдался значительный отток населения (см. табл. 21.1).

Тенденции трудовой миграции в регионе во многом объясняет дифференциация показателей безработицы и уровня заработной платы<sup>44</sup>. В 2016 г. минимальный уровень безработицы наблюдался в Казахстане (5%) и России (5,5%)<sup>45</sup>. В этих же двух странах самая высокая для ЕАЭС среднемесячная номинальная заработная плата — 416 и 549 долл. соответственно. Самый высокий уровень безработицы в Армении — 18,3%. Минимальным уровнем зарплаты характеризовался рынок труда Кыргызстана — 207 долл.

Договор о Евразийском экономическом союзе, заменивший Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов, предписывает те же принципы, на которых основан Единый внутренний рынок Евросоюза. Посредством свободного движения капитала, товаров, услуг и рабочей силы предполагается не только ускорить экономический рост в регионе, но и увеличить поток легальных иммигрантов за счет либерализации правил въезда и трудоустройства в рамках свободы передвижения. В статьях Договора о ЕАЭС о трудовой миграции зафиксировано право граждан государств — членов ЕАЭС работать в любом государстве — члене ЕАЭС на одних и тех же условиях, что и граждане государства трудоустройства<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> *Рязанцев С.* Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса // Россия в глобальной политике, 31 августа 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.globalaffairs.ru/valday/Trudovaya-migratsiya-iz-Tcentralnoi-Azii-v-Rossiyu-v-kontekste-ekonomicheskogo-krizisa-18333> (Дата обращения: 24.04.2017).

<sup>45</sup> Евразийский экономический союз в цифрах: краткий статистический сборник; Евразийская экономическая комиссия. М., 2017. С. 17.

<sup>46</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе. Ст. 96–98.

Все государства-участники обязаны обеспечивать равные права на трудоустройство, оплату труда и другие социально-правовые гарантии гражданам других стран союза. Таким образом, страны-члены союза не применяют законодательные ограничения для защиты национального рынка труда. Договором о ЕАЭС установлено право трудящегося на занятие профессиональной деятельностью в соответствии с полученными специальностью и квалификацией. «Документы об образовании» — дипломы и свидетельства — подлежат взаимному признанию практически по всем профессиям (за исключением четырех видов деятельности: медицинской, юридической, педагогической и фармацевтической), что может увеличить конкуренцию рабочей силы на общем пространстве ЕАЭС.

Евразийская экономическая комиссия предпринимает шаги по регламентации въезда, выезда и пребывания граждан Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Так, в марте 2016 г. Консультативный комитет при Коллегии Евразийской экономической комиссии по миграционной политике рассмотрел вопрос о въезде граждан на территорию государств ЕАЭС по заграничным паспортам без заполнения миграционной карты, если срок их пребывания не превышает 30 суток. Комитет также обсудил и возможности упрощения контроля на внутренних границах стран ЕАЭС, в частности, приоритетное пересечение границ посредством разделения потоков граждан государств-членов и третьих стран с помощью информационных табло «Для граждан государств — членов ЕАЭС» на пунктах пропуска.

С одной стороны, мобильность рабочей силы должна положительно сказаться на развитии интеграционного процесса и экономическом росте. В мобильности, наряду с иностранными работниками, также заинтересованы и работодатели, стремящиеся сократить издержки на использование рабочей силы. Однако для России это может создать и целый ряд проблем. Специалисты указывают на то, что «иммиграционная политика России пронизана противоречиями между внешнеполитическими и внутривнутриполитическими соображениями»<sup>47</sup>. По внутривнутриполитическим соображениям Россия всегда придерживалась ограничительной политики в отношении мигрантов из стран СНГ, несмотря на наличие безвизового режима с ними. Для граждан СНГ вводились дополнительные законодательные барьеры (квоты, миграционный учет, обязательство сдавать медицинские анализы и комплексный экзамен на знание языка, истории и законодательства России и т. п.). Таким образом, устанавливались барьеры нелегальной иммиграции.

---

<sup>47</sup> Малахов В. С., Деминцева Е. Б., Элебаева А. Б., Мусабаева А. Д. Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции. Рабочая тетрадь. М.: РСМД, 2015. С. 27.

Потенциал миграционного притока в Россию как способ решения демографической проблемы также вызывает неоднозначную реакцию как в политической среде, так и в обществе. Однако внешнеполитические цели создания Единого внутреннего рынка в ЕАЭС диктуют отмену ограничений для передвижения граждан стран ЕАЭС, что затруднит для России возможности контролировать значительные потоки иммигрантов и может привести ко всем негативным последствиям, о которых предупреждают противники привлечения трудовых мигрантов из стран Центральной Азии.

Мнения исследователей и общественности по данному вопросу разделились. Так, авторы доклада по заказу Евразийского банка развития (ЕАБР) считают, что усиление легальных каналов трудовой миграции даст положительный эффект, так как будет способствовать уменьшению нелегального рынка труда и издержек на борьбу с нелегальными мигрантами, а также повысит отчисления в бюджет от налогов, уплачиваемых мигрантами, работающими легально. Кроме того, по мнению исследователей, свобода передвижения рабочей силы могла бы стать основой для «выравнивания межстрановой и межрегиональной дифференциации показателей социально-экономического развития» государств — членов ЕАЭС<sup>48</sup>. Данное утверждение представляется весьма спорным, если обратиться к опыту свободы передвижения в рамках Единого внутреннего рынка ЕС. Допуск граждан вновь вступивших стран на рынки труда «старых» членов ЕС не только не привел к выравниванию социально-экономических показателей, а, напротив, способствовал их снижению, вызвав массовый отъезд из новых стран трудоспособного населения. Исходя из опыта стран ЕС, нельзя не учитывать и возможность роста в российском обществе антииммигрантских настроений из-за увеличения притока граждан центрально-азиатских стран.

Свобода передвижения работников между странами — участницами интеграционного процесса неизбежно потребует и гармонизации пенсионных систем. Анализ национальных пенсионных систем пяти стран — участниц ЕАЭС и Таджикистана, проведенный Центром интеграционных исследований Евразийского банка развития, выявил существенные различия в таких показателях, как установленный возраст выхода на пенсию, размер и источник отчислений в пенсионные фонды. Несмотря на то что проект Договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения находится на рассмотрении, возможность координации

---

<sup>48</sup> Трудовая миграция и трудоемкие отрасли в Кыргызстане и Таджикистане: возможности для человеческого развития в Центральной Азии / Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития. СПб., 2015. С. 25–26.

или обеспечения мобильности пенсий на пространстве формируемого Евразийского экономического союза осложняется различными уровнями дохода, демографической нагрузкой и системами начисления пенсионных выплат в рассматриваемых странах.

Вопрос о гармонизации иммиграционной политики в ЕАЭС пока не стоит, но в долгосрочной перспективе, подобно странам — членам Европейского союза, государствам — участникам ЕАЭС предстоит выработка общих принципов въезда и пребывания иностранцев, главным образом трудящихся иммигрантов из третьих стран.

\* \* \*

Развитие евразийской интеграции и реализация принципа свободы передвижения рабочей силы в ЕАЭС будет определять дальнейшее развитие иммиграционной политики России и всей Евразийской миграционной системы. Странам ЕС и ЕАЭС предстоит решать схожие демографические и социально-экономические проблемы, возникающие по мере удаления барьеров на пути свободы передвижения граждан. Эти проблемы обостряются в период экономических кризисов, сопровождающихся ухудшением условий занятости, ростом безработицы и антииммигрантских настроений. Опыт и уроки свободы передвижения, как достижения, так и возникающие проблемы в рамках Единого внутреннего рынка ЕС учитываются при выстраивании евразийской интеграционной модели. России предстоит развивать свою миграционную политику как центра ЕАЭС, вычисляя потенциальные негативные последствия массовой миграции, с опорой как на собственный, так и на международный опыт региональной интеграции.

Миграционный обмен между Евросоюзом и ЕАЭС в настоящее время практически не просматривается. В последние годы основное внимание в сотрудничестве России и ЕС уделялось противодействию незаконной миграции транзитом через Россию на запад. Стороны добились несомненного успеха в данном направлении, во многом благодаря сотрудничеству пограничных служб. Однако стоит иметь в виду, что стремление Евросоюза блокировать средиземноморский и западно-балканский пути миграционного притока может развернуть его в другом направлении, в том числе и через Россию. Это обстоятельство требует усиления взаимодействия России, Евросоюза и ЕАЭС.

Приходится констатировать слабое развитие каналов легальной миграции и практически полное отсутствие внимания к возможностям миграционного обмена в данной сфере. Конечно, в условиях замораживания диалогов, режима санкций, падения курса рубля снижение легальной миграции неизбежно. Тем не менее интенсификация образовательной миграции,

прежде всего привлечение в Россию иностранных студентов, а также обмен высококвалифицированными специалистами может стать перспективным пунктом повестки дня взаимодействия ЕАЭС, России и Европейского союза.

На необходимости взаимодействия в сфере мобильности населения двух интеграционных группировок акцентируют внимание авторы доклада «Европейский союз и Евразийский экономический союз: долгосрочный диалог и перспективы соглашения», подготовленного Центром интеграционных исследований Евразийского банка развития (ЕАБР)<sup>49</sup>. Однако это вопрос долгосрочной перспективы, он зависит в целом от того, какие отношения установятся в будущем между ЕАЭС и ЕС — будут ли они взаимодействовать как равные партнеры.

---

<sup>49</sup> Европейский союз и Евразийский экономический союз: долгосрочный диалог и перспективы соглашения. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2016. С. 24.

## Раздел IV

# ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕС В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

## Глава 22. Уровень взаимодействия. Пути преодоления кризиса

В 2017 г. исполнилось двадцать лет со дня вступления в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Евросоюзом, подписанного в 1994 г. После окончания своего действия в 2007 г. оно автоматически продлевается на один год. Несмотря на очевидную необходимость создания новых договорных механизмов взаимодействия, отвечающих произошедшим в мире и на Евразийском континенте за последние два десятилетия переменам, партнеры так и не смогли найти общий знаменатель, который бы учитывал их взаимные и нередко противоречивые интересы.

### Изменения рамочных условий сотрудничества

К настоящему времени Евросоюз расширился до 28 стран (еврозона — до 19), одновременно продолжая преодолевать последствия финансового экономического кризиса, проводить непростые институциональные реформы, искать пути решения сложных проблем, среди которых: нелегальная миграция, массовый наплыв беженцев, социально-экономические диспропорции, стагнация, рецессия, безработица, отсутствие полноценной внешнеполитической субъектности, растущий внутренний сепаратизм<sup>1</sup>. Существенно осложнил ситуацию проведенный в конце июня 2016 г. референдум в Великобритании, в соответствии с которым большинство граждан высказались за «брекзит» — выход страны из ЕС.

Россия вместе с Казахстаном (к концу 2015 г. стал членом ВТО) и Белоруссией (ведет переговоры о вступлении в эту организацию) создала

---

<sup>1</sup> См. также: *Громыко Ал. А.* Россия, США, Малая Европа (ЕС) — конкуренция за лидерство в мире полицентричности // Современная Европа. 2015. № 3. С. 5–14.



Таможенный союз (2010 г.) и Единое экономическое пространство (2012 г.), на основе которых впоследствии был образован Евразийский экономический союз. К ЕАЭС, начавшему свою работу 1 января 2015 г.<sup>2</sup>, позже присоединились Киргизия и Армения.

На этом фоне продолжилось углубление противоречий между ЕС и РФ в сфере их интеграционных интересов в отношении стран Восточного партнерства, в первую очередь Украины. Об этом говорилось во время саммита в Вильнюсе в ноябре 2013 г., на котором ожидалось подписание соглашений об ассоциации этого государства, а также Молдавии и Грузии с ЕС. Федеральный канцлер Германии А. Меркель (в тот момент вела сложные переговоры с верхушкой СДПГ о будущем коалиционном правительстве) справедливо заявила о необходимости отказа от подхода «или ЕС, или Россия» и поиска взаимоприемлемых подходов к странам постсоветского пространства. Затем она подтвердила свою позицию в бундестаге в середине декабря 2013 г. при обсуждении основ европейской политики нового правительства.

Отчасти это побудило руководство Евросоюза смягчить свою позицию — в конце января 2014 г. в Брюсселе в сокращенном формате состоялось 32-е заседание Совета сотрудничества ЕС — Россия, в котором принял участие президент РФ В. В. Путин. В результате был достигнут ряд важных предварительных договоренностей о постепенной интенсификации переговорного процесса, в том числе об ускорении работы над новым базовым соглашением (НБС), согласовании на экспертном уровне принципиальных вопросов по его тексту к очередному саммиту летом 2014 г. в Сочи. К сожалению, осторожный оптимизм относительно возможности начала дискуссий на экспертном уровне не оправдал себя.

Непредсказуемое развитие событий в Киеве в конце февраля 2014 г., последующий референдум в Крыму и его переход из украинской в российскую государственную юрисдикцию, воспринятый Евросоюзом и другими западными странами как аннексия и нарушение норм международного права, перечеркнули появившиеся надежды и перевели российско-евросоюзные отношения в фазу самого глубокого в их истории кризиса, затронувшего все их сферы, в первую очередь экономическую. Переговорный процесс между РФ и ЕС по НБС, а также политический диалог на высшем уровне с весны 2014 г. по инициативе Брюсселя был прекращен<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> См. также: *Буторина О. В.* Особенности евразийской модели экономической интеграции // Современная Европа. 2016. № 2. С. 28–31.

<sup>3</sup> Кризис затронул существенную часть выстроенной за последние десятилетия институциональной архитектуры, позволявшей России и ЕС обсуждать и решать

Украинский кризис и интенсификация евразийского вектора внешней политики РФ фактически положили начало новому этапу развития отношений России и Евросоюза.

### **Конфронтация и режим санкций**

Начиная с марта 2014 г. ЕС стал проводить конфронтационную линию оказания на Россию жесткого давления с помощью разнообразных санкций, которые включили в себя запреты на въезд ряда российских граждан, на внешнеторговые сделки с близкими к государству компаниями, а также далеко идущие секторально-отраслевые ограничения — как в области импорта современных машин, оборудования, технологий, так и доступа к внешним финансовым ресурсам<sup>4</sup>. Кроме того, были прекращены межправительственные встречи и консультации на двустороннем уровне. Лидером санкционного давления на Российское государство стала Германия во главе с федеральным канцлером А. Меркель.

Россия ответила в середине 2014 г. введением запрета за импорт ряда сельскохозяйственных продуктов из стран ЕС и списком граждан, которым запрещен въезд в страну.

Несмотря на различия в оценке эффективности/необходимости санкций среди стран ЕС, их руководство сохранило единство в этой сфере. Сначала летом 2015 г., а затем в середине 2016 г. и 2017 г. они были продлены и даже расширены.

В этой связи вполне справедлива постановка вопроса о санкциях заведующим Отделом европейской безопасности ИЕ РАН Д. А. Даниловым:

---

различные вопросы двустороннего взаимодействия. Практически в замороженном состоянии оказались важнейшие форматы российско-евросоюзного взаимодействия, в том числе саммиты с участием президента РФ и председателей Европейского совета и Еврокомиссии, встречи в формате «Правительство России — Еврокомиссия»; заседания Постоянного совета партнерства.

<sup>4</sup> Среди прочего был наложен запрет на поставку технологий для использования в нефтегазовой отрасли, экспорт товаров и технологий двойного назначения, а также введены ограничения на сотрудничество с ведущими российскими банками (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Внешэкономбанк, Россельхозбанк), а также рядом предприятий ВПК и нефтедобывающих компаний. Кроме того, были введены целевые экономические санкции против Крыма и Севастополя, включая запрет на экспорт произведенной там продукции при отсутствии сертификата о происхождении на территории Украины, запрет на капиталовложения и на оказание ряда услуг и поставку некоторых категорий оборудования и технологий.

«Речь идет о серьезных процессах стратегических сдвигов экономических и финансовых потоков, которые нарушают систему и российско-европейских, и мирохозяйственных связей. В Европейском союзе все это понимают. Понимает это и европейский бизнес. И европейский бизнес не согласен с тем, что в данном случае политика должна рулить экономикой. Это ставит очень серьезный субстантивный вопрос перед европейцами: до каких пор и каким образом можно двигаться по этому санкционному пути, если в результате, с одной стороны, невозможно добиться тех политических результатов, которые предполагались при введении санкций, а с другой стороны — ситуация не только осложняется, но и становится стратегическим вызовом?»<sup>5</sup> Директор ИЕ РАН чл.-корр. РАН Ал. А. Громыко и чл.-корр. РАН В. П. Фёдоров выдвигают в этом отношении следующий важный тезис: «Что касается международных санкций, то их надо поставить вне закона. Всем странам нужно отказаться от них, тогда и контрсанкции отпадут сами по себе. Санкции нельзя облагораживать ссылками на права человека и прочее, ибо они являют собой вредный анахронизм»<sup>6</sup>.

По состоянию на 2017 г. фактически было заморожено большинство отраслевых диалогов. Общение было продолжено лишь по наиболее значимым из них, в том числе по энергетике. При этом в энергетической сфере на Россию и ее компании, в первую очередь «Газпром», стало оказываться сильное давление, направленное на ухудшение условий хозяйствования на евросоюзных рынках и постепенное выдавливание с них отечественных хозяйствующих субъектов. Среди прочего российская сторона была вынуждена переформатировать проект «Южного потока» и пересмотреть основы политики транзита газа в Европу, что вызвало негативную реакцию со стороны Брюсселя.

В области пространства свободы, безопасности и правосудия обсуждение вопросов было перенесено на поля гражданского общества. В первую очередь это относится к визовой проблематике, которая является одной из важнейших сфер, необходимой для обеспечения должного уровня контактов между гражданами ЕС и РФ. Например, в середине лета 2015 г. участники совещания Европейского социально-экономического комитета и Форума гражданского общества ЕС — Россия пришли к выводу

---

<sup>5</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://actualcomment.ru/die-welt-raznoglasiya-mezhdu-poroshenko-i-es-uvelichivayutsya.html> (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>6</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ieras.ru/pub/analitlka/an7.pdf>. (Дата обращения: 22.05.2017). См. также: Громыко Ал. А., Фёдоров В. П. Антироссийские санкции // Современная Европа. 2016. № 2. С. 22–27.

о необходимости упростить процедуры выдачи визы для российских граждан, принимающих участие в научных, культурных или иных обменах со странами ЕС. Продолжаются исследовательские проекты, посвященные визовому диалогу<sup>7</sup>. По понятным причинам на политическом уровне реальные шаги пока отсутствуют.

Стоит отметить, что «полной заморозки» в отношениях РФ и ЕС в 2014–2017 гг. не произошло. Так, сохранились форматы встреч российских министров с профильными еврокомиссарами, а также консультации/встречи постпреда России при ЕС. Проходили многочисленные встречи экспертов, во время которых обсуждались самые разные вопросы, в том числе такие как «торговые споры, информационное общество, сельское хозяйство, рыболовство, таможенное сотрудничество, конкуренция, научно-техническое сотрудничество, гуманитарная помощь и гражданская защита, программы приграничного сотрудничества, миграция, вопросы имплементации соглашения Россия — ЕС о реадмиссии»<sup>8</sup>.

Европейские экономические санкции, поддержанные США и рядом других западных государств, наложились на традиционные структурные проблемы российского народнохозяйственного комплекса и резкое снижение мировых цен на нефть осенью 2014 г. Вместе с девальвацией рубля это обусловило значительное падение внутреннего потребительского и инвестиционного спроса. Уменьшение ВВП РФ в 2015 г. составило 2,8 %, в 2016 г. — 0,6 %. Следствием стало значительное падение импорта из стран Евросоюза (и в целом его товарооборота с РФ) в 2014–2016 гг.

В наибольшей мере кризис затронул страны — лидеры ЕС в поставках в Россию машин и оборудования. В первую очередь это относится к ФРГ и ее ведущим отраслям — автомобиле- и машиностроению. По отдельным оценкам, вынужденное снижение спроса со стороны российских потребителей эквивалентно означало сокращение около 200–300 тыс. рабочих мест в германской обрабатывающей промышленности. Однако благоприятная конъюнктура в других странах, падение курса евро позволили немецким компаниями компенсировать в течение 2015–2016 гг. данный негативный эффект.

Существенные потери (оценочно — до нескольких десятков миллиардов евро) понесли субъекты сельскохозяйственного сектора стран ЕС, особенно

---

<sup>7</sup> *Войников В.* Перспективы развития общего пространства свободы, безопасности и правосудия между РФ и ЕС // Современная Европа. 2015. № 5. С. 64.

<sup>8</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2016/07/25/mid-rf-moskva-vystupila-za-vozobnovlenie-energodiologa-s-briusselem.html> (Дата обращения: 22.05.2017).

Польши, Голландии, Франции, Испании, Греции. Их место на российском рынке отчасти заняли отечественные производители, отчасти конкуренты из других регионов мира, в том числе Латинской Америки и Юго-Восточной Азии.

По оценке Австрийского института экономических исследований (WIFO), как реальный, так и гипотетический ущерб для экономики стран-членов ЕС от свертывания экономического взаимодействия с Россией весьма высок — антироссийские санкции могли обернуться для них потерей 2 млн рабочих мест (из них примерно четверть в ФРГ) и 100 млрд евро недополученных доходов.

Санкции мотивировали Россию к проведению политики активного импортозамещения во всех отраслях народного хозяйства. В экономике быстро сформировались лоббистские группы по ее поддержке и приданию ей долгосрочного характера, особенно в аграрной сфере. Такое поведение отечественных производителей вполне объяснимо — процесс локализации и заполнение выпадающих из определенных сегментов товаров и услуг аналогичными конкурентоспособными продуктами занимает в лучшем случае минимум три-пять лет, а в реальности — как показывает опыт иностранных автопроизводителей — существенно больше.

Нам представляется верным следующий тезис чл.-корр РАН Ал. А. Громыко, высказанный в июле 2015 г.: «Если не допустить затвердевания этого противостояния и переломить за год-два эту тенденцию, то многое может быстро вернуться на прежние позиции. Ведь для того, чтобы все страны, попавшие под санкции или контрсанкции, переориентировались на новых партнеров или осуществили импортозамещение, требуется много времени. И многие представители крупного и среднего бизнеса и в России, и в Европе, где необходимо играть вдолгую, рассчитывают на то, что нормализация не за горами. Однако если мы допустим, что политически не удастся переломить эту негативную тенденцию в течение двух-трех лет, то экономический базис наших отношений претерпит негативную трансформацию. И тогда между Россией и Евросоюзом ситуация станет похожей на существующую между Россией и США — когда в экономическом плане взаимозависимость небольшая и любые колебания политики могут в отсутствие экономической “подушки безопасности” подвергать отношения высокой волатильности в угоду конъюнктурным политическим интересам»<sup>9</sup>.

Отдельной проблемой российско-евросоюзных отношений стало соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, подписанное в 2014 г.,

---

<sup>9</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/articles/2015/07/31/gromyko/> (Дата обращения 22.05.2017).

которое в своей экономической части напрямую затрагивает интересы отечественного народнохозяйственного комплекса. Соглашение касается импортных и экспортных тарифов, технических барьеров в торговле, санитарных и фитосанитарных мер, торговли услугами, вопросов защиты прав интеллектуальной собственности, регулирует вопросы создания зоны свободной торговли, предусматривающей взаимную либерализацию торговли промышленными и сельскохозяйственными товарами. По более чем 95 % тарифных позиций отменяются или существенно уменьшаются ввозные пошлины.

Россия в сентябре 2014 г. добилась годового моратория на введение соглашения о создании зоны свободной торговли ЕС — Украина (речь шла об отсрочке его имплементации до 31 декабря 2015 г.<sup>10</sup>) и договорилась о проведении в этот период трехсторонних переговоров «РФ — Украина — Евросоюз» по оценке его воздействия на российскую экономику. Впоследствии они проходили на двух уровнях — экспертов и министров. В основном речь шла о необходимости юридической фиксации путей минимизации российских озабоченностей (касательно либерализации таможенного тарифа и таможенного администрирования, технического регулирования, фитосанитарных и ветеринарных мер, а также сферы энергетики) в ряде документов — согласованные положения должны были вступить в силу одновременно с началом работы зоны свободной торговли (ЗСТ) в 2016 г. Однако российской стороне не удалось убедить евросоюзных и украинских чиновников в необходимости взаимного учета интересов. Компромисс на финальной трехсторонней министерской встрече Евросоюза, России и Украины по введению в действие ЗСТ (декабрь 2015 г.) так и не был достигнут<sup>11</sup>. 16 декабря 2015 г. Президент России подписал указ о приостановке действия Договора о зоне свободной торговли с Украиной, и с 1 января 2016 г. в отношении украинских товаров стал применяться режим наибольшего благоприятствования.

---

<sup>10</sup> С 1 ноября 2014 г. Украина приступила к реализации основных положений соглашения, исключая создание зоны свободной торговли.

<sup>11</sup> Постоянный представитель России при Евросоюзе В. Чижов тогда заявил о готовности Москвы продолжить диалог с Киевом и Брюсселем по зоне свободной торговли с Украиной: «Мы открыты к продолжению диалога, только этот диалог будет вестись уже на других условиях, когда в отношениях между Россией и Украиной будет действовать режим наибольшего благоприятствования, а не преференциальный режим торговли», но европейские партнеры не пошли навстречу российской стороне.

## Евразийский вектор отношений РФ — ЕС

С конца 2014 г. отдельные европейские политики стали делать заявления о необходимости начала зондирования возможностей и перспектив взаимодействия между ЕС и ЕАЭС. Инициативу проявил действующий в тот период глава германского внешнеполитического ведомства В.-Ф. Штайнмайер. Сразу после заседания Внешнеполитического Совета ЕС (17 ноября 2014 г.) он совершил рабочий визит в Москву (18 ноября 2014 г.), в рамках которого озвучил ряд обсуждавшихся тогда идей<sup>12</sup>. Примечательна позитивная реакция министра иностранных дел РФ С. В. Лаврова, заявившего, что российская сторона ценит инициативную роль ФРГ в продвижении диалога между ЕС и ЕАЭС, а именно: немецкие идеи совпадают с российскими, высказывавшимися ранее Президентом России В. В. Путиным в отношении единого экономического и гуманитарного пространства от Лисабона до Владивостока и идеи формирования зоны свободной торговли между Евросоюзом и Таможенным союзом, а в перспективе Евразийским экономическим союзом<sup>13</sup>. По мнению главы российского МИДа, «все это вместе взятое будет работать на создание позитивной критической массы, которая в конечном итоге даст результат»<sup>14</sup>.

Чл.-корр. РАН А. С. Запесоцкий подчеркивает: «Поскольку Россия ощущает себя полноценной ветвью европейской культуры, создание Евразийского союза мыслится как один из этапов взаимодействия с Западом. Того, ради чего Россия способствовала разрушению Берлинской стены. Замысел Евразийского союза можно сформулировать так: “Не получилось

<sup>12</sup> За день до ноябрьского заседания Совета в интервью газете «Welt am Sonntag» Ф.-В. Штайнмайер высказался за новый подход к России, в том числе за необходимость организации встречи представителей ЕС и Евразийского союза. Он особо подчеркнул, что обсуждал эту идею с Н. Назарбаевым, положительно оценившим ее. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2014/141116-BM\\_WamS.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2014/141116-BM_WamS.html) (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>13</sup> Во время последнего, 32-го заседания Совета сотрудничества ЕС — Россия в конце января 2014 г. В. В. Путин особо подчеркнул, что между европейским и евразийским интеграционными процессами нет противоречия: «Обе интеграционные модели построены на схожих принципах и опираются на нормы ВТО. И могли бы эффективно дополнить друг друга. Способствовать росту взаимного товарообмена». Тогда же он обозначил некоторые перспективы запуска диалога о создании зоны свободной торговли между Евразийским экономическим союзом и ЕС, сделав его руководству соответствующее предложение. [Электронный ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/politika/921078> (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>14</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/543C74632835820AC3257D9400620BB6](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/543C74632835820AC3257D9400620BB6) (Дата обращения: 22.05.2017).

«общеевропейского дома» сразу — построим постепенно”... Будущее Украины, ЕС, как и проекта Большой Европы от Гибралтара до Берингова пролива, зависит от способности национальных элит Старого Света к консолидации своих национальных интересов»<sup>15</sup>.

На саммите в декабре 2014 г. главы государств и правительств ЕС договорились осмыслить новую стратегию в отношении России. Председатель Евросовета Д. Туск заявил, что «Евросоюз намерен сформировать абсолютно единую позицию по отношению к РФ — не идеологизированную, а прагматическую и практическую»<sup>16</sup>. Ответственной за разработку конкретных положений была назначена Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини, которая в середине января 2015 г. передала главам внешнеполитических ведомств стран ЕС четырехстраничный план действий. Лейтмотивом документа стала необходимость добиваться от России изменений внешней политики не только посредством санкций, но и с помощью мер поощрительного характера, которые, с одной стороны, не предусматривают возвращения к отношениям по принципу *business as usual*, с другой — должны быть направлены на преодоление конфронтации с Россией. Было сформулировано предложение рассмотреть идею установления официальных связей между ЕАЭС (включая анализ последствий и ограничений возможного торгово-экономического сотрудничества между ними) и обсуждения возможных условий для создания зоны свободной торговли «от Лиссабона до Владивостока».

За установление контактов с новой интеграционной группировкой в основном выступают Германия, Франция, Италия, Испания, Австрия, Венгрия, Чехия, Словакия, Греция. Польша, Эстония, Литва, Латвия и ряд других государств, традиционно критически-настороженно относящихся к РФ, считают такое сближение преждевременным. С их точки зрения, преодоление конфронтации должно идти через постепенное укрепление сотрудничества в сферах взаимного интереса.

Спустя год (в марте 2016 г.) главы МИД Евросоюза на плановом заседании Совета ЕС в Брюсселе провели переоценку ситуации в отношениях с Россией и утвердили пять основных принципов развития дальнейших отношений, которые были озвучены Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини<sup>17</sup>:

<sup>15</sup> *Занесоцкий А. С.* Роль ЕС в XXI веке — ловушки геополитики // Современная Европа. 2016. № 2. С. 143.

<sup>16</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2649341> (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>17</sup> Outcome of the Council Meeting. 3457th Council meeting Foreign Affairs. Brussels, 14 March 2016.



- полная реализация Минских соглашений как ключевой момент в отношениях ЕС — РФ;
- укрепление отношений ЕС с восточными партнерами и другими соседями;
- обеспечение устойчивости ЕС, в частности, в сфере энергетической безопасности;
- необходимость сотрудничества с Россией по международным вопросам, включая Иран, Сирию, Ближний Восток, а также миграцию, борьбу с терроризмом, климатические изменения, и по другим сферам, представляющим интересы ЕС;
- поддержка гражданского общества РФ и связей между людьми в России и ЕС.

Российская сторона весьма критично отнеслась к сделанным предложениям. С. В. Лавров на сессии клуба «Валдай» в рамках Петербургского международного экономического форума в июне 2016 г.<sup>18</sup> констатировал: «Эти принципы не дают ответа на вопрос “что делать”, а фиксируют достигнутый на основе солидарности подход Евросоюза к тому, чтобы максимально ограничивать отношения с Россией в отдельных областях, в том числе в энергетике, и одновременно оставлять за собой право приглашать нас к взаимодействию там, где это выгодно Евросоюзу. Понятно, что такой подход сработать не может». При этом он предложил провести совместную «инвентаризацию», посмотреть на каждый из секторальных диалогов и понять, нужны они или нет<sup>19</sup>.

Подводя итоги визита Ф. Могерини в Москву в конце апреля 2017 г., С. В. Лавров сказал: «Мы рассказали партнерам о развитии евразийской интеграции, в том числе с учетом ее фактора в диалоге между Россией и Евросоюзом. Соответствующее предложение о налаживании прямых контактов между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и Европейским союзом было направлено. Будем готовы к прагматичному обсуждению этих идей, тем более что они действительно могут способствовать повышению конкурентоспособности и развитию интеграции на пространстве Большой Евразии, частью этого континента является, конечно, и Европейский союз. Мы никогда не отказывались от долгосрочной стратегической цели формировать единое экономическое и гуманитарное пространство

---

<sup>18</sup> В ходе проведения форума российская сторона передала ответные предложения главе Еврокомиссии Ж.-К. Юнкеру. Однако по состоянию на май 2017 г. российская сторона так и не получила ответа.

<sup>19</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2321176](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2321176) (Дата обращения: 22.05.2017).

от Атлантики до Тихого океана с опорой на принцип равной и неделимой безопасности»<sup>20</sup>.

Представляется, что уже в 2015 г. политическая верхушка ЕС осознала:

— объективность интеграционных процессов на постсоветском пространстве;

— определенные успехи в их институциональном оформлении;

— необходимость перехода к обсуждению механизмов взаимодействия с новым интеграционным объединением (основу которого составляет российская экономика), имеющего перспективы для количественного расширения.

Начало диалога о механизмах взаимоотношений между ЕС и ЕАЭС может стать одним из шагов в постепенном преодолении глубокого кризиса, который, очевидно, будет продолжаться в разных формах достаточно долго.

Многое будет зависеть и от партнеров РФ по евразийской интеграции. Например, участие Казахстана в ЕАЭС было одной из проблемных тем при вступлении в ВТО. Евросоюз и США пытались добиться от него уступок, которых им не удалось получить в свое время от России. Однако, по мнению экспертов, казахстанским переговорщикам в целом удалось совместить требования ВТО и ЕАЭС с учетом национальных и партнерских интересов. С точки зрения РФ, вступление Казахстана в ВТО на таких условиях стало важным шагом для укрепления позиций новой интеграционной группировки на международной арене. По всей видимости, переговорный процесс Белоруссии и ВТО будет еще более сложным.

Весьма конструктивной представляется позиция Президента Казахстана Н. Назарбаева: «Евразийский экономический союз заинтересован в эффективном, стабильном Европейском союзе, с которым желает тесно сотрудничать. Точно так же объединенной Европе выгодно конструктивное сотрудничество с нашим интеграционным объединением»<sup>21</sup>. Действительно, сопряжение экономических пространств ЕС и ЕАЭС имеет большой потенциал ускорения развития всей Большой Евразии.

Россия и Евросоюз объективно остаются крупнейшими геополитическими образованиями на Европейском и Евразийском континенте, которые взаимозависимы во многих сферах, безальтернативно связаны общими цивилизационными корнями, культурой, историей, естественно, будущим. Поэтому в последующие годы предстоит определить ключевые направления

---

<sup>20</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mid.ru/evropejskij-souz-es/-/asset\\_publisher/6OiYovt2s4Yc/content/id/2736003](http://www.mid.ru/evropejskij-souz-es/-/asset_publisher/6OiYovt2s4Yc/content/id/2736003) (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>21</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2016/06/17/reg-szfo/nursultan-nazarbaev-prizval-evrosoiuz-k-sotrudnichestvu-s-eaes.html> (Дата обращения: 22.05.2017).

обсуждения будущих отношений между Евросоюзом и РФ. Очевидно, что прежние представления о НБС и зоне свободной торговли устарели и не соответствуют новым реалиям. Необходимы новые идеи и предложения<sup>22</sup>. Заместитель министра иностранных дел Р. А. Мешков в этой связи верно замечает, что в российско-евросоюзных отношениях наша страна не желает быть в статусе младшей сестры Евросоюза — здесь могут быть только равноправные и партнерские отношения: «Мы хотим работать вместе, но мы хотим разработать вместе правила игры, а не адаптироваться к одной системе. Мы хотим равного партнерства. И это нужно иметь в уме при любом диалоге, который нам нужно будет возобновлять»<sup>23</sup>.

Примечательно, что в новой Глобальной стратегии ЕС (принята в июне 2016 г.)<sup>24</sup> Россия больше не рассматривается в качестве партнера. Ее месту и роли в этом документе уделено минимум внимания<sup>25</sup>. В нем не просматривается какой-либо мотивации и заинтересованности ЕС в конструктивном взаимодействии с Россией на постсоветском пространстве. В отличие от европейского подхода российское руководство рассматривает Евросоюз в качестве одного из основных партнеров, что закреплено в новой редакции Концепции внешней политики России, принятой 30 ноября 2016 г.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> По-прежнему актуально мнение полпреда России при ЕС В. Чижова, высказанное им в июле 2015 г.: «Я согласен с оценками ряда ЕСовских собеседников, что возврата к прежним отношениям, к *“business as usual”* — уже, наверно, быть не может. И не потому, что отношения отравлены настолько, что мы прошли точку невозврата. Нет, конечно. Я думаю, абсолютно все понимают, что без взаимодействия с Россией никак не обойтись. Я думаю, что отношения будут строиться не с нуля, конечно, но на основе накопленного опыта — как позитивного, так и негативного. Они будут строиться на более прагматичной, менее романтической основе. И неважно, как они будут называться — стратегическое партнерство, продвинутое партнерство, задвинутое. В конце концов, не в названии суть. А суть в том, что современном многополярном мире РФ и ЕС в силу элементарной степени взаимозависимости обречены быть партнерами». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/novosti> (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>23</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://vz.ru/news/2015/6/12/750516.html> (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>24</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016. P. 05. [Электронный ресурс]. URL: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf). (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>25</sup> См.: Данилов Д. А. Глобальная стратегия ЕС: Восточный вектор // Современная Европа. 2017. № 1.

<sup>26</sup> В новой редакции ЕС по-прежнему называется важным торгово-экономическим и внешнеполитическим партнером России. См.: Концепция внешней

По мнению одного из создателей Ассоциации европейских исследований проф. Ю.А. Борко, в среднесрочной перспективе (15–20 лет) ЕС и Россия останутся важнейшими экономическими и политическими партнерами, заинтересованными в обеспечении европейской и глобальной безопасности. Однако вместо прежней концепции партнерства придется разрабатывать новую стратегию взаимоотношений. При этом стабильность и устойчивое развитие одной части Европы должны стать неперенным внешним условием стабильного и устойчивого развития другой ее части<sup>27</sup>.

### **Роль двусторонних отношений в сфере бизнеса**

В условиях затянувшегося институционального кризиса в двусторонних отношениях и продолжения санкционного давления на Россию со стороны Брюсселя (согласованного с США) особое значение с точки зрения хозяйственной кооперации вновь приобретают деловые связи на уровне отдельных стран. Представители бизнес-сообщества большинства из них, солидаризируясь с политической позицией своих правительств, осуждающих «аннексию» Крыма, в целом выступили против введенных экономических ограничений, считая их бесполезными и неэффективными с точки зрения целеполагания и вредными по своим микро- и макроэкономическим последствиям как для России, так и для государств ЕС.

Усилилось значение деятельности двусторонних деловых организаций и структур, в первую очередь внешнеторговых палат, нацеленных на поиск путей выхода из кризисной ситуации. Среди них выделяется *Российско-Германская внешнеторговая палата (РГВТП)*, регулярно проводящая опросы среди своих членов и консультирующая их по вопросам поведения в условиях санкций и экономического кризиса.

Введенные Западом ограничения на экспорт в нашу страну конкретных видов продукции и технологий, а также фактическое закрытие доступа к источникам финансирования в первую очередь задела интересы немецкого бизнеса, конкурентным преимуществом которого является высокотехнологичная продукция химии, машино- и автомобилестроения, электро- и медицинской техники. Для многих немецких малых и средних компаний резко выросли риски в сфере сотрудничества с Россией. Опасаясь возможных

---

политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.

<sup>27</sup> Борко Ю.А. Европейский союз в XXI веке: текущие дела и фундаментальные проблемы // Современная Европа. 2015. № 3. С. 16.

нарушений закона, они стали «на всякий случай» подавать заявки в Ведомство по контролю за экспортом (вооружений) — в машиностроительной, электротехнической и прочих отраслях немецкой обрабатывающей промышленности речь зачастую идет о технологиях двойного назначения. Это значительно удлинило сроки обработки документов и побудило немецкое правительство срочно расширить круг экспертов, анализирующих их соответствие введенным ограничениям. Сроки сократились, но неуверенность предпринимателей осталась — на их взгляд, политические риски ведения бизнеса с Россией в 2014–2016 гг. существенно выросли.

Надо отдать должное немецкому бизнес-сообществу в России в формировании критически-конструктивной позиции по отношению к сложившейся ситуации и в двусторонних отношениях, и в российской экономике, оказавшихся в силу разных причин в глубоком кризисе. Согласно данным РГВТП, большинство компаний ФРГ приняли решение остаться на российских рынках. Лишь немногие из них ушли из России. Но основная масса германских хозяйствующих субъектов остается на российском рынке, корректируя свои проекты и стратегии.

Немецкий бизнес указывает на наличие серьезных негативных тенденций в российском деловом климате в 2014–2016 гг., отмечая снижение спроса, наличие бюрократии и коррупции, девальвацию и волатильность российской валюты, проблемы с финансированием и протекционизмом, что наряду с другими факторами оказало отрицательное влияние на перспективы найма сотрудников и осуществление новых инвестиционных программ. Традиционными, с его точки зрения, остаются проблемы с проведением структурных реформ и тесно связанных с ними процессов диверсификации народного хозяйства РФ. Как и раньше, немецкие компании считают, что необходимо развивать и совершенствовать программы по поддержке малого и среднего бизнеса, подготовке квалифицированных кадров; в реформах нуждаются финансовый и кредитный рынок, таможенные и конкурсные процедуры, а также система выдачи лицензий/разрешений и требования к локализации.

Основные преимущества российского рынка немецкие компании по-прежнему видят в возможностях роста и увеличения доходов и сохраняющейся незначительной налоговой нагрузке. К положительным факторам они также относят кадровые ресурсы, высокую конкуренцию и особые экономические зоны. Хорошие перспективы для кооперации, с их точки зрения, имеют сельское хозяйство и пищевая промышленность, сферы информационных технологий и телекоммуникации, транспорта, логистики, энергетики, химии и металлургии.

В октябре 2015 г. Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия»,

Восточный комитет германской экономики и Российско-Германская внешнеторговая палата создали новый двусторонний форум — Российско-Германскую платформу предпринимателей. Она призвана содействовать эффективному диалогу и обмену актуальной информацией о хозяйственно-политических условиях для взаимных инвестиций, обсуждения конкретных мер для улучшения предпринимательского климата и консолидированного представительства интересов бизнеса на политическом уровне.

Одной из первоочередных проблем в условиях режима взаимных санкций участники платформы видят в конкретизации и более четком формулировании критериев локализации и импортозамещения. Президент РГВТП Р. Зеде в этой связи сделал следующее заявление: «Мы не намерены уступать рынок Китаю или другим странам. Сильная позиция немецкого бизнеса обусловлена не только качеством, инновационностью и инженерными достижениями, но и высокой мобильностью. Поэтому я уверен, что мы сохраним наше положение на рынке и значительно расширим свое присутствие. Российско-Германская ВТП сделает для этого все возможное... Кроме того, мы готовы выполнять соответствующие требования по локализации, импортозамещению и трансферу технологий. Однако одновременно мы надеемся, что все необходимые для этого правовые и структурные условия тоже будут созданы»<sup>28</sup>.

Сформированный в качестве постоянно действующего органа, форум выступает инициатором конкретных предпринимательских проектов, которые должны получить политическую поддержку как со стороны России, так и Германии. Предпосылка успеха и устойчивости инициативы — непосредственное и активное участие представителей немецкого и российского бизнес-сообщества и практический характер предложений<sup>29</sup>. Среди прочего речь идет об обеспечении гарантий стабильных рамочных условий и предсказуемой экономической политики, что предполагает равноправные условия выхода на рынок для всех участников; необходимости поэтапной отмены санкций, которые привели к сильному взаимному недоверию с обеих сторон, особенно поставщиков комплектующих в глобальной цепочке создания добавленной стоимости, а также необходимости расширения политики локализации за рамки рынков России и других участников Евразийского экономического союза и одновременной ориентации на улучшение

---

<sup>28</sup> <http://russland.ahk.de/ru/news/single-view/artikel/deutsch-russische-unternehmerplattform-vorreiter-bei-der-verbesserung-der-bilateralen-beziehungen/> (Дата обращения: 22.05.2017).

<sup>29</sup> [http://russland.ahk.de/uploads/media/2015\\_11\\_17\\_\\_Positionspapier\\_AHK\\_Unternehmerplattform\\_ru.pdf](http://russland.ahk.de/uploads/media/2015_11_17__Positionspapier_AHK_Unternehmerplattform_ru.pdf) (Дата обращения: 22.05.2017).

условий экспорта и специальной поддержки экспортно ориентированных предприятий.

В первой половине 2017 г. во многом благодаря активизации российско-германской кооперации взаимный товарооборот РФ с ЕС стал постепенно преодолевать негативные тенденции предыдущих лет. Европейский бизнес продолжил реализацию новых инвестиционных проектов. Но обозначившиеся позитивные факторы не позволяли на этот момент говорить о начале преодоления существующего хозяйственно-политического кризиса между Россией и Евросоюзом.

### **Перспективы взаимодействия**

Состояние отношений между РФ и ЕС в ближайшие годы во многом будет определяться ситуацией вокруг Украины — успехи в урегулировании кризиса будут содействовать прогрессу в возобновлении диалога на многостороннем и двустороннем уровнях. Необходима активизация дискуссий на уровне экспертного сообщества в отношении перспектив нового базисного соглашения. В будущей переговорной матрице предстоит учитывать особенности членства России в ЕАЭС и взаимоотношений этой организации и ее членов с постсоветскими государствами, особенно с теми, кто заключил соглашения об ассоциации с ЕС. В целом диалог должен стать многоплановым и многовекторным. Одно из его важнейших направлений — обсуждение отношений в треугольнике ЕАЭС — ЕС — Китай, в том числе в транспортно-логистической сфере.

Надо будет определить, каким образом встроить НБС в отношения между Евросоюзом и Евразийским экономическим союзом; на каких основах может развиваться «интеграция интеграций» и как она может содействовать созданию евразийского хозяйственного пространства от Лиссабона до Владивостока. Для этого необходима совместная объективная и ориентированная на будущее инвентаризация всех российско-евросоюзных механизмов — это важнейшая предпосылка для разработки ориентированных на будущее решений и предложений. В этом отношении важна разморозка всех диалоговых секторальных форматов.

В последующие годы имеет смысл фокусировать внимание на наиболее актуальных и деполитизированных темах, особенно касающихся общих для России и Евросоюза вызовов. Помимо энергодиалога, это пространство свободы, безопасности и правосудия, в рамках которого в ближайшие годы по-прежнему будет актуален ряд вопросов, представляющих взаимный интерес, и обсуждение которых надо продолжать.

Среди них: сотрудничество по визовой проблематике, включая безвизовый диалог и дальнейшее упрощении визовых процедур, управление границами, в том числе посредством сотрудничества ФСБ России и агентства Фронтекс, миграционный диалог, сотрудничество РФ и Европола, взаимодействие в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией, кооперация России и Евроюста, вопросы имплементации соглашения Россия — ЕС о реадмиссии, а также судебное сотрудничество по уголовным и гражданским делам.

Следует активизировать экспертные диалоги по вопросам таможенной и научно-технической кооперации, конкуренции, программам приграничного сотрудничества, гуманитарной помощи и гражданской защиты, а также более активно вовлекать в них представителей внешнеторговых палат и предпринимательских объединений России и стран ЕС.

Весьма интересны предложения по улучшению рамочных условий хозяйствования со стороны европейского (особенно немецкого) бизнеса, действующего в России. Большинство из них носит конструктивный характер и вполне могут быть имплементированы Российским государством, что может способствовать росту инвестиционной активности не только европейских, но и западных предпринимателей в целом.

Пока четких и ясных ответов на большинство поставленных вопросов нет. Поэтому важнейшей задачей европейских и российских исследователей в ближайшие годы будет поиск взвешенных и взаимоприемлемых решений. Это архисложно. Но альтернативы этому нет.

## **Глава 23. Антироссийские санкции в общеевропейском контексте**

Военные действия имеют, среди прочего, очень пагубное свойство — их трудно остановить. Раз начавшись, они приобретают инерционный характер, сея смерть и лишения. И все-таки любая война заканчивается переговорами и новым статус-кво.

С момента бомбардировок Югославии силами НАТО в 1999 г. была утрачена иллюзия, что Европа избавилась от войн. В XXI в. мир вступил, отягощенный проблемами и новыми вызовами. Позже война вернулась на континент в Грузии и на Украине. Не остались в стороне западные страны, способствовавшие разжиганию военного конфликта и дестабилизации ситуации в Европе. Рассмотрим, какова подоплека событий, приведших к этой трагедии, в которую оказалась вовлеченной и Россия.



## Сложности национального вопроса

В 2014 г. произошло обострение отношений между Россией и Евросоюзом. Оно выразилось в принятии последним санкций (антикрымские, персональные, секторальные и др.) против нашей страны, причем сделано это было во многом под давлением США. В ответ Россия ввела свои контрмеры, и таким образом были во многом утрачены достигнутые за десятилетия экономические, научно-технические и другие взаимные связи. Поводом для такого развития ситуации послужили Евросоюзу украинские события, в оценке которых мнения сторон кардинально разошлись. Сложилась весьма сложная международная обстановка, которая требует развернутой интерпретации.

Начальный этап самоликвидации Советского Союза прошел без большого кровопролития. Однако дальнейшее развитие событий привело к значительным жертвам.

Здесь следует вспомнить военные действия Грузии на Южном Кавказе в 2008 г. Тогда грузинское руководство считало развал СССР в порядке вещей, но не могло или не хотело понять, что Грузию может постигнуть та же участь, и это не будет противоестественно. В закрепление своего подхода Тбилиси организовал блицкриг, но он не удался. Вместе с тем существенно пострадала Южная Осетия. Погибли и многие российские миротворцы, ибо военное командование РФ испытывало синдром 22 июня 1941 г.<sup>30</sup> (не отвечать на возможные провокации и временно бездействовать). Еще неизвестно, чем закончится нынешнее хрупкое перемирие. Имеется в виду положение, создавшееся в связи с отсоединением Южной Осетии и Абхазии от Грузии.

Следующий виток насилия произошел на Украине. Состоялся добровольный выход Крыма из ее состава и столь же его добровольное воссоединение с Россией плюс гражданская война в юго-восточных областях страны. Менталитет Евросоюза очень показателен: Советский Союз исчез, аплодируют, но к целостности Украины это, мол, не имеет никакого отношения. Имеет и еще какое. Чем Украина лучше или чем хуже Советского Союза? Так же, как было с ним, на Украине в ходе истории были стянуты вместе народы с разными ценностями, касается ли это прошлого или представлений о своем будущем. В новый исторический момент для Украины произошло устранение исторической несправедливости, состоявшей в удержании Крыма под своим контролем. Не может не импонировать точка зрения экс-канцлера ФРГ Гельмута Шмидта, заявившего в свое время, что он понимает действия Путина (*Putins Vorgehen ist Verständlich*)<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Дата внезапного нападения фашистской Германии на Советский Союз.

<sup>31</sup> Die Zeit. 2014. № 14.

Утверждение о некоей недостроенности украинской нации нельзя назвать иначе как странным. В течение столетий этот народ отстаивал свою идентичность, сохранял и оберегал свою культуру, язык, духовное единство, несмотря на попытки царской администрации превратить украинцев в русских. Так, Эмский указ Александра II в 1876 г. вводил существенные ограничения и запреты на использование украинского языка и литературы. Это был не первый и не последний документ подобного содержания.

В постсоветской Украине наблюдалось нечто противоположное, а именно попытки превратить русских в украинцев<sup>32</sup>. В обоих случаях политика была неправильной, и стремление повысить степень этнической чистоты послужило важнейшей причиной внутренних столкновений в 2014 г., которые продолжаются до сих пор.

Слова «империя» (*лат.* *impērium*, власть) или «имперский» не носят негативного оттенка. Да и как иначе, если наша страна на протяжении всего времени от Петра Первого и до 1917 г. называлась Российской империей. Империя, какой бы она ни была, осуждается не историками или политическими моралистами, а самой жизнью, которая в конце концов разрушает ее. Не могут быть бесконечно живучи огромные территориальные единицы, состоящие из разных завоеванных кусков земли, слабо связанных между собой и без всякой тяги друг к другу. Правители могут на какое-то время сколотить силой многонациональную супердержаву с большой военной составляющей, но судьбу ее, всегда трагическую, определяют населяющие ее народы.

Включение полуострова, каким является Крым, в состав Российского государства, предотвратившее его попадание в сферу НАТО, что уже само по себе является историческим достижением, естественно, было неодобрительно встречено на Западе. Хотелось бы отметить, как была осуществлена давняя мечта россиян и жителей Крыма. В течение кратчайшего срока, счет шел на дни, были подготовлены условия для решения сверхсложной триединой задачи — провозглашение независимости полуострова, выход из состава Украины и вхождение в Российскую Федерацию. Нужно отметить также такую меру, как проведение российскими экспертами скрытого опроса граждан Крыма, который подтвердил их массовое желание вернуться в Россию. Свою задачу лучшим образом выполнили

<sup>32</sup> Известный английский ученый Н. Дэвис в своей фундаментальной книге «История Европы» (М., 2006. С. 40) пишет: «В течение многих лет они (украинцы. — *Авт.*) представляли перед миром просто как русские, как советские, когда речь шла об успехах, и как украинцы, в случае провала. Только в девяностых годах они обрели голос. В декабре 1991 г. Украинская республика, наконец, получила независимость и перед ней открылось новое неясное будущее».

так называемые «вежливые люди» — достаточно небольшая группа российских спецназовцев.

Запад был захвачен врасплох, что усилило его досаду по поводу произошедшего. Не было ни силовых действий, ни протестов населения, да и откуда им взяться, если за переход в Россию проголосовало 97% населения. Сверхвысокий показатель дал и Севастополь. Одновременно население полуострова было избавлено от опасности бесчинств и жестокостей со стороны украинских националистов, подобно событиям в Киеве, Одессе, на юго-востоке страны. Крымский прецедент войдет в историю как пример политического искусства. Для того же Косова, пример которого часто приводится в этой связи, потребовалось более десяти лет силовых действий, огромное количество жертв и лишений, причем косовская проблема, в отличие от крымской, до сих пор остается нерешенной.

В краткосрочном плане западные демократии оказались в данном случае слабыми, разобщенными, вялыми — считают сами европейские эксперты. Но в долгосрочной перспективе они, мол, возьмут верх. Поживем — увидим. Оздоровлению обстановки в Крыму способствовал указ президента Российской Федерации о мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития, подписанный 21 апреля 2014 г.

Относительно будущего Украины существуют разные мнения. Среди них есть и такое, которое сводится к ее территориальному расколу. Аргументация следующая. Поскольку Украина никогда не откажется от притязаний на Крым и не станет дружественным государством, причем никакие российские дотации доброй воли не изменят положения, то национальные интересы России состоят в том, чтобы не препятствовать этому расколу. В этом противостоянии Россия получит выгоду за счет Украины, тогда как с последней, естественно, произойдет обратное. Есть и другие точки зрения. Например: в прошлом «братские» страны — Англия и США, воевали друг с другом, а ныне являются ближайшими союзниками, пусть и неравными. Все зависит от прихотей истории.

Последовавшие за распадом Советского Союза годы показали, что этот распад был избыточным, то есть распалось больше, чем должно было распаться. Такое утверждение может показаться странным. Приведем, однако, доводы. Первый. Жители ряда бывших советских республик, ставших самостоятельными государствами, испытывают ностальгию по некогда общему отечеству. Такие чувства разделяют, конечно, не все жители, но, как показывают опросы, их доля в некоторых регионах весьма высока. Довод второй. Дело не ограничивается тоской по прошлому. Мятельные Юг и Восток Украины стали жертвой крушения Советского Союза. Выступая

с оружием в руках и с желанием вернуться домой, в Россию, они стремятся исправить еще одну геополитическую ошибку, то есть включение территорий в состав советской Украины. А если так, то как можно приписывать нынешней России некие агрессивные намерения или действия. Не она выступает инициатором этих событий, а отсеченные части когда-то единого целого. Не она ломает статус-кво в Европе, а субъекты, с которыми несправедливо обошлись при развале СССР.

Никто не может поручиться за то, что не будет новых этапов ломки того устройства, которое носило великое название СССР. События на Украине служат либо предупреждением, либо предзнаменованием для других регионов как за пределами РФ (ранее бывшими советскими республиками), так и внутри нее<sup>33</sup>. А почему внутри нее? Потому что Россия — тоже многонациональное государство со всеми опасностями, свойственными для конструкций такого типа. Неизменность границ не относится к числу неотъемлемых черт политической карты мира. Перефразируя Талейрана, можно сказать, что такие изменения есть вопрос времени.

Управлять многонациональной страной сложнее, чем мононациональной, и опасность распада на порядок выше, что мы видели на примере Советского Союза. Но это прошло мимо сознания многих, без извлечения должных уроков. Сейчас подобное происходит на Украине.

Так что же получается? Коллапс Советского Союза создал условия для «мирного» территориального передела и государственного отделения проживавших там наций. Москва отпустила на свободу составлявшие его союзные республики. Тем самым каждая нация получила возможность сатисфакции, то есть устранения возможных перегибов и несправедливостей в отношении себя со стороны «империи зла» (Рональд Рейган), если таковые имели место. Казалось бы, ЕС должен приветствовать естественные устремления «освобожденных» народов, их вольный выбор, с кем и как жить дальше. Однако и в Грузии, и на Украине он делает ставку на прежний статус-кво, на замораживание существовавшей тогда государственной принадлежности людей. Станным образом ЕС становится хранителем советского пережитка и тормозом на пути народного волеизъявления, а в отношении несогласной с ним России он применяет санкции. Спрашивается, так кто является наследником Ленина — Сталина в национальном вопросе?

---

<sup>33</sup> А. Пар, немецкий политолог: «На Западе ведутся дискуссии о том, имеют ли право государства, наделенные богатыми природными ресурсами, рассматривать их как собственную суверенную монополию, в то время как все остальное человечество голодает и мерзнет». См.: Россия и Германия: общие вызовы 21-го века / Петербургский диалог. М., СПб.: Информационное агентство «Росбалт», 2013. С. 123.

Сменившая Советский Союз новая Россия положительно отнеслась к национальным чаяниям разных народов внутри нее, несмотря на очевидные перехлесты в этой области. Тогда в обиход вошло выражение «парад суверенитетов». Тем не менее возникшие в тот сложный период проблемы были решены на основе взаимного согласия, в том числе, в конце концов, и в Чечне.

Политическая система Украины доказала свою несостоятельность. По конституции Крым обладал там автономией, но это никак не сблизило его с Киевом, который в конце концов потерял свою «жемчужину». В то же время унитарность остальной Украины оказалась злом, и против него выступил Юго-Восток, требуя территориального размежевания.

После всего случившегося удержать Украину в сфере российских интересов вряд ли возможно. Антироссийская аллергия немалой части населения сочетается там со стремлением уйти на Запад, приобщиться к его ценностям и стать полноценной европейской страной.

Теоретически рано или поздно могут принять Украину в Евросоюз, и решающую роль в этом сыграет политический фактор. Прецеденты такого рода уже были, когда членами ЕС становились Испания, Португалия, Греция. Хотя экономически, да и политически они были не готовы к вступлению, интеграционный союз пошел им навстречу. Так может быть с Украиной, и смысл «гостеприимства» состоит в стремлении окончательно оторвать ее от России.

С экономической точки зрения такой новый участник ЕС был бы не благом, а тяжелой ношей. Евросоюз просядет под ее тяжестью. Кто-то может сказать, что Запад получит большой рынок в лице Украины. Этот довод поверхностен и не отражает суть вещей. Для своего развития Украина сама нуждается в рынке, и потеря его в пользу европейских компаний будет тормозить всякий экономический прогресс.

Завоевать же чужие рынки Украина с ее неконкурентоспособным хозяйством и низкой производительностью труда, понятно, не сможет. Европейский бизнес будет Украину, что называется, топить, а правительства будут спасать ее. Отсюда Евросоюзу «светят» огромные и бесконечные дотации Украине из различных фондов, и это будет плата за политику. Вступление Украины в ЕС не усилит его, а еще больше дестабилизирует. Корабль интеграции сядет на очередную мель.

Экономическая политика самой Украины совсем не свидетельствует о благоразумном подходе к решению своих тяжелых проблем, стоящих перед этой страной. Демонстративный разрыв связей с Россией лишь усугубляет положение, поскольку именно РФ является единственным поставщиком многих товаров для соседней экономики или единственным

покупателем ее продукции. Отношение к энергетическому диалогу вообще находится за гранью объяснимого. Валютные доходы труднее всего получить в обрабатывающей промышленности. Для этого требуются высокие профессиональные знания и умелые руки. Легче заработать валюту в добывающей промышленности, где нужно уметь только крутить вентиль. Но самый простой способ добыть валюту — это прокладка трубопроводов на своей территории для международных поставок. Транзит нефти и газа является самым выгодным бизнесом, он имеет минимальную или вообще нулевую себестоимость. Ничего не делать и получать сверхприбыль — это разве не совершенное благо? В финансовом отношении транзит лучше, чем добыча. И вот вместо того чтобы сохранять и расширять этот бизнес путем прокладки новых трубопроводов, украинские власти чинят всяческие трудности прокачке из России углеводородов с известными отрицательными последствиями для собственных национальных интересов: новые магистрали пошли в обход Украины, а через несколько лет транзит через Украину вообще прекратится.

Между тем, как отмечает В.И. Мироненко, «в Украине после развала СССР большое число людей были предоставлены сами себе. Они научились выживать и выжили, правда, не все, за счет весьма примитивного мелкотоварного производства»<sup>34</sup>. Это обстоятельство часто упускается из виду, а именно оно не позволило «ввергнуть страну в голод и хаос». Как часто бывает, народ выправляет своими лишениями негодную политику правительства. Вместе с тем невозможно представить себе благополучие Украины без установления добрососедских отношений с Россией. Обе страны связаны тысячами уз во всех сферах общественной жизни.

## **О санкциях**

В советское время экономическая наука различала два мировых хозяйства — капиталистическое и социалистическое. В своей совокупности оба образовывали всемирное хозяйство. Такие категории, понятно, больше не применяются. Теперь принято говорить о глобализации. Хотя она существовала всегда, понимаемая как интенсификация международных связей, начало ее современного этапа принято относить к 1990-м гг. прошлого века. Тогда произошли тектонические события в мире — падение Берлинской стены в 1989 г., объединение Германии в 1990 г., распад Советского Союза в 1991 г. Создались условия для исправления деформации международных

<sup>34</sup> Современная Европа. 2015. № 1. С. 135.

связей вследствие раскола земного шара на мир капитализма и мир социализма. Но глобализация не внесла гармонии во всемирный коммерческий обмен. Теперь деформацию несут другие факторы. Речь идет о санкциях. На обложке одного из номеров английского журнала «Экономист» однажды была помещена карикатура с антироссийским смыслом: медведь (конечно же, Россия) уныло бредет в одиночестве, оставляя окровавленные следы на снегу. Так журнал оценивает воздействие экономических санкций против России.

Опыт учит, что последствия санкций не всегда однозначны. Конечно, если объектом станет какая-нибудь небольшая страна, то они для нее будут плачевны. Для других же картина сложнее. Континентальная блокада Англии Наполеоном не принесла ему желаемых результатов, а в чем-то даже способствовала развитию в ней отечественного производства.

Не будем сейчас останавливаться на эффекте бумеранга. Санкции против России дают ей повод отчасти переосмыслить собственную политику, а именно уделять больше внимания внутреннему экономическому развитию. Речь идет о принуждении к правильному курсу. В 2008 г. Россия принуждала Грузию к миру, а сейчас обстоятельства принуждают РФ к переориентации политики в пользу внутреннего развития. Справедливости ради нужно отметить, что отечественная экономическая наука призывала правительство развивать внутренний спрос еще задолго до украинских событий. У нас недоинвестированы как целые регионы, так и сферы хозяйства, социальная и производственная инфраструктура и т. д.

Ко всему прочему, санкции идут вразрез с девизом четырех свобод: свободного перемещения товаров, капитала, услуг и граждан, а также с принципами «просвещенного рыночного хозяйства», как сам Запад называет свою экономическую систему.

Первой ласточкой в связи с украинскими событиями стало заявление российской стороны об ускорении создания национальной платежной системы. Хотя сама идея не нова, бизнес и власти не предпринимали решительных действий в этом направлении.

Репрессиями были затронуты некоторые банки, в ответ на них происходит переориентация наших кредитных учреждений на внутренний рынок с привлечением рубля при расчетах. Из далекого Сахалина, традиционно испытывающего трудности с товарными поставками, официально сообщается, что «с момента введения экономических санкций наметились положительные тенденции в производстве, а также в обеспечении населения региона продукцией местных производителей»<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Российская газета. 15.12.2016.

Санкции побудили власти РФ к решению очевидной задачи импортозамещения в оборонно-промышленном комплексе, чтобы не зависеть ни от кого при перевооружении армии и флота. По заявлению В. В. Путина, к 2025 г. благодаря программе импортозамещения обеспеченность вооружением и техникой российского производства возрастет<sup>36</sup>.

Ни одна страна не может делать все самостоятельно, присутствовать во всех отраслях и стадиях создания валового продукта. Вместе с тем чрезмерное увлечение глобализацией, в том числе ее поощрительное толкование, умиление по этому поводу, может иметь отрицательные последствия для суверенной политики отдельных стран. Этот аспект переоценки глобального по сравнению с национальным особенно важен для России. Нельзя создавать ненужную зависимость извне в ущерб собственным интересам. Россия всегда должна быть готова к противостоянию Западу в разных сферах, будь это противоракетная оборона США в Европе, Арктика или вопрос цветных революций. Как показывает опыт, противоречия с Россией часто объединяют Запад, но это не должно ее дезориентировать. Не все, что экономически выгодно с точки зрения международного разделения труда, целесообразно к применению. Решающий выбор диктуется безопасностью государства. Вот и сейчас приходится слышать, что украинские обстоятельства сплотили Запад. Это правильно лишь отчасти. Нельзя переоценивать разобщенность Запада до «Украины». Что действительно спланирует Запад, так это статья 5 договора о НАТО.

В странах, применяющих экономические санкции, ущерб испытывает как крупный, так и малый бизнес. Последний часто выступает в качестве поставщика больших фирм. Высказывая свое отрицательное мнение относительно санкций, капитаны делового мира в то же время вынуждены уступать правительству и тем самым признавать приоритет политики перед экономикой. В любой стране спорить с правительством себе дороже. Несоблюдение бизнесом правительственных санкций чревато для него крупными неприятностями вплоть до уголовной ответственности. Однако отношения между бизнесом и властью — не улица с односторонним движением. Бизнес задается вопросом: а что это за политика и политики, из-за которых приходится жертвовать плодами многолетних трудов по выстраиванию выгодного межстранового сотрудничества? Может быть, целесообразно произвести персональные или партийные замены во власти? Таков ход мыслей.

Немецкий предприниматель, успешно работающий в России, рассказывает о действиях известной фирмы «Метро» на отечественном рынке. Раньше для местного производителя было чрезвычайно трудно попасть

---

<sup>36</sup> Российская газета. 26.04.2017.



в ассортимент этой фирмы. Существовала плата за вхождение в число поставщиков, а товар оплачивался часто лишь через восемь или двенадцать недель. Сейчас «Метро» отчаянно ищет российских поставщиков и даже готова делать предоплату<sup>37</sup>.

Вместе с тем западные экономические санкции в отношении России потребуют некоторого увеличения в РФ мобилизационного управления в ущерб рыночному, то есть сужают пространство для проведения экономических реформ, что, в свою очередь, становится предметом критики со стороны Запада на почве Вашингтонского консенсуса<sup>38</sup>.

Происходящий сейчас разворот России на Восток означает известное геополитическое ослабление Европы, и она это скоро почувствует. Неизбежно перераспределение политического предпочтения и поставок природных ресурсов РФ в пользу далеких от Европы стран. Россия как потенциально самодостаточная держава и ее предприятия могут позволить себе отойти от былой привязанности к Европе, а она, в свою очередь, должна будет в большей степени, чем раньше, конкурировать за российские заказы с восточными участниками мирового рынка. Двухконтинентальность России с учетом ее арктических просторов — это великий и еще во многом неиспользованный шанс для России, причем она выступает здесь не как узко понимаемый мост между Европой и Азией (на мосту ничего существенного не построишь), не как простая связка между ними, а как самостоятельная цивилизация, которой меньше всего надо кого-то копировать<sup>39</sup>.

Снижение европейского фактора в российских реалиях должно волновать не нас, а Европу. В ретроспективе она обнаружит, что пользовалась чрезмерным вниманием России. Интересно получается: Европа всегда опасалась России, но сама не раз нападала на нее, нанося громадный демографический, материальный и прочий ущерб (польско-шведская интервенция в Смутное время, Полтава, Наполеон, Крымская война в XIX в., Первая мировая война, Гитлер, гонка вооружений во время холодной войны с целью измотать противника). Запад не оценил по достоинству вывод Западной группы войск из Германии в 1994 г. Требование Президента России Б. Ельцина, присутствовавшего на торжественной церемонии вывода войск в Берлине, провести эту акцию совместно с частями бывших союзников в войне против фашизма, было отклонено. Между тем американский

<sup>37</sup> Die Zeit. 2015. № 33. S. 21.

<sup>38</sup> См. о Вашингтонском консенсусе в книге лауреата Нобелевской премии по экономике: *Спенс М.* Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Пер. с англ. М., 2013.

<sup>39</sup> Россия в многообразии цивилизаций / Под ред. Н. П. Шмелёва (рук.), Т. Т. Тимофеева, В. П. Фёдорова; ИЕ РАН. М.: Весь Мир, 2011. 896 с.

военный контингент до сих пор дислоцирован в Германии. Из всего числа городов-героев и городов воинской славы их подавляющее большинство находится в европейской части России. Слова Александра III о том, что «во всем свете у нас только два верных союзника — армия и флот. Все остальные, при первой же возможности, сами ополчатся против нас» — получают подтверждения в условиях нашего времени.

К реальному взгляду на вещи приобшились не все, хотя на экспертном уровне он достаточно широко представлен в западных странах, а именно — достичь безопасности можно не в борьбе против кого-то, а действуя совместно<sup>40</sup>. Эта истина ждет своего претворения в жизнь.

### Столкновение принципов

Во внутристрановых и международных отношениях есть принципы, которые находятся в противоречии друг с другом. Какие из них выбрать для практической политики, зависит от государства и его национальных интересов. Так, общепризнано право наций на самоопределение, вплоть до отделения. Это право носит универсальный характер, оно непререкаемо и демократично. Наравне с ним существует и другая истина, а именно неприкасаемость государственных границ и защита их всеми средствами. Оба принципа часто отвергают друг друга. Бескомпромиссное следование одному из них при игнорировании другого чревато тяжелыми последствиями, включая военные действия. Можно, конечно, указать в отдельных случаях на мирное разрешение споров, но, как показывает жизнь, это не всегда достижимо. Разделение Чехословакии на две части являет собой счастливое исключение. Таким образом, в самой основе проблемы заложен дефект огромной разрушительной силы, и он не всегда поддается устранению, а когда поддается, то за счет отхода, полного или частичного, от какого-то из принципов.

Ныне Россия находится под «перекрестным огнем» западных стран. Перед ними стоит вопрос: как с ней обращаться в свете появившихся непризнанных республик? Существуют разные подходы к отношениям с неудобными режимами. Первый можно определить как версальский, или изоляционный, когда страна поставлена в жесткие условия в общении с другими государствами с целью наказать за содеянное, проучить ее. Так союзники обошлись с Германией после Первой мировой войны. Урок не пошел впрок. Германская фашистская система сформировалась

---

<sup>40</sup> Unterschätzte sicherheitspolitische Herausforderungen für Deutschland und die EU. Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2013. S. 11.

на гребне народного недовольства действиями победителей и, в свою очередь, заставила их поменять курс на противоположный, известный под названием умиротворение. Чем он кончился — известно. После Второй мировой войны западные союзники модернизировали свой курс в отношении Западной Германии, включив ее в систему договоров — членство в НАТО, Евросоюзе, ООН и в других организациях. Помимо ограниченности действий субъекта, такая тактика имела воспитательное значение, происходило обучение демократии бывшего Третьего рейха. Характерно, что в переговорах об объединении Германии (1990 г.) американцы, настаивая на приеме ее в НАТО, обосновывали свою позицию весьма показательным аргументом — нельзя оставлять объединенную Германию одну, предоставленную самой себе, а то она потянется к (атомному) оружию. Итак, мы видим два подхода — жесткий и мягкий со всеми их разновидностями.

Под предлогом сдерживания России в украинском вопросе Запад пошел против нее по первому сценарию, то есть под флагом экономических и других санкций. Как следствие, происходит искажение международных отношений, утрата накопленных ценностей в виде материальных и информационных ресурсов, сотрудничества, духовного общения. Напрасны призывы представителей мировой общественности к руководству западных стран отказаться от политики раскола и переместить разногласия с поля противостояния в сферу переговоров и тем самым ослабить или устранить возникшие международные конфликты. Более 60 известных деятелей ФРГ, включая бывших президента страны и канцлера, обратились к правительству с заявлением о необходимости широкого сотрудничества с Россией, несмотря на воссоединение с Крымом и непокорный Донбасс. Недопустимо, считают они, выталкивать Россию из Европы. Германия, добавим, могла бы внести существенный вклад в нормализацию дел на континенте. Вместо этого она выступила активным координатором санкций против РФ в Европе и ее «обличителем».

Немаловажную роль в сохранении остроты конфликта вокруг Украины играет федеральный канцлер Ангела Меркель. Здесь, следует заметить, дает о себе знать немецкое прошлое. Поставив, похоже, на одну доску в своем воображении гитлеровские захваты иностранных земель и добровольное вхождение Крыма в состав России, что само по себе несопоставимо, она набирает очки в «преодолении прошлого». Этот термин (*Vergangenheitsbewältigung*) широко употребляется в ФРГ в русле осуждения преступных деяний нацизма. Озвучивая свои представления и очерняя Россию, Меркель может не опасаться нападков со стороны сторонников «преодоления». Германия исправилась, сама разбирается в том, что такое есть нацизм, и в состоянии выносить вердикт насчет того, кто есть кто в современном мире — таков смысл высказываний Меркель по Украине.

На этом подоплека не заканчивается. Проведя свои молодые годы в ГДР, она сделала политическую карьеру на правом фланге ФРГ, и любой шаг влево чреват напоминанием ей о прошлом со стороны оппонентов, а таких у нее немало.

Обе упомянутые причины заставляют Меркель непременно держаться правых, консервативных позиций. Вместе с тем они никак не сочетаются с тем, почему Меркель не реагирует на парафашистские выступления в той же Украине. Нацистские марши и шествия в странах Балтии также не находят слов осуждения у нее. Пребывая во власти достаточно длительное время, Меркель не способствовала уменьшению напряженности в Европе, хотя такими возможностями Берлин располагает. За десятилетия, прошедшие после великой Победы, фашизм не состарился и не умер, и бороться с ним надо не выборочно и не из конъюнктурных соображений, а как со всеобщим злом.

Между тем вооруженная борьба вокруг Донбасса продолжается, вызывая новые жертвы и разрушения.

В 2015 г. вновь избранный глава Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер высказался в пользу создания в рамках ЕС общей армии. По его словам, это продемонстрировало бы, что между странами — членами НАТО никогда больше не возникнет войны. Тем самым он почти буквально повторил слова министра иностранных дел Франции Робера Шумана, который в свое время призвал сложить вместе национальные промышленные потенциалы намечаемого Общего рынка с тем, чтобы война между его участниками стала физически невозможной.

Идея создания европейской армии не нова, она то терялась в недрах времени, то появлялась вновь без шансов на успех. Думается, что и на этот раз ее постигнет вполне закономерная неудача.

Разрушение Советского Союза имело двойное измерение. Произошла территориальная ломка страны с образованием новых самостоятельных государств. Одновременно состоялась смена государственного строя — социализма капитализмом, если пользоваться прежней терминологией. Таким образом, с точки зрения Запада именно он вышел победителем в холодной войне, последовавшей после окончания Второй мировой войны. А раз так, то победитель и должен устанавливать правила поведения в мире. Причем однотипность государственных устройств в западных странах и России не привела к смягчению отношений между ними, идеологический антагонизм уступил место державному противостоянию. Логика Запада, и прежде всего США, делить страны на победителей и побежденных в холодной войне усугубила нынешнее международное положение. Запад, почувствовав самоукрепление России, решил в соответствии со своими понятиями, что

теперь проигрывает он. Украинские потрясения, Крым и Донбасс послужили для него аргументом в стратегии осадить Россию. США, рассуждая о демократии, выступают на мировой арене, как любой национальный диктатор, готовый на все ради сохранения власти. До тех пор, пока существует военный и экономический перевес Соединенных Штатов над другими странами, будет давать о себе знать упомянутая порочная логика и сохранится международная напряженность.

«Вашингтон и Брюссель не останутся, пока не поставят Россию на колени и не разделят ее на мелкие “карманные” государства», — пишет Джеймс Петрас, профессор социологии Университета Бингхэмптона (штат Нью-Йорк), автор монографий и статей, посвященных международной политике<sup>41</sup>.

С распадом Советского Союза «конца истории» не получилось. Ряд стран не прошел тест на миролюбие и добрососедство. Проблем всякого свойства меньше не стало. Украинские события поставили мир на грань новой холодной войны. Требуется максимальная мобилизация политических и дипломатических усилий с целью достойно справиться со взрывоопасной ситуацией, не наращивать конфронтацию и не уменьшать переговорное общение. Несмотря на существенные внутренние проблемы, Евросоюз обладает значительными потенциями в разрешении международных конфликтов, и прежде всего в Европе.

### **Экономические санкции — под запрет**

Часто можно слышать сожаление о том, что экономическая наука потеряла из виду рядового человека, ради которого она, собственно, и должна существовать. О политике и говорить нечего. Геополитические, державные, религиозные и прочие интересы не оставляют места для заботы об этом самом человеке, чьи надежды на улучшение мира, на то, что верхи одумаются, так и остаются несбывшимися надеждами. Можно попытаться устранить этот пробел на конкретном примере, который называется международные экономические санкции. Они служат распространенным инструментом в руках отдельных стран и организаций.

Экономические санкции по политическим мотивам могут носить разные названия — эмбарго, бойкот, блокада. Вспомним списки КоКом<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Национальный контроль. Декабрь 2014 — январь 2015. № 11–12. С. 11.

<sup>42</sup> Созданный западными странами во главе с США и существовавший в 1949–1994 гг. Координационный комитет следил за внешнеторговыми поставками

во время холодной войны. Но смысл их один и тот же — нанести ущерб противной стороне.

Учитывая эту суть экономических санкций, следует заключить, что они не должны иметь место в международных отношениях. Они нацелены на устранение или подконтрольность нежелательного режима, действуют в основном против населения и ухудшают его положение, обрекают страну на социальный и научно-технический застой. Причем рядовые граждане страдают вдвойне — от режима в собственной стране, поскольку он может быть недемократическим, и от примененных международных санкций, которые приносят им дополнительные лишения. Санкции — это война с народом, это расправа с населением другим государством или другими государствами. Они сталкивают страну с естественного пути развития.

Руководители правящего режима, каким бы он ни был, всегда найдут способ обойти санкции, в том числе в личном плане. Они жить хуже не станут, сохранят свои активы, а то и приумножат их. Последствия санкций по степени тяжести несопоставимы для разных слоев общества. Перешедшие из прежних времен, эти штрафные меры должны быть бесповоротно запрещены для применения как со стороны отдельно взятых стран, так и международных организаций, в том числе по линии ООН. Это положение следует ввести в ранг международного права, для чего нужно принять соответствующую конвенцию.

Санкции несовместимы с гуманистическими представлениями современного мирового сообщества, которое проповедует общечеловеческие ценности, и к ним, несомненно, относится право всех и каждого на достойную жизнь без вмешательства извне. Коллективные акции против какой-либо страны никак не оправдывают их, не делают их легитимными. Представляется странным, что в наше время существует это узаконенное ущемление суверенитета самостоятельных стран.

Можно привести два примера санкций, которые, каждый по своему, характеризуют их инициаторов. После длительного демонстративного игнорирования Кубы Соединенные Штаты так и не добились ее деградации и персональных изменений в составе руководства и в конце концов пошли на попятную. Кратковременное «потепление» отношений между двумя странами вновь сменилось при президенте Д. Трампе в 2017 г. жестким курсом.

---

в СССР и другие социалистические страны с целью исключения из них стратегически важных товаров. В разное время США и ряд других стран объявляли Советскому Союзу эмбарго на поставку труб большого диаметра для строительства нефте- и газопроводов, экспорт зерна и других товаров.

Другой пример. Запад объявил блокаду Крыма по всем важнейшим направлениям. Со временем она потерпит провал. Но обратим внимание на то, что склонный к поучениям западный мир, выступающий за права человека, открыл фронт против крымчан только за то, что они высказали свое мнение на референдуме и проголосовали не так, как хотелось западным столицам. Здесь мы имеем дело с так называемой европейской ценностью со знаком минус.

Помимо прямых санкций дают о себе знать и косвенные. Они выражаются в виде нежелания или опасений третьих стран развивать отношения с блокадными государствами из-за неопределенности внутренней и внешней перспективы в отношении конъюнктуры, притока товаров и капитала.

Что характерно. Благодаря международным усилиям выработаны обязательные для исполнения положения о защите мирного населения в военных условиях. Речь идет о Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны. Ее основной раздел содержит 159 статей. Эти и другие предписания часто игнорируются воюющими сторонами. И все-таки они служат ориентиром в политике — что можно делать и что нельзя. Запрет на экономические санкции также послужил бы красной чертой для участников конфликтов, переход за которую означал бы грубое нарушение международного права и повлек бы за собой всеобщее осуждение. Сейчас получается, что население хоть как-то «прикрыто» во время военных действий, а в мирное время оно никак не защищено.

В феврале 2015 г., выступая на открытом заседании Совета Безопасности ООН, министр иностранных дел России С. В. Лавров призвал сделать особый упор на недопустимость поддержки антиконституционной смены государственной власти, то есть ввести запрет на госперевороты. Как представляется, в эту линию органически вписывался бы всеобщий отказ от применения экономических санкций.

Предложение назвать экономические санкции форс-мажорными обстоятельствами, как иногда предлагается, неприемлемо, ибо речь идет о политике, коллективном человеческом факторе, который в данном случае приносит народу ненужные бедствия из-за объявленных рестрикций. Объявить о санкциях в отношении какой-либо страны оказывается проще, чем предусмотреть все их последствия. Материя достаточно сложна и заставляет считаться с собой. Интересно отметить, что метод санкций предусмотрен по отношению друг к другу в документах Евросоюза, в частности, за превышение долга (60 % ВВП) и бюджетного дефицита (3 %). Однако органы управления ЕС стараются не применять наказание

в виде штрафов и ограничиваются призывами соблюдать финансовую дисциплину.

Нередко страны-инициаторы этих экономических репрессий получают результаты, противоположные их ожиданиям. Население рассматривает санкции как угрозу суверенитету страны, как вторжение во внутренние дела, как враждебную политику и в ухудшении условий жизни винит внешние силы. На этом фоне степень сплоченности в обществе не уменьшается, а возрастает. В конце концов, нанеся ущерб стране и не достигнув цели смещения национальных лидеров, проводники жесткой линии на мировой арене отступают и прекращают экономическую войну. Надолго ли? Затем подвергается очередному наказанию уже другая провинившаяся страна, но с тем же итогом. Первоначальный коллективный сговор, представлявшийся как мощное средство давления, дает трещины и теряет своих участников, если не всех, то многих, как мы видим это на примере Евросоюза.

Следует обратить внимание на нашу политику, связанную с санкциями. Так, спорным является вопрос о целесообразности контрсанкций, или контрмер. Нужно сознавать, что потенциал России во много раз (двухзначное число) меньше того, которым обладает Запад, и потому ущерб от экономических конфликтов для нее несравненно чувствительнее, чем наоборот. К тому же на главный рычаг воздействия на Запад наложено табу — это поставки углеводородов. Обнаруживая с августа 2014 г. груз из третьих стран, скажем, через Белоруссию, наша таможенная служба отправляла его обратно, а с августа 2015 г. было решено его уничтожить. Сотни и тысячи тонн. Спрашивается: зачем? Ведь тем самым мы оголяем собственный рынок и отвергаем традиционных поставщиков. Надо помнить, что, в силу своих возможностей, «нанести экономический удар» по Западу Россия может лишь на уровне фирм (даже не отраслей), в то время как в ответ она терпит урон в масштабах всей экономики. Надо знать свои слабые стороны.

С одной стороны, мы не пускаем к себе выборочно нежелательные товары, с другой стороны, приветствуем фирмы из тех же стран, если они сотрудничают с нами вопреки санкциям.

В стратегической перспективе развертывание потенциальных производственных возможностей России заключается не столько в том, чтобы добиваться скорейшей отмены санкций, это был бы малоэффективный возврат к прошлому, повтор пройденного, сколько в создании новых народнохозяйственных цепочек, в импортозамещении. Конечно, оно никогда не будет полным, но может существенно уменьшить уязвимость экономики. Наибольший отрицательный эффект санкций проявляется в кратковременном плане, постепенно уступая место выигрышу в долгосрочном



воздействию. Нельзя сбрасывать со счетов и такой благоприятный фактор, как возникающая при этом борьба за поставки между новыми и старыми партнерами. Таким образом, склонные к санкциям страны невольно создают для себя конкурентов, что, понятно, не входит в их намерения.

Итак, повторим, следует поставить международные санкции вне закона, навсегда ликвидировать их как класс, как категорию, независимо от того, к какой стране они могли бы быть применены. Всем странам, включая собственную, нужно отказаться от них, тогда контрсанкции отпадут сами по себе.

Возможно, кто-то усмотрит противоречие в нашей позиции. Мы предлагаем отменить санкции, но в то же время отмечаем их положительное влияние в длительной перспективе. Это противоречие самой жизни. Во-первых, неизвестно, сколько времени потребуется для адаптации нашего народного хозяйства, во-вторых, воспользуется ли правительство открывшимися возможностями и будет ли проводить адекватную политику, в чем никогда нет уверенности.

Вопрос продолжительности санкций в отношении России, похоже, больше волнует западные страны, чем саму Россию. Она не просит отменить эти меры и не будет просить об этом. В кратковременном плане их негативное воздействие проявилось достаточно ощутимо, но в перспективе, и чем дальше, тем больше, произойдет смена знаков. Импортозамещение уже получило мощный толчок, и заметно становятся на ноги новые отечественные производственные и торговые цепочки. В них находят свое место и иностранные предприятия, ранее стоявшие в стороне от сотрудничества с нами, а ныне выступающие как конкуренты бывших традиционных партнеров. Тем самым намечаются и укрепляются позитивные для России изменения в международном разделении труда. Запад, сделав одну ошибку, то есть введя санкции, хотел бы теперь ее минимизировать, сохранив при этом лицо, а именно отменить их, рассчитывая на заинтересованность России. Но она уже почувствовала преимущества собственного производства и не спешит идти с просьбами навстречу Западу.

Инициатива по отмене санкций, как можно ожидать, встретила бы положительный отклик у широкой общественности и укрепила бы имидж нашей страны на международной арене.

Первопричиной тяжелого военного конфликта на юго-востоке Украины и вокруг него является, напомним, национальный вопрос. Власти этой бывшей советской республики пытались привить проживающему там русскому населению другие духовные ценности, чем те, которые служат основой существования русского народа, навязать ему украинизацию. Однако Киеву не удалось достичь желаемой цели.

\* \* \*

Исходя из исторического опыта, следует считать, что гарантированно-го мирного разрешения противоречия между двумя принципами (национальное самоопределение и неизменность границ) не существует. Каждый случай их столкновения между собой решается индивидуально под влиянием соотношения противоборствующих сил. Невозможно предсказать, какой из них и где победит, учитывая, что составные части государственного устройства (например, автономии или внутренние республики) по своей политической инфраструктуре напоминают суверенные государства. Запас взрывных противоречий на этой почве весьма велик, и разные страны еще не раз станут свидетелями, а временами и участниками того или иного межнационального кровопролития. Да и сама Россия не является исключением. Война, к сожалению, не поддается запрету. А вот запретить санкции вполне возможно. Реализация этой идеи сделала бы положение в мире немного прочнее.

## **Глава 24. Россия и ЕС: этнополитические конфликты на постсоветском пространстве**

### **Предыстория**

Уместным эпиграфом к данной теме кажется цитата из собственного текста в 2009 г.: «...можно надеяться, что они (Вашингтон и Брюссель) постараются воздерживаться от превращения постсоветских конфликтов в поле прямой конфронтации. Тем более, как показывает опыт, именно соперничество США и ЕС с Россией блокирует достижение решения даже в тех ситуациях, когда в принципе возможен компромисс. В противном случае вероятность обострения конфликтов возрастет, а возможность разрешения в обозримом будущем окажется крайне невысокой. Поскольку нерушимость границ постсоветских государств уже не является табу, не исключено, что список региональных этнополитических конфликтов может пополниться и новыми точками. В данном контексте первым претендентом на эту роль рискует оказаться Украина при наращивании попыток втянуть ее в НАТО. Цена разогревания “замороженных” или “спящих” региональных конфликтов может оказаться много выше, чем состояния их долговременного неразрешения. Тогда времена холодной войны, о невозможности возобновления которой охотно говорят и на Востоке, и на Западе, почему-то зябко

поеживаясь при этом, покажутся эпохой завидной стабильности и надежности»<sup>43</sup>. Можно считать эти строки предвидением или самосбывающимся прогнозом, но в любом случае речь идет о наиболее вероятном развитии событий, вызванном вполне очевидными причинно-следственными связями.

Не меньшую прозорливость проявило и ЦРУ США, которое еще в 1994 г. констатировало, что «кроме значительного русского меньшинства, вопрос о членстве в НАТО может привести Украину на грань существования как суверенного государства». Российская позиция была изложена В. В. Путиным Джорджу Бушу на бухарестском саммите НАТО в 2008 г.<sup>44</sup> Остается удивляться, почему реакция Москвы на киевский переворот и все последующее оказалась для американских и европейских политиков непредсказуемой.

Украинский кризис, породивший еще один этнополитический конфликт на постсоветском пространстве в дополнение к прежним, стал первым случаем прямой и неприкрытой конфронтации России с США и ЕС, обозначив рубеж в развитии международных отношений в Европе и в мире — точку отсчета новой эпохи. Логично, что это произошло в связи с региональным конфликтом. Ведь в истории международных отношений, и не только времен холодной войны, но и XIX в., ведущие мировые соперники до поры предпочитали лобовому столкновению пробу сил на периферии, как правило, посредством своих союзников и клиентов.

Невозможно понять, почему это произошло, не обратившись к предыстории региональных конфликтов. РФ они достались «по наследству», как побочный продукт распада СССР. Ельцинское руководство не было ни их инициатором, ни заинтересованной стороной, хотя ему пришлось поневоле побывать в роли миротворца. Как справедливо отметил отечественный исследователь кавказских проблем С. М. Маркедонов, «в самом начале 1990-х гг. они (Абхазия и Южная Осетия) были для России скорее досадной обузой. Однако, осознав взаимосвязь этих образований с вопросами безопасности внутри Северного Кавказа, Кремль скорректировал свою позицию. “Заморозив” конфликты <...> Россия дала согласие на существование подобных образований...»<sup>45</sup> Но, поддерживая их экономически

---

<sup>43</sup> *Кандель П. Е.* Региональные конфликты в Европе и их урегулирование: Южная Осетия, Абхазия, Косово, Приднестровье, Нагорный Карабах, Кипр // *Безопасность Европы*. М.: Весь Мир, 2011. С. 212.

<sup>44</sup> *Grzegorz Gil.* Doubletake: Is Ukraine a Failed State? // *New Eastern Europe*. 19.08.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1694-doubletake-is-ukraine-a-failed-state>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>45</sup> *Маркедонов С.* Региональные конфликты: перезагрузка // *Россия в глобальной политике*. 2008. № 5. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.globalaffairs.ru/number/n\\_11631](http://www.globalaffairs.ru/number/n_11631). (Дата обращения: 09.08.2017).

и покровительствуя политически, РФ до 2008 г. не ставила под сомнение территориальную целостность и суверенитет постсоветских государств. Придерживаться такой позиции побуждали не только царившие долгое время в Кремле иллюзии о «новой эре» в отношениях с западными партнерами, но и более прагматические расчеты. Сначала открытая «чеченская проблема» удерживала от действий, которые могли бы послужить прецедентом и предлогом для признания независимости Чечни внешними силами. Формальная приверженность территориальной целостности постсоветских государств стимулировалась и желанием удержать их на российской орбите, используя замороженные территориальные конфликты и возможное содействие в их разрешении в качестве инструмента. Поэтому Москва не приветствовала максималистские требования лидеров непризнанных государственных новообразований, несмотря на их пророссийские устремления. О серьезности ее намерений по сохранению целостности постсоветских государств свидетельствовали многие эпизоды. Среди них: спасение грузинского лидера Э. Шеварднадзе российскими военными из осажденного Сухуми, блокада Российской Федерацией по просьбе Грузии абхазской границы в 1994–1999 гг., неоднократное давление на приднестровское руководство с целью побудить его к большей сговорчивости в переговорном процессе. Нелишне вспомнить небезызвестную историю с «меморандумом Козака» (2003 г.), когда уже согласованный и парафированный обеими сторонами под давлением Москвы план окончания приднестровского конфликта и восстановления целостности Молдовы был сорван накануне подписания совместными усилиями США и ЕС.

В целом перемены в позиции России по отношению к тем или иным региональным конфликтам следовали за эволюцией ее взаимоотношений с постсоветскими государствами. Ее шаги в сторону их урегулирования, или противоположные действия по поддержанию статус-кво, были подчинены задаче сохранения своего убывавшего влияния в соответствующих зонах. Но США и ЕС вознамерились активно воздействовать на естественный после распада СССР процесс возрастания многовекторности на постсоветском пространстве, чтобы еще более перераспределить влияние в свою пользу. Одним из средств достижения данной цели они избрали собственную помощь в разрешении региональных конфликтов. Соответственно, ситуация в конфликтных регионах сделалась функцией отношений России с двумя столпами мирового порядка. Ни для них, ни для противоборствующих сторон всеми декларируемое как цель урегулирование конфликтов, превратившихся в объект геополитической конкуренции, не являлось первостепенным. Самоценным, напротив, становилось соревнование геополитических и геоэкономических интересов «больших игроков». Во многих

случаях уместнее говорить не столько о столкновении интересов, которые зачастую придумываются по ходу «игры», сколько о соревновании «геополитических самолюбий». Значимым оказывается даже не собственный выигрыш, нередко сомнительный, если не мизерный, но нанесение ущерба сопернику и недопущение его успеха, вне зависимости от расходов. Показательный пример — Молдова, самая бедная европейская страна с преимущественно аграрной экономикой, доля торговли с которой в совокупном товарообороте ЕС составляет 0,1 %, а в российском — 0,2 %.

Необязательно быть российским «антизападником», чтобы прийти к выводам, которые сделал, например, австралийский исследователь Г. Дисэн: «Требование евроинтеграции как условие политического урегулирования снижает эффективность Евросоюза как посредника. Как следует из ряда примеров, вместо того, чтобы добиваться компромисса, ЕС выдвигает жесткие условия или даже отвергает компромисс, когда это противоречит условиям евроинтеграции... Перспектива евроинтеграции осложняет поиски решения конфликтов в Молдове и Грузии по причине выбора между интеграцией с ЕС или Россией, что является игрой с нулевой суммой... В Молдове и Грузии ЕС косвенно отвергает политическое решение, предоставившее бы сепаратистским регионам такую степень автономии, которая позволила бы им вести политический диалог с учетом интересов России, препятствующей европейской перспективе» или «трансатлантической концепции»<sup>46</sup>. Действительно, нельзя не отметить многоговорящую странность. Взглянув за «европеизацию» постсоветских государств, ни Брюссель, ни Вашингтон для воссоединения фактически разделенных конфликтами стран не считают возможным использовать как возможный образец ни федеративные структуры США или ФРГ, ни федерализацию Бельгии и близкий опыт Испании, ни британскую «деволюцию» или итальянскую децентрализацию.

Важной вехой в изменении самого подхода к региональным конфликтам стало инспирированное США и поддержанное большинством членов ЕС (за исключением Испании, Румынии, Словакии, Греции и Кипра) признание независимости Косово. Прямое нарушение резолюции № 1244 СБ ООН, основополагающих документов ОБСЕ, да и тех принципов, которые декларировал ранее сам ЕС при признании новых независимых государств на территории СССР и СФРЮ<sup>47</sup>, создало международно-правовой прецедент, который мог «сработать» и в других конфликтных зонах. Российское

---

<sup>46</sup> Дисэн Г. Евроинтеграция поневоле? Оценивая «наступательный» характер ОПБО ЕС // Полис. 2015. № 6. С. 96–97.

<sup>47</sup> Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union // Bull. of the European Communities Commission. 1991. Vol. 24. № 12. P. 119.

руководство предостерегало об этом заблаговременно и неоднократно. Решение Международного суда ООН (22 июля 2010 г.), который при помощи крайне двусмысленной казуистики смог вынести вердикт, что декларация о независимости Косово не нарушает международное право<sup>48</sup>, и вовсе сделало аналогичные действия столь же легитимными.

Накануне провозглашения независимости Косово и после 2008 г., когда за ним последовали Южная Осетия и Абхазия, наиболее проникательные западные эксперты предупреждали о влиянии данного прецедента на постсоветское пространство. «Факт, который следует признать Западу, таков: точно так же, как невозможно заставить Косово воссоединиться с Сербией, — писал известный британский исследователь А. Ливен, — невозможно заставить Абхазию и Южную Осетию воссоединиться с Грузией <...>. Провозглашение независимости Косово неизбежно отзовется в областях, отделившихся от Грузии, а также в Нагорном Карабахе и Приднестровье. Со стороны Запада бессмысленно утверждать, что случай Косово уникален, поскольку параллели очевидны»<sup>49</sup>. Не были загадкой мотивы и характер российской реакции: «Одна из причин, почему Россия вообще ухватилась за косовский вопрос, — отмечал аналитик британского Королевского института объединенных вооруженных сил Дж. Айл, — состоит в том, что президент Путин понял — в этой игре он может только выиграть. Запад, признав независимость Косово, окажется нарушителем международного права. В этом случае Москва могла бы извлечь свою выгоду, применив тот же рецепт на области в Грузии и Молдавии, на которые претендует»<sup>50</sup>.

Россия тем не менее поначалу не стала торопиться со сходными ответными шагами на постсоветском пространстве, ограничившись лишь мерами по укреплению сотрудничества с Абхазией и Южной Осетией. Но оставить без ответа вооруженный вызов Тбилиси было равносильно признанию Москвой своей внешнеполитической несостоятельности. Ее пассивность сказалась бы на стабильности и без того беспокойного Северного Кавказа. В сложившихся обстоятельствах российское руководство зеркально повторило действия западных держав по отношению к Косово. Россия, возможно, дольше, чем следовало, цеплялась за сохранение статус-кво, с все большим ущербом для себя. После произошедшего в Южной Осетии она

<sup>48</sup> Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010. P. 53. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>49</sup> *Lieven A.* Balkan unrest remains a recipe for disaster // Financial times. 13.01.2008.

<sup>50</sup> Dr Džonatan Ajl o Kosovu. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.bbc.co.uk/serbian/news/2007/09/070903\\_eyal\\_kosovo.shtml](http://www.bbc.co.uk/serbian/news/2007/09/070903_eyal_kosovo.shtml). (Дата обращения: 09.08.2017).

рискнула перестать играть благородную, но невыигрышную роль «последнего законника» и переняла опыт западных учителей, заговорив со своими оппонентами их языком.

Характерно, что был избран вариант с признанием формальной независимости двух республик, хотя Южную Осетию больше бы устроило вхождение в состав РФ, а Абхазия в свое время предлагала формулу ассоциированного с Россией государства. Их независимый статус призван подтверждать, что не сама Москва поставила под вопрос целостность Грузии, и, пусть и чисто умозрительно, оставлял открытой возможность ее восстановления в неопределенном будущем, если Абхазия и Южная Осетия пожелают объединиться с ней.

Не менее показательно, что по отношению к Приднестровью и Карабаху позиция Москвы не изменилась, хотя в Кишиневе и Баку этого очень опасались. Неслучайно, что вскоре после грузино-российского конфликта президенты Молдовы и Азербайджана поспешили в Москву (25 августа и 2 ноября 2008 г.). Россия вынудила к встречам с президентом Молдовы В. Ворониным руководителя Приднестровской Молдавской республики И. Смирнова, несмотря на его явное и демонстративное нежелание. Результатом стало совместное заявление Д. Медведева, В. Воронина и И. Смирнова в Москве (18 марта 2009 г.). В нем выражалось намерение продолжать прямые контакты по политическому урегулированию конфликта и активизировать работу экспертных групп. Подтвержден существующий международный формат переговорного процесса «5 + 2» (Молдавия и Приднестровье — стороны конфликта, Россия и Украина — гаранты, ОБСЕ — посредник, ЕС и США — наблюдатели). Была даже отмечена целесообразность трансформации миротворческой операции под руководством России в операцию по гарантированию мира под эгидой ОБСЕ, чего Кишинев, Брюссель и Вашингтон всегда добивались, но по итогам урегулирования конфликта. Последовали и более далеко идущие шаги. В принятом на встрече Д. Медведева с А. Меркель 4–5 июня 2010 г. Мезебергском меморандуме Россия и ФРГ выступили с инициативой создания Комитета по вопросам внешней политики и безопасности Россия — ЕС на министерском уровне, который мог бы сыграть важную роль в урегулировании кризисных ситуаций. В качестве пилотного проекта был избран приднестровский конфликт, в разрешении которого стороны выразили намерение сотрудничать для достижения ощутимого прогресса<sup>51</sup>. Хотя инициатива по разным причинам так и не была

---

<sup>51</sup> Меморандум по итогам встречи президента России Д. Медведева и федерального канцлера Германии А. Меркель 4–5 июня 2010 г., г. Мезеберг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/575>. (Дата обращения: 09.08.2017).

реализована, Москва продемонстрировала желание искать компромиссы с ЕС в урегулировании региональных конфликтов.

Как и в приднестровском случае, в подходе к карабахскому конфликту Москва стремилась показать, что случившееся в Грузии — исключение, вызванное вооруженными действиями режима Саакашвили, но Россия готова продолжать поиск взаимоприемлемого договорного разрешения региональных конфликтов. Итогом ее усилий стала трехсторонняя декларация президентов России, Армении и Азербайджана в Москве 2 ноября 2008 г. — первый после перемирия 1994 г. совместный документ, под которым поставили подписи руководители Армении и Азербайджана. В ней заявлено о приверженности политическому урегулированию нагорно-карабахского конфликта на основе принципов и норм международного права, подтверждено значение посреднических усилий сопредседателей Минской группы ОБСЕ (России, США, Франции). Отмечено, что достижение мирного урегулирования должно сопровождаться юридически обязывающими гарантиями всех его аспектов и этапов, констатирована договоренность активизировать переговорный процесс<sup>52</sup>.

В итоге и Россия, и ее западные партнеры обзавелись собственными псевдонезависимыми клиентами с оспариваемой международной легитимностью. Симметричность их позиции подчеркивалась и равно избирательным подходом к разрешению разных региональных конфликтов. Правда, очевидное различие в степени влияния на мировую политику позволило Вашингтону и Брюсселю обеспечить международную легитимацию независимости Косово, чего Москва по отношению к своим подопечным добиться не смогла. Впрочем, и стремиться к этому у нее нет резонов. Более того, в не столь отдаленном будущем выгодный России в пропагандистских целях «косовский прецедент» будет снят с повестки дня. Сербия, даже под властью тех, кто слыл националистами и русофилами, уже признала Косово *de facto* и передала Приштине ранее ей неподконтрольную северную часть края, населенную сербами, практически безвозмездно, лишь ради начала переговоров о вступлении в ЕС. Не меньшие авансы сделал Брюсселю Белград и по другим аспектам своей балканской политики. Хотя руководители Сербии время от времени повторяют, что никогда не признают независимость Косово *de jure*, правомерно предположить, что для приема в ЕС они готовы едва ли не на все.

Тем не менее отмеченная симметрия в принципе облегчала достижение компромисса между Россией, ЕС и США, будь на то добрая воля и желание

---

<sup>52</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/11/208670.shtml>. (Дата обращения: 09.08.2017).



его найти. Но Москва прежде не торопилась с отходом от формальной приверженности целостности постсоветских государств, стремясь сохранить инструмент воздействия на их политику. Точно так же непризнание западными державами независимости Южной Осетии и Абхазии, как и присоединения Крыма к России, будет служить средством удержания Грузии и Украины на антироссийской орбите при любой смене власти в Тбилиси и Киеве. Поэтому отказ Вашингтона и Брюсселя от этой позиции крайне маловероятен. Столь же безосновательно ожидать, что какое-либо правительство в Киеве или Тбилиси будет способно признать эту необратимую реальность.

Для Москвы такое состояние имеет и некоторые плюсы, поскольку неразрешенные территориальные конфликты являются определенной гарантией, что и Грузия, и Украина вряд ли смогут быть приняты в ЕС и в НАТО. Как признавал бывший специальный представитель ЕС на Кавказе П. Семнеби: «Решение, принятое на саммите альянса в Бухаресте в марте 2008 г., предоставить Тбилиси и Киеву возможность присоединения в отдаленной перспективе, к сожалению, привело к обострению напряженности в регионе, которая достигла кульминации в период августовской войны. После нее стало понятно, что Грузия еще очень нескоро сможет стать членом НАТО»<sup>53</sup>. Но именно актуализация подобной угрозы, которая принципиально меняла соотношение сил в Черном море и на границах России, лишая ее минимально необходимой стратегической глубины и делая ее оборонноспособность практически недостижимой, была главным побудительным мотивом острой российской реакции. Симптоматично, что и «на другой стороне» те же мотивы служат руководством к действию даже в таком вполне «штатском» учреждении, как Европейский парламент. Так, в его резолюции от 11 июня 2015 г. отмечалось: «НАТО должна сохранять свое морское и воздушное превосходство в бассейне Черного моря...»<sup>54</sup> Неудивительно и то, что США сочли нужным предоставить Украине специально изобретенный статус, который позволит еще активнее использовать ее как антироссийский плацдарм, да еще не беря на себя нежелательных обязательств по ее защите. В конце декабря 2014 г. в США был принят «Акт о поддержке свободы Украины — 2014», который расширил возможности для активизации военно-технического сотрудничества и военной помощи.

---

<sup>53</sup> Семнеби П. Южный Кавказ в поисках общей идентичности. 22 октября 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Yuzhnyi-Kavkaz-v-poiskakh-obschei-identichnosti-15363>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>54</sup> ЕС и НАТО должны отдавать приоритет Черноморскому региону — Европарламент // Пульс планеты. Европа. 11.06.2015.

Между тем упреждающее и наступательное «сдерживание» России стало лейтмотивом политики США и ЕС на постсоветском пространстве задолго до вооруженных действий в Грузии, не говоря уже об украинском кризисе. Наиболее недвусмысленно подобные замыслы воплотились в создании в 1997 г. группы ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова). Хотя эта затея по многим причинам оказалась малоуспешной для ее инициаторов, ни Вашингтон, ни Брюссель не отказались от намерений наращивать геополитическое соперничество с Россией в ее ближайшем окружении. Новым внешним орудием влияния на сопредельные постсоветские государства стала «Европейская политика соседства» (2003 г.). Продолжила ее принятая 7 мая 2009 г. в Праге программа Восточного партнерства, адресованная, что примечательно, и государствам Южного Кавказа, каковые назвать соседями ЕС можно было лишь с большой натяжкой. Но они считались крайне важными для реализации геополитических и геоэкономических проектов с нескрываемым антироссийским подтекстом. Не ограничиваясь внешним воздействием, Вашингтон и Брюссель перешли к попыткам прямой смены власти в постсоветских государствах. Последовала череда исполненных по одному сценарию рукодельных «цветных» революций на постсоветском пространстве (в 2003 г. в Тбилиси, в 2004 г. в Киеве, в 2009 г. в Кишиневе, в 2005 и 2010 гг. в Бишкеке и снова в Киеве в 2013–2014 гг., не считая неудачных попыток в 2006 г. в Минске и в 2008 г. в Ереване). Неудачными оказались уже не только пророссийские, но и стремившиеся проводить «многовекторную» политику лидеры. Ухудшался и общий контекст отношений США и ЕС с Россией. Продолжились неуклонное приближение НАТО к границам России и размещение американских баз на территории новых членов альянса (в частности, в Болгарии и Румынии в 2005–2006 гг.). США не отказались от намерения создать ЕвроПРО в формате, в перспективе угрожающем российскому ядерному потенциалу. Вопросы энергоснабжения Европы стали рассматриваться сквозь призму «энергетической безопасности» от России, что обесценивало ее основные экономические и политические активы. В этих условиях заявленная США «перезагрузка» отношений с Россией (2009 г.) и попытки формирования «общих пространств» между Россией и ЕС (2005 г.) не могли не оказаться пустой дипломатической игрой, противоречащей реальному характеру отношений. С нескрываемой враждебностью было встречено в Вашингтоне и Брюсселе формирование Таможенного, а затем и Евразийского экономического союзов. Соперничество основных акторов приняло характер «игры с нулевой суммой», причем ее правила теперь меняются в ходе самой «игры». Все это не могло не отразиться и на состоянии «замороженных» конфликтов. Переговоры по их урегулированию, ранее напоминавшие бесконечную

борьбу за «победу по очкам», но еще оставлявшие возможность компромисса, превратились в прямую схватку, единственная цель которой — поражение противника. Уже пример Грузии показал, к чему приводят односторонние попытки разморозить конфликты, резко нарушив баланс сил. События на Украине и вовсе сделали их баланс величиной неопределенной. Это и вызвало прямую конфронтацию России и Запада, в ходе и по итогам которой баланс предстоит найти заново.

## Украинский кризис

После Минских договоренностей стали вырисовываться контуры возможного компромисса по «украинскому вопросу»: оставить в стороне Крым (тут стороны в долговременной перспективе обречены на формулу «согласились не соглашаться»), попытаться «заморозить» конфликт на Донбассе и конвертировать его в переговорный процесс о формате реинтеграции ДНР и ЛНР в Украину с «особым» статусом. Это и будет предметом затяжного, а возможно, и бесконечного торга. Между тем было бы преждевременно предполагать, что даже этот компромисс может стать реальностью.

С позиций национально-государственных интересов России минимально приемлемым итогом всех ее действий на украинском направлении является своеобразная «финляндизация» Украины: Москва должна обрести надежные гарантии, что та не станет членом НАТО и не будет проводить антироссийскую внешнюю политику. Но США и ЕС, ввязываясь в украинский кризис, преследовали прямо противоположные цели, и пока не похоже, что они готовы от них отказаться. А в Киеве в ближайшем будущем вряд ли смогут рассчитывать на власть политические силы, которым свойственно отсутствие враждебности к России.

При постоянно ухудшающейся социально-экономической ситуации и необратимой деградации украинской экономики, при нынешнем раскладе социально-политических сил ни действующие, ни следующие киевские власти не только не заинтересованы в стабилизации конфликта на Донбассе, но и не могут себе позволить такой исход. Только сохранение напряженности и милитаристская истерия дают им возможность списывать собственную несостоятельность на войну на востоке. Она нужна олигархической власти и для того, чтобы растрачивать энергию и живую силу военизированных формирований «майданных революционеров» на «восточном фронте» во избежание нового «майдана» в столице. К тому же стимулируют киевских правителей и более долговременные факторы.

Для успеха принудительной консолидации культурно, этнически и религиозно разнородного населения Украины и превращения ее в государство-нацию по образцу прибалтийских или постюгославских государств, украинскому национализму жизненно необходимо, чтобы Россию и русских продолжали воспринимать как врагов<sup>55</sup>. Тлеющий конфликт с «пророссийскими сепаратистами» придает искусственной национальной консолидации крайне ей надобные дополнительные мощные импульсы. Он с максимальной надежностью обеспечивает националистическим силам безраздельное лидерство, сужая возможности существующей и потенциальной оппозиции. Следует признать, что вооруженный конфликт на востоке позволил украинским националистам серьезно преуспеть в достижении своих целей, перетянув на свою сторону немалую часть и русскоязычных граждан страны. Это показывают и результаты выборов, и данные опросов об отношении граждан Украины к России<sup>56</sup>, хотя русский язык продолжает доминировать на юго-востоке Украины и широко распространен в ее центральной части<sup>57</sup>. Наряду с традиционным украиноязычным, возник феномен и русскоязычного антироссийского украинского национализма. Поэтому возвращение пророссийского электората Донбасса в украинское политическое поле совершенно невыгодно киевским властям. Столь же обременительной и непомерной задачей представляется им социально-экономическое восстановление разоренного войной Донбасса. Наконец, противостояние с Россией и позиционирование себя как самого рьяного союзника Запада в борьбе с «российской угрозой» остается наиболее сильным и едва ли не последним аргументом Киева в вымогательстве все новых льгот, кредитов, займов и иных видов помощи от своих покровителей в Вашингтоне и Брюсселе.

Весьма показательной иллюстрацией образа мыслей нынешней киевской элиты и ее намерений могут служить возможные варианты развития украино-российских отношений, которые обрисовал советник президента Украины, директор Национального института стратегических исследований В. Горбулин<sup>58</sup>. Один из вероятных сценариев заключается, по его сло-

---

<sup>55</sup> Подробнее см.: *Кандель П. Е.* О национализме и «братских народах» // *Власть*. 2014. № 10. С. 208–213.

<sup>56</sup> Подробнее см.: *Червоненко В.* Украинцы vs россияне: революция или эволюция отношений? [Электронный ресурс]. URL: <http://inosmi.ru/social/20160118/235093012.html>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>57</sup> Подробнее см.: *Опрос: на юго-востоке Украины русскоязычными назвали себя 70–80 % жителей.* [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1997781>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>58</sup> *Горбулин В.* Пять сценариев для украино-российских отношений // *Зеркало недели*. Украина. 19.06.2015. № 22. [Электронный ресурс]. URL: <http://gazeta.zn.ua/>

вам, «в “замораживании” конфликта по образцу Приднестровья, Абхазии, Южной Осетии. В таком решении заинтересована Россия (хотя полная капитуляция по третьему сценарию ее устроит в большей степени), а также часть стран Евросоюза и наиболее конформистские и пророссийские слои европейского общества. Суть его заключается в том, что пострадавшие в результате конфликта районы, так называемые ДНР и ЛНР, остаются в составе Украины, возможно, на условиях предоставления им особых властных полномочий. Экономические связи между этими территориями и остальной Украиной должны быть восстановлены, а значит, Украина должна будет принять на себя экономическое бремя восстановления разрушенных районов Донбасса. В то же время де-факто в Донбассе будет действовать марионеточный режим, контролируемый из РФ, который будет пытаться влиять на украинскую внешнюю и внутреннюю политику, проводя интересы другого государства... Период существования конфликта в “замороженной” форме неизвестен, как и его результаты... Реализация этого сценария будет соответствовать интересам как России, так и ЕС, но не Украины, особенно в долгосрочной перспективе... Хотя сценарий “замораживания” конфликта нежелателен и исторически бесперспективен для Украины, однако вполне возможно, что под влиянием внутренних и внешних обстоятельств именно на этот сценарий Украине придется согласиться».

Между тем наиболее предпочтительным В. Горбулин считает сценарий «ни войны, ни мира» или «ограниченной войны и перманентных переговоров». Он предусматривает: «ограниченную и сдерживающую войну против России и коллаборационистов на востоке с целью нанести им как можно больше демотивирующих потерь; постоянный переговорный процесс, однако, без окончательного фиксирования результатов в виде различных договоренностей и форматов; наращивание военного (прежде всего военно-технологического) потенциала Украины и постепенный переход от блокирования противника к его вытеснению — от пассивной обороны к активной; рост интенсивности международных санкций и дипломатической изоляции России; последовательное и кардинальное реформирование украинского общества; сближение с НАТО и Евросоюзом, а также формирование ряда оборонных союзов с частью постсоветских и центральноевропейских государств...» Судя по поведению украинских властей, именно такой вариант «гибридного перемирия» в ответ на «гибридную войну» они и избрали в качестве руководства к действию. По всем этим причинам даже

за «замораживание» данного конфликта России еще предстоит долгая борьба «на изнурение», возможно, не только дипломатическими методами.

Хотя «замораживание» конфликта на Донбассе в ближайшей перспективе отвечает российским интересам, считать такое состояние стратегически выгодным для России вряд ли приходится. В той или иной степени обособленный от Украины Донбасс может стать инструментом влияния на ее развитие лишь в том случае, если социально-экономическая ситуация в этом регионе окажется зримо лучше, чем в остальной стране. Обеспечивать это придется России, если она не хочет окончательно утратить позитивного к себе отношения не только на Украине, но даже на Донбассе. Насколько она готова и способна на такое в условиях критических перегрузок для собственной экономики — вопрос открытый. Длительное сохранение статусной неопределенности региона означает, что данный сюжет останется постоянным камнем преткновения в отношениях Москвы с Вашингтоном и Брюсселем, а долговременное экономическое и военно-политическое противостояние с ними ведет к отвлечению и растрате ограниченных ресурсов России, несоизмеримых с потенциалом соперников, на недостижимые цели.

Западные санкции против России обострили отношения и с ее ближайшими союзниками внутри евразийской тройки. Белоруссия и Казахстан демонстративно заняли нейтральную позицию в украинском кризисе и отказались присоединиться к ответным российским санкциям. В декабре 2014 г. А. Лукашенко, и Н. Назарбаев побывали в Киеве. 8–9 октября 2015 г. П. Порошенко совершил визит в Казахстан. Астана выразила готовность поставить уголь на Украину и восстановить военное сотрудничество между двумя странами. После начала действия соглашения об ассоциации Украины с Евросоюзом Москва лишила ее права пользоваться режимом свободной торговли в их взаимоотношениях, но Киев и Минск 28 декабря 2015 г. договорились сохранить его в своих внешнеэкономических связях. Это открывает дорогу еще более массовому незаконному реэкспорту через Белоруссию, который уже не раз становился поводом к громким торговым конфликтам между Москвой и Минском. Симптоматично и позиционирование Астаны в новой международной ситуации. Еще летом 2015 г. Казахстан вступил в ВТО, договорившись о таможенных пошлинах, которые по примерно 3500 позициям существенно ниже установленных в Таможенном союзе и ЕАЭС, что порождает новые проблемы в их функционировании. 21 декабря 2015 г. (в тот день, когда в Москве на высшем уровне прошли заседания Совета коллективной безопасности ОДКБ и Высшего Евразийского экономического совета) ЕС и Казахстан подписали новое соглашение об углубленном

партнерстве и сотрудничестве. Разумеется, подготовка этих документов началась задолго до нынешних событий, но даты завершения переговоров и содержание соглашений вряд ли случайны. Очевидно, что сохранение украинского кризиса в международной повестке, да еще и не вполне преодоленные проблемы в российско-турецких отношениях, подвергает лояльность ближайших союзников чрезмерным испытаниям и грозит дальнейшей эрозией евразийской интеграции.

### **Молдово-Приднестровский конфликт**

Осложнилась обстановка и в приднестровском регионе. Приднестровская Молдавская Республика, как некий реальный прообраз возможного будущего для ДНР и ЛНР, самой этой взаимной проекцией объективно уже вписана в развитие украинского кризиса и зависима от него, хотя подобная параллель никого из них не радует. Наиболее серьезные вызовы, которые сделали сохранение статус-кво невозможным, обусловлены двумя обстоятельствами: подписанием соглашений об ассоциации Молдавии и Украины с ЕС и политикой нового киевского режима, для которого пророссийский анклав в Приднестровье едва ли не такая же «кость в горле», как и восставший Донбасс.

Создание «углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли» (УВЗСТ) Молдавии с ЕС без участия ПМР, которая с начала 2016 г. теряла возможность пользоваться в торговле с Евросоюзом действовавшим режимом автономных торговых преференций, критически ухудшало экономическое положение Приднестровья. При этом ни Брюсселю, ни Кишиневу для его экономического удушения не требовалось бы прилагать никаких дополнительных усилий — при отказе Тирасполя перейти на режим УВЗСТ, достаточно было предоставить дело естественному ходу вещей, и желаемый результат получался как бы сам собой. И перед Приднестровьем, и перед РФ вырисовывалась безрадостная альтернатива. Либо ПМР, не присоединившись к зоне свободной торговли с ЕС, фактически лишалась и европейского, и молдавского, и украинского рынков, обрекая себя на мучительную борьбу за выживание во враждебном окружении. Либо ПМР вступала в нее, ставя под угрозу свою политическую самостоятельность и связи с Россией, а в перспективе разделяя с Молдовой все губительные для экономики побочные последствия такого шага. Между тем в 2014 г. 38,9% ее экспорта шло в Молдову, около 36% — в ЕС (причем в Румынию — 11,3%), 6,6% — на Украину. На Россию пришлось лишь 14% приднестровского экспорта. Вместе с тем в приднестровском импорте Российская Федерация занимала

первое место (46,5%), а Украина — второе (12,5%)<sup>59</sup>. Вопреки провозглашенному в Тирасполе курсу на «евразийскую интеграцию» и «переориентацию на рынок ТС», доля России в приднестровском экспорте в 2016 г. упала до 8,7%, Молдовы — выросла до 49,1%, Румынии — до 11,4%. В то же время в импорте доля России увеличилась до 48,9%<sup>60</sup>.

В силу политической враждебности новых киевских властей они явно вознамерились совместно с Молдовой и Румынией взять Приднестровье в стратегические «клещи». Примечательно заявление П. Порошенко на пресс-конференции по итогам визита в Киев президента Румынии К. Йоханниса 17 марта 2015 г.: «Мы договорились о координации наших действий по Приднестровью для того, чтобы способствовать размораживанию этого конфликта и помочь суверенной и независимой Молдове восстановить свою территориальную целостность и реинтегрировать Приднестровский регион в Молдову»<sup>61</sup>. Все говорило о желании двойным давлением заставить Тирасполь отказаться и от российского военного присутствия, и от непризнанной государственности. Но попытки «прижать к стенке» противоположную сторону, прямо провоцировавшие возникновение очередного «Донбасса» на территории Молдовы, несли слишком высокие риски для самих кишиневских властей и их покровителей, у которых и без того хватало забот. Поэтому предпочтение было отдано беспроектному варианту экономического принуждения.

В сложившихся условиях власти ПМР в конце декабря 2015 г. объявили о достижении договоренности с ЕС о продолжении беспопыточной торговли. По словам заместителя министра иностранных дел ПМР Д. Паламарчука, «в ходе прямых двусторонних переговоров нам удалось убедить представителей ЕС в том, что Приднестровье требует к себе отдельного подхода и навязывание нам соглашения, заключенного Молдавией и ЕС вопреки нашим стратегическим интересам и без консультаций с нами,

---

<sup>59</sup> Социально-экономическое развитие ПМР за 2014 год (окончательные данные). Тирасполь. 2015. С. 29–30. [Электронный ресурс]. URL: <http://mer.gospmr.org/gosudarstvennaya-sluzhba-statistiki/informacziya/o-soczialno-ekonomicheskompolozhonii-pmr/soczialno-ekonomicheskoe-razvitie-pmr-za-2014-god-okonchatelnyedannye.html>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>60</sup> Социально-экономическое развитие ПМР за 2016 год (окончательные данные). Тирасполь. 2017. С. 27–28. [Электронный ресурс]. URL: <http://mer.gospmr.org/gosudarstvennaya-sluzhba-statistiki/informacziya/o-soczialno-ekonomicheskompolozhonii-pmr-za-2016-god.html>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>61</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unian.net/politics/1056435-ukrainareshila-pomoch-rumynii-razmorozi-pridnestrovskiy-konflikt.html>. (Дата обращения: 09.08.2017).



бесперспективно». Но попытка руководителей ПМР представить данное соглашение как свою победу нивелируется тем, что они так и не решились предать его огласке. По сведениям же молдавских источников, Приднестровье в рамках договоренностей с Брюсселем должно выполнить такие условия, которые фактически означают присоединение ПМР к «углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли» с ЕС, хотя и с двухлетним переходным периодом. Практическое следствие: возможность диктовать Тирасполю условия внешнеэкономической деятельности, дальнейшая переориентация торговых потоков и надежда Брюсселя на постепенное «приручение» ПМР<sup>62</sup>.

Некоторое ослабление российских экономических позиций компенсировалось серьезным социально-политическим кризисом в Кишиневе. Внеочередные парламентские выборы 30 ноября 2014 г. показали: страна как была, так и осталась расколотой в своих внешнеполитических ориентирах практически пополам. Исчезновение 1 млрд долл. из банков страны, увенчавшееся арестом экс-премьера В. Филата, совпало с серьезным ухудшением социально-экономического положения в Молдове. Постоянные ссоры и перетасовки в правящем «альянсе за европейскую интеграцию», сменившем за год пять кабинетов разной конфигурации, привели к катастрофическому падению доверия ко всем ведущим деятелям правящих партий. Тестирование общественного мнения показало серьезное снижение популярности идеи евроинтеграции и рост числа сторонников Евразийского союза и левых партий пророссийской ориентации (Партии социалистов во главе с И. Додоном и «Нашей партии» Р. Усатого). Так, по результатам опроса Международного республиканского института США (октябрь 2015 г.), 45 % хотят в Евразийский экономический союз, 38 % за ЕС, а если бы выборы прошли сегодня, «Наша партия» и Партия социалистов заняли бы половину мест в парламенте<sup>63</sup>.

Действующие политики проевропейского альянса потеряли доверие даже в Брюсселе и Вашингтоне. МВФ, Евросоюз, Всемирный банк и даже Румыния приостановили сотрудничество с властями Молдавии и свою финансовую поддержку. Было спешно затеяно реформирование политической сцены: на смену проворовавшимся и дискредитировавшим себя «европейцам» постарались вывести свежие политические силы и новых

---

<sup>62</sup> Приднестровье взяло курс на «евроинтеграцию». [Электронный ресурс]. URL: <http://regnum.ru/news/polit/2039160.html>. (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>63</sup> Чубашенко Д. Молдавия на «проевропейском» дне: ползти или копать глубже? [Электронный ресурс]. URL: <http://regnum.ru/news/polit/2012514.html>. (Дата обращения: 09.08.2017).

лидеров той же ориентации. Мощные протестные выступления против правящего альянса осенью 2015 г. впервые объединили «новых правых» (сторонников «евроинтеграции» Молдовы из недавно созданной Гражданской платформы «Достоинство и правда») и «новых левых» пророссийской ориентации. Участники митингов, собиравших до ста тысяч человек, требовали отставки президента, правительства, генпрокурора, руководства Нацбанка, Центризбиркома, общественной телерадиокомпании, наказания виновных в «краже века», досрочных выборов. В конечном счете опасения Вашингтона и Брюсселя победы промосковских сил на досрочных выборах победили их желание освежить политическую сцену. К власти был приведен очередной кабинет бывалых «европеистов» при поддержке перекупленной части бывших коммунистов, объявивших себя социал-демократами. Но политический кризис в Молдове на этом не закончился.

Победа на президентских выборах (13.11.2016) лидера социалистов И. Додона, критика соглашения с ЕС и сторонника сближения с Россией, при всей ограниченности полномочий главы государства нарушила монополию на власть проевропейского альянса. Очередная схватка произойдет на парламентских выборах, исход которых и определит внешнеполитический вектор страны в ближайшем будущем. Акцент в геополитическом соревновании с вопроса о судьбе Приднестровья переместился к проблеме власти непосредственно в Кишиневе.

Между тем на ЕС приходилось в 2016 г. 53,1% молдавской внешней торговли, а на РФ — 18,4%<sup>64</sup>. Существенный фактор молдавской экономики и политики — молдавские граждане, работающие за рубежом. Даже по официальным, явно заниженным, данным, больше всего их в России — 477 949 человек. Но немалые молдавские диаспоры есть в Италии — 142 266, США — 47 754, в Канаде — 17 565, Испании — 16 202, Германии — 14 815 человек<sup>65</sup>. Поскольку румынскими паспортами — наиболее доступным средством пересечения европейских границ — обзавелись уже около 400 тыс. жителей Молдовы<sup>66</sup>, число ее граждан, добывающих средства к существованию в ЕС, значительно больше. Поэтому крутой разворот экономики и политики и решающий выбор между ЕАЭС и ЕС Молдове вряд ли по силам

<sup>64</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113419.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113419.pdf). (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>65</sup> МИДЕИ обнародовало официальные данные о количестве граждан Молдовы, находящихся за границей. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.noi.md/ru/news\\_id/89997](http://www.noi.md/ru/news_id/89997)(Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>66</sup> Румыния планирует открыть в Молдавии 21 участок на выборах своего президента. [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1857225.html>(Дата обращения: 09.08.2017).

даже в случае, если у кормила окажутся политические силы, выступающие за сотрудничество с Россией. Все это предвещает, что и по внешнеполитическим, и по внешнеэкономическим ориентациям Молдова останется расколотой и обречена на колебания между двумя полюсами: Брюсселем и Москвой. Логично ожидать перевод геополитического соревнования в плоскость долговременного «позиционного» противостояния, при продолжении вялотекущего переговорного процесса между Кишиневом и Тирасполем.

### **Карабахский конфликт**

«Радиационное» воздействие возрастания напряженности на постсоветском пространстве стало ощущаться и в зоне «карабахского» конфликта. Конечно, каждый конфликт имеет собственные причины и следствия, самостоятельную динамику развития и уникальное соотношение удельного веса задействованных в нем сил. Но не один из них не нейтрален по отношению к близким примерам и прецедентам в схожих ситуациях. Ведь они дают дополнительные стимулы, поводы и правооснования добиваться аналогичного в своем случае, если аналогия устраивает, или противодействовать повторению подобного у себя, коль скоро в выигрыше оказывается противоположная сторона. При наступившей общей турбулентности в международных отношениях и меняющемся балансе сил на постсоветском пространстве и вблизи него «замороженные» конфликты сами собой начинают «подтаивать». В Баку явно были не прочь воспользоваться сложившейся ситуацией, чтобы демонстрацией силы добиться если не решения карабахского вопроса в свою пользу, то по крайней мере каких-то подвижек. Это, в свою очередь, вызывало беспокойство в Ереване относительно надежности российских гарантий безопасности Армении в случае войны.

Сильно возросшая к осени 2015 г. частота и интенсивность вооруженных инцидентов на линии соприкосновения имела, как то уже не раз случалось, и вполне конкретные внутривнутриполитические причины. Лидеры обеих стран затеяли конституционную перестройку политических систем, призванную укрепить их властные позиции, что предполагало выборы и референдумы. Между тем социально-экономическая ситуация в Азербайджане, в результате резкого падения цен на нефть — основного экспортного товара — и серьезной девальвации национальной валюты, ухудшилась. Экономический спад в России значительно снизил возможные дивиденды Армении от присоединения к Евразийскому союзу. Продвигать на этом фоне

конституционные преобразования, преодолевая сопротивление оппозиции, было непростой, но крайне насущной задачей. В таких условиях у властей обоих государств возник неодолимый соблазн актуализацией внешней угрозы заставить население забыть о внутренних проблемах и обеспечить себе необходимую поддержку. Поначалу до возобновления полномасштабных боевых действий дело все же не дошло. После того как партия И. Алиева одержала на выборах запланированную победу, а С. Саргсян добился желаемого результата на конституционном референдуме, лидеры двух стран, казалось, вняли миротворческим призывам извне (России, США и Франции). 19 декабря 2015 г. они встретились в Берне и в совместном заявлении поддержали работу посредников «по сокращению рисков насилия на линии соприкосновения», подтвердили «приверженность формату Минской группы» и «готовность продолжать работу над предложениями по урегулированию»<sup>67</sup>. Но конфликт не вернулся в привычное состояние. 2–5 апреля 2016 г. «на карабахском фронте» произошли самые масштабные после соглашения 1994 г. о прекращении огня боевые столкновения с применением тяжелого вооружения, получившие в прессе наименование «четырёхдневной войны». Хотя посредникам (РФ, США и Франции) удалось вернуть стороны за стол переговоров, произошедшее разогревание ситуации показало, «круги по воде», пущенные событиями на Украине и вокруг нее, дошли и до Кавказа.

Российско-турецкие противоречия, сохраняющиеся даже после преодоления конфликта, активное возвращение Ирана в международную политику и непредсказуемый исход кризиса на Ближнем и Среднем Востоке, возрастание там значимости «курдского фактора» повышают степень неопределенности и придают ситуации на Южном Кавказе новые измерения. Слабо верится, что при таком количестве новых «переменных», величина которых также неизвестна, уже ставшие традиционными алгоритмы карабахского конфликта таковыми и останутся.

\* \* \*

До украинского кризиса постсоветские «замороженные» конфликты, при всей их относительной значимости для затронутых ими стран, в отношениях России с ЕС и США в общем занимали маргинальное место, хотя и оставались объектом не слишком скрываемой конкуренции. После его начала все они необратимо стали «постукраинскими». Участники и так или иначе задействованные в них государства вынуждены принимать в расчет опыт украинского кризиса и вольно или невольно проецировать его

---

<sup>67</sup> Армения и Азербайджан готовы продолжать работу над урегулированием в Карабахе // ИТАР-ТАСС. Пульс планеты. Европа. 19.12.2015.

на свои ситуации — либо с целью использовать его в собственных интересах, либо во избежание повторения подобного в ущерб себе. Когда США, ЕС и Россия перешли отведенные им друг другу «красные линии» и пустились в «игру без правил», в которой возможно все, украинский кризис стал ключевой темой в их взаимоотношениях и в международной повестке дня, потянув за собой дальнейшее обострение соперничества по всей «линии соприкосновения». Стратегия США и ЕС по все более активному и наступательному сдерживанию России после украинского кризиса получила новые импульсы. Можно лишь надеяться, что Москве своими действиями удалось заставить соперников быть по крайней мере более расчетливыми и осмотрительными. К тому же должна склоняться уже ставшая очевидной и в Брюсселе, и в Вашингтоне несостоятельность их нынешних протезе в Киеве и Кишиневе. Но непредсказуемая внешняя политика новой американской администрации во главе с Д. Трампом делает безосновательными какие-либо расчеты.

Украинский кризис стал серьезным долговременным вызовом и для России. Он со всей остротой поставил перед страной стратегической значимости вопрос: насколько сверхактивная внешняя политика по всем азимутам имеет необходимое и достаточное экономическое обеспечение? В новых условиях логично ожидать от соперников стремления заставить Россию расходовать всё большие ресурсы на всё новые проблемы по всей периферии постсоветского пространства. Впрочем, и без их дополнительных усилий активизация исламских радикалов на всем Ближнем и Среднем Востоке уже грозит в любой момент перехлестнуть хрупкие границы среднеазиатских государств. Другим фактором их нестабильности является приближение существующих там авторитарных режимов к роковому для подобных политических систем сроку смены правителя по естественным причинам, что обычно сопровождается расколом элиты и острой борьбой различных группировок, нередко конституированных на основе региональной, этнической или субэтнической солидарности. Совмещение действия двух этих факторов во времени и пространстве способно сильно обогатить список конфликтных регионов постсоветского мира. Хотя смена власти в Туркмении и Узбекистане прошла без потрясений, нет гарантий, что так будет и впредь. России в этом случае, вне зависимости от ее желания, не удастся остаться в стороне.

Когда в Вашингтоне, Брюсселе и Москве придут к общему пониманию, что наибольшую выгоду из их схватки извлекли Пекин и исламские радикалы (не важно, как они к тому моменту назовутся), дело будет «за малым» — вновь определить правила «игры» и очертить пределы допустимого в их взаимоотношениях. Но на это, похоже, уйдет целая эпоха.

## Глава 25. Арктические проблемы

Арктика долгое время находилась вне системы глобальных политических процессов вследствие ее географической удаленности, неблагоприятного климата, низкой плотности населения и слабой инфраструктуры. В последние годы ученые, политики и эксперты все чаще стали говорить о глобальном значении этого региона. Находясь между двумя океанами и примыкая к трем континентам, он оказывает большое влияние не только на климат и экологию, но и на мировую экономику и политику. Развитие международного сотрудничества в Арктике содействует установлению новых принципов взаимоотношений между государствами в условиях глобальных изменений в мировом экономическом и политическом балансе сил.

Стратегическое значение Арктики<sup>68</sup> для современного и перспективного развития мира и России многогранно и общепризнано. Арктическая тематика и сопряженные с ней вопросы находятся в центре общественного внимания. По мнению ряда ученых РАН<sup>69</sup>, причинами повышенного интереса мирового сообщества к Арктике являются ее большой ресурсный потенциал, перспективы транспортной системы морских перевозок, незавершенное оформление границ в море и на шельфе, а также проблема таяния льдов и потепления климата.

Данная проблема обсуждалась на заседании ученого совета Института Европы РАН 9 марта 2016 г.<sup>70</sup>

Была подготовлена серия статей по арктической тематике<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Под Арктикой принято понимать часть земного шара, центром которой является Северный географический полюс, а окраинной границей — Северный полярный круг (параллель 66 градуса 33 минуты северной широты). См.: Международно-правовые основы недропользования / Отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М., 2007. С. 115.

<sup>69</sup> См.: Научно-технические проблемы освоения Арктики / РАН. М.: Наука, 2015. 490 с. Здесь содержатся доклады и выступления на научной сессии общего собрания членов РАН «Научно-технические проблемы освоения Арктики» 16 декабря 2014 г., а также доклады, посвященные арктической проблематике, на общих собраниях отделений РАН 15 декабря 2014 г. и региональных отделениях РАН.

<sup>70</sup> См.: Заседание ученого совета Института Европы РАН по вопросам развития Арктики. [Электронный ресурс]. URL: <http://instituteofeurope.ru/nauchnaya-zhizn/novosti/item/zasedanie-uchenogo-soveta-arktiki> (Дата обращения: 09.08.2017).

<sup>71</sup> Белов В. Б. Стратегия Германии в Арктике // Арктика и Север. 2016. № 24. С. 96–104; Ананьева Е. В., Антюшина Н. М. Арктическая политика Великобритании // Там же. С. 68–79; Антюшина Н. М. Страны-новички Арктического совета открывают для себя Крайний Север // Там же. С. 80–95; Журавель В. П. Арктический

Непосредственное отношение к Арктике имеют два десятка стран, при этом только пять государств располагают выходом в арктические воды: Россия, США, Канада, Норвегия и Дания (через Гренландию). В Арктическом совете (АС, Совет) возрастает роль европейских стран — участниц ЕС, в число которых входят десять государств в качестве постоянных членов (Дания, Швеция и Финляндия) или наблюдателей (Британия, Нидерланды, ФРГ, Польша, Франция, Испания и Италия). Следует отметить повышение интереса к Арктике азиатских стран: Китая, Японии, Республики Корея, Индии и Сингапура. Эти государства, получив статус постоянных наблюдателей АС, проявляют высокую заинтересованность в проведении комплексных арктических научных исследований, в разработке новых технологий добычи углеводородов, в создании судов, способных работать в арктических условиях в сложной ледовой обстановке.

## Россия в Арктике

После распада СССР в условиях новой геополитической ситуации в мире Российская Федерация приступила к выработке новой арктической политики. В 1992 г. была образована Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики, которая пришла на смену Государственной комиссии РСФСР по этим полярным регионам, а в 1996 г. была утверждена программа освоения запасов углеводородного сырья на шельфе арктических морей России.

В 1997 г. Россия ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. В декабре 2001 г., используя предоставленные Конвенцией возможности, Россия подала в Комиссию ООН по границам континентального шельфа заявку для юридического оформления своих границ на морском дне. Комиссия признала доказательства, предоставленные российской стороной относительно хребта Ломоносова, недостаточно убедительными для того, чтобы однозначно определить его в качестве подводного продолжения

---

совет: председательство США (первые итоги) // Современная Европа. 2016. № 2. С. 17–21; Шаумян Т. Л., Журавель В. П. Индия и Арктика: охрана окружающей среды, экономика и политика // Арктика... Ук. соч. С. 175–184; Журавель В. П. Китай, Республика Корея и Япония в Арктике: политика, экономика, безопасность // Там же. С. 112–144; Журавель В. П., Данилов А. П. Сингапур на пути в Арктику // Там же. С. 145–154; Журавель В. П. Государственная комиссия по вопросам развития Арктики: итоги работы первых двух лет // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. № 1. С. 30–36; Рубинский Ю. И. Арктические интересы и политика Франции // Арктика... Ук. соч. С. 166–174.

континентального шельфа России. В результате заявка была отправлена на доработку. Вместе с тем это не уменьшило внимание Москвы к Арктике и ее проблемам. В июле 2001 г. Президент РФ утвердил Морскую доктрину Российской Федерации до 2020 г., а в 2003 г. Госсовет РФ одобрил Транспортную стратегию РФ до 2020 г.

В 2007 г. Россия организовала экспедицию «Арктика-2007». 2 августа в районе Северного полюса произошло погружение на дно океана двух глубоководных батискафов «Мир», и на глубине 4261 метров был установлен государственный флаг России<sup>72</sup>.

В последующие годы принято несколько основополагающих документов, которые установили цели, задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики страны в Арктике. Первым таким документом стали Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г., № Пр-1969). В документе выделено пять основных целей арктической деятельности государства: социально-экономическое развитие, обеспечение безопасности, экология и охрана окружающей среды, развитие науки и технологий, а также международное сотрудничество.

В 2010 г. в Архангельске с целью подготовки кадров для работы в Арктике создан Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова<sup>73</sup>, в котором ныне проходят обучение свыше 22 тыс. студентов.

В 2013–2014 гг. утверждены стратегия и государственная программа развития Арктики, определен состав сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации<sup>74</sup>. Данные документы позволили представить Арктику как самостоятельный объект государственного стратегического планирования, управления и регулирования социально-экономического

---

<sup>72</sup> Жильцов С. С., Зонн И. С. Политика России в Арктике: современный этап // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. № 2. С. 12.

<sup>73</sup> Университет создан распоряжением правительства РФ от 02.04.2010 путем реорганизации Архангельского государственного технического университета.

<sup>74</sup> Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. утверждена Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г. № Пр-232, государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.» утверждена постановлением правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366.



развития<sup>75</sup>. Это улучшило возможности обеспечения национальной безопасности на севере страны.

В феврале 2015 г. Президент России В. Путин создал Государственную комиссию по вопросам развития Арктики, ее председателем был назначен заместитель председателя правительства РФ Д. О. Рогозин. В марте того же года правительство утвердило положение о Госкомиссии. В ее составе действуют Деловой и Научный советы, рабочие группы по социально-экономическому развитию, транспорту, экологической безопасности, образованию и науке, промышленности и технологиям, энергетике и национальной безопасности.

26 июля 2015 г. Президент России утвердил Морскую доктрину Российской Федерации, в которой выделены задачи на арктическом направлении.

В августе 2015 г. Россия вторично подала заявку в Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Ее утверждение позволит закрепить за нашей страной суверенные права на дополнительную территорию в Северном Ледовитом океане площадью 1 млн 200 тыс. кв. км, которая потенциально богата углеводородами<sup>76</sup>. Решения по данному вопросу должны приниматься с учетом договоренностей, зафиксированных в Иллулисатской декларации, подписанной в 2008 г. министрами иностранных дел арктической пятерки. Согласно этому документу все разногласия, возникающие при подаче заявок на определение границ арктического шельфа, будут рассматриваться путем переговоров и поиска консенсуса.

Готовится к принятию федеральный закон «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». По словам директора Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации, вице-президента РАН Т. Я. Хабриевой, в настоящее время в общей сложности действует более 500 нормативных правовых актов, принятых в разное время и регламентирующих деятельность в Арктике<sup>77</sup>.

По информации первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике, члена Совета по Арктике и Антарктике

---

<sup>75</sup> Арктический регион — это 30 % территории России, где производится 20 % ВВП и 22 % отечественной экспортной продукции, находится 30 % неразведанных запасов газа, 13 % неразведанных запасов нефти, более 30 % мировых запасов пресной воды.

<sup>76</sup> О том, как готовилась обновленная заявка 2015 г., какие были проведены подготовительные мероприятия см.: *Лобковский Л. И.* Российская заявка на установление внешних границ континентального шельфа в Арктике пошла на второй круг // Арктические ведомости. 2015. № 3. С. 30–39.

<sup>77</sup> *Хабриева Т. Я., Медведев Д. Ю.* Как России защитить свои интересы в Арктике. Законом по-белому // Российская газета. 21.01.2015.

при СФ ФС РФ Л. П. Кононовой, основные цели вышеупомянутого законопроекта состоят в следующем: обеспечить комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоне РФ (АЗРФ) в увязке с вопросами промышленного освоения и обеспечения транспортной доступности; развивать энергетическую инфраструктуру и сохранять экосистемы территории; сформировать особые режимы ведения хозяйственной и природоохранной деятельности; законодательно подтвердить статус Северного морского пути в качестве национальной транспортной коммуникации страны и др. Первоочередное внимание в законопроекте уделено созданию условий для обеспечения инвестиционной привлекательности АЗРФ, определению комплекса мер ее государственной поддержки и мерам достижения устойчивого развития экономики и социальной сферы<sup>78</sup>.

С принятием закона будет завершено формирование комплекса документов, обеспечивающих правовое регулирование социально-экономического развития АЗРФ в качестве самостоятельного объекта государственной политики.

Основными направлениями развития российской Арктики являются:

*Во-первых*, совершенствование системы управления в Арктике. Первоначально рассматривалось три варианта управления:

- создание нового Арктического федерального округа<sup>79</sup>;
- образование министерства по делам Арктики;
- создание правительственной (государственной) комиссии по вопросам Арктики.

Руководство страны отдало предпочтение третьему варианту.

*Во-вторых*, необходимо определить перспективы добычи углеводородов на шельфе, а также выработать политику по замещению импорта. По данным Минприроды России, в Арктическом регионе открыто 594 месторождения нефти, 179 — газа, два крупных месторождения никеля и более 350 месторождений золота<sup>80</sup>. Обнаружены также крупные месторождения черных,

---

<sup>78</sup> Кононова Л. П. Совершенствование законодательства — залог успешного развития Арктического региона // О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в Арктической зоне / Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Аналитический вестник. 2016. № 5 (604). С. 5.

<sup>79</sup> См.: Пилясов А. Н. Потенциал российской Арктики для международного сотрудничества: доклад № 17/2015 / А. Н. Пилясов (рук.), А. В. Котов; гл. ред. И. С. Иванов; Российский совет по международным делам. М.: Спецкнига, 2015. С. 72–77; Шубин С. И. Энергетику Севера в синергетику России // Арктика и Север. 2012. № 5. С. 90.

<sup>80</sup> Доклад министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С. Е. Донского на научной сессии общего собрания членов Российской академии

цветных, редких металлов, полиметаллов, радиоактивных элементов, алмазов, нерудного и химического сырья. Минерально-сырьевая база по-прежнему остается ключевым фактором развития АЗРФ. На рубеже 2009–2010 гг. Россия стала активно привлекать к освоению месторождений Арктики зарубежные компании, располагающие необходимыми технологиями, в обмен на доступ к арктическим месторождениям. Однако подобные ожидания не оправдались, и сотрудничество было приостановлено в связи с ситуацией на Украине и введением США и Европейским союзом санкций против России<sup>81</sup>.

Западные санкции затронули 90 % российских нефтяных компаний и практически весь газовый сектор. Европейским компаниям запретили оказывать России услуги по бурению, испытанию скважин и геофизическим исследованиям на глубоководных и сланцевых месторождениях, а также в Арктике<sup>82</sup>. Адресный характер санкций направлен на противодействие усилиям России по освоению и развитию Арктики.

В этих условиях «санкции против России дают ей повод отчасти переосмыслить собственную политику, а именно уделять больше внимания внутреннему экономическому развитию»<sup>83</sup>. Потребности России при работах на шельфе более чем на 90 % удовлетворялись за счет импортного оборудования. Привлечение современных западных технологий можно и нужно сочетать с инновационным развитием национальной производственной и научной базы. Экономический комплекс, сосредоточенный в Арктическом регионе России, не должен быть уязвимым для внешнего давления и дискриминационных действий.

Полное импортозамещение по большинству категорий, по оценке Минпромторга России, станет возможным не ранее 2018–2020 гг., хотя в России более 200 предприятий производят нефтегазовое оборудование. Пока из 45 позиций можно заместить лишь пять. Тем не менее для России импортозамещение становится единственно правильной стратегией.

Вместе с тем для сохранения объемов добычи углеводородов России не обязательно активно эксплуатировать арктические шельфовые месторождения — в стране есть сухопутные месторождения, добыча из которых рентабельна и при низких ценах на нефть.

---

наук 16 декабря 2014 г. // Научно-технические проблемы освоения Арктики / Российская академия наук. М.: Наука, 2015. С. 9.

<sup>81</sup> Авторы статьи разделяют мнение, что санкции имеет право вводить только ООН.

<sup>82</sup> *Загашвили В. С.* Западные санкции и российская экономика // *Мировая экономика и международные отношения.* 2015. № 11. С. 70.

<sup>83</sup> *Громько Ал. А., Фёдоров В. П.* Антироссийские санкции // *Современная Европа.* 2016. № 2. С. 25.

*В-третьих*, необходимо определить крупные инвестиционные инновационные проекты в Арктике и обеспечить их экологическую безопасность. Фактически экономика АЗРФ уже сейчас ориентирована на добычу природных ресурсов. В новую редакцию госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ» заложен новый подход, предусматривающий создание восьми «опорных зон развития Арктики»<sup>84</sup>. Это позволит осуществлять крупные инфраструктурные проекты в российской полярной зоне, интенсифицировать судоходство по Северному морскому пути (СМП), провести модернизацию транспортной и иной инфраструктуры, создать объекты обеспечения безопасности и связи в портах. Все это окажет положительное влияние на социально-экономическое развитие этих территорий. Работа будет вестись в три этапа и должна закончиться в 2025 г. Уже реализуется несколько крупных инновационных проектов: производство никеля в Норильске; строительство «Ямал СПГ» и порта Сабетта; расширение инфраструктуры Варандейского терминала; развитие системы ГЛОНАСС для проведения экологического мониторинга в Арктике; строительство Российской трансарктической кабельной системы РОТАКС, которая позволит подключить к современной системе связи российские Заполярье и Дальний Восток.

Расширение экономической деятельности в Арктическом регионе России ставит острые вопросы обеспечения экологической безопасности. В российской части Арктики функционируют 24 особо охраняемые природные территории федерального значения, 10 заповедников, 13 парков и 11 федеральных заказников общей площадью 22,5 млн га, а также 86 особо охраняемых природных территорий регионального значения (29 млн га)<sup>85</sup>.

Российские партнеры по арктическому клубу нередко используют экологические вопросы в качестве инструмента мягкой силы для вытеснения России из Арктики, что особенно ярко показал инцидент с участием «Гринпис» на платформе «Приразломная» в 2012 г. Только достаточно жесткие действия России позволили купировать данную провокацию.

Продолжая работы по очистке территории АЗРФ от экологического загрязнения и мусора, важно решать проблемы, связанные с радиоактивными отходами, тем самым устранив почву для спекуляций и нападок на Россию по поводу неспособности обеспечить экологическую безопасность Арктики.

---

<sup>84</sup> Речь идет о Кольской, Ненецкой, Архангельской, Воркутинской, Ямало-Ненецкой, Таймыро-Туруханской, Северо-Якутской и Чукотской опорных зонах развития Арктики.

<sup>85</sup> Доклад министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С. Е. Донского. Ук. соч. С. 11.

*В-четвертых*, важнейшей задачей становится развитие и использование Северного морского пути на основе принципов устойчивого развития, обеспечения возрастания объемов транспортировки грузов и интеграции этого морского пути в мировую транспортную систему. СМП сокращает путь из Гамбурга в Шанхай (по сравнению с маршрутом через Суэцкий канал) более чем на 4 тыс. морских миль, что позволяет экономить неделю пути и в среднем 650 тыс. долл. расходов на топливо для каждого судна. При этом отсутствуют риски нападения пиратов. Однако из 50 с лишним портов и пунктов на трассе СМП в настоящее время действуют менее половины.

Учитывая экономические преимущества СМП правительство и Федеральное собрание РФ усилили к нему внимание. 18 июля 2012 г. Совет Федерации одобрил новый закон о СМП. Воссоздана его единая управляющая структура<sup>86</sup>. Комплексный проект развития этого транспортного маршрута одобрен в июне 2015 г. председателем правительства.

Грузопоток по этому направлению растет год от года. По данным Минтранса России, если в 2013 г. было перевезено менее 4 млн т грузов, то в 2015 — около 5,4 млн. Сегодня СМП недостаточно используется для транзитных перевозок из Европы в Азию и обратно. В 2015 г. они сократились до 39,6 тыс. тонн, что почти в 7 раз ниже уровня 2014 г. Особого внимания требует создание отечественного флота для перевозки сжиженного газа. По всей длине СМП необходимо создать устойчивую систему навигации и проводки судов, активно используя при этом возможности космических технологий в северных полярных широтах.

С комплексным развитием СМП увязаны и инвестиционные проекты по строительству новых железных дорог — «Северный широтный ход» и «Белкомур», которые призваны создать возможность для экспорта через отечественные порты в акватории Северного Ледовитого океана продукции Северного Урала и Западной Сибири.

Развитие северного транспортного коридора необходимо рассматривать в тесной увязке с иными видами транспорта, особенно с авиацией.

*В-пятых*, требуется усилить поддержку коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В настоящее время в АЗРФ проживает 2 млн 502 тыс. человек<sup>87</sup>, в том числе 82,5 тыс. представителей

---

<sup>86</sup> Распоряжение правительства Российской Федерации от 15 марта 2013 г. № 358-р.

<sup>87</sup> Лукин Ю. Ф. Арктическая энциклопедия: население Арктики. [Электронный ресурс]. URL: [http://narfu.ru/aan/Encyclopedia\\_Arctic/Encyclopedia\\_Population.pdf](http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/Encyclopedia_Population.pdf) (Дата обращения: 10.09.2015).

коренных малочисленных народов<sup>88</sup>. Важно проанализировать правоприменительную практику в области обеспечения их прав. Самое главное — обеспечить им возможности для традиционного природопользования и ведения привычного образа жизни. Для этого необходимо учитывать их интересы при принятии управленческих решений по освоению арктических территорий, а также разработать и ввести в действие механизмы компенсации нанесенного ущерба. К сожалению, объем средств федерального бюджета, предоставляемых регионам на поддержку экономического и социального развития коренных народов, сократился в три раза — с 600 млн руб. в 2009 г. до 202,5 млн в 2015 г.<sup>89</sup>, а в 2016 г. предусмотрено выделение только 142 млн руб.<sup>90</sup>

*В-шестых*, стоит задача укрепления обороны страны в Арктическом регионе. Северный рубеж имеет исключительно важное военно-стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности. По мнению ряда экспертов<sup>91</sup>, возможными угрозами национальной безопасности России в Арктическом регионе являются: усиление военного присутствия в Арктике приарктических государств и других стран НАТО; рост боевых возможностей группировок коалиционных и национальных ВС (прежде всего, ВМС) США и НАТО; развитие систем ПРО морского базирования и раннего предупреждения; рост активности спецслужб иностранных государств по ведению разведывательной деятельности в Арктике и на приграничной

---

<sup>88</sup> Тишков В. А., Новикова Н. И., Пивнева Е. А., Степанов В. В. Коренные народы российской Арктики: история, современный статус, перспективы. [Электронный ресурс]. URL: [www.ras.ru/scientificactivity/ras-programs/arctic.aspx](http://www.ras.ru/scientificactivity/ras-programs/arctic.aspx) (Дата обращения: 01.09.2015).

<sup>89</sup> Итоговый доклад о деятельности Федерального агентства по делам национальностей России в 2015 г. и задачах на 2016 г. от 17 марта 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://fadn.gov.ru/agency/kollegiya/reports> (Дата обращения: 20.04.2016).

<sup>90</sup> Дмитрий Рогозин выступил на правительственном часе в Совете Федерации. 26 февраля 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/22167/> (Дата обращения: 10.04.2016).

<sup>91</sup> Володин Д. А. Участие Канады в милитаризации Арктики // США. Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 6. С. 47–53; Горнова А. М. О состоянии рыболовства в арктических акваториях // Арктика и Север. 2016. № 25. С. 200; Кравчук А. А. Милитаризация Арктики: наращивание военного потенциала ключевыми игроками региона // Стратегическая стабильность. 2015. № 4. С. 43–53; Петренко И. Я. О состоянии военной безопасности Российской Федерации в Арктике / Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации // Аналитический вестник. 2016. № 5. С. 36–37; Толмачев П. И. Геоэкономический аспект поиска баланса интересов в современных российско-норвежских отношениях в Арктике // Экологический вестник России. 2015. № 7. С. 4–7.

территории РФ; проведение многонациональных военных учений и смещение районов боевой подготовки в Арктическую зону; увеличение военной спутниковой группировки США, нацеленной на Арктику; стремление руководства Норвегии изменить статус архипелага Шпицберген как демилитаризованной зоны, сократить и в перспективе полностью вытеснить Россию с архипелага; противодействие рыбопромысловой деятельности РФ в Норвежской экономической зоне путем ужесточения требований к рыболовным судам в районах промысла и неправомерных действий по отношению к ним со стороны властей Норвегии; стремление ряда иностранных государств (США, Норвегии, Японии, Китая и Канады) придать Северному морскому пути статус международной транспортной магистрали.

НАТО способна в течение месяца развернуть в Арктике против России полномасштабную группировку вооруженных сил. За период с 1995 г. на территории и прибрежных водах Норвегии проведено около 200 учений национальных и объединенных вооруженных сил стран — участниц Североатлантического альянса<sup>92</sup>.

Действия арктических и других государств по наращиванию своего экономического и военного присутствия в Арктике объективно требуют от России принятия адекватных мер, направленных на поддержание паритета и создание благоприятных условий для защиты национальных интересов этом важном регионе.

На базе Северного флота создана и действует с 1 декабря 2014 г. новая военная структура — Объединенное стратегическое командование «Север». С 2012 г. возобновились дальние походы надводных кораблей Северного флота в Северный Ледовитый океан. С 2015 г. в его акватории Северный флот проводит учения практически ежемесячно. Всего в Арктике планируется построить 13 аэродромов, один наземный авиационный полигон, а также 10 радиолокационных отделений и пунктов наведения авиации. Создание арктической группировки войск завершится к 2018 г.

Охрану границы РФ в Арктической зоне обеспечивают семь пограничных органов, созданных по административно-территориальному принципу.

В рамках создания Системы комплексной безопасности населения и территорий АЗРФ планируется открыть 10 арктических комплексных аварийно-спасательных центров МЧС России. Их деятельность чрезвычайно

---

<sup>92</sup> *Скулаков Р. М., Фадеев В. Н.* Об отдельных аспектах определения международно-правового статуса Арктики как основы обеспечения безопасности Российской Федерации в регионе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. Вып. 4. С. 58–59.

важна, ибо ежегодно в Арктике, по информации МЧС, в среднем фиксируется до 110 чрезвычайных ситуаций.

Принимаемые нашей страной меры способствуют сохранению баланса сил в регионе. Россия выступает за безусловное сохранение Арктики в качестве зоны мира.

Анализ арктической политики России показал, что важными ее направлениями являются усиление информационной работы в этом регионе в целях продвижения и защиты национальных интересов в медиапространстве, а также развитие арктического туризма. Целесообразно учредить крупного национального туроператора, нацеленного на организацию внутреннего туризма на арктическом направлении. Для этого необходимы соответствующие условия и развитие инфраструктуры.

В Российской Арктике немало нерешенных проблем. Для региона характерен отток населения, высокая степень износа основных фондов, неразвитость инфраструктуры. Медленно решаются проблемы энергетической, информационной, транспортной обеспеченности отдаленных населенных пунктов. Ледокольный и речной флот во многом устарели. Не урегулированы вопросы правового обеспечения гарантий и компенсаций для лиц, работающих в Арктическом регионе. Не до конца ясны формы поддержки предпринимательской деятельности. Требуется усилить мониторинг изменения климата и состояния вечномерзлых грунтов.

Надо также учитывать, что арктические территории РФ развиты неоднородно, у каждого района свои вызовы, проблемы, задачи и приоритеты. Необходимо интегрировать арктические регионы в единую транспортную систему и общее экономическое пространство страны.

### **Арктический совет: проблемы международного сотрудничества**

Уже более двух десятилетий Арктический совет играет роль главного организатора международного сотрудничества в Северном Полярном регионе. За это время сотрудничество распространилось на новые сферы, а его формы стали более разнообразными. Масштабы деятельности этой организации, ее международное влияние существенно выросли. Следует подчеркнуть — сотрудничество развивается мирным путем на основе соблюдения международного права в целях поддержания стабильности региона. Оно происходит путем поиска компромиссов и обеспечения взаимной выгоды при освоении сурового края. Интересы отдельных стран-участниц в целом учитываются, не происходит ущемления прав малых стран или малочисленных коренных народов Севера. В этом отношении Арктика может служить примером



равноправного международного взаимодействия, развивающегося на основе принципов, зафиксированных в 1975 г. в Хельсинки. Совет выдержал проверку временем, а взаимные связи не были свернуты даже в условиях охлаждения отношений между Россией и Западом. Твердая приверженность идее налаживания арктического сотрудничества служит убедительным доказательством признания всеми участниками полезности этой организации.

Идейные основы деятельности АС заложены в учредительном документе — Оттавской декларации. Она была подписана в 1996 г. восемью циркумполярными странами, окружающими Северный Полярный регион по морю или по суше, которые стали основателями организации. Концептуальные основы получили дальнейшее развитие в заявлениях стран, их арктических стратегиях, в декларациях, принимаемых каждый второй год в конце председательства последовательно сменяющих друг друга стран. По традиции совместные декларации отражают название города или места, в котором они принимаются.

Крупный шаг вперед в понимании целей и характера арктического сотрудничества представляет собой концепция устойчивого развития, которую разделяют страны региона. Она подтверждена в Икалуитской декларации, принятой на девятой министерской сессии АС в Канаде 24 апреля 2015 г. (п. 4). В марте 2016 г., в период председательства США, состоялось второе заседание по этой проблеме. Все страны-участницы согласились с тем, что Арктический регион должен развиваться на основе принципов устойчивости, и не только в экологическом, но и в экономическом и социальном отношениях. В частности, предлагается развивать энергетику арктических территорий особым образом, учитывая их слабую заселенность, большие расстояния между населенными пунктами и ненадежность передачи энергии на большие дистанции. Имеется в виду применение малых энергетических установок и возобновляемых источников энергии для минимизации ущерба природе. Данное направление политики АС согласуется с курсом ООН, новейшим выражением которого стала повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятая осенью 2015 г.

Примечательно, что североевропейские страны не только разработали программу перехода к устойчивому освоению своих арктических территорий, но и начали ее реализовывать в практическом ключе.

Юридическую базу арктического сотрудничества создает действующее международное право. Прежде всего, Конвенция ООН по морскому праву от 1982 г. Конвенция признает особые права государств, окружающих Арктику по морю, внутри 200 морских миль, считая от прибрежной линии. В некоторых случаях исключительная экономическая зона (ИЭЗ) той или иной страны может быть расширена до 350 км. Предварительным условием служит доказательство геологического родства пород морского дна, простирающегося далее

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

Функции председателя Арктического совета исполняют в течение двух лет на ротационной основе представители стран-участниц. Первый круг смены председательства был пройден в следующем порядке: Канада, США, Финляндия, Исландия, Россия, Норвегия, Дания и Швеция. В настоящее время Совет проходит второй круг. В мае 2017 г. председательство в АС перешло от США к Финляндии. Международный секретариат АС располагается в норвежском городе Тромсё.

Рабочий аппарат Арктического совета состоит из шести рабочих групп, которые соответствуют основным направлениям его деятельности. Это программы: мониторинга и оценки состояния природной среды Арктики (AMAR); сохранения арктической флоры и фауны (CAFF); предотвращения чрезвычайных ситуаций и готовности к проведению операций по спасению (EPPR); охраны морской среды Арктики (PAME); устойчивого развития региона (SDWG); действий против загрязнения Арктики (ACAP).

Подготовительная работа на уровне экспертов проводится не только в рабочих группах. Начиная с 2009 г. наряду с ними стали использовать целевые группы (task forces) по более узким и детализированным вопросам. Первая группа была образована для подготовки соглашения по поиску и спасению терпящих бедствие людей и транспортных средств. В течение последующих лет создано еще несколько групп по развитию телекоммуникационной инфраструктуры, укреплению сотрудничества в области науки, морского хозяйства, опасных видов загрязнения (нефть, метан, сажа, ртуть и т. д.).

Непосредственно подготовку совместных решений Совета, принимаемых в форме рекомендаций на уровне министров, осуществляют старшие должностные лица. Их назначают национальные органы, как правило, из числа сотрудников министерств иностранных дел.

Страны — участницы Арктического совета используют разнообразные формы и методы взаимодействия: обсуждение арктических проблем, согласование и координация действий, организация практического сотрудничества в областях взаимной заинтересованности, осуществление конкретных проектов, проведение различных мероприятий, составление планов и заключение международных соглашений.

Диапазон деятельности АС и, соответственно, арктического международного сотрудничества постепенно расширяется. Первоначально главным

в его деятельности была охрана окружающей среды, но логика достижения этой цели и углубление взаимодействия приводит к постоянному увеличению круга изучаемых и обсуждаемых вопросов, а также к налаживанию более глубокого и широкого взаимодействия в практической сфере.

Результативность деятельности Арктического совета повысил переход к составлению планов по некоторым вопросам взаимодействия. План действий Арктического совета (АСАР) был разработан в 2006 г. Он направлен на идентификацию и изучение различных видов источников загрязнения арктической природной среды, выделение среди них наиболее опасных видов и поддержку национальных усилий по предотвращению загрязнения. В настоящее время эта деятельность развивается по следующим направлениям: метан и сажа, опасные виды загрязнения, особенно нефть, предотвращение загрязнения мест обитания местных народностей (коммун), быстро разрушаемые (летучие) виды загрязнителей. Основные направления реализации АСАР были одобрены на заседании старших должностных лиц в Канаде в марте 2015 г. в Вайхорсе. Кроме того, к настоящему времени разработано пять программ совместных действий: оценка сохранности в Арктике биологического разнообразия; мониторинг биоразнообразия; оценка изменений арктического климата; доклад о развитии человеческого потенциала Арктики; рамочный план сотрудничества для предупреждения загрязнения морской среды в высоких широтах Крайнего Севера.

Развитию международного сотрудничества в Арктике способствует регулярное взаимодействие по парламентской линии посредством Конференции парламентариев Арктического региона, а также недавно учрежденный в рамках АС Международный экономический совет.

Создан коллективный фонд всех участников Совета для финансирования проектов, направленных на повышение степени охраны природы Арктики.

В центре внимания научного изучения Арктического региона и международного сотрудничества находятся вопросы наблюдения за климатом, мониторинга и оценки состояния природной среды и экологических систем, биологического разнообразия, изменений условий жизни местных народностей, состояния арктических морей, возможности судоходства в водах с ледовым покрытием. В настоящее время научные наблюдения и анализ распространяются на изучение биологических и минеральных ресурсов Арктики, полярное судоходство, потребности в инфраструктуре, социальные вопросы, касающиеся жизни местных малочисленных народов и их традиционной культуры.

Научная база для принятия решений постепенно усиливается, весьма успешно прошел международный полярный год, завершается работа по подписанию государствами Соглашения по укреплению международного

арктического научного сотрудничества, которое должно повысить эффективность научной кооперации<sup>93</sup>. Соглашение направлено на облегчение проведения международных научных исследований в Арктике, активизацию контактов между учеными, обмен результатами научных исследований, упрощение пересечения границы и возможности совместного использования научной инфраструктуры.

Одна из характерных особенностей Арктического совета — широкое представительство всех заинтересованных сторон, причем круг его участников продолжает расширяться. С самого начала наряду с восемью странами-учредителями в работе Совета приняли участие шесть организаций, представляющих интересы местного населения, которым был предоставлен особый статус в качестве постоянного участника. Это организации алеутов, атабасков, гвичинов, саамов, инуитов и Российской ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, постоянно проживающих на территории северных окраин арктических стран. Коренные народы Севера проживают во всех государствах Севера, кроме Исландии. Самая многочисленная организация — Российская ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. На втором месте по численности находятся инуиты. Статус постоянного участника Арктического совета предоставляет северным народам определенные права. Они имеют возможность обращаться к Совету с просьбами, пожеланиями, советами, предложениями и заявлениями, ставить на обсуждение важные для них вопросы, получать полную информацию о деятельности АС.

Ряд международных и неправительственных организаций получили в АС статус наблюдателя. Интерес к этому оказался настолько широким, что со временем еще двенадцать государств обрели его. В их число вошли семь европейских стран — членов ЕС, а также пять азиатских стран. Они не участвуют в рабочих или целевых группах, но могут принимать в них участие на основе специального приглашения. В 2011 г. АС одобрил критерии, которым должны удовлетворять страны со статусом постоянного наблюдателя. Главный критерий — признание существующей юридической основы сотрудничества в виде действующего международного морского права на основе Конвенции ООН 1982 г., которая предоставляет исключительные права странам, окружающим Арктику.

---

<sup>93</sup> Российская Федерация одобрила Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества распоряжением правительства РФ от 19 апреля 2017 года № 735-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/27373/> (Дата обращения: 12.05.2017).

По мере расширения и углубления сотрудничества продолжают развиваться его формы. К настоящему моменту подписано три соглашения.

Первое в истории Арктического совета международное соглашение было достигнуто в Гренландии 14 марта 2011 г. Это Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском спасении, которое вступило в силу в январе 2013 г. В соответствии с ним в арктическом пространстве выделены зоны ответственности для каждой из прибрежных стран, определены организации, отвечающие за спасение в случае возникновения такой необходимости. Самая широкая зона ответственности — у Российской Федерации, так как у нее самая длинная береговая линия.

Вторым в истории Арктического совета стало международное Соглашение о сотрудничестве и готовности предупреждения разливов нефти в морской среде Арктики, которое было заключено в Кируне в мае 2013 г. Оно регулирует вопросы, связанные с охраной морской среды от загрязнения нефтью и нефтепродуктами. Этот документ тоже ратифицирован участниками.

Третьим в истории Арктического совета стало международное Соглашение о развитии международного арктического научного сотрудничества. Оно было разработано специально созданной международной целевой группой (с участием представителей России) в соответствии с решениями министерских сессий АС, закрепленными в Кирунской декларации 2013 г. и Икалуитской декларации 2015 г., и подписано в Фэрбанксе (Аляска, США) 12 мая 2017 г. Цель Соглашения состоит и в укреплении сотрудничества в области научной деятельности. Оно направлено на облегчение проведения международных научных исследований в Арктике, активизацию контактов между учеными, обмен результатами научных исследований, упрощение пересечения границы и возможности совместного использования научной инфраструктуры. Проект данного Соглашения был одобрен распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 2017 г. № 735-р.

Международные соглашения, обладающие обязательной силой, повысили уровень ответственности за принимаемые решения и одновременно способствовали росту авторитета АС.

Арктический совет имеет обширные международные связи и контакты, он вплетен в сеть международных организаций и соглашений: ООН, Международной морской организации (ИМО) и др. Так, в рамках ИМО в тесной координации с арктическими государствами проходит работа над Полярным кодексом судоходства. Деятельность региональных и нерегиональных держав, в том числе в полярных зонах, регулируют два специализированных органа ООН: Комиссия по границам морского шельфа и Комиссия по морскому дну. Первая из них устанавливает признанные в международном порядке границы шельфа, а вторая выдает разрешения

на исследование морского дна и добычу полезных ископаемых в международных водах. Совет учитывает в своей деятельности решения ООН по охране природной среды.

Отношения Евросоюза с Советом развиваются на основе «ad hoc». Его представляет в Арктическом совете ряд стран-членов, выступающих в качестве постоянных участников или наблюдателей. ЕС обратился с просьбой о предоставлении статуса постоянного наблюдателя в 2013 г., в ходе совещания министров в шведском городе Кируна. Однако ему было отказано из-за разногласий по некоторым вопросам (например, охота на морских животных). ЕС проявляет высокую активность в отношении разработки арктической политики и опубликовал ряд документов. Первые из них приняты в рамках морской политики ЕС, а последующие имеют непосредственно арктическую направленность. Последней в этой череде стала принятая в апреле 2016 г. Комплексная Арктическая политика, ориентированная главным образом на защиту окружающей среды и мониторинг изменений климата, развитие международного сотрудничества и устойчивое использование арктических ресурсов. Арктические приоритеты ЕС в целом соответствуют политике Совета. С ним сотрудничают также организации североευропейских стран, прежде всего Северный совет, Совет министров северных стран, Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО), Совет Баренцева/Евроарктического региона и другие международные организации.

Поскольку с самого начала страны-учредители договорились сотрудничать на основе действующего международного права, в том числе морского, то это помогает сохранять Арктику в качестве зоны взаимовыгодного сотрудничества и политической стабильности. Залог сохранения такого положения дел в том, что страны региона в целом сознают его особый характер, значение для климата планеты и его роль кладовой полезных ископаемых и источника биологических ресурсов.

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

Главный итог двадцатилетнего арктического сотрудничества состоит в том, что взаимная заинтересованность в его укреплении и развитии не позволила заморозить деятельность Арктического совета, включая его

вспомогательные органы. Сотрудничество продолжает развиваться, и Арктика по-прежнему остается зоной мира, международного сотрудничества и политической стабильности, несмотря на возникающие здесь экологические риски и военно-политические угрозы.

## **Глава 26. ПРОБЛЕМЫ КУЛЬТУРНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

Европа исторически формировалась как объединенная единой религией и либеральными ценностями, но весьма разноликая семья уникальных национальных культур. Любые теоретические изыскания о взаимодействии последних в рамках различных форм международного сотрудничества неотделимы от необходимости первоначально определиться с такими дефинициями, как «культура» и «внешняя культурная политика».

### **Культурная политика как базовое основание сотрудничества**

Исследователи новейшего времени классифицировали весь массив сложившихся теоретических представлений о культуре по четырем основным направлениям, фиксирующим такие уровни данного явления, как:

- развитие и продолжение природы либо Божественного замысла;
- единство ценностей, созданных человечеством;
- аккумуляция и передача социального опыта;
- процесс производства жизненных стилей.

В контексте практического гуманитарного сотрудничества в его традиционных формах речь всегда идет, прежде всего, об обмене ценностями культурного наследия. Стратегия подобных контактов в идеале должна формироваться на базе культурной политики. Под последней традиционно понимают «сознательную целенаправленную деятельность людей, связанную с достижением востребованных обществом целей в области культуры, посредством соответствующих мер, механизмов и действий»<sup>94</sup>. Таким образом, сотрудничество в данной сфере — это в значительной степени

---

<sup>94</sup> Юдина А. В. Государственная культурная политика: понятия и модели // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер. Гуманитарные науки. 2012. № 7–8. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nauteh-journal.ru/index.php/--gn12-07/584-a>. (Дата обращения: 05.03.2017)

взаимопроникновение соответствующих культурных стратегий и их практической реализации.

В концептуальном моделировании процессов международного культурного сотрудничества исследователи начиная с конца XX в. заменяют общий термин «культурная политика» его спецификацией, именуемой «внешней культурной политикой». Последняя предполагает «не только проведение многочисленных культурных акций за рубежом, широко представляющих национальную культуру во всем ее многообразии и богатстве, но и создание возможностей для знакомства собственных граждан с культурными достижениями других народов»<sup>95</sup>. Введение в научный оборот данного термина можно объяснить следующими социальными и гносеологическими причинами:

— во-первых, в условиях формирования сетевого социума традиционный культурный маркетинг, основанный в основном на управленческих вертикалях в ущерб горизонталям, а также не учитывавший в достаточной мере обратных связей с социумом, теряет свою прежнюю значимость и вынужден модифицироваться;

— во-вторых, рождение новых дефиниций в данном случае первоначально было инициировано политиками в текстах государственных стратегий, посвященных реалиям и перспективам культурной динамики, а лишь затем оказалось предметом методологической рефлексии;

— в-третьих, исследователи установили, что в настоящее время в научном и практическом обороте наряду с понятием «внешняя культурная политика» используется ряд терминов, близких по значению, но не являющихся идентичными. Это культурная дипломатия, народная дипломатия, публичная (общественная) дипломатия. Нередко в этот же ряд ставятся и такие понятия, как экспорт культуры и культурная экспансия. Очевидно, что такое количество определений обусловлено возрастанием роли культуры в современной жизни и повышением интереса ученых к данной проблематике»<sup>96</sup>.

Культурная политика Европейского союза в настоящее время представляет собой вполне самостоятельный элемент в системе интеграционных стратегий данного объединения с одновременной встроенностью в каждую из них гуманитарных элементов. Ее появление, разумеется, не было случайностью и вполне может рассматриваться в качестве ответа Старого Света на глобальные вызовы времени. К последним можно отнести как минимум три фактора:

---

<sup>95</sup> Боголюбова Н. М., Николаева Ю. В. Теоретические аспекты проблемы внешней культурной политики // Америка и мир: история и современность. СПб., 2006. С. 277.

<sup>96</sup> Боголюбова Н. М., Николаева Ю. В. Выработка определения внешней культурной политики в современном научном дискурсе // Грамота. 2012. № 4. Ч. 1. С. 26.



угрозу сохранению многообразия культур, обвальным рост влияния массовой культуры, а также тотальную и во многом непредсказуемую сетевую экспансию информационного общества. Противодействие первому из них сегодня состоит в том, чтобы не только сохранить все разнообразие культур, но и стремиться реализовать их бесконфликтное взаимодействие. Рынок культурных продуктов в условиях глобального сетевого и цифрового общества до сих пор остается фрагментарным: ЕС имеет 24 официальных языка и примерно 60 официально признанных региональных языков и языков меньшинств, его грядущая интеграция — также непростая задача.

Цели европейской культурной политики, будучи предельно формализованными в документах Евросоюза, сегодня состоят в том, чтобы вывести на первый план необъятное общеевропейское наследие в этой сфере, повысить чувство сопричастности к нему каждого европейца, одновременно относясь с пониманием и уважением к культурным, национальным и религиозным различиям. Такой подход отражает фундаментальные ценности, разделяемые европейцами.

В декабре 2014 г. министры культуры стран ЕС приняли План действий<sup>97</sup>, в котором определены четыре основных приоритета европейского сотрудничества в культурной политике:

- доступность и инклюзивность культуры;
- пропаганда культурного наследия;
- креативная экономика и инновации (под креативной экономикой в ЕС сегодня понимают музыку, визуальные и исполнительские искусства, дизайн, программное обеспечение, рекламу, издательское дело, моду, кино и телевидение, ремесла, рынок искусств и антиквариата);
- поощрение культурного разнообразия, внешних связей и мобильности.

Однако европейская интеграция прошла достаточно долгий путь, прежде чем понимание данных процессов приобрело целостность, оказалось зафиксированным в документах ЕС и сегодня реализуется посредством действующей до 2020 г. программы «Креативная Европа»<sup>98</sup>, пришедшей на смену «Культуре 2000» и «Культуре 2007–2013».

Нацеленная на организацию гуманитарного сотрудничества в Европе, данная программа выходит за рамки Евросоюза. Заявки на финансирование в ее рамках могут подать как государства, входящие в ЕС, так и в ЕАСТ, а также

---

<sup>97</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1009\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1009_en.htm). (Дата обращения: 10.01.2017).

<sup>98</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1114\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1114_en.htm) (Дата обращения: 20.01.2017).

страны-кандидаты, потенциальные кандидаты и даже сопредельные страны. В этом случае не входящие в Евросоюз страны принимают на себя обязательства внести вступительный взнос для участия в программе. В условиях доминирования в ней коллективных заявок от организаций, рассчитывать на финансирование смогут также и около 250 тыс. индивидуальных профессионалов.

«Креативная Европа» состоит из межсекторальных целевых мер и двух подпрограмм, относящихся к культуре и непосредственно к аудиовизуальному сектору (подпрограмма MEDIA). Первые призваны облегчить доступ к финансированию для микро-, малых и средних организаций в отрасли, а также содействовать обмену опытом и ноу-хау, касающихся бизнес-моделей управления культурной отраслью.

Подпрограмма по культуре нацелена на:

- сотрудничество между организациями культуры и творческими организациями из различных стран;
- инициативы по переводу на языки государств ЕС и продвижение литературных произведений в границах ЕС;
- сетевую структуризацию творческого сектора с целью повысить их конкурентоспособность, в том числе на транснациональном уровне;
- создание платформы для продвижения усилий молодежи;
- стимулирование мобильности и узнаваемости/продвижения деятелей культуры;
- стимулирование общеевропейского планирования и проведения культурных и художественных мероприятий, не ограниченное рамками ЕС и осуществляемое посредством международных туристических мероприятий, выставок и фестивалей;
- содействие расширению потенциальной аудитории потребителей культуры и приобщению к европейским ценностям и различным культурам.

Подпрограмма MEDIA, в свою очередь, призвана поддерживать аудио- и мультимедиа сектора, предоставляя возможности для их развития на современном уровне, поскольку с развитием информационных технологий ситуация в отрасли усложняется. Целями подпрограммы выступают:

- продвижение и распространение соответствующих продуктов;
- поддержка производства телевизионных программ, сетей кинотеатров и кинофестивалей;
- меры, способствующие созданию продукции благодаря международной кооперации.

Особенности становления информационного общества в Европе отчетливо проявляют себя во взаимодействии культурных институтов с образовательными структурами, мультимедийной индустрией, а также рамочными

программами в сфере науки и технологии. Это партнерство базируется на опыте и ресурсах государственного и частного секторов, библиотек, музеев и архивов и реализуется в сфере электронной культуры.

При этом главная цель финансовых усилий ЕС в этой сфере состоит в том, чтобы сделать доступ европейцев к культурным достижениям более демократичным и помочь пользователям Интернета получить больший виртуальный доступ к коллекциям музеев, библиотекам и другим культурным фондам, а также объединить европейские и глобальные компьютерные сети.

Каждый год Совет министров культуры государств — членов ЕС избирает определенное число городов культуры. Одновременно благодаря схемам городов-партнеров множество мелких поселков и крупных городов создали прочные сети культурного взаимодействия.

В 2015 г. в Монсе (Бельгия) и Пльзене (Чехия) отмечалось 30-летие программы «Европейские столицы культуры»<sup>99</sup>, начавшейся в 1985 г. Этот проект стал одним из самых узнаваемых и весьма эффективных в комплексе мер культурной политики ЕС, поскольку каждый этап его реализации приносит конкретному городу экономические, культурные и социальные выгоды. Так, на каждый евро бюджетного финансирования данной программы создается локальный экономический эффект стоимостью 8 евро. А по сравнению с предшествующим годом в период реализации инициативы туризм в избранную европейскую столицу культуры возрастает на 12 %.

Указанные обстоятельства в очередной раз подтверждают, что, несмотря на то что в течение достаточно длительного времени ЕС был не готов признать культуру товаром и элементом экономики, ныне ситуация кардинально изменилась. Безусловно, новые подходы в той или иной степени проявляют себя и по отношению к международным контактам.

Ценность культурного наследия при этом, безусловно, сохраняется, но она принимает новые формы. И в предыдущие десятилетия на фоне победного шествия, в том числе и по Европе, массовой культуры, сохранение культурного достояния не ставилось в Старом Свете под сомнение. Однако впоследствии эта деятельность обрела много новых особенностей.

Новые формы гуманитарных взаимодействий диктует сама постиндустриальная эпоха, поскольку все чаще «глобальная аудитория отказывается участвовать в таких межкультурных программах общения, в которых ей отведено лишь место слушателя. В контексте развития новых средств связи и коммуникационных технологий, например web 2.0., международная

---

<sup>99</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/events/2015/2302-mons-30-ecoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/events/2015/2302-mons-30-ecoc_en.htm). (Дата обращения: 15.02.2017).

аудитория требует большего участия в диалоге и обратной связи»<sup>100</sup>. Тем самым онлайн-формы внешней культурной политики на всех ее уровнях потенциально обречены на опережающее развитие, в значительной степени будучи детерминированы доминантами в эволюции социума как такового. Разумеется, некоторые разновидности культурных обменов, например онлайн-фестивали кино, готовы к таким программам больше, нежели музеи или театры.

Рассмотрев концептуальные составляющие нынешней европейской стратегии культурной политики, проанализируем в сравнительном контексте аналогичные российские подходы.

Внешняя культурная политика РФ регулируется Федеральным законом «Основы законодательства РФ о культуре», в который в 2015 и 2016 гг. вносились изменения. Следует отметить, что политика и приоритеты международных культурных обменов РФ определяются федеральными государственными программами. В частности, в рамках реализации ФЦП «Культура России 2012–2018 гг.» на поддержку участия РФ в международном культурном процессе запланировано израсходовать более 2 трлн руб. из федерального бюджета. Вторым регулятором внешней культурной политики нашей страны выступают соглашения РФ с другими государствами. Пока речь идет, прежде всего, о формате межгосударственных двусторонних обменов, который, впрочем, постепенно выходит на новые уровни и дифференцируется, поскольку, согласно ст. 56 данного закона, «Российская Федерация содействует расширению круга субъектов международных культурных связей, поощряет самостоятельное прямое участие в культурных обменах частных лиц, организаций, учреждений и предприятий культуры»<sup>101</sup>.

Речь при этом может идти о становлении и расширении масштабов таких способов организации внешнего культурного сотрудничества, как:

- частно-государственное партнерство;
- мероприятия под сугубо частным патронажем;
- некоммерческое партнерство;
- сотрудничество между организациями культуры на базе межведомственных соглашений;
- межрегиональное (в том числе приграничное) культурное сотрудничество на уровне правительственных, некоммерческих и бизнес-контактов;

---

<sup>100</sup> N. Snow. Rethinking Public Diplomacy // Routledge Handbook of Public Diplomacy. N.Y., L., 2009. P. 8.

<sup>101</sup> Носкова Н. А. Международные культурные обмены как инструмент реализации государственной культурной политики // Петербургский экономический журнал. 2016. № 2. С. 32.

— увеличение числа локальных российских культурных институций в зарубежных странах, таких как, например, Россотрудничество — организация по продвижению российского культурного присутствия и гуманитарного влияния за рубежом. На сегодняшний день именно эта структура обладает самым большим после МИДа числом заграничных представительств;

— развитие сетевых взаимодействий разного уровня.

Таким образом, буквально за последние несколько лет России удалось, во-первых, концептуально проработать направления внешней культурной политики и, во-вторых, начать проводить ее мониторинг, что, безусловно, расширяет теоретический диапазон сотрудничества с ЕС. Рассмотрим далее практическое измерение этого взаимодействия.

### **Европейский союз — Россия: особенности диалога культур**

Еще несколько лет назад можно было утверждать, что, в отличие от европейской, российская внешняя культурная политика слабо использует мониторинг собственной эффективности. Сегодня ситуация иная.

Наиболее очевидно это отражено в структурировании и гибкости практических форм международных культурных контактов. Во-первых, удалось переформатировать традиционные обменные способы сотрудничества на перекрестные, подразумевающие *одновременное* (выделено мною. — *Е. В.*) проведение мероприятий как в России, так и в стране-партнере. Во-вторых, мероприятия удалось сделать как регулярными, так и варьировать по разным срокам, синтезируя при этом последовательность с одновременностью, а классику с современностью.

Формат Перекрестных годов культуры возник в 2010 г., начиная с года России и Франции, и с тех пор не прерывается. Оказался отменен лишь год России и Польши в 2015 г., но уже 2016 г. был объявлен Перекрестным годом России и Греции. Москва и Афины отпраздновали тысячелетие русского присутствия на горе Афон. 2017 г. должен был стать годом России и Турции, но после известных событий мероприятия перенесли на 2019 г.

Перекрестный год культуры России и Великобритании проводился в 2014 г. впервые в истории двусторонних отношений по инициативе МИД РФ и Британского Совета. Одним из ключевых событий стал культурно-исторический форум «Россия — Великобритания: пять веков культурного сотрудничества» (Лондон, 20–21 января). Данное мероприятие стало первой встречей такого формата в истории двусторонних контактов в гуманитарной сфере<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> См.: Носкова Н. А. Ук. соч. С. 34.

Кроме того, в честь 250-летия Эрмитажа в нем около месяца (с декабря 2014 г.) выставлялась одна из скульптур Парфенона, хранящаяся в Британском музее. Директор Британского музея Нил Макгрегор, председатель Консультативного совета Эрмитажа, назвал Эрмитаж и Британский музей первыми великими музеями европейского Просвещения и в блоге музея написал, что появление статуи в Эрмитаже является знаком давней дружбы между двумя музеями<sup>103</sup>.

Наряду с полноформатными Перекрестными годами, Россия практикует проведение годов языков и литератур, науки и образования (совместные мероприятия с Великобританией в 2016 и 2017 гг., соответственно), годов культурного туризма (Перекрестный 2017 г. с участием двух европейских стран — Австрии и Франции), годов молодежных обменов (в 2017 г. в таком качестве выступает российско-германское взаимодействие).

Содержание перекрестных форматов также структурировано на сезоны (по аналогии с Русскими сезонами начала прошлого века С. Дягилева), фестивали, месяцы, недели и дни культуры. В частности, реализация проектов Российско-Французских сезонов театра, кинематографии и пластических искусств 2013–2015 гг. заключалась в проведении «Петербургского театрального сезона» в Марселе, Международного фестиваля имени А. П. Чехова в Москве, Международных театральных фестивалей для детей, Международного фестиваля театров кукол, Недели российских фильмов в Каннах и Париже, а также фестиваля российского кино в Онфлере<sup>104</sup>. Формат культурных сезонов сумел предстать в качестве синтетического, объединившись с другими содержательно-временными видами гуманитарных контактов. Подобная гибкость соответствует как духу времени, так и динамичным форматам стратегий европейского культурного сотрудничества. Однако современная эпоха требует еще большей динамики. Россия все более встраивается в эти мировые/европейские тенденции.

Ярким примером таких двусторонних контактов стало выступление в России Венского филармонического оркестра, открывшего 30 апреля 2015 г. Международный фестиваль имени П. И. Чайковского в Клину в честь 175-летия со дня рождения великого русского композитора.

Как известно, Чайковский — самый популярный в мире и в Европе русский композитор. Музыкально-музейный комплекс в Клину является единственным учреждением такого рода в России и третьим в мире, соседствуя в этой когорте с моцартовским Зальцбургом и бетховенским Бонном.

---

<sup>103</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://kuzenkovd.ru/paragraph/drevnyaya-skulptura-privezennaya-v-ermitazh-iz-britanskogo/> (Дата обращения: 20.04.2017).

<sup>104</sup> См.: Носкова Н. А. Ук. соч.

По замыслу организаторов прошедшего фестиваля, его планируется проводить ежегодно, формируя на базе дома-музея в Клину фундамент для развития туризма. В рамках программы ежегодных фестивалей Клин будет выступать в почетной роли мирового музыкального центра. Подобные программы давно и успешно реализуются в Европе, и их воссоздание на отечественной почве можно лишь приветствовать.

Основные содержательно-хронологические рамки нынешнего практического взаимодействия России в сфере культуры со странами ЕС реализуются на двух уровнях, которые могут быть обозначены как классика и современность, относящиеся преимущественно к сфере искусства<sup>105</sup>.

К первому — классическому — уровню традиционно относят те символы нашей страны, которые широко узнаваемы и пользуются постоянным успехом. К ним относятся балет и опера Мариинского и Большого театров, а также творчество нескольких дирижеров и симфонических оркестров (Государственный Академический симфонический оркестр, оркестр Санкт-Петербургской филармонии, оркестры «главных» оперных театров страны). Народное искусство ассоциируется за рубежом и в Европе, в частности, с не менее известной «тройкой»: хор имени Пятницкого, ансамбль имени И. Моисеева и ансамбль «Березка». Особенно известна «золотая пятерка» наших музеев: Третьяковская галерея, Пушкинский музей, Эрмитаж, Русский музей и Кремль. Востребованы и узнаваемы в Европе «русские» иконопись до XVII в., а также живопись авангарда. Куда меньше известна русская живопись натурализма (в российской интерпретации — реализма как названия этого направления в отечественном изобразительном искусстве). За границей знают нескольких российских кинорежиссеров: это Михалков, Кончаловский, Сокуров, Звягинцев и некоторые их коллеги.

За рубежом — и ЕС здесь не исключение — по-прежнему востребована система Станиславского, чего, однако, нельзя сказать в той же мере о классической русской школе балета. Что касается литературы, то здесь все в основном сводится к триаде Толстой — Достоевский — Чехов (как драматург). Отдельной успешной сферой взаимодействия можно считать отечественное высшее образование в сфере искусства. Достаточно много иностранных студентов, в том числе из ЕС, проходят обучение в Хореографическом училище им. А.Я. Вагановой в Санкт-Петербурге. Столь же востребовано и российское высшее музыкальное образование.

Известный философ культуры О. Генисаретский в своих работах справедливо утверждает, что в России «отчетливо видны следы действующей еще сильной культурной политики тридцатых годов XX в. — того

<sup>105</sup> Коммерсантъ. Власть. 24.02.2015.

культурно-политического синтеза, который сложился вокруг ценностей классического европейского и русского искусства, а также не менее сильной культурной политики шестидесятых с их возобновлением интереса к авангарду двадцатых годов»<sup>106</sup>.

Ко второму уровню измерения сотрудничества можно отнести культурные символы России как современной страны. Эксперты справедливо отмечают, что данная составляющая сотрудничества, в отличие от первой, пока является слабо проработанной. Однако примеры активности в этом направлении существуют. Можно упомянуть деятельность Роспечати на международных книжных ярмарках. Впрочем, пока эта деятельность не слишком масштабна: современная русская литература вместе с переизданиями классиков составляет в мировом книгоиздании менее 2%<sup>107</sup>. Таким образом, усилия в этом направлении должны быть многократно усилены.

В контексте глокализации следует констатировать, что становится более масштабным интерес к локальному. Этот социальный запрос подводит к необходимости формирования в России стратегии продвижения неизвестного зарубежному потребителю отечественного культурного продукта, а значит, усилиям по продвижению «неузнаваемого», причем на всех возможных уровнях от регионального до наднационального. Подобное направление международного культурного сотрудничества обещает большие перспективы, хотя, безусловно, и потребует серьезных финансовых и маркетинговых ресурсов.

В этой связи особую значимость приобретает спонсорская поддержка крупным российским бизнесом реализации масштабных культурных проектов за рубежом. Бюджет Министерства культуры РФ, отведенный на эти мероприятия, к сожалению, крайне ограничен.

Крупный отечественный бизнес пока не готов к системной работе в сфере меценатства и спонсорства. Так, Газпромбанк поддерживает исключительно «звездные» репутационные проекты, например, выставки из Кремля, Пушкинского музея, Эрмитажа, гастроли за рубежом Большого театра. Дочерняя компания «Газпрома» в 2015 г. поддержала проведение Года России в Монако. В целом же неразвитость меценатства продолжает тормозить увеличение числа международных российско-европейских культурных контактов разного уровня и масштаба.

От обсуждения проблем культурных институций перейдем к вопросу индивидуальных гуманитарных контактов. Сокращающиеся финансовые возможности и ограничения политического характера, связанные с санкциями,

---

<sup>106</sup> Российское экспертное обозрение. 2007. № 6. С. 42.

<sup>107</sup> Коммерсантъ. Власть. 24.02.2015.



не становятся препятствием к «недорогим» и «маломасштабным» мероприятиям, таким как научные конференции культурологического плана.

Следует отметить, что, несмотря на то что из-за коррекции курса валют в 2015 г. Россия оказалась для европейцев одной из самых дешевых стран, многие проблемы на уровне отдельных граждан продолжают оставаться подчас трудноразрешимыми. К ним, в частности, относится дорогая (в среднем 150 евро) и длительная, причем усложняющаяся визовая процедура, малое количество бюджетных отелей, сокращение иностранными авиакомпаниями числа рейсов в нашу страну, плохой уровень владения английским языком в российских учреждениях питания и правоохранительных структурах. Во многом поэтому, в частности, Санкт-Петербургу, «самому европейскому из российских городов», как считают многие авторитетные эксперты, придется пройти еще долгий путь, чтобы стать «городом высокой возвратности», каковыми давно стали многие европейские столицы.

Россия входит в пятерку стран-лидеров по количеству объектов, включенных в список ЮНЕСКО. Санкт-Петербург был включен в этот перечень еще в 1989 г. и среди объектов упомянутого списка является самым крупным. Пока же иностранцы редко готовы приехать в Петербург во второй раз и более. По данным Ростуризма, несмотря на то что в первом полугодии 2015 г. число приехавших в Россию иностранных туристов увеличилось на 4,6%, число путешественников из Европы уменьшилось, в частности, турпоток из Великобритании сократился на 20,4%<sup>108</sup>. «Отмена виз для европейцев увеличила бы приток туристов в два раза, но сейчас это невозможно», — отмечал первый вице-президент Ассоциации туроператоров России Владимир Канторович<sup>109</sup>.

Показателен факт, что у почти 200 тыс. читателей самого массового в мире журнала для путешественников «Travel + Leisure», проголосовавших в 2015 г. при составлении рейтинга самых недружелюбных городов мира, первое место заняла Москва, а Санкт-Петербург — третье место. Первое место в топ-30 самых недружественных для туристов городов мира российская столица получила из-за плохой дорожной обстановки, неудовлетворительного состояния общепита и неготовности москвичей помогать туристам. Составители рейтинга отметили, что, несмотря на прекрасную архитектуру Санкт-Петербурга, встречи с его жителями вызывают у туристов разочарование<sup>110</sup>.

Реалии нынешнего европейско-российского культурного сотрудничества не свободны от проблем. В частности, такова история с экспонатами выставки

<sup>108</sup> Коммерсантъ. 12.09.2015.

<sup>109</sup> Коммерсантъ. 7.05.2015.

<sup>110</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/society/01/09/2015/55e607b29a79472fcad2ae63> (Дата обращения 05.04.2017).

золота скифов из крымских музеев. Коллекция скифского золота, насчитывающая более тысячи артефактов, была вывезена из крымских музеев на выставку «Крым: золото и секреты Черного моря» в археологический музей Алларда Пирсона в Амстердаме в начале февраля 2014 г. на основании юридически оформленных договоренностей как с Украиной, так и с музеями Крыма. Поскольку в досудебном порядке после окончания выставки стороны не смогли решить, кому возвращать артефакты, в ноябре 2014 г. четыре крымских музея подали в суд Амстердама коллективный иск к музею Алларда Пирсона, в котором потребовали исполнить обязательства по контрактам и вернуть коллекцию скифского золота из Нидерландов в Крым. На экспонаты также претендовала украинская сторона, которая требовала вернуть их на хранение в Национальный музей истории Украины как национально-культурное достояние.

В судебном процессе по возвращению коллекции скифского золота участвовало три стороны: крымские музеи, Министерство культуры Украины и Музей Алларда Пирсона, где хранятся спорные раритеты.

Два основных аргумента, которые выдвигали музейщики Крыма, базировались на том, что, во-первых, экспонаты выставки были найдены и хранились на территории Крыма, а во-вторых, контракты на проведение выставки были подписаны голландской стороной непосредственно с музеями Крыма. Высказывая свою позицию по этому вопросу, директор Эрмитажа академик М. Б. Пиотровский в апреле 2015 г. сказал, что «принципиально сделать так, чтобы вещи вернулись туда, откуда они на выставку уехали, имея в виду музей, а не его территориальную сущность»<sup>111</sup>. В декабре 2016 г. Амстердамский суд решил вернуть экспонаты Украине. Россия подала апелляцию.

Негативно на развитие международных российско-европейских культурных контактов повлияло и решение Гаагского международного арбитража по делу ЮКОСА. Так, Министерство культуры РФ запретило Русскому музею привезти в Швецию выставку работ Марка Шагала и других авангардистов из-за опасений, что работы могут не вернуться в Россию и будут арестованы в этой стране в рамках исполнения судебного решения. Об этом говорит М. Б. Пиотровский, когда рассуждает, что в процедуру российских показов за рубежом должны быть внесены коррективы, юридически закрепляющие дополнительные обязательства принимающей стороны по возврату в Россию экспонатов.

Не всегда безоблачно развивается и межрегиональная составляющая внешней культурной политики. Так, с 15 сентября 2014 г. взаимодействие с Санкт-Петербургом и Москвой в рамках партнерства городов приостановила Прага. А представительство Совета министров северных стран закрыло

---

<sup>111</sup> Коммерсантъ. 8.04.2015.

в 2015 г. офисы в России после того, как Минюст РФ внес Санкт-Петербургское представительство в реестр иностранных агентов.

Разумеется, существуют и значимые примеры развития данного измерения культурно-гуманитарного партнерства. Например, Ассоциация сотрудничества со странами региона Балтийского моря «Норден» 21 июня 2016 г. отметила в Санкт-Петербурге свое двадцатилетие. «В рамках юбилейных мероприятий также прошел круглый стол, где были подведены итоги деятельности организации и партнеров за прошедшие 20 лет, обсуждались перспективы развития регионального международного сотрудничества на Балтике с фокусом на уровень прямых связей между людьми. В работе круглого стола приняли участие представители российских и зарубежных общественных организаций, межправительственных и региональных структур, чья деятельность направлена на развитие сотрудничества в регионе Балтийского моря. Круглый стол состоялся при поддержке Комитета по внешним связям администрации Санкт-Петербурга»<sup>112</sup>.

Данные инициативы наглядно подтверждают как значительный потенциал международного культурного сотрудничества между Евросоюзом и Россией, так и существенные разноплановые трудности на пути углубления его реализации.

## **Будущее российско-европейского культурного сотрудничества**

Ближайшая перспектива российско-европейского гуманитарного партнерства видится как выбор между умеренно-пессимистическим и умеренно-оптимистическим векторами ее эволюции, причем для преобладания последнего сегодня создано куда больше предпосылок. «Культура выше политики» — так можно обозначить стратегическую установку высшего руководства страны и МИД РФ. Да и европейские страны, пройдя через низшую точку культурного сотрудничества с Россией в 2014 г., все более склонны разделять эту позицию.

Отметим и другие объективные сложности реализации умеренно-оптимистического сценария. Так, в «Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.» оказались полностью не преодолены устаревшие теоретические подходы. С одной стороны, документ фиксирует переход к многообразию субъектов культурной политики, а с другой — ориентирует на расширение сфер влияния, а отнюдь не на содействие многообразию форм культурного межстранового диалога.

---

<sup>112</sup> [Электронный ресурс]. URL: [www.norden.spb.ru](http://www.norden.spb.ru) (Дата обращения: 04.04.2017).

Между тем как раз диалоговый элемент стандартной модели культуры сегодня наиболее востребован с точки зрения многочисленных социальных вызовов и означает, что каждая из существующих культур самоценна, оригинальна, уникальна и одновременно открыта для контактов и взаимообогащения. В силу объективной ценности как эстетической, так и социокультурной составляющей международного культурного сотрудничества, в нынешних условиях механизм такого диалога Россией и Европейским союзом должен рассматриваться в первую очередь с позиций прагматической целесообразности и эффективности.

При оценке перспектив культурно-гуманитарного взаимодействия России и ЕС стоит учесть и то обстоятельство, что Старый Свет прошел долгим и непростым путем от просветительской и политической доминант в сфере культуры к становлению ее современной экономической доминанты. Для современных европейцев «приличный город» обязан иметь музей современного искусства, аквариум, развлекательный квартал и «сеть» культурных достопримечательностей. Инвариантом такой культурной привлекательности могут быть не только «объекты культуры», но и культурные события — карнавалы, фестивали и т. п. Однако общий ожидаемый эффект во всех случаях лежит в экономической плоскости<sup>113</sup>. Очевидно, что Россия пока запаздывает в этой эволюции и в вопросах сотрудничества подобное видение культуры полностью разделить не готова, что существенно ограничивает потенциальные рамки партнерства в данной сфере. В стремлении развивать гуманитарное сотрудничество этот фактор не следует недооценивать. Поскольку Россия делает на пути экономизации лишь первые шаги, очевидно, что и уровень сотрудничества на равных ориентируется в такой ситуации на уровень «запаздывающего» партнера.

Любое культурное сотрудничество всегда предполагает знакомство не только с культурным артефактом как таковым, но и предстает в качестве элемента, формирующего за рубежом образ страны: «в современной истории человечества два самых сильных бренда — “USA” и “СССР”. Россия, будучи наследницей СССР, пока не сформировалась как бренд. Мы стоим в самом начале этого пути, когда и у нас брендинг становится актуальным инструментом государственной политики»<sup>114</sup>. Он должен стать существенной составляющей усилий по углублению российско-европейского межкультурного диалога.

---

<sup>113</sup> Галкин Д. В. Культура как индустрия: европейская версия // Европейская культура: XXI век. М., СПб., 2013. С. 280.

<sup>114</sup> Ляпоров В. Брэндинг по-русски. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ruspred.ru/arh/22/8rr.html>. (Дата обращения: 30.03.2017).

## **Раздел V**

# **МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ НА КОНТИНЕНТЕ В ИЗМЕНИВШИХСЯ УСЛОВИЯХ**

### **Глава 27. Кризис взаимного доверия и его последствия**

Кризисы доверия — не такая уж редкая вещь в практике человеческого бытия. Катастрофически полная потеря доверия, что случается, к счастью, не очень часто, ведет к крайне опасным последствиям, иногда к вооруженным столкновениям. Но история человечества не исчерпывается кризисами. Во всяком случае, до сих пор всегда находилось решение — будь то компромисс еще до того, как ситуация полностью выйдет из-под контроля (что, разумеется, предпочтительнее), или мирное соглашение по окончании военных действий. Вторая мировая война подтвердила тенденцию к завершению наиболее острых конфликтов диктатом победителей. Анализ причин возникновения кризисов, а также опыта выхода из них имеет не только теоретическое, но и жизненно важное прагматическое значение. Конечно, наилучшим способом обеспечить наше общее спокойствие и безопасность было бы вообще не доводить дело до кризиса, а своевременно находить решение возникающих проблем путем использования существующих консультативных механизмов. Однако не всегда линия поведения индивидуумов и особенно их политических сообществ подчиняется законам логики и рассудка.

#### **Роль доверия в международной жизни**

Как социальное, общественное существо человек не может жить в вакууме. Доверие, хотя и является феноменом, лишь с трудом поддающимся точному определению, совершенно необходимо для нормального функционирования человеческого общества. Человек должен доверять кому-то или чему-то, чтобы строить отношения со средой своего обитания. Наиболее общая характеристика понятия «доверие» гласит: положительное отношение

к объекту или субъекту, основанное на уверенности в его надежности, достоверности или честности, добропорядочности. Без определенной порции оптимизма человек существовать не может. Однако несовершенство окружающего мира часто приводит к тому, что индивидуумы или их сообщества испытывают острые чувства потери веры и разочарования, сопровождающиеся приступами глубокой депрессии. Именно такие моменты и именуются кризисами доверия. Если подобные кризисы приобретают значительные масштабы, они приводят, как правило, к возникновению рискованных ситуаций, ставящих порой под угрозу само существование людей.

Понятие «доверие» многолико, оно относится и к сфере психологии, и к семейным отношениям, и к религии, и к социокультурной сфере, и к политике, и к экономике. Можно исходить из того, что оно питается по меньшей мере из двух источников:

— вера в совместную принадлежность к одному и тому же предписывающему проявление солидарности сообществу — расе, нации, религии, профессии, имущественному слою, касте;

— предсказуемость реакции контрагента, его готовность следовать «правилам игры», принятым в данном обществе, — например, уважение установленных законов, надлежащее выполнение должностных обязанностей, своевременное возвращение долгов и т. д.

Взаимоотношения государств воспроизводят в определенном объеме взаимоотношения индивидуумов. К тому же многое здесь зависит от отношений между государственными деятелями, которые остаются людьми со всеми их сильными и слабыми сторонами. В нормальных условиях практически не бывает четкого противопоставления «доверие — недоверие». Почти всегда эти качества присутствуют в какой-то пропорции: «частичное», «определенное», «сравнительное» доверие, «некоторое», «растущее», «ощутимое» недоверие. Когда доверие, скажем, к власти ощущается как «нерушимое» или недоверие как «тотальное», это свидетельствует о диспропорциях, нарушающих стабильность общества, о том, что наступает (или уже наступил) его экзистенциальный кризис. Дело в том, что слепое доверие чревато быстрым разочарованием со всеми вытекающими из него разрушительными последствиями, а абсолютное недоверие делает вообще невозможным нормальное управление государственными делами.

Еще большее значение имеет то, как тот или иной лидер относится к своей репутации, к «приговору» истории, согласен ли он с тем, чтобы грядущие поколения считали его способным покривить душой пусть даже ради успеха дела, которое он считает «правым». Впрочем, распространенным является мнение, согласно которому в любом случае дело закончится тем, что историки в очередной раз напишут «как надо». Строительство отношений

между различными обществами/странами, то есть поддержание международных отношений, нуждается хотя бы в относительном доверии к контрагенту. При этом самое высокое место на шкале общественных ценностей занимает, как правило, понятие «справедливость», которое толкуется чрезвычайно широко — от выравнивания доходов для каждого до одинакового ущемления прав для всех и от равноправия для всех участников общения до требования признать за собой определенные привилегии. На практике наиболее охотно вызывают к «справедливости» (вариант: к «правам человека», к «европейским ценностям» и т. д.) страны, относящие себя к западной цивилизации. Именно с их стороны чаще всего случаются и злоупотребления доверием.

### Высшая цель

Внешняя (равно как и внутренняя) политика любой страны направлена в нормальных условиях на сбережение (гораздо реже: приумножение) своей территории и своего населения. В рамках достижения указанной цели обычно делят всех остальных участников международной жизни на друзей, которым доверяют, нейтралов, которые «ни рыба ни мясо», и недругов, внушающих только страх и недоверие. При этом проблемы сохранения минимального международного доверия, необходимого для поддержания всеобщего мира, и даже просто моральные нормы часто отодвигаются на второй план, хотя говорить об этом прямо не принято. Истории знакомы факты существования распространенных националистических канонических установок на собственную исключительность (типа немецкой «аксиомы»: «Германия превыше всего в мире»), высокомерных, исполненных презрения к остальному миру «джентльменских правил поведения» (в частности, британских, вроде заявленных лордом Генри Пальмерстоном: «У Британии нет постоянных союзников, у Британии есть лишь постоянные интересы») и некоторых воинственных афоризмов, граничащих с самоизоляцией (как у нашего российского Александра III: «У России есть только два друга — ее армия и флот»). Относятся все эти откровения преимущественно к стародавним временам, как правило, к XIX в.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Впрочем, утверждение относительно высшей ценности Германии не сдано в архив и сегодня. Оно положено на музыку и стало государственным гимном ФРГ. Только первая строфа (как раз о «превыше всего») не исполняется официально, что не мешает тому, что ее знает и при случае повторяет каждый немец.

Однако именно XIX в. стал свидетелем тех редких моментов, когда моральные (или идеологические) соображения брали верх над трезвым расчетом. В год европейских революций, 1848-й, царь Николай I спас империю австрийского кайзера от развала, хотя точно знал, как он признавался тогда же, что Россия получит в ответ только «черную неблагодарность». Так оно и случилось в 1914 г., когда Австро-Венгрия напала на находившуюся под российским покровительством Сербию, и начавшимся конфликтом воспользовалась Германия. Для Николая I европейская стабильность была высшей ценностью по сравнению с российскими национальными интересами, вразрез с которыми шла антиславянская политика Австрии на Балканах.

Еще более непродуманной акцией оказалось намерение Наполеона III «наказать» Россию за гибель в 1812 г. в ее снегах «Великой армии» своего дядюшки. 40 лет спустя он затеял Крымскую войну в союзе с Турцией, Неаполем и Англией, этим извечным «заклятым другом» Франции. В результате Петербург не шевельнул и пальцем, когда через два десятилетия Пруссия, управлявшаяся одним из немногих действительно сильных немецких политиков, канцлером Отто фон Бисмарком, громила французскую армию, брала в плен незадачливого наследника Бонапарта и провозглашала в 1871 г. в Версале создание объединенной Германии, которая сразу же стала смертельной угрозой для Франции.

Впрочем, следует отдать XIX в. должное: его несомненным и уникальным достижением стал созданный образец организации европейского миропорядка, на целых сто лет обеспечивший континенту отсутствие всеобщих войн. После краха бонапартовских авантюр, которые объединили Европу против Франции, и до августа 1914 г. европейский континент имел дело с ограниченными вооруженными конфликтами на своей территории или за ее пределами. Заслуга в создании основ такой стабильности принадлежала Венскому конгрессу (1814–1815 гг.), взявшему на себя роль общеевропейской мирной конференции, где первую скрипку играла Россия. Именно в Вене родилась система, получившая название «концерт держав», основанный на примате достижения взаимоприемлемого компромисса между интересами всех участников при отсутствии у кого-либо из них намерения диктовать остальным свою волю. В определенном смысле «концерт держав» стал предтечей всемирной организации безопасности, первым (не вполне удачным) изданием которой явилась основанная в 1919 г. Лига наций. Когда новоявленный германский рейх отверг принцип компромисса в отношениях с соседями и приступил к наведению «немецкого порядка» в Европе и в глобальном масштабе, относительно мирный период всеобщей истории закончился и наступило время катастроф.



Нельзя сказать, что «концерт держав» держался на исключительном доверии глав европейских государств друг к другу. Недоверия, конечно, тоже хватало. Но у европейских лидеров преобладало убеждение, что национальные интересы «оркестрантов» не требуют слома системы в целом и что, наоборот, этим интересам больше соответствует ее сохранение, поскольку в рамках отлаженного механизма легче находить приемлемые для всех решения. В качестве примера преодоления сложнейшей ситуации, когда мир в Европе висел буквально на волоске, можно привести Берлинский конгресс 1878 г., ревизовавший выгодные для России результаты ее очередной войны с Турцией. При внимательном рассмотрении итогов конгресса нельзя не признать, что его внешне не очень авантажные для России решения дали Петербургу главное — предотвращение военного конфликта с Англией, грозившего с большой долей вероятности вылиться во вторую Крымскую войну, к которой Россия была не готова. Уже тогда в Германии нашлись влиятельные силы, которые требовали от руководившего работой Берлинского конгресса Бисмарка подтолкнуть ситуацию к возникновению англо-российской войны и, выступив на стороне Англии, расширить границы рейха путем захвата территорий на Востоке<sup>2</sup>.

Можно констатировать, что те сто лет, пока сохранялись основы «концерта держав», в Европе царил минимально необходимая степень доверия между лидерами составляющих его государств.

## Пороки Версаля

«Концерт держав» обеспечивал управляемость европейской политической ситуации. Именно это не устраивало германский рейх, который был готов добиваться «справедливости» для немцев, опоздавших к дележу мирового пирога и потому чувствовавших себя обделенными. С момента, когда одна из великих держав решила переделать мир под себя (еще одна популярная немецкая сентенция XIX в. гласила: «Мир исцелится германской сутью»), относительное доверие лидеров европейских государств друг к другу стало стремительно исчезать, европейская политика вновь приобрела непредсказуемый характер, а всеобщая война превратилась в неизбежность. Если Николай II попытался спасти стабильность Европы вопреки инстинкту самосохранения, требовавшему оттянуть момент вмешательства в германо-французское единоборство, то Вильгельм II во имя химеры германского господства над континентом разрушил основы его процветания,

<sup>2</sup> См. Meyer A. O. Bismarcks Friedenspolitik. München, 1930. S. 10.

существовавшие в довоенный период. Этот контраст раскрывает всю глубину исторической вины, которую уже тогда взвалила на свои плечи Германия и которую столь усердно отрицают сегодня как немецкие националисты, так и «прогрессивные» историки других стран, прячущиеся за всепрощающей формулой: «Нет никого без греха».

Германия продолжала военные действия до последней возможности. Выход революционной России из войны и подписанный с немцами 3 марта 1918 г. в Брест-Литовске грабительский мир породил в Берлине несбыточную надежду на окончательную победу вопреки начавшемуся прибытию в Европу американских войск. И только бунты в самом рейхе («удар кинжалом в спину», по версии немецких националистов) заставили германский генеральный штаб 11 ноября 1918 г. капитулировать. В ходе войны рейх нарушил все моральные и гуманитарные нормы ведения военных действий. Стоит лишь вспомнить, что немцы впервые в истории применили боевые отравляющие вещества, начали артиллерийские обстрелы крупных городов, ввели в практику бомбардировки населенных пунктов с воздуха. Победители не могли испытывать ни малейшего доверия к побежденной Германии: попытки реванша с ее стороны не без основания считались неизбежными. Хотя правительство в Берлине стали возглавлять оппозиционные силы, новая власть вместе с оттесненными от управления государством монархистами проклинала от всей души Версальский мир как «несправедливый диктат».

Версальский договор был действительно продиктован немцам, но, несмотря на всю свою жесткость, он уступал по суровости и произволу тому Брестскому «миру», который рейх навязал революционной России. Главным изъяном Версальской системы, как стали именовать комплекс подписанных в парижских пригородах мирных договоров с Германией и ее сателлитами, было не принуждение зачинщиков войны к тому, чтобы нести последствия нарушения ими мира, как это утверждали немцы. Ее слабым местом стала изоляция России, которую Версаль превратил в «проигравшего победителя» (без Восточного фронта, удерживавшегося до октября 1917 г. Россией, западным странам было бы не выиграть). К тому же было ясно, что стабильность Европы в мирное время не получится гарантировать без России. В конечном счете близорукая ставка на Польшу как на главного союзника на востоке Европы — против и Германии, и России — обрекла 20 лет спустя Францию на оглушительное и позорное поражение.

Ситуация совместной принадлежности к категории «отверженных наций» не только сблизила немецкие и российские противоположности (трудно себе представить большую несовместимость, чем между большевистскими революционерами и кайзеровскими генералами). Она помогла

немцам обойти некоторые запретительные статьи Версальского договора, поскольку Советская Россия его не подписывала. Рейхсверу пришлось при этом поделиться с Советами «секретами ремесла», что очень пригодилось при строительстве Рабоче-Крестьянской Красной армии и сыграло свою позитивную роль позже, при отражении гитлеровской агрессии. Но в целом разделительные линии в Европе легли совсем не в пользу организации коллективного отпора агрессии как раз в тот момент, когда Германия вновь вступила на путь подготовки передела мира.

До сих пор историки не оценили по достоинству принципиальное значение решительного поворота во внешней политике Советского Союза сразу после прихода нацистов к власти. Меньше чем за год была свернута разветвленная сеть советско-германских контактов и сотрудничества, СССР вступил в Лигу наций, из которой только что вышла фашистская Германия. Уже в декабре 1933 г. политбюро ЦК ВКП (б) приняло решение об участии СССР во французском проекте Восточного пакта европейской безопасности, который был призван предотвратить агрессию формально со стороны любого европейского государства, конкретно же со стороны Германии. Восточный пакт должен был стать дополнением и завершением Западного (или Локарнского) пакта безопасности 1925 г., не распространенного на Восточную Европу из-за немецких возражений против конфигурации германо-польской границы (Германия считала эту конфигурацию несправедливой, в частности, из-за «польского коридора», отделившего Восточную Пруссию от остальной территории рейха). Однако в январе 1934 г. Польша подписала с Германией декларацию о ненападении (что было равноценно заключению пакта о ненападении) и тем самым похоронила французский проект. «Вознаграждение» за этот самоубийственный шаг Варшава получила в сентябре 1939 г., когда вермахт начал свой блицкриг на Востоке.

После провала Восточного пакта Москва и Париж заключили договор о взаимопомощи, который был дополнен таким же договором между Москвой и Прагой. Теперь разграничительные линии в Европе оказались проведенными правильно, но доверия между союзниками так и не было установлено. Советская помощь Чехословакии была договорно обусловлена тем, что начать помогать ей должна была Франция. А Франция в кильватере Англии только и искала предлога для того, чтобы избежать выполнения своих международных обязательств. В сентябре 1938 г. такой предлог был найден, Англия и Франция пошли в Мюнхене на сговор с Германией, и Чехословакию оставили один на один с нацистами. Параллельно Запад окончательно бросил на произвол судьбы испанских республиканцев, сражавшихся против фашистских путчистов, поддержанных Муссолини и Гитлером. Москву

в Мюнхен не приглашали, ее даже не информировали о предстоящих переговорах и их результатах<sup>3</sup>.

После Мюнхена советский договор о взаимопомощи с Францией превратился в макулатуру. СССР, на восточной границе которого участились столкновения с японской армией, оказался в полной изоляции, в то время как для Германии был включен зеленый свет для начала похода на Восток. В господствовавшей тогда в Европе атмосфере всеобщего обмана и предательства разразился жесточайший кризис доверия.

### **Антигитлеровская коалиция**

Заключение советско-германского пакта о ненападении 23 августа 1939 г. было для Москвы вынужденным шагом в преддверии стремительно надвигающейся континентальной катастрофы. Гитлер постоянно и громко объявлял Германию непримиримым врагом большевизма и СССР. Лондон настойчиво искал безболезненного для себя способа направить нацистскую агрессию на Восток, чтобы столкнуть лбами Советский Союз и Германию в рамках изолированного конфликта. Франция, следовавшая за Англией, боялась, что Лондон предпочтет напрямую договориться с Берлином, и поэтому поочередно предавала своих потенциальных союзников. Присоединенная к рейху Австрия по мере сил множила его агрессивный потенциал. Мощная военная промышленность оккупированной немцами Чехословакии на полных оборотах работала на перевооружение германской армии. Бельгия и Голландия надеялись, что их спасет нейтралитет, хотя опыт Первой мировой войны доказал тщетность подобных расчетов. Прибалтика искала способ договориться с Гитлером. Польша втихомолку торговалась с немцами о цене ее поддержки предстоящего «восточного похода». Советскому Союзу не оставалось ничего иного, как попытаться оттянуть момент, когда его постигнет участь нацистской агрессии.

Пакт оказался блестящим дипломатическим успехом Москвы. В любой иной ситуации под очень большим вопросом было бы становление антигитлеровской коалиции СССР с Англией и США. Но к моменту нападения Германии на Советский Союз Англия уже воевала с Германией, а США

---

<sup>3</sup> В Мюнхене, помимо соглашения об отторжении от Чехословакии стратегических территорий, была подписана англо-германская декларация о ненападении; некоторое время спустя последовала франко-германская декларация такого же содержания.

помогали ей. Таким образом, возникновение коалиции противников Германии было предопределено. А если бы 22 июня 1941 г. случилось до того, как началась активная фаза англо-германской войны? Кто может гарантировать, что Лондон не стал бы безучастно взирать на бои на Востоке, как он сделал это после нападения Германии на британскую союзницу Польшу в сентябре 1939 г.? Конечно, до открытия Второго фронта в Нормандии в июне 1944 г. непосредственный военный вклад западных стран в разгром общего врага нельзя считать чрезмерным. Но немаловажен был даже просто моральный фактор наличия у нас могущественных союзников и оказываемая ими материальная помощь. Безотносительно к степени доверия между союзниками надежда на то, что удар с Запада рано или поздно будет Германии нанесен, укрепляла решимость сил, сопротивлявшихся ее агрессии на Востоке.

Степень доверия Москвы к руководству союзных стран не была одинаковой. Деятельность британской дипломатии вызывала сомнения еще с довоенных времен. Некоторые историки (не только зарубежные) склонны порассуждать насчет того, что И. В. Сталин «верил» Гитлеру и «не верил» английским предупреждениям о предстоящем нападении Германии на СССР<sup>4</sup>. Это непростительное упрощение. Москва получала самые различные сигналы из самых различных источников о намерениях нацистов в отношении СССР. Ценность информации из Лондона подтачивало то обстоятельство, что все надежды англичан выстоять в войне против Германии были после разгрома Франции связаны с тем, что нацистам будут противостоять такие мощные страны, как Россия и США. Перспектива немецкой оккупации британских островов расценивалась в Лондоне как вполне реальная; на этот случай Черчилль предусматривал продолжать войну после эвакуации британского правительства в Канаду.

Англия действительно была жизненно заинтересована в том, чтобы вместо высадки на британских островах Германия «отвлеклась» на вторжение в Советский Союз. В то же время элементарная логика подсказывала, что для немцев было бы опасно начинать войну на Востоке, имея в своем тылу непокоренную Великобританию. Ни для кого не являлось секретом, что метод провокации издавна входил в инструментарий английской политики. Этим объясняется, что Москва относилась с чрезвычайной осторожностью к информации из Лондона (и, соответственно, к сведениям, поступающим из других источников, но совпадающим по содержанию с ней).

---

<sup>4</sup> См.: *Schulz G.* Deutschland seit dem Ersten Weltkrieg 1918–1945. Göttingen, 1982. S. 214; *Чубарьян А. О.* Канун трагедии. Сталин и международный кризис. Сентябрь 1939 — июнь 1941 года. М., 2008. С. 456–462.

В обстановке, когда никому верить было нельзя, советское руководство больше всего опасалось предоставить немцам какой-либо предлог для нарушения пакта о ненападении. Оно делало все для того, чтобы отодвинуть германскую агрессию хотя бы на один-два года: согласно советским планам военного строительства, Красная армия должна была быть к 1943 г. технически готовой к «большой войне».

Как показывает исторический опыт, не всегда следует рассчитывать на то, что контрагент будет действовать в соответствии с нормами здравого рассудка. И наличие предлога тоже никак нельзя считать обязательным: Геббельс убедительно продемонстрировал, что ради достижения цели можно выдумать все что угодно и сконструировать любой «повод», нимало не заботясь о его правдоподобии.

В то же время в действиях Гитлера прослеживалась определенная логика. Он включил в текст «Майн кампф» следующий «политический завет германской нации», отражавший всю суть немецкого геополитического мышления: «Никогда не допускайте возникновения двух континентальных держав в Европе. Расценивайте любую попытку организовать на германских границах вторую военную силу — пусть даже только в виде государства, способного стать военной силой, — как агрессию против Германии и усматривайте в этом не только право, но и обязанность всеми средствами, вплоть до применения вооруженной силы, предотвратить возникновение такого государства, а если оно уже возникло, снова уничтожить его»<sup>5</sup>. Сказано косноязычно, но достаточно ясно.

Антигитлеровский союз с Англией не устранил полностью недоверия к ее политике, тем более что Лондон постоянно интриговал за спиной советского союзника (стоит вспомнить бесконечные нарушения по его настоянию обещанных Москве сроков открытия Второго фронта). Однако руководство СССР с самого начала прилагало усилия к установлению доверительных отношений с Лондоном прежде всего под углом зрения строительства послевоенного мира. Показательна беседа Сталина с посетившим Москву британским министром иностранных дел Антони Иденом 16 декабря 1941 г., когда битва за Москву была в полном разгаре. Сталинград, Курск, освобождение Восточной Европы, штурм Берлина были еще далеко впереди, а советский лидер уже заботился об основах грядущего миропорядка: «В будущей реконструированной Европе, в интересах поддержания мира и порядка, желательно было бы создать военный союз демократических государств, во главе которого стоял бы какой-либо совет или другой центральный орган, имеющий в своем распоряжении международную

---

<sup>5</sup> *Hitler A. Mein Kampf. München, 1930. S. 754.*

военную силу»<sup>6</sup>. К сожалению, Великобритания мыслила послевоенную Европу лишь как слегка подремонтированную довоенную и всеми силами стремилась к восстановлению своей определяющей роли в ней. Лондону не хотелось делиться влиянием с Советским Союзом в рамках совместной ответственности за поддержание мира на континенте. Поэтому англичане по мере сил уклонялись от серьезного разговора на тему о послевоенном устройстве Европы.

Тем не менее советское руководство продолжало попытки достичь взаимопонимания с англичанами по проблемам будущего мира. Переписка военных лет Сталина с Черчиллем по объему вдвое больше, чем с Рузвельтом. Это понятно, поскольку, с одной стороны, в США и за их пределами были широко представлены ожидания, что по окончании военных действий Вашингтон вернется к концентрации своих политических интересов в Западном полушарии, как это уже случилось после Первой мировой войны; в итоге главным партнером СССР по строительству новой системы европейской безопасности осталась бы Англия. С другой стороны, взгляды Рузвельта и Сталина на послевоенный механизм поддержания мира оказались практически идентичными.

## Упущенный шанс

Главная неожиданность для прилетевшего в Вашингтон в мае 1942 г. народного комиссара иностранных дел СССР В. М. Молотова заключалась в том, что соображения о послевоенном мироустройстве, которыми Рузвельт поделился с ним, были поразительно похожи на предложения Сталина, сделанные в беседе с Иденом. Президент США заявил, что цель союзников должна состоять в том, чтобы предотвратить появление новых агрессоров и не дать возможности усилиться старым, а для этого необходима «международная полицейская сила» из трех-четырех держав. Советская запись беседы гласит: «Рузвельт предполагает, что впоследствии, по решению США, Англии и СССР, к общему соглашению могут присоединиться и другие страны, в том числе и Франция. Большое же количество участников в предполагаемом объединении на первой стадии его существования таит в себе опасность, что большое количество полицейских может затеять

---

<sup>6</sup> СССР и германский вопрос 1941–1949. Документы из Архива внешней политики Российской Федерации. Т. I: 22 июня 1941 г. — 8 мая 1945 г. // Историко-документальный департамент МИД России; Центр изучения новейшей истории в Потсдаме. М., 1996. С. 127.

драку в своей среде...» Рузвельт выступил за то, чтобы вооружение оставалось только у четырех полицейских. «Мы должны сделать разоружение постоянно действующим фактором путем создания полицейской силы...» — утверждал он, указывая на то, что «в течение 10–20 лет поддержание мира должно быть обеспечено силой»<sup>7</sup>.

«Страны-агрессоры и соучастники агрессоров — Германия, Япония, Франция, Италия, Румыния и, даже больше того, Польша и Чехословакия, — продолжал американский президент, — должны быть, во-первых, разоружены, а во-вторых, в дальнейшем необходимо, чтобы нейтральные инспекторы наблюдали за разоруженными странами и не давали бы им возможности секретно вооружаться». Стране, которая нарушила бы режим разоружения и начала бы вооружаться, предстояло столкнуться с санкциями и блокадой. Крайне интересно замечание, сделанное Рузвельтом: Черчилль, по его мнению, при согласии СССР и США вынужден будет поддерживать изложенную им инициативу.

Москва немедленно выразила готовность обсуждать американский план. Сталин телеграфировал Молотову в Вашингтон: «Соображения Рузвельта насчет охраны мира после войны совершенно правильны. Не может быть сомнения, что без создания объединенной вооруженной силы Англии, США, СССР, способной предупредить агрессию, невозможно сохранить мир в будущем. Хорошо было бы сюда включить Китай. Что касается Польши, Турции и других государств, я думаю, что можно вполне обойтись без них, так как вооруженные силы трех или четырех государств совершенно достаточны. Заяви немедленно Рузвельту, что ты снесся с Москвой, обдумал этот вопрос и пришел к выводу, что Рузвельт совершенно прав и его позиция получит полную поддержку со стороны Советского правительства»<sup>8</sup>.

Сближающиеся или совпадающие точки зрения руководителей СССР и США на важнейшие проблемы, встающие перед коалицией победителей, создавали основу для отношений взаимодоверия и симпатии между ними, столь необходимых для обеспечения прочного всеобщего мира в послевоенный период. Одним из исторических достижений советско-американского сотрудничества военного периода стало создание Организации Объединенных Наций во главе с Советом Безопасности, опирающимся на принцип единогласия его постоянных членов. Благодаря этому принципу ООН

---

<sup>7</sup> Запись беседы Молотова с Рузвельтом 29 мая 1942 г. см.: *Ржешевский О. А.* Сталин и Черчилль. Встречи. Беседы. Дискуссии, комментарии. 1941–1945. М., 2004. С. 211–213.

<sup>8</sup> Телеграмма из Москвы, отправлена 1 июня 1942 г. См. *Ржешевский О. А.* Сталин и Черчилль... Ук. соч. С. 244.



до сегодняшнего дня продолжает играть ведущую роль в предотвращении и урегулировании конфликтов по всему земному шару.

Смерть Рузвельта, не дожившего несколько недель до капитуляции Германии, позволила Черчиллю на фоне бесцветного и страдающего традиционными для американских политиков комплексами мессианизма Гарри Трумена занять место неформального лидера Запада и выступить в качестве барабанщика холодной войны. Само понятие холодная война изобрели американские СМИ после речи Черчилля в американском Фултоне в 1946 г., где он обвинил Советский Союз в создании «железного занавеса» поперек Европейского континента. Оно включало в себя своего рода «благословение» на любые враждебные действия против СССР и его союзников с единственным ограничением — следовало остерегаться доводить дело до прямых боевых действий между блоками. По существу, против Москвы велась война, но война, которая была как бы «не совсем настоящей». С учетом общественных настроений в западных странах в первые послевоенные годы лидерам Запада было важно продемонстрировать, что вызванная их политикой напряженность «принципиально» отличается от полномасштабной войны, которой никто не хотел.

В послевоенные годы, несмотря на имевшиеся реальные предпосылки, не удалось завершить создание всеобъемлющей системы безопасности. Конфронтация между ведущими мировыми державами привела к расколу международного сообщества на два противоборствующих лагеря. Эта система получила наименование биполярного мира. Она характеризовалась глубоким недоверием сторон друг к другу, но в то же время определенной дисциплиной поведения тех, кто входил в существующие блоки или примыкал к ним. Воспоминания об ужасах Второй мировой войны были еще слишком свежими. В континентальной Европе эти воспоминания были наиболее сильными; в Англии, которая пострадала только от военно-воздушных ударов, и США, на территории которых никакие военные действия не велись, они сказывались с меньшим эффектом (отсюда большая агрессивность риторики Вашингтона и Лондона), но основная масса населения и там боялась и не хотела «большой войны». Видимо, можно исходить из того, что биполярность являлась прагматическим решением проблемы, возникшей в связи с неудачей построения единого мира доверия и процветания.

В годы холодной войны атмосфера взаимоотношений между Востоком и Западом не была лишена определенного уважения друг к другу: официально стороны конфликта противостояли друг другу не ради установления своего господства над миром или захвата материальных ценностей, а во имя торжества своих несовпадающих идеалов. В этом смысле можно говорить

о том, что какая-то предсказуемость развития ситуации сохранялась. Это подтверждается тем, что на протяжении полувека удавалось предотвращать военные столкновения в Европе, которые могли легко привести к «большой войне».

Возможности компромисса между противостоящими группировками не купировались. Соперники избегали ставить друг друга в безвыходное положение и время от времени переходили к обоюдному «смягчению международной напряженности». В практической политике не наблюдалось абсолютного недоверия к контрагенту. В великих державах не было, как правило, засилья «партии войны». Наблюдалось постепенное развитие сотрудничества между основными носителями противостояния. Сохранение глобального мира не представлялось чем-то нереальным.

### **Доверие и доверчивость**

Начавшаяся в середине 1980-х гг. в СССР перестройка привела к полному изменению лица мира. В этом смысле никто не сможет отрицать ту всемирно-историческую роль, которую сыграл возглавивший этот проект М. С. Горбачёв. Вся беда в том, что финалом перестройки стала утрата страной, первым и последним президентом которой он был, принадлежавших ей ведущих позиций в мировой политике, а затем и дезинтеграция ее самой. Вряд ли такую цель Горбачёв сознательно ставил перед собой с самого начала. Злую шутку сыграли с ним переоценка значимости западных комплиментов в его адрес, излишняя доверчивость к устным заверениям и обещаниям партнеров, пренебрежение мудрым русским правилом: доверяй, да проверяй.

Впрочем, советская дипломатия угодила в поставленный ей капкан еще до начала перестройки. Хельсинкский процесс — любимое детище Л. И. Брежнева — внешне выглядел как респектабельное и равноправное подтверждение сторонами территориальных и политических итогов Второй мировой войны в Европе, как закрепление европейского статус-кво. И пока отношения Советского Союза с Западом держал под своим личным контролем А. А. Громыко, действительно удавалось, как правило, избегать нежелательных «сопутствующих явлений». Но лидеры перестройки самонадеянно решили, что упраться со всем сами.

Все послевоенные годы Москва настойчиво вела дело к формированию «европейской ООН» под присмотром собственного «Совета Безопасности» (разумеется, с правилом единогласия в нем), которая стала бы гарантом сохранения всеобъемлющей европейской стабильности. Реализация такого

замысла означала бы, что закладывается прочный фундамент под систему коллективной безопасности на континенте, создание которой еще с довоенных времен оставалось стратегической целью советской внешней политики. Однако для этого нужно было согласие Запада, чья стратегическая цель была прямо противоположной: Запад продолжал стремиться к «вытеснению» Советского Союза из Европы, что было лишь одним из вариантов его первоначальной стратегии «отбрасывания». Поскольку фронтальной атакой «вытеснить» СССР никак не удавалось, решили попытаться нанести удар «с тыла». В конечном счете именно на этом пути Запад добился оглушительного успеха.

Представляет интерес механизм, при помощи которого удалось переформатировать идею, предложенную самим Советским Союзом. Важнейшую роль в разработке «асимметричного ответа» Запада сыграли западные немцы. Их особую активность легко понять — ФРГ никогда не переставала рассматривать присоединение ГДР как свою национальную задачу. Именно западные немцы разработали стратегию ликвидации европейского социализма под флагом сотрудничества с ним, получившую впоследствии название «изменения через сближение». Авторами концепции были германские социал-демократы (Эгон Бар, Вилли Брандт, Гельмут Шмидт), но такой же стратегии охотно следовали и вернувшиеся к власти в 1982 г. ХДС/ХСС (Гельмут Коль).

Многослойный метод ведения дел с социалистическим содружеством предусматривал подготовку изнутри смены режимов в ставших партнерами Запада восточноевропейских странах. При наращивании самых разнообразных контактов с СССР, ГДР и другими социалистическими странами одновременно шло усиленное спонсирование внутренних оппозиционных сил в расчете на то, что те в будущем окажутся способными модифицировать существующий политический строй. Очень удобной формой для реализации подобных замыслов оказался как раз Хельсинкский процесс, начавшийся на базе советского предложения о строительстве «общего европейского дома» с целью преодоления всех барьеров, разделявших Старый Свет.

Процедурные правила переговоров, а затем и функционирования Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе были настроены на то, чтобы подорвать «монолитность» социалистического лагеря. Конечно, никто не распускал блоки, и формально согласование позиций их членов продолжалось в рамках существовавших военно-политических союзов, однако с самого начала была провозглашена внеблоковость (или надблоковость) Хельсинкских переговоров. Одним из следствий такого порядка явилось то, что социалистические страны находились в хроническом меньшинстве.

Другим следствием был рост противоречий внутри Организации Варшавского договора. Во времена Горбачёва были нередки случаи, когда союзники (чаще всего ГДР) предупреждали Москву, что не собираются выполнять согласованные постановления, хотя и будут голосовать за них, чтобы «не подводить» СССР.

В накладе остается, как правило, та сторона, которая проявляет наибольшую заинтересованность в достижении договоренностей. Советский Союз не мог скрыть, что хочет примириться с Западом. Между тем Хельсинкский процесс не снимал, а лишь прикрывал экзистенциальные противоречия между Западом и Востоком, и идеализировать его у политиков социалистических стран не было ни малейших оснований. Однако на фоне иллюзий руководителей Советского Союза и социалистических стран такая идеализация только нарастала. Восток все чаще шел на уступки по жизненно важным вопросам. Постепенно формирующееся в международных отношениях доверие стало приобретать односторонний характер, превращаясь в недопустимую доверчивость. Мы начинали без подстраховки и надежных гарантий полагаться на словесные заверения западных политиков. В такой обстановке дело не могло не окончиться крупными неприятностями: Запад отнюдь не собирался подражать нашей склонности играть в поддавки.

## Фантомы и реальности

В появлении фантома успеха, который был достигнут советской дипломатией в Хельсинки, больше всего был повинен «декалог» — те десять принципов построения взаимных отношений государств-участников, которые закреплены в тексте Хельсинкского Заключительного Акта. Взятые по отдельности, звучали эти принципы вполне пристойно. Однако в бочке меда имелось достаточно ложек дегтя.

Первостепенное значение страны Варшавского договора придавали третьему пункту «декалога», недвусмысленно озаглавленному «Нерушимость границ» и гласившему: «Государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг друга, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы. Они будут соответственно воздерживаться также от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника». ОВД казалось, что тем самым в вопросе о границах в Европе навсегда поставлена жирная точка и социалистические страны могут отныне спать спокойно.

Уже в тексте первого принципа Заключительного Акта («Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету») наряду с правом каждого государства «на территориальную целостность, на свободу и политическую независимость» предусматривалось, что границы государств «могут изменяться, в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности». При этом Запад позаботился закрепить в преамбуле документа положение о том, что все принципы «декалога» имеют «первостепенную важность»<sup>9</sup>. Оговоренная возможность на определенных условиях изменять границы обесценивала на практике обязательство участников соблюдать их во что бы то ни стало, поскольку все последующее развитие ставилось в зависимость от реального соотношения сил, подверженного колебаниям и стремительным изменениям. Дальнейший ход истории показал, что присоединение ГДР к ФРГ, развал Югославии, дезинтеграция Советского Союза содержались в Заключительном Акте Хельсинки, как курица в яйце. Более того — именно Заключительный Акт как документ, подписанный обеими сторонами биполярного мира, сделал их возможными: до его подписания, на протяжении всего периода холодной войны, границы в Европе не менялись.

Однако главной миной замедленного действия, заложенной в основание СБСЕ, была абсолютизация прав человека и возведение их в ранг высшей ценности в межгосударственных отношениях. Восьмой пункт «декалога» провозглашал: «Государства-участники признают всеобщее значение прав человека и основных свобод, уважение которых является существенным фактором мира, справедливости и благополучия, необходимых для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества между ними, как и между всеми государствами. Они будут постоянно уважать эти права и свободы в своих взаимных отношениях и будут прилагать усилия, совместно и самостоятельно, включая в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, в целях содействия всеобщему и эффективному уважению их»<sup>10</sup>. Определения, в чем состоят права человека и основные свободы (за исключением прав национальных меньшинств, которые также были только названы), дано не было. Это оставляло широкое поле для интерпретаций и толкований в политических целях, тем более что Запад упорно противился тому, чтобы придать содержащимся в Заключительном Акте и других аналогичных документах положениям обязательный в международно-правовом смысле характер — парламентской ратификации не предусматривалось.

<sup>9</sup> От Хельсинки до Будапешта. История СБСЕ/ОБСЕ в документах 1973–1994. Т. I. М., 1996. С. 49–50.

<sup>10</sup> От Хельсинки до Будапешта... Ук. соч. С. 52.

В ходе дальнейшего развития Хельсинкского процесса Запад целеустремленно вел дело таким образом, что тема прав человека превратилась в определяющий фактор характеристики отношений с Востоком и в единственную основу оценки положения в социалистических странах. Западное толкование прав человека позволяло объявить коллективистскую идеологию социализма «устаревшей» и несовместимой с индивидуалистической философией западного образа жизни, провозглашенной единственно соответствующей цивилизационным нормам. Подобная постановка вопроса нашла отклик в некоторых слоях населения востока Европы. Через Заключительный Акт Хельсинки пропагандистское вмешательство во внутренние дела социалистических стран получило благословение «мирового сообщества». Такие предусмотренные в тексте Заключительного Акта сферы сотрудничества, как политика, экономика, культура, наука, были отодвинуты на второй или третий план. Кроме прав человека Запад интересовали только меры по ограничению вооружений (причем в тех областях, где он отставал от Востока). Права же человека использовались как таран, способный пробить все оборонительные сооружения социалистического лагеря.

Попытки Москвы разяснить, как в действительности обстоит дело с правами человека в СССР, а затем в России, успеха не имели, так как никому на Западе не было дела до истинного положения вещей. Если отсутствовал яркий повод для возмущения, то можно было устроить провокацию, раздуть инцидент, придаться к любому решению административных или судебных органов. Если в такой обстановке и можно говорить о международной доверии, то оно было ущербным и односторонним. Говорить об учете российских интересов не приходилось.

## **Великий перелом**

Советский Союз обладал достаточным запасом прочности — по историческим меркам сравнительно недавно, он выдержал смертельную схватку с покорившей почти всю континентальную Европу нацистской Германией. СССР уверенно существовал накануне Великой Отечественной войны, хотя в то время страны социалистического выбора еще не появились, Германия сохраняла единство, а Прибалтика пребывала на европейской периферии. Если бы не полная деморализация советских граждан, вызванная экспериментами перестройки, то полвека спустя после разгрома сильнейшего в истории человечества агрессора для Советского Союза не была бы невыполнимой задача справиться с развалом социалистического содружества, с объединением Германии и даже с выходом Прибалтики из состава

государства. Это требовало лишь наличия твердой и решительной воли у руководства в том, что касается внутривнутриполитической ситуации, и надежного ограждения интересов внешней безопасности. К несчастью, воля проявилась только у тех политических сил в СССР, которые добивались его дезинтеграции. «Постсоветское пространство» чудом не повторило судьбу погрузившейся в пучину гражданской войны Югославии.

Горбачёв и сам стал жертвой нечестной игры как со стороны своих внутривнутриполитических противников, так и со стороны руководителей Запада, прежде всего США и ФРГ. В какой-то мере эти обстоятельства были связаны между собой: Горбачёв самозабвенно доверял американскому президенту и западногерманскому канцлеру и не мог представить себе, что они отдадут предпочтение Б. Н. Ельцину.

Расширение НАТО Горбачёв пытался предотвратить, хотя и не совсем последовательно. В воспоминаниях его помощника по внешней политике А. С. Черняева (своего рода партийного дублера министра иностранных дел) сообщается, что когда в начале мая 1990 г. перед первой встречей министров по формуле «два плюс четыре»<sup>11</sup> политбюро ЦК КПСС утверждало инструкцию для Э. А. Шеварднадзе, Горбачёв «разразился речью, главное в которой — не пустим Германию в НАТО, и всё тут! Пойду, сказал, даже на срыв Венских переговоров [о сокращении обычных вооружений в Европе] и по СНВ [стратегическим наступательным вооружениям], но не допущу этого». Именно Черняев уговаривал генерального секретаря сменить точку зрения. Он направил ему специальную докладную о том, что «формируется взгляд, в данном случае на германский вопрос, под воздействием лигачёвского крика: НАТО приближается к границам (Советского) Союза! Это чушь. Это уровень рассуждений 1945 г. Это лжепатриотизм толпы. Ведь все равно Германия будет в НАТО, и нам опять придется догонять поезд»<sup>12</sup>. Сегодня НАТО с Германией стоит на наших границах, и мало кто из разумных людей может считать это радостным для нас событием. Одновременно США строят ПРО в непосредственной близости от нас. Деструктивная

---

<sup>11</sup> Эта формула была принципиальной уступкой Москвы американцам и западным немцам, поскольку задвигала СССР на второй план, предусматривая, что договариваться будут ФРГ и ГДР, а на рассмотрение четырех держав будет представлен уже готовый текст; французы и англичане настаивали на формуле «четыре плюс два», то есть сначала четыре державы-победительницы должны договориться об условиях мирного урегулирования с Германией и ее объединении, а затем предстояло бы согласование с обоими германскими государствами; для Москвы было бы логично поддержать позицию Лондона и Парижа.

<sup>12</sup> Черняев А. С. Шесть лет с Горбачёвым. По дневниковым записям. М., 1993. С. 347–348.

политика натовских стран вынудила Россию выйти из договора по обычным вооружениям, который так ценил Черняев.

Между тем у Горбачёва были все основания идти на баррикады ради недопущения продвижения НАТО на Восток. Ему реально было обещано, что альянс воздержится от такого шага. Правда, обещание было устным, но дал его не кто иной, как государственный секретарь США Джеймс Бейкер. В кратком письменном докладе американскому президенту 9 февраля 1990 г. об итогах переговоров с генеральным секретарем ЦК КПСС в Москве Бейкер сообщил: «Конечный результат: объединенная Германия, закрепленная в (политически) изменившейся НАТО, юрисдикция которой не продвигается на Восток». По указанию президента Джорджа Буша-старшего, Совет национальной обороны США в рекомендациях канцлеру Колю, также собиравшемуся тогда посетить Москву, заменил ясную формулировку Бейкера, отвечавшую договоренности с Горбачёвым, на туманное понятие «особого военного статуса для нынешней территории ГДР» при членстве единой Германии в НАТО. Когда Колю прибыл 24 февраля в Вашингтон, чтобы рассказать о встрече с советским лидером, Буш отверг всякие компромиссы с Москвой: «Ну их к черту! Мы добились своего, а они нет. Мы не можем допустить, чтобы Советы в последнюю минуту избежали поражения»<sup>13</sup>.

Как видно, американский президент совершенно точно оценил значение казалось бы второстепенного момента, который на самом деле открывал для НАТО перспективу в будущем поглотить всю Европу, включая отдельные части Советского Союза. Как показала дальнейшая история, именно этот момент определял, идет ли речь о равноправном договоре равноценных партнеров или о поражении/победе одной из сторон. Колю в ходе переговоров в Москве удалось убедить Горбачёва, что формула насчет «особого статуса» и есть тот запрет расширения западного альянса на Восток, которого советский лидер добивался<sup>14</sup>. Однако стоило в 1994 г. завершиться выводу Западной группы войск с территории бывшей ГДР, как США с союзниками принимают решение о приеме в НАТО новых членов.

<sup>13</sup> *Sarotte M. E.*, 1989. The struggle to create post-cold war Europe // Princeton University Press, New and revised ed. 2009. P. 221–227.

<sup>14</sup> На практике «особый режим» был сведен к обещанию ФРГ не размещать на территории бывшей ГДР подчиненные командованию НАТО вооруженные силы вплоть до завершения вывода Западной группы войск. Этот запрет не касался формирований бундесвера, не входивших непосредственно в НАТО. Как такое регулирование могло считаться способствующим укреплению международного доверия, если объединенная Германия становилась членом НАТО с обязательством подчиняться решениям руководящих органов альянса, так и осталось секретом.



Такое решение носило настолько явный антироссийский характер, что забеспокоилась даже администрация Ельцина. Ответом были вербальные заверения в том, что «новая» НАТО является лишь «политическим союзом», что расширение альянса укрепляет мир и потому отвечает интересам России и что любая страна имеет право свободно решать, вступать ей в какие-либо объединения или нет. При этом обходилось молчанием то обстоятельство, что в договоре о НАТО нет обязательства принимать всех, кто того пожелает, а также что практика Европейского союза по части приема новых членов включает предварительное вступление кандидатов в НАТО. Москву упорно убеждали в том, что политика США — это одно, стратегия НАТО — другое, а позиция Евросоюза — третье, хотя состав участников был везде практически идентичным, а командовал Вашингтон.

Стало рассыпаться одностороннее доверие к западным партнерам, которое в первое время демонстрировали новые руководители России. Начавшийся процесс трансформации российского отношения к создаваемым Западом недружественным реальностям тормозился зависимостью от западных займов.

## Пробуждение

Переломным моментом в формировании реакции отторжения действий Запада, несовместимых с интересами России, стала реакция на нападение НАТО на Югославию в марте 1999 г. Расправа с малой страной убедительно показала, чего следует ожидать от наших партнеров. Развернувшийся над океаном в связи с начавшимися натовскими бомбардировками Белграда самолет премьер-министра Е. М. Примакова, направлявшегося с официальным визитом в Вашингтон, был первым символом пробуждения национального самосознания России.

В декабре 2001 г. США усилили антироссийский крен, выйдя в одностороннем порядке из подписанного в мае 1972 г. советско-американского договора об ограничении систем противоракетной обороны (договор по ПРО). Именно этот договор послужил в свое время исходной точкой для процесса преодоления состояния острой конфронтации между противостоящими блоками. Современная система ПРО, при условии ее эффективности, является дестабилизирующим элементом. Многочисленные кризисы периода холодной войны не привели к глобальной катастрофе главным образом вследствие «равновесия страха», поскольку ни одна из сторон не обладала всеобъемлющей ПРО. Всем было ясно, что при существующем соотношении сил «выстреливший первым погибнет вторым». Ситуация

«гарантированного взаимного уничтожения» не давала возникнуть Третьей мировой войне, которая стала бы концом человечества.

Создание ПРО, способной потенциально нейтрализовать «удар возмездия» со стороны России, должно обеспечить США возможность нанесения ядерного удара по России, не опасаясь неприемлемого урона для себя вследствие российского ответа.

Вопреки нарастающему авантюризму американской политики Москва долгое время надеялась, что США если и не перейдут к политике разума и сотрудничества, то по крайней мере станут соблюдать какие-то границы в своих рискованных действиях. Первый случай применения Российской Федерацией права вето в Совете Безопасности ООН относится только к 2004 г. Три года спустя президент В. В. Путин выступил в Мюнхене с предупреждением о том, что недружественные шаги Запада — попытки строительства монополярного мира, марш НАТО к российским границам, превращение ОБСЕ в инструмент политики одной страны или группы стран, создание системы ПРО вдоль наших рубежей и т. д. — не могут остаться без ответных мер с нашей стороны. Эти сигналы, равно как и постоянные напоминания российских политиков об опасностях, которыми чревато дальнейшее пренебрежение интересами России, остались не услышанными.

В свое время одним из главных обвинений в адрес Советского Союза была подготовка им «мировой революции». Если в этом обвинении и была доля истины, то только до того момента, когда в конце 1920-х гг. Л. Б. Троцкий был лишен всех постов и выслан из страны, а его доктрина «перманентной революции» подверглась официальному осуждению со стороны правящей ВКП (б). Однако сейчас, после дезинтеграции СССР, дело Троцкого вновь живет и побеждает. Об этом позаботились США и их союзники в Ираке, Ливии, Афганистане, Сирии. Везде с огромными жертвами, неясными перспективами и долговременным подрывом стабильности. Последнее по времени достижение в этой области — вооруженный переворот в Киеве в феврале 2014 г. под лозунгом присоединения Украины к Евросоюзу и, следовательно, к НАТО.

Запад не только официально поддержал вооруженный государственный переворот в Киеве, но и закрыл глаза на военные преступления, совершаемые захватившей власть хунтой против собственного народа. Ни планомерное разрушение городов и селений на юго-востоке Украины, ни отмена прав человека для населения Донбасса, ни вызванная действиями карателей гуманитарная катастрофа, ни нарушения со стороны Киева заключенных при международном посредничестве соглашений о прекращении огня не удостоивались внимания западных правительств. Антироссийские санкции против России и экономическая блокада Донбасса введены поспешно

и без раздумий, хотя каждый трезвомыслящий политик должен был уже тогда понимать, что это — путь в никуда.

Провозглашенная инициаторами киевского путча цель — Украина в НАТО — означала неприемлемую угрозу для нашей страны, прежде всего, вследствие катастрофического сокращения «подлетного времени» для современных средств массового поражения. Она повлекла бы за собой неминуемую ликвидацию базы Черноморского флота России в Севастополе и утрату российских позиций в Причерноморье. Такая перспектива потребовала немедленной реакции с нашей стороны. Конечно, согласие удовлетворить почти единодушное пожелание населения Крыма вернуться в состав России было нацелено в первую очередь на спасение русских, составляющих подавляющее большинство крымчан, — угроза террора против них была более чем реальна. От Севастополя и Крыма отведена судьба юго-востока Украины. Их воссоединение с Россией явилось торжеством исторической преемственности, закреплением послевоенного статус-кво и подтверждением важного места, занимаемого Россией в глобальной системе международных отношений.

В то же время возвращение Крыма домой явилось весомым вкладом в укрепление европейской безопасности. Пока Крым находился под украинской юрисдикцией, можно было ожидать массовых провокаций «правого сектора» или других подобных организаций против Черноморского флота. Такого очага потенциальных угроз миру более не существует.

Сегодня Россией создана политическая реальность, на которой может строиться возрождение прочного взаимного доверия с Западом. Мир убедился в том, что Россия — не фантом былого величия. Она — ответственный и серьезный участник международных отношений, уважающий своих партнеров, но и требующий уважения к себе.

## **Перспективы**

Глубина и масштабность кризиса доверия в отношениях России и Запада делают невозможным возвращение к докризисному состоянию. Объемы экспорта нефти и газа, а также другого сырья будут, несомненно, восстановлены — нынешний экономический кризис рано или поздно закончится, как и все предшествующие кризисы мирового рыночного хозяйства. Но импортозамещение, к которому нас принудили санкции, останется.

Россия получила суровый урок и знает теперь по собственному опыту, что экономическая зависимость от других государств не должна переходить определенной черты, после которой у контрагентов может возникнуть соблазн превратить ее в политическое подчинение.

Видимость сплочения Запада против России обманчива. Эта лишь смычка антироссийски настроенных политических кругов США и ЕС. Наглядной иллюстрацией стала ситуация в Германии, занимающей позиции неофициального лидера Евросоюза. В находящейся у власти в Берлине коалиции ХДС/ХСС и СДПГ возникли с течением времени определенные разногласия по вопросу, как вести дальше дела с Россией. Линия на «отпор российской агрессии» вызывает отторжение у части населения, что особенно важно в предвыборный период. Непримиимые позиции канцлера Ангелы Меркель стали слабеть. В тот момент, когда ситуация на Украине приблизилась к точке невозврата, за которой замаячил призрак опосредованного американо-российского конфликта с неизбежным вовлечением в него Германии, Меркель была вынуждена вернуться к признанию того факта, что безопасность в Европе может быть обеспечена только с Россией, но никак не против нее. Победа Дональда Трампа на президентских выборах в США также явилась толчком к более реалистической оценке Евросоюзом соотношения сил в мире. До отказа от бессмысленных антироссийских санкций еще далеко, но процесс отрезвления начался.

Несмотря на немецкие зигзаги, даже в самое трудное время в российско-германских отношениях сохраняются элементы доверия. Фактор стабильности германо-российских отношений в немалой степени способствовал тому, что в последние десятилетия политика Германии постепенно приобрела главенствующее значение для ситуации на Европейском континенте. Благодаря таким отношениям Москвы и Берлина в нулевых годах важную роль стала играть германо-российско-французская тройка.

Контуры тройки возникли еще в конце президентства Б. Ельцина. Тогда только французский президент Жак Ширак серьезно отнесся к открывающимся в этой связи возможностям, а Г. Коль постоянно оглядывался на США. В 2003 г. тройка приобрела значение общеевропейской реакции на события в мире: все три страны отказали в поддержке иностранной интервенции в Ираке, затеянной Соединенными Штатами под надуманными предложениями. Многое зависело (и продолжает зависеть) от личных качеств соответствующих государственных деятелей. Ж. Ширак представлял связанную с именем генерала де Голля независимую линию внешней политики Франции; Герхард Шрёдер опирался на конструктивно настроенное крыло германского политического спектра и экономики.

В основе существования тройки лежали сближающие ее членов объективные факторы: прежде всего забота о европейском мире, стабильности и безопасности. Иначе оставался бы необъяснимым тот факт, что формат продолжал функционировать и после смены национальных лидеров. Когда Ширака заменил Николя Саркози, Шрёдера — А. Меркель,

Путина — Д.А. Медведев, встречи втроем регулярно продолжались; и на них выработывались общеевропейские подходы к возникающим проблемам. Показательно, что именно тройка в составе Франсуа Олланда, Меркель и Путина собралась в Москве в феврале 2015 г. в момент самого опасного обострения внутриукраинского конфликта. «Нормандский формат» переговоров по украинским проблемам (представители России, Франции, ФРГ и Украины) представляет собой по существу ту же самую тройку с подключением Киева. Однако слепое попустительство Олланда и Меркель безумной политике Киева подрывало шансы на успех мирного урегулирования.

## Новая Европа?

Сегодня неустройство Европы происходит оттого, что после окончания холодной войны Запад (по инициативе Вашингтона) отказался признать за Россией принадлежащее ей по праву, как ведущей ядерной и космической державе, достойное место в постконфронтационном мире. Нас объявили «проигравшими». Однако навязать эту роль России не удалось. Более того, Европа не может существовать без России или против нее. Бесспорно, Россия представляет собой часть Европы. Но это не значит, что она обречена на зависимость от Евросоюза. Есть только один путь к тому, чтобы Западная Европа сохранилась как интегрированное пространство и влиятельный участник международной жизни, — восстановление необходимого доверия в отношениях с Россией. Причем заботиться об этом должен прежде всего Евросоюз, который несет основную ответственность за ухудшение положения.

Сегодня речь идет о дальнейшей судьбе не столько России, сколько ЕС, в котором явственно проступают признаки стагнации и распада. Продолжающийся экономический кризис, разгул международного терроризма, крах мультикультурализма, вызванные массовым притоком иммигрантов внутривнутриполитические осложнения, выход Великобритании из Евросоюза — все это сигналы драматического неблагополучия в интегрированной части континента. Ситуация усугубляется резким снижением уровня безопасности, вызванным западной политикой в области ПРО и подрывом стабильности в Восточной Европе. Только в том случае, если Малая Европа найдет в себе силы вести самостоятельную и разумную внешнюю политику, откроется путь к преодолению кризиса доверия, ставящего под вопрос мир на всем континенте. Будущее есть только у основанной на взаимном доверии Большой Европы с равноправным участием России.

Для необходимого восстановления взаимного доверия в Европе проект европейской интеграции придется перезапустить с тем, чтобы в надлежащей форме наладить сотрудничество с Россией и исключить опасные внутриевропейские конфликты. Это потребует времени и терпения. И если терпение у нас есть, то времени остается не так уж много.

## **Глава 28. ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ**

Трансформация европейской системы безопасности (ЕСБ) после окончания холодной войны определялась дилеммой перехода от взаимного сдерживания к многостороннему сотрудничеству. основополагающая цель формирования Большой Европы «от Ванкувера до Владивостока» была изначально поддержана всеми государствами — участниками СБСЕ и закреплена в «Парижской хартии для новой Европы», принятой на втором саммите СБСЕ 21 ноября 1990 г.<sup>15</sup> И хотя созданная Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) так и не стала институциональной основой коллективной безопасности на европейском пространстве, бывшие противники в холодной войне постепенно формировали и укрепляли структуры политического сотрудничества и практического взаимодействия. Югославский кризис (1999 г.) и затем Грузинский (2008 г.) стали отражением существенных противоречий и дисбалансов ЕСБ. Однако антикризисная стратегия строилась в русле их преодоления с «добавленной стоимостью» сотрудничества. «Перезагрузка» российско-западных отношений в начале 2010-х гг. позволила активизировать кооперативные институты и механизмы во всех звеньях «взаимосвязанных и взаимодействующих институтов» (interlocking institutions) — по линии Россия — ЕС, Россия — НАТО, ОБСЕ, межгосударственных структур. Прагматическое взаимодействие «несмотря на разногласия» было решено развивать в направлении стратегического партнерства. Вместе с тем позитивная динамика довольно быстро стала затухать вследствие, с одной стороны, явного дефицита практической результативности партнерства, с другой стороны — отсутствия в Европе общего видения того, каким образом можно преодолеть

---

<sup>15</sup> Парижская хартия для новой Европы. Париж, 21 ноября 1990 г. // Офиц. сайт ОБСЕ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39520?download=true> (Дата обращения: 10.08.2017).

существующие разногласия и углубляющийся конфликт интересов между Востоком и Западом. Украинский кризис 2014 г. подтвердил, что конфликт, связанный с противоречивым развитием и разнонаправленными интересами двух европейских пространств — западного и восточного, носит фундаментальный характер.

### **Фундаментальный кризис европейской системы безопасности и сотрудничества**

Четвертьвековой период после окончания холодной войны, когда все участники европейской системы безопасности (СБСЕ) торжественно приняли Парижскую хартию для новой Европы и провозгласили, что «эра конфронтации и раскола Европы закончилась»<sup>16</sup>, завершился историческим провалом. Барьеры вдоль разделительных линий Восток — Запад так и не были разрушены, Большая Европа «демократии, мира и единства» не состоялась. Проекты продвижения в направлении общеевропейских платформ и «стратегических партнерств» не были переведены с политико-дипломатического уровня в сферу практического строительства. Фундаментальные противоречия между бывшими противниками в холодной войне, столкновение их национальных и геополитических интересов, «блоковое мышление» и дефицит взаимного доверия оказались намного сильнее идеологии Европы без разделительных линий. Биполярность «двух Европ» не закончилась с падением Берлинской стены, а трансформировалась в новое противостояние европейского Востока и Запада — не столь жесткое как прежде, но размытое в условиях полицентричного международного миропорядка, где взаимодействуют и сталкиваются многочисленные и многопрофильные интересы международных акторов: государственных и негосударственных, национальных и интернациональных, региональных и глобальных.

Таким образом, европейская система безопасности в середине второго десятилетия XXI в. вступила в новый этап развития, который характеризуется следующими основополагающими особенностями:

— Накопленный потенциал конфликта интересов между Востоком и Западом прорвался в ситуации украинского кризиса в полномасштабный и крайне острый кризис российско-западных отношений и европейской системы безопасности.

— Этот кризис вызван фундаментальными противоречиями постбиполярной системы и ее эволюции и потому не может быть урегулирован

---

<sup>16</sup> Там же.

в относительно короткие сроки и без кардинальной перестройки всей системы европейских отношений и механизмов обеспечения безопасности.

— И Запад, и Россия признали, что «вести дела как прежде» (*business as usual*) невозможно, что означает вступление, по западной терминологии, в длительный период «стратегической конкуренции» — в противовес ориентации на стратегическое партнерство.

— Эта стратегическая конкуренция имеет явную конфронтационную составляющую. За два-три года после начала украинского конфликта кризис евробезопасности принял настолько угрожающие формы, что в общественно-политическом дискурсе предметно встал вопрос о «возобновлении истории» — скатывании к холодной войне в ее втором издании. Действительно, речь уже не идет, как прежде, о похолодании отношений. Налицо все признаки конфронтации: экономической, когда под давлением санкционных режимов происходит свертывание взаимовыгодного сотрудничества и переориентация бизнеса; военно-политической — усиление инструментов и потенциалов взаимного сдерживания и передового присутствия; информационно-идеологической, когда политическая пропаганда и контрпропаганда используют инструментарий информационной войны. Мотивы взаимного сдерживания определяющим образом влияют на позиции сторон по ключевым темам безопасности не только в Европе, но и за ее пределами, и повестка конструктивного сотрудничества в сфере кризисного регулирования сменяется политическим противостоянием. Острая и прежде проблема «дефицита доверия» переросла в его утрату, что, в свою очередь, предельно сужает возможности ухода от конфронтации и постепенной нормализации отношений.

— Не решив ключевой «российский вопрос» европейской организации безопасности, который теперь интерпретируется Западом как «российский вызов», Европа сталкивается с нарастающим давлением угроз и вызовов совсем с других направлений и иного характера. Ранее, до украинского кризиса, они были обозначены как глобальные и общие, прежде всего — со стороны международного терроризма и новой исторической волны «переселения народов» и чуть ли не «войны цивилизаций». Ключевые общеевропейские угрозы усиливаются, а возможности общеевропейских ответов не только сужаются, но и становятся проблематичными в практическом отношении, поскольку институты и механизмы сотрудничества заблокированы.

— «Стратегическая конкуренция» Запад — Россия как стержневой элемент нового европейского порядка неизбежно заставляет рассматривать перспективы согласованного противодействия «южным» угрозам и глобальным вызовам с учетом соответствующих политических ограничений



и через призму взаимного сдерживания. Геополитика игры с нулевой суммой вновь определяющим образом влияет на формирование подходов главных игроков к решению европейских и международных проблем и к сотрудничеству в рамках практической повестки безопасности.

— В условиях полицентричности новая «размытая» биполярность ЕСБ провоцирует, в свою очередь, конфликт интересов не только между, но и внутри пересекающихся европейского, евроатлантического и евроазиатского пространств и основных институтов безопасности. Многосторонние структуры и механизмы управления с трудом справляются с задачей консолидации стран-участниц вокруг общих политических платформ; достигнутые компромиссы рассматриваются участниками как вынужденные или даже навязанные и потому усиливают внутреннюю эрозию и перестают определять долгосрочную перспективу и совместную стратегию.

— США как единственный центр доминирования, возникший после окончания холодной войны<sup>17</sup>, испытывают нарастающее давление со стороны других центров силы, включая Россию. Крутой разворот американской политики от «перезагрузки» во время первого президентского срока Б. Обамы к курсу на всестороннее сдерживание России в период его второй администрации, включая введение беспрецедентных санкций, в определенной мере позволил Соединенным Штатам укрепить свои позиции и «блоковую дисциплину» в рамках Атлантического альянса. Однако подобная «антироссийская» консолидация Запада в ответ на украинский кризис и усиление американского лидерства и позиций в Европе одновременно формирует сильные линии напряженности в евроатлантическом сообществе, усиливает внутренние политические дисбалансы — между странами, между их национальными интересами и «блоковой» политикой, между политическими элитами.

— Обозначение России в качестве главной угрозы европейскому порядку и безопасности все более очевидно расходится с реальной ситуацией в сфере европейской безопасности. Европа столкнулась с беспрецедентными нарастающими вызовами безопасности — массированными террористическими атаками, которые по сути являются войной, и войной, объявленной со стороны ДАИШ/ИГИЛ<sup>18</sup>; неконтролируемой волной мигрантов, которая раз-

---

<sup>17</sup> Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йорк, 28 сентября 2015 г. // Офиц. сайт Президента России. [Офиц. сайт] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50385> (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>18</sup> Исламское государство, запрещенное в России.

мывает базовые устои европейских обществ, общественно-политических структур и основы внутренней безопасности.

— «Американское лидерство» и атлантическая солидарность не дают действенных инструментов противодействия этим вызовам европейской безопасности, в том числе и в рамках международной коалиции под руководством США по борьбе с ИГИЛ/ДАИШ. Стратегическая повестка США не соответствует европейским приоритетам, и потому их задача укрепить свое лидерство в Евро-Атлантике и ключевую роль в европейской системе безопасности оборачивается для европейцев, с одной стороны, большей зависимостью от американской политики, с другой — снижением самостоятельности и способности опираться на Соединенные Штаты в решении собственно европейских проблем.

— Жесткий курс Соединенных Штатов на сдерживание России, поддержанный их европейскими союзниками в связи с украинским кризисом, уменьшает их потенциал по противодействию угрозам с Юга, поскольку не позволяет, во-первых, сосредоточить ресурсы на главных направлениях и вокруг решения главных для Европы задач, во-вторых — опираться на стратегическое партнерство с Россией.

— Самостоятельные возможности европейских союзников США формулировать повестку и планировать политику безопасности особенно снижаются в результате реформирования НАТО под «российскую угрозу». Взаимодополняемость западных институтов превращается на деле в доминирование НАТО/США при одновременном уменьшении роли ЕС в решении даже собственно европейских проблем, не говоря уже о глобальных, а это, в свою очередь, еще более ослабляет Евросоюз изнутри и его Общую политику безопасности и обороны (ОПБО).

В результате развития европейской системы безопасности в конфронтационном по сути направлении она сталкивается с несколькими взаимосвязанными дилеммами новой (размытой) биполярности.

Первая и самая главная — «конфронтационная» дилемма. Есть ли ресурсы изменения «маятниковой» траектории политики безопасности в постбиполярном направлении от взаимного сдерживания к сотрудничеству в рамках Большой Европы — или в долгосрочной перспективе управление системой взаимного сдерживания и поддержание соответствующих балансов будет определяющей системой координат европейской политики безопасности.

Вторая — «украинская». Предотвратить дальнейшую конфронтационную деградацию ЕСБ возможно лишь на пути урегулирования украинского конфликта. Однако поскольку он стал отражением фундаментальных и усиливающихся противоречий, урегулирование украинского кризиса евробезопасности невозможно без ее качественной перестройки.

Третья — «евроатлантический узел». Европа/ЕС стремится укрепить свою безопасность в условиях кризиса ЕСБ за счет опоры на «ответственное лидерство» США. Но это лидерство реализуется в парадигме сдерживания России, что заметно снижает европейские возможности обратного влияния на США и на политику безопасности, прежде всего в том, что касается стратегии выхода из кризиса и преодоления российско-европейского раскола.

Поиск политических решений в контексте дилемм современной европейской системы безопасности продолжается. Признание и Западом, и Россией, что проект Большой Европы оказался разрушен украинским кризисом и «вести дела как прежде» уже невозможно, не дает ответа на ключевой вопрос: а каким образом теперь, в кризисных условиях, строить отношения и в каком направлении их желательно и возможно развивать. И если европейская система безопасности оказалась в переходном периоде — то, во-первых, в переходе куда, в какое будущее и, во-вторых, насколько длительным может стать этот переход. От ответа на эти принципиальные вопросы зависит выбор внешнеполитических стратегий основных акторов и институтов евробезопасности.

Период стратегической неопределенности затянулся, что объясняется остротой нынешнего кризиса евробезопасности и российско-западных отношений и необходимостью всесторонней оценки целей и вероятных результатов пересмотра политических ориентиров. Но через два года после начала украинского кризиса стало ясно, что откладывать стратегический выбор далее невозможно.

Во-первых, изначальная установка Запада на то, что под давлением санкций, их наращивания и свертывания сотрудничества с Россией она из-за внешних и внутренних потерь и рисков вынуждена будет каким-то образом изменить свою политику в желательном для Запада направлении, не оправдалась. Во-вторых, не оправдались и надежды на то, что кризисную ситуацию удастся переломить в относительно короткие сроки путем реализации Минских соглашений по урегулированию на Украине. «Норманский формат» не смог обеспечить главного результата — выполнения «Минска-2» к концу 2015 — началу 2016 г., и «отложенные» решения относительно новых ориентиров европейской политики безопасности пришлось принимать уже в этом неблагоприятном контексте. В-третьих, свертывание Западом основных форматов политического диалога и сотрудничества с Россией, как изначальная реакция на вхождение Крыма в состав РФ и конфликт на юго-востоке Украины, уже не могло работать в режиме паузы: и НАТО, и ЕС должны были сформулировать свою позицию на российском направлении, включая параметры политико-дипломатических отношений.

## Глобальная стратегия Евросоюза и его отношения с Россией

Долгое время в Европейском союзе поднимался вопрос о необходимости замены его первой стратегии безопасности 2003 г. новой, адекватной быстро меняющейся международной и европейской ситуации, а также существенным изменениям, происходящим внутри самого ЕС<sup>19</sup>. Однако главный недостаток Стратегии-2003 состоял в том, что она так и не была переведена «из концепции в последовательную и решительную политику»<sup>20</sup>, и поэтому государства ЕС были не готовы инициировать разработку обновленной стратегической платформы в условиях существенных различий их подходов и практической политики безопасности. Даже в условиях кардинальных перемен и вызовов, связанных с шоком Арабской весны, Евросоюз не изменил свою стратегию безопасности. Очередной кризис европейской безопасности — «украинский» (третий после югославской войны 1999 г. и грузинской 2008 г.) — не оставил Брюсселю возможности опираться на прежние концептуальные установки. Ведь уже в первом абзаце Стратегии-2003 страны-участницы констатировали: «Никогда раньше Европа не была столь процветающей, безопасной и свободной, как в наши дни. Полоса насилия в первой половине XX в. сменилась беспрецедентным в европейской истории периодом мира и стабильности»<sup>21</sup>. Необходимость кардинального пересмотра стратегических ориентиров и установок ЕС в сфере безопасности стала очевидной, как и то, чем будет мотивировано обновленное европейское единство.

ЕС, после вхождения Крыма в состав РФ и эскалации конфликта на юго-востоке Украины, обвинил Россию в незаконной аннексии Крыма, продолжающейся дестабилизации Украины, включая агрессию на украинской территории с использованием вооруженных сил, и поддержке «сепаратистов». Евросоюз заявил, что более не рассматривает Россию как своего стратегического партнера и соответствующим образом пересматривает весь комплекс политических отношений с ней. Был отменен очередной, 33-й саммит 2014 г., как и последующие встречи на высшем уровне. В результате главный механизм политического диалога Россия — ЕС, в соответствии с действующим Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС), был

<sup>19</sup> См., например: *Бископ С.* Основы обновленной Европейской стратегии безопасности // Вестник Международных Организаций. 2009. № 2 (24).

<sup>20</sup> Там же. С. 118.

<sup>21</sup> Безопасная Европа в лучшем мире. Европейская Стратегия безопасности. Брюссель, 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568RUC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568RUC.pdf). (Дата обращения: 10.08.2017).

и остается заблокированным. ЕС закрыл переговоры с Россией по новому соглашению и визовой либерализации, прекратил отраслевые диалоги и консультации, ввел масштабные санкции, которые поэтапно расширялись и периодически продлеваются. Россия в ответ ввела рестриктивные меры в отношении импорта европейской сельхозпродукции. Наряду с этим ЕС поддержал прекращение переговоров о присоединении России к ОЭСР и Международному энергетическому агентству.

При этом Ф. Могерини, Высокий представитель ЕС по общей внешней политике и политике безопасности, признала на Совете министров 20 апреля 2015 г., что при подготовке новой, Глобальной стратегии Евросоюз по-прежнему будет находиться под прессом «существенных стратегических расхождений» в обоих ключевых блоках повестки безопасности — «сломанный региональный порядок на Ближнем Востоке и в Северной Африке» и «разрушенный порядок безопасности, сложившийся после холодной войны». И хотя в Нормандском формате предпринимаются усилия по урегулированию на Украине, в ЕС нет единства в главном — «консенсуса относительно того, какой европейский порядок мог бы утвердиться после того, как кризис будет преодолен, и по этому вопросу существуют очевидные серьезные разногласия между государствами-членами»<sup>22</sup>.

Тем не менее после того как Европейский Совет 25–26 июня 2014 г. поручил Ф. Могерини разработать в течение года новую стратегию, в ЕС начались предметные дискуссии относительно ее содержательной части.

Весной 2016 г. странам Евросоюза удалось согласовать базовые координаты общей политики в отношении России, и Совет министров иностранных дел ЕС 14 марта 2016 г. в Брюсселе единогласно одобрил пять руководящих политических принципов<sup>23</sup>:

- выполнение Минских соглашений как ключевое условие для любых существенных изменений позиции ЕС по отношению к России;
- укрепление отношений с восточными партнерами ЕС и другими соседями, особенно в Центральной Азии;
- повышение устойчивости ЕС (например, в сфере энергетической безопасности гибридных угроз или стратегических коммуникаций);

---

<sup>22</sup> Leonard M. A vision for the EU's new foreign policy strategy. Commentary. 24th April, 2015. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_a\\_vision\\_for\\_the\\_eus\\_new\\_foreign\\_policy\\_strategy3006](http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_vision_for_the_eus_new_foreign_policy_strategy3006). (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>23</sup> Foreign Affairs Council. 14.03.2016. Main results. Russia. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/03/14/> (Дата обращения: 10.08.2017).

— избирательная вовлеченность в сотрудничество с Россией по вопросам, представляющим интерес для ЕС (таким как Иран, Сирия, Ближний Восток, миграция, борьба с терроризмом, климатические изменения и др.);

— необходимость содействия контактам между людьми и поддержки российского гражданского общества.

Однако формулировка этих принципов по-прежнему не представляет ясных ориентиров будущего «восточного» курса ЕС. В этом смысле достигнутый политико-дипломатический «успех» Евросоюза решает не столько задачу определения политического курса на стратегическом направлении, сколько призван продемонстрировать способность к единству, зафиксировать некий межинституциональный баланс внутри союза, оставаясь в то же время в фарватере атлантической солидарности. Действительно, если адресатами утвержденных принципов являются страны и институты ЕС — тогда они вовсе не описывают отношения с Россией, поскольку интересы «другой стороны» остаются за скобками. Если все-таки речь идет не об условиях, на которых Евросоюз готов вести диалог с Россией, а о взаимоотношениях, тогда вряд ли «принципиальный пакет» приемлем для Москвы.

Россия категорически не признает себя стороной внутриукраинского конфликта и выполнения Минских соглашений, и поэтому отправной пункт (ключевое условие) ЕС для изменения его нынешней позиции неприемлем для Москвы. Ведь Кремль, понимая, какое влияние оказывает позиция Вашингтона, непосредственно не участвующего в минском процессе, на его перспективы, не предлагает ЕС напрямую увязывать будущие отношения с американской ответственностью.

«Укрепление отношений с восточными партнерами ЕС» Россия не может рассматривать вне понимания того, в какой мере этот курс прежде, до украинского кризиса, не был сбалансирован развитием российско-европейского «стратегического партнерства» и в рамках гармонизации «двух интеграций». В этой связи Москва возлагает большую долю ответственности за украинский кризис и разрушение европейских структур сотрудничества на Брюссель, а его заявка на развитие партнерств на Востоке, включая Центральную Азию, в условиях фундаментального конфликта интересов с Россией представляется не частью взаимоприемлемого договора с Москвой, а скорее дестабилизирующим фактором.

Аналогично и другие «принципы Могерини» рассматриваются в России под углом глубокого конфликта интересов — насколько они соответствуют антикризисной стратегии или, напротив, насколько они могут усугубить конфликт. Поддержка из Брюсселя российского гражданского общества не может не восприниматься российской политической элитой вне контекста западной борьбы с «режимом Путина». Ясно, что «повышение

устойчивости» ЕС в сфере энергетической безопасности<sup>24</sup>, гибридных угроз и т.д. рассматривается в европейских странах, прежде всего, как реагирование на российский вызов и будет осуществляться в русле программного сдерживания России. В любом случае евроатлантические установки на сдерживание будут перевешивать мотивацию ЕС развивать «избирательное взаимодействие» с Россией. Тем более что возможности такого взаимодействия по большинству тем, обозначенных Евросоюзом, зависят от того, насколько это будет (или не будет) сочетаться с политикой и интересами западного лидера — США.

В представленной Ф. Могерини 28 июня 2016 г. «Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности» фактически признается, что она должна восприниматься как антикризисная<sup>25</sup>. «Цель и даже само существование нашего Союза ставятся под сомнение» — первый тезис в предисловии Могерини к Стратегии, который фактически перечеркивает постулат предыдущей, 2003 г. — о беспрецедентном уровне безопасности в Европе.

Дата представления документа имеет особую значимость. Во-первых — после референдума в Великобритании 23 июня 2016 г. о выходе из ЕС («брекзита»). Негативные результаты заставили ЕС более внятно артикулировать положение о том, что кризисная ситуация связана не только с внешними вызовами — с Юга и Востока, но и с нарастающими центробежными тенденциями внутри самого Союза: «Мы переживаем экзистенциальный кризис как внутри Европейского союза, так и за его пределами. Наш Союз под угрозой»<sup>26</sup>. Вместо декларации того, что ЕС демонстрирует единство в переломной кризисной ситуации, Могерини приходится признать: «...после референдума в Великобритании <...>. Нам всерьез придется переосмыслить то, как функционирует наш Союз»<sup>27</sup>. «Брекзит», по существу, девальвировал Глобальную стратегию уже в момент ее представления, прежде всего, потому, что она фактически не учитывает возможные эффекты и риски для ЕС и его ОВПБО.

---

<sup>24</sup> См., например: *Кавешников Н. Ю.* Энергетическая безопасность в стратегии Могерини: выводы для России // Современная Европа. 2017. № 1. С. 22–31.

<sup>25</sup> Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского союза по внешней политике и политике безопасности // Официальный сайт Европейской внешнеполитической службы. С. 1. [Официальный сайт] URL: [http://eeas.europa.eu/ru/docs/feature\\_eu\\_global\\_strategy\\_full\\_text.pdf](http://eeas.europa.eu/ru/docs/feature_eu_global_strategy_full_text.pdf) (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>26</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016. P. 7. [Электронный ресурс]. URL: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>27</sup> Общее видение, единый подход: сильная Европа. Ук. соч.

Во-вторых, Евросоюз опубликовал Стратегию до саммита НАТО в Варшаве 8–9 июля 2016 г. Это, вероятно, должно было подчеркнуть автономию ЕС: «Чтобы Европа могла обеспечить мир и безопасность внутри и за пределами своих границ, важно иметь соответствующий уровень амбиций и стратегическую автономию»<sup>28</sup>. Евросоюз первым продемонстрировал атлантическую солидарность в преддверии Варшавского саммита альянса, чтобы каким-то образом ретушировать свою роль «ведомого» в евроатлантической связке. Целый ряд положений Глобальной стратегии — о том, чтобы «сосредоточить усилия на обороне, борьбе с терроризмом, кибербезопасности, энергетике и стратегических коммуникациях», противодействию гибридным угрозам — призваны продемонстрировать самостоятельность ЕС в определении того, какой вклад он считает необходимым сделать «в коллективную безопасность в тесном взаимодействии со своими партнерами, в первую очередь с НАТО»<sup>29</sup>.

Отношения с Россией рассматриваются в разделе Стратегии «Европейская система безопасности» и составляют его главное содержание. ЕС обвиняет Россию в «нарушении международного права и дестабилизации на Украине» и подтверждает, что «предпосылкой к существенным изменениям в отношениях» является полное соблюдение Россией принципов международного права, Хельсинкского заключительного акта и Парижской хартии. Признавая взаимозависимость ЕС и России, страны Евросоюза намерены «взаимодействовать с Россией путем вовлечения ее в обсуждение разногласий и в сотрудничество в тех случаях, когда наши интересы совпадают»<sup>30</sup>. Украина и конфликт на Украине в других разделах текста не упоминается, в отличие, например, от сирийского и ливийского.

Хотя Евросоюз открыто не формулирует цель и задачи сдерживания, европейские страны-участницы договорились об этом в рамках НАТО. Невозможно придерживаться различных политических платформ и принципов в рамках Евросоюза, с одной стороны, и НАТО — с другой. Поэтому политика ЕС в отношении России отражает общую евроатлантическую стратегию, которая признает Россию главной угрозой европейскому порядку и безопасности и предполагает для противодействия «российскому вызову» создание и укрепление потенциала и механизмов сдерживания. Евроатлантическое «разделение труда» схематично выглядит довольно просто: ЕС / мягкая силы — санкции, НАТО / жесткая безопасность — военное сдерживание.

---

<sup>28</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. Op. cit. P. 9.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem. P. 33.



## **НАТО: сдерживание России и «проецирование стабильности»**

Основные параметры трансформации НАТО с учетом новой ситуации в европейской системе безопасности и, в частности, отношений с Россией альянс сформулировал в рамках очередного саммита 8–9 июля в Варшаве. Накануне саммита в интервью «Радио Польша» генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг заявил, что предстоящий саммит станет «переломным». Руководство Североатлантического альянса намерено укреплять присутствие в восточной части Европы и дать «ясный сигнал» России, что нападение на одну из стран альянса будет расценено как атака на весь блок НАТО. При этом на подготовительной министерской сессии Совета НАТО 19 мая Й. Столтенберг выдвинул так называемую 2D формулу (от Defense & Dialogue) — «оборона и диалог», обозначив тем самым эти две опорные линии в отношениях с Россией. Затем в своих комментариях генеральный секретарь НАТО добавил и третье D — Deterrence, то есть «сдерживание». Предложенная формула «оборона и диалог» демонстрирует, что НАТО не может идти лишь по пути укрепления потенциала сдерживания на Востоке, не учитывая позицию и возможные реакции с российской стороны. Для этого и необходим диалог с Россией.

Решения Варшавского саммита не стали неожиданными. Они в полной мере соответствуют новому пониманию евроатлантической безопасности, согласованному странами альянса на Валлийском саммите в сентябре 2014 г. Уже там альянс заявил о «поворотном моменте», связанном с «фундаментальным вызовом» «единой, свободной и мирной Европе» со стороны России в результате ее «агрессивных действий против Украины». Почти дословно эта формула воспроизведена в совместном коммюнике Варшавского саммита (п. 5)<sup>31</sup>.

Россия для НАТО превратилась из потенциального стратегического партнера в актуальную угрозу и перманентного стратегического соперника. Противодействие России и соответствующее укрепление коллективной обороны как главный «уэльский» ориентир военной трансформации НАТО после завершения ее масштабной операции в Афганистане остается, безусловно, центральной задачей альянса. Несмотря на то что наряду с «восточной угрозой» альянс признает также серьезные вызовы с Юга (Ближний Восток / Северная Африка / ИГИЛ / терроризм / миграция), его

---

<sup>31</sup> Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016 // Официальный сайт НАТО. [Официальный сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm) (Дата обращения: 10.08.2017).

военная активность последовательно перестраивается под задачи сдерживания России. Да это, собственно, в НАТО и не скрывают: «Когда речь идет об обороне и сдерживании, в повестке НАТО явственно проступают очертания России»<sup>32</sup>. Хотя, согласно коммюнике саммита, НАТО должна держать круговую оборону на все 360 градусов, компас коллективной обороны альянса ясно указывает на Восток. Две другие ключевые цели лиссабонской Стратегической концепции НАТО 2010 г., подтвержденные в Варшаве, — «управление кризисами» и «кооперативная безопасность» — также преломляются через призму «стратегического соперничества» с Россией.

Поэтому Варшавский саммит не только в НАТО, но и в России рассматривается как «переломный»: крутой разворот альянса, обозначенный в Уэльсе в 2014 г., теперь уже совершен. Альянс согласился с Польшей и странами Балтии в том, что их надо защищать от возможной российской агрессии. Тем самым впервые после холодной войны нападение России на страны — члены НАТО снова интерпретируется как реальная угроза. И именно под нее формируются новые силы и средства, включая передовое присутствие на восточных рубежах, потенциал их наращивания и стратегической переброски. Перестройка военной машины НАТО под угрозу с Востока стала системной, обрела плановую динамику, и теперь ведется работа по ее дальнейшему совершенствованию и консолидации.

Принятый в Уэльсе «План действий по обеспечению готовности» успешно выполнен<sup>33</sup>. Это «самое значительное усиление коллективной обороны за десятилетия»<sup>34</sup> является, как следует из Варшавского коммюнике, прежде всего ответом на российский вызов и его стратегические последствия (п. 35). За полтора года после выхода из Афганистана НАТО увеличила силы быстрого реагирования (СБР) в три раза — более чем до 40 тыс. человек. В рамках СБР создано так называемое «острие копья» — пятитысячные сухопутные силы повышенной боеготовности (*VJTF*), поддерживаемые ВМФ, ВВС и силами специального назначения и готовые к развертыванию в течение двух-трех суток<sup>35</sup>. Группировка *VJTF* прошла сертификацию в рамках круп-

---

<sup>32</sup> The Warsaw Summit and the New Security Environment. Keynote Address by NATO Deputy Secretary General Alexander Vershbow at the Assembleia da Republica, Lisbon, 23 Jun. 2016 Last updated: 24 Jun. 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_132747.htm/](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132747.htm/) (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>33</sup> Офиц. сайт НАТО. [Офиц. сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132356.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132356.htm) (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>34</sup> Офиц. сайт НАТО. [Офиц. сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/sv/natohq/opinions\\_127331.htm](http://www.nato.int/cps/sv/natohq/opinions_127331.htm) (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>35</sup> The Secretary General's Annual Report 2015 // NATO Public Diplomacy Division. Belgium. 2016. P. 15–16.

нейших учений НАТО *Trident Juncture 2015* (в них участвовали 36 тыс. человек, 140 самолетов и 60 кораблей), определен график ротации до 2022 г.<sup>36</sup> В полном объеме функционируют шесть новых «восточных» штабных ячеек — в Софии (Болгария), Таллинне (Эстония), Риге (Латвия), Вильнюсе (Литва), Быдгоще (Польша) и Бухаресте (Румыния). Эти «подразделения по интеграции сил НАТО» (*NFIU*) предназначены для коллективного оборонного планирования и оперативного развертывания в восточном поясе альянса; общая штаб-квартира по их управлению создана в Румынии.

Варшавский саммит утвердил новую конфигурацию передового присутствия по периметру российских границ. Четыре многонациональные боевые батальонные группы численностью около одной тысячи человек каждая будут на ротационной основе, но постоянно дислоцированы на территории Польши, Латвии, Литвы и Эстонии начиная с 2017 г. Польский дивизионный штаб будет преобразован в многонациональный штаб НАТО. Аналогично, с учетом инициативы Румынии о развертывании на базе ее бригады многонациональной дивизии, планируется создание «юго-восточной» штабной структуры альянса.

В Варшаве объявлено о начальной боевой готовности ЕвроПРО после введения в строй противоракетного комплекса в румынском Девиселу, переданного под командование НАТО. Накануне саммита, в мае состоялась церемония начала строительства в Польше (Редзиково) второй базы ЕвроПРО, которое должно завершиться в 2018 г.<sup>37</sup> В очередной раз в НАТО подчеркнули, что эти мероприятия не направлены против России и ее стратегических сил. Но после «исторического соглашения» по Ирану подобные уверения являются еще большим раздражителем для Москвы. К тому же теперь ЕвроПРО рассматривается уже не только как элемент российско-американского стратегического баланса, но и как интегральная часть ответа альянса на главную для него угрозу — со стороны России. Однако, «защищаясь» от России с помощью американского оружия, Европа попадает в стратегическую ловушку: оборонные гарантии США не дают Европе достаточных гарантий, но лишают ее своего голоса в европейских и международных делах.

«Проецирование стабильности» на окружающее пространство заявлено в качестве второй центральной темы Варшавского саммита — после «обороны и сдерживания». В первую очередь НАТО приветствует присоединение

<sup>36</sup> Trident Juncture shows NATO capabilities 'are real and ready'. 04 Nov. 2015 // Офиц. сайт НАТО. [Офиц. сайт] URL: [http://nato.int/cps/en/natohq/news\\_124265.htm%20](http://nato.int/cps/en/natohq/news_124265.htm%20) (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>37</sup> United States and Poland Start Construction of Redzikowo Missile Defense Facility // U.S. Embassy and Consulate in Poland. The official website. [Офиц. сайт] URL: <https://pl.usembassy.gov/facility/> (Дата обращения: 10.08.2017).

Черногории, что демонстрирует, в том числе другим странам-аспирантам, приверженность альянса политике открытых дверей. При этом НАТО рассматривает развитие многосторонних партнерств адресно, с учетом специфики каждого из партнеров — и европейских, и внерегиональных. Но главным объединяющим стержнем европейских партнерств является сотрудничество с ними в русле обозначенных альянсом ключевых установок политики безопасности, и в первую очередь — в контексте восприятия России в качестве главного вызова евроатлантической безопасности и источника нестабильности. Отправным пунктом совместного заявления Комиссии Украина — НАТО является утверждение, что «Россия продолжает свои агрессивные действия, подрывающие суверенитет, территориальную целостность и безопасность Украины, в нарушение международного права. Эти действия имеют серьезные последствия для стабильности и безопасности всего евроатлантического региона»<sup>38</sup>.

Сдерживание России становится центральным ориентиром партнерских программ НАТО в Европе, в которых особый акцент делается на достижение большей оперативной совместимости. Альянс продолжает развивать «продвинутое партнерство» с нейтральными Швецией и Финляндией, а также с Грузией, для которой подтверждена перспектива членства в НАТО (неевропейскими «продвинутыми партнерами» являются Австралия и Иордания). Показательно, что в майском Совете министров НАТО приняли участие Финляндия и Швеция, а в конце мая 2016 г. парламент Швеции ратифицировал «Соглашение о поддержке войск в стране пребывания», которое дает право альянсу перебрасывать силы быстрого реагирования НАТО на территорию королевства.

Россия, безусловно, видит в этом потенциальный вызов своей безопасности, особенно в контексте развернувшейся дискуссии о возможном изменении в будущем внеблокового статуса Швеции и Финляндии. Кроме того, в НАТО говорят о том, что Швеция и Финляндия должны вносить больший вклад в оборону северных рубежей для укрепления единого пространства безопасности и обороны с балтийским регионом. Но подобная координация и развитие оперативного взаимодействия вызывает особую обеспокоенность в Кремле, поскольку польско-балтийская линия в альянсе нацелена на наращивание потенциала сдерживания России и реконфигурацию военного присутствия НАТО на восточных рубежах.

---

<sup>38</sup> Joint statement of the NATO — Ukraine Commission at the level of Heads of State and Government 9 July 2016, Warsaw, Poland. // Офиц. сайт НАТО. [Офиц. сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133173.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=en) (Дата обращения: 10.08.2017).

## Новые балансы и модальности трансатлантических отношений

Особое место в контексте проецирования стабильности отводится укреплению сотрудничества НАТО с ЕС, партнерство с которым обозначено в качестве третьего ключевого направления адаптации НАТО к новой стратегической реальности.

Очередной саммит НАТО, как всегда, стал площадкой для планового техосмотра и обновления трансатлантической машины. Вашингтон не проявлял в этом отношении какую-то особую активность. ЕвроПРО, американские гарантии и присутствие в Европе, сдерживание России в сочетании с диалогом, развитие системы партнерств и внимание к конфликтам на постсоветском пространстве — за все это США уже не нужно было бороться. Внутренняя европейская борьба на фоне заинтересованности в американском внимании позволяла США делать свою игру чужими руками. Вашингтон по максимуму использовал европейскую неуверенность и разобщенность, конкуренцию за Америку, чтобы собрать Европу под своими крыльями.

Восточноевропейские союзники получили не только американские гарантии, но и укрепили свои политические позиции в отношении со «старой Европой». Германия, в свою очередь, ясно обозначила свои амбиции занять лидирующие позиции в сфере евроатлантической политики безопасности и в рамках стратегических отношений с США<sup>39</sup>. У Великобритании и США на фоне «брекзита» возник обоюдный интерес, чтобы использовать в новой ситуации «особые отношения» для гибкого регулирования европейских и трансатлантических балансов. Турция, несмотря на несоответствие ценностным критериям ЕС, в НАТО получила подтверждение, что остается для альянса важным союзником. Соединенным Штатам удалось добиться от европейских стран НАТО прекращения снижения военных расходов и наращивания их вклада в коллективную оборону и безопасность.

Однако в условиях турбулентности европейской и международной системы безопасности, нарастающих разногласий и противоречий внутри Европы, «брекзита», шквала терактов, миграционного кризиса, обострившегося «турецкого вопроса», в контексте крайне противоречивой электоральной кампании в США — объединение трансатлантических союзников вокруг общей политической платформы могло оказаться недостаточно устойчивым. И Европа, и Америка признали необходимым найти дополнительные

---

<sup>39</sup> White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr // Federal Ministry of Defence. June 2016.

инструменты и институциональные механизмы для консолидации Атлантического альянса. Важнейшим итогом Варшавского саммита стало подписание Совместной декларации НАТО — ЕС, чтобы «придать новый импульс и новое содержание стратегическому партнерству»<sup>40</sup>.

В Декларации намечены ключевые области развития практического взаимодействия НАТО — ЕС в ответ на «беспрецедентные вызовы» — противодействие гибридным угрозам, кибербезопасность и оборона, оперативное взаимодействие «на море» (включая противодействие незаконной миграции), укрепление оперативной совместимости и координация учений (включая «гибридные» сценарии).

Однако такая модель «взаимоукрепляющего» партнерства между двумя союзами на деле оказывается асимметричной. Сотрудничество с ЕС является важным средством укрепления НАТО, и Декларация привязывает Евросоюз к стратегии, сформулированной в рамках альянса и оформленной в документах Варшавского саммита. Это порождает серьезные дилеммы для ОПБО ЕС с учетом принципиально новых решений, принятых в НАТО. Так, киберпространство объявлено сферой его оперативной деятельности и планирования, а гибридные угрозы, наряду с кибератаками, подразумевают возможность применения статьи 5 Вашингтонского договора о коллективной обороне. Кто является носителем этих угроз для НАТО, а теперь и для ЕС — вопрос риторический. А. Вершбоу, авторитетный американский дипломат и заместитель генерального секретаря НАТО (с 2012 г. до октября 2016 г.), утверждает, что «Россия, кроме всего, использовала такую тактику, как подрывная деятельность и кибератаки, чтобы зондировать боеспособность НАТО»<sup>41</sup>. Евросоюз теперь вынужден присоединиться не только к этой мотивации, но и включиться в практическое сотрудничество с альянсом в парировании обозначенных угроз, в том числе по смыслу статьи о коллективной обороне. «Диалог» с Россией в Декларации НАТО — ЕС вообще не упоминается.

В результате ЕС оказывается связанным не только политическими, но и оперативными установками НАТО и поэтому теряет стратегическую самостоятельность, на которую претендует его новая Глобальная стратегия внешней политики и безопасности<sup>42</sup>. Проект «совместной обороны» ЕС,

<sup>40</sup> Joint declaration. By the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. 08 Jul. 2016 // Официальный сайт НАТО. [Официальный сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en) (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>41</sup> The Warsaw Summit and the New Security Environment. Op. cit.

<sup>42</sup> Официальный сайт ЕС. [Официальный сайт] URL: [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_review\\_web.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf) (Дата обращения: 10.08.2017).

особенно в связи с потерей Великобритании как ключевого участника, становится не только более проблематичным, но и теряет свой изначальный смысл — добиться европейской автономии, а зависимость от США усиливается. Решение НАТО заменить средиземноморскую операцию «Активные усилия» (учреждена в 2001 г. по статье 5 в поддержку США для борьбы с терроризмом) новой — «Морской страж», с более широким мандатом, и скоординировать ее с «антимигрантской» операцией ЕС «София»<sup>43</sup> вряд ли можно считать эквивалентным обменом.

Желание добиться даже не обороны со стороны США, а ее иллюзии обращивается для Европы стратегическим проигрышем во всех сферах международной конкуренции. В Европе не могут не понимать, что американцы никогда не направили бы своих солдат в Польшу, если бы действительно верили в возможность российской агрессии. «Добившись» от США совмещения их глобальной ПРО с антиракетной программой НАТО, усиления передового присутствия в Европе, европейцы только увеличили свою зависимость от стратегических отношений США — Россия. Но и эта зависимость рассматривается в европейском НАТО по-разному. Для одних — это проблема, для других — новые возможности.

В преддверии саммита 8–9 июля 2016 г. обострилась проблема согласования «европейских» балансов внутри альянса, когда его участники стремились получить как можно больший кусок «трансатлантического пирога», который предстояло по-новому разделить в Варшаве.

Германия как европейский лидер (и к тому же действующий председатель ОБСЕ и сторона Нормандских консультаций) попала в довольно сложную ситуацию. С одной стороны, ей пришлось приложить значительные усилия, чтобы сдерживать антироссийских активистов в НАТО (Польши и Балтии в первую очередь), настаивающих на создании общего восточного фронта для борьбы с российской угрозой. С другой стороны, пришлось взять на себя особую ответственность в рамках согласованной трансформации НАТО, ключевую роль в силах повышенной боеготовности и в обеспечении передового присутствия в Балтии, увеличить военный бюджет и бундесвер. Во многом именно немецкая линия на адекватный баланс, во-первых, между сдерживанием и диалогом с Россией и, во-вторых, в американско-европейских отношениях легла в основу «варшавской» позиции альянса. В Белой книге МО ФРГ (одобренной федеральным правительством 13 июля, то есть уже с учетом результатов «брекзит»-референдума и Варшавского саммита) этот баланс выглядит следующим образом:

---

<sup>43</sup> Офиц. сайт НАТО. [Офиц. сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_133804.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_133804.htm) (Дата обращения: 10.08.2017).

подтверждается, что Россия ставит под вопрос европейский миропорядок и что Германия в качестве ответственного партнера в ЕС и НАТО готова «брать на себя лидерство»<sup>44</sup>.

Польше, заявка которой на постоянные базы НАТО/США на ее территории изначально была неприемлема для Германии (и не только), удалось добиться главного: согласовано передовое присутствие союзников, по сути постоянное, хотя и на ротационной основе — по формуле 4×4×4. Польско-балтийская четверка получала свои четыре батальона с привлечением в качестве «рамочных» стран, обеспечивающих присутствие ключевой натовской четверки — США/Канада/Великобритания/Германия. В политическом плане Польша укрепила свои позиции и в НАТО, и в рамках американско-европейских отношений, особенно важных на фоне «брекзита». Это, в свою очередь, усилило позиции Варшавы в перетягивании каната с Берлином, отношения которого с новым польским правительством явно осложнились.

Турция и Румыния в преддверии саммита активно настаивали на усилении присутствия НАТО в Черном море, которое, по словам турецкого президента Эрдогана, «почти стало российским озером»<sup>45</sup>. Румыния выступила с предложением создать регулярный черноморский флот альянса в составе кораблей Германии, Италии, Турции и США, а президент Украины П. Порошенко выразил готовность присоединиться к инициативе<sup>46</sup>. Обеспечить передовое присутствие в Балтийском регионе, но в то же время отказать в защите от «российской угрозы» союзникам на юго-востоке альянс не мог. Совет министров обороны в июне 2016 г. сделал особый акцент на необходимости, наряду с планами передового военного присутствия на Востоке, усилить оборону и сдерживание в Черноморском регионе<sup>47</sup>.

Однако в НАТО понимали, что наращивание, параллельно с выдвиганием на Восток, присутствия в Черноморском регионе, где Россия будет защищать свой суверенитет в отношении Крыма, фактически не оставляет ей выбора. Как подтвердил Постоянный представитель РФ при НАТО А. В. Грушко, «в НАТО прекрасно понимают, что Черное море никогда не превратится в “натовское озеро”, и мы предпримем все необходимые

---

<sup>44</sup> White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Op. cit.

<sup>45</sup> Russia's military ambitions make waves in the Black Sea // Financial Times. 13.05.2016.

<sup>46</sup> А. В. Грушко: Киев намерен поддержать план по созданию черноморской флотилии НАТО // РИА Новости. 22.04.2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/world/20160422/1417099956.html#ixzz4CJ3JZJxN> (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>47</sup> Офиц. сайт НАТО. [Офиц. сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132356.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132356.htm) (Дата обращения: 10.08.2017).



меры для того, чтобы нейтрализовать возможные угрозы и попытки силового давления на Россию с южного направления»<sup>48</sup>. Москва ясно дала понять, что подобное развитие событий в любом случае будет интерпретировано уже не как дозированная реакция на украинский кризис (некий «сигнал» со стороны альянса), а как масштабная концентрация оперативного потенциала НАТО на всем фронте вдоль российских границ — от севера до юга. И тогда вряд ли можно было бы рассчитывать, что Россия откликнется на другой «сильный сигнал» Варшавского саммита — о том, что альянс не хочет конфронтации с Россией, а, напротив, будет «стремиться к более конструктивным и отношениям, и сотрудничеству с Россией, и особенно, когда напряженность столь высока»<sup>49</sup>.

Другим сдерживающим фактором стал «турецкий вопрос». Союзники Турции не могли пойти на существенную реконфигурацию присутствия альянса на юго-востоке в условиях крайне противоречивых отношений с ней и Америки, и Европы, и России. Никто в НАТО не хотел подвергать свои и коллективные интересы испытанию непредсказуемостью Анкары, уже спровоцировавшей серьезнейший кризис в ее отношениях с Москвой — с проекцией на отношения Россия — НАТО. Кроме того, усиление НАТО в Черном море с опорой на Турцию, Румынию и внерегиональные державы не согласуется с интересами других участников альянса, прежде всего Греции и Болгарии. Поэтому «юго-восточные» планы НАТО не включили черноморские инициативы Турции и Румынии. Для Турции подтверждена коллективная поддержка и гарантии в отношении «вызовов с Юга», Румыния получила обещание преобразования ее бригады в многонациональный контингент альянса. Возможности усиления военно-воздушного и морского присутствия НАТО в Черном море, согласно коммюнике саммита, решено продолжать изучать (п. 41).

### Диалог в русле сдерживания

Альянсом были предприняты заметные политико-дипломатические усилия, чтобы снизить накал в отношениях с Россией и чтобы Варшавский саммит воспринимался как сдержанная, а не конфронтационная реакция. Москве предложили «диалог», заявили о готовности к конструктивному

<sup>48</sup> Постоянное представительство Российской Федерации при НАТО. [Официальный сайт] URL: <http://www.missiontonato.ru/news/903/> (Дата обращения: 10.08.2017).

<sup>49</sup> Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the start of the meetings of NATO Defence Ministers, 14 Jun. 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_132351.htm?selectedLocale=en/](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132351.htm?selectedLocale=en/) (Дата обращения: 10.08.2017).

взаимодействию (при выполнении базовых «украинских» условий). Особый акцент сделан на приверженности основополагающему акту 1997 г., на то, что НАТО не предпринимает никаких действий, противоречащих ему. Согласно коммюнике, принятые решения «в полной мере отвечают нашим (НАТО. — *Авт.*) международным обязательствам и не могут, следовательно, никем рассматриваться в качестве противоречащих основополагающему акту Россия — НАТО» (п. 9). Брюссель выступил с инициативой обсудить ситуацию и итоги Варшавского саммита в Совете Россия — НАТО (СРН).

Но желание альянса сохранить договорную базу отношений и СРН в качестве диалоговой площадки, некоторое смягчение риторики в отношении Москвы уже не может быть истолковано как предложение «остановиться и договориться». Альянс хотел бы ограничить, насколько возможно, конфронтационную тенденцию и инстинкты как внутри альянса, так и в ожидании ответной реакции России. «Некоторые опасаются, — говорит Й. Столтенберг, — что эти меры ведут к эскалации “зуб за зуб” с Россией. Я понимаю эти озабоченности, но я не разделяю их. Мы хотим предотвратить конфликт, но не спровоцировать его»<sup>50</sup>. Однако это субъективное желание противоречит реальности: сдерживание России не может быть «улицей с односторонним движением». Теперь речь идет не о характере отношений, развивающихся в парадигме *взаимного* сдерживания, а о его параметрах и масштабах и о необходимых политических и военных механизмах контроля. Сюрреализм происходящего, когда мнимые угрозы материализуют конфронтацию, усиливает взаимное недоверие и ограничивает возможности многостороннего противодействия усиливающимся общим вызовам европейской и международной безопасности, в первую очередь международному терроризму.

Тем не менее политические контакты между Россией и альянсом поддерживаются. За три года, с 1 апреля 2014 г., когда в НАТО было принято решение о замораживании практической работы СРН, посольские встречи Совета позволили не захлопывать двери Россия — НАТО полностью. 30 марта 2017 г., накануне министерской встречи альянса, состоялся очередной, пятый Совет Россия — НАТО. Но вопрос о том, как могут быть обозначены цели и желательные результаты диалога, встает все более остро. «Диалог ради диалога» важен как инструмент сдерживания конфронтации,

---

<sup>50</sup> NATO and Russia: Balancing defence with dialogue. Opinion piece by NATO Secretary General Jens Stoltenberg. 19 Jul. 2016 // Официальный сайт НАТО. [Официальный сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_134210.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_134210.htm) (Дата обращения: 10.08.2017).

но не является стратегией выхода из острого кризиса, развивающегося в том числе и в военно-политическом измерении. И даже если сосредоточиться на первостепенных и очевидных задачах — деэскалации напряженности, снижении взаимных рисков и военной опасности, полетах с включенными транспондерами и т. д., — посольских встреч между Россией и НАТО явно недостаточно. Необходимо их результативное развитие в направлении налаживания (или восстановления) адресных консультаций, в том числе по линии «военные — военные». Но для этого, в свою очередь, должны быть приняты политические директивы на высшем уровне. Российская позиция понятна, и она доведена до руководства НАТО: Москва считает, что эти контакты необходимы. В начале марта 2017 г. состоялся телефонный разговор между руководителем военного комитета НАТО П. Павелом и начальником российского генштаба В. Герасимовым — после длительной паузы в такого рода контактах. Это важный сигнал, свидетельствующий о том, что российское руководство рассчитывает на перспективу восстановления работы по военной линии между сторонами и продуктивного взаимодействия с западными партнерами на платформе СРН. Для этого не нужны официальные декларации о возобновлении сотрудничества, вполне возможно найти компромисс и приемлемые политико-дипломатические формулы, такие как «избирательное сотрудничество» или «конструктивное взаимодействие». Первостепенная задача — сдвинуть камень, перекрывающий общую воду, чтобы нынешняя засуха не сменилась стихийной катастрофой. Кстати, после войны в Грузии 8 августа 2008 г., несмотря на замораживание альянсом отношений с Россией, прагматичные интересы на антитеррористическом треке перевесили, и практическое взаимодействие Россия — НАТО по Афганистану продолжилось.

Сотрудничество в сферах общих вызовов (Афганистан, Сирия, нераспространение ОМП, терроризм) выглядит крайне проблематично. Во-первых, для этого Брюссель должен разморозить механизмы практического сотрудничества в СРН, что маловероятно. Во-вторых, взаимное сдерживание и стратегическое соперничество не может ограничиваться европейским пространством безопасности. Любые потенциальные сделки Россия — Запад неизбежно будут находиться под прессом взаимного недоверия и фундаментальных разногласий.

В отношениях НАТО с Россией ключевым остается украинский кризис, прежде всего потому, что именно это стало отправной точкой кардинального пересмотра альянсом своей стратегической линии в Европе. Россия не уходит от обсуждения этой проблематики в рамках СРН, хотя и не считает НАТО своим приоритетным адресатом и визави для обсуждения украинской проблематики. Москва настаивает на том, что обсуждать с альянсом

украинскую повестку необходимо в контексте широкого и заинтересованного диалога относительно выхода из острого кризиса европейской и евроатлантической безопасности.

Однако пока такая перспектива не просматривается. «Альянс по-прежнему верит в сотрудничество с Россией в строительстве прочного мира в Европе. Но, если честно, мы очень далеки от этой цели», — подтвердил А. Вершбоу, заместитель генерального секретаря НАТО<sup>51</sup>. В результате повестка СРН ограничена негативной сферой, которую можно определить как взаимный интерес к сокращению рисков и нарастающей в Европе военной опасности на фоне деградации режима контроля над вооружениями.

Речь идет, прежде всего, о сдерживании эскалации, о снижении взаимных рисков и угроз в Европе, в том числе и по линии соприкосновения России и НАТО. Москва четко обозначила, что обсуждать эту тему она намерена в контексте наращивания сил НАТО вдоль российской границы, причем с ясной целью — противодействия возможной военной агрессии со стороны России, но отнюдь не в ответ на западные озабоченности относительно укрепления российского оборонного потенциала на западе своей собственной территории. Тем не менее, вне зависимости от точки отсчета, логика взаимного сдерживания увеличивает военные опасности в Европе, в том числе и рисков непреднамеренных инцидентов. И Россия, и НАТО это понимают и поэтому обозначают эту тему в качестве центральной во взаимной повестке. Однако альянсу предстоит решить, насколько целесообразно и возможно ли в дальнейшем ограничивать его диалог и взаимодействие с Россией политическими консультациями на уровне политдиректоров.

Россия, со своей стороны, остается открытой для предметного диалога, который должен давать «добавленную стоимость» безопасности. Вместе с тем, с учетом результатов Варшавского саммита и патовой ситуации в отношениях Россия — НАТО, значение альянса в качестве политического адресата Москвы заметно снижается. Гораздо важнее и продуктивнее пытаться находить взаимоприемлемые решения и развязки в российско-западных отношениях и в сфере международной безопасности в других форматах, прежде всего на межгосударственном уровне. Это, в свою очередь, может позволить со временем создать условия для реактивации многостороннего взаимодействия, в любом случае довольно ограниченного, в рамках Совета Россия — НАТО.

В отношениях с Евросоюзом Москва также настаивает на несостоятельности обвинений в свой адрес относительно аннексии Крыма, вооруженной

---

<sup>51</sup> Офиц. сайт НАТО. [Офиц. сайт] URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_132747.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132747.htm) (Дата обращения: 10.08.2017).

агрессии, военной поддержки «сепаратистов» и т.д., как и санкционной политики ЕС и сворачивания двустороннего политического диалога. При этом Москва подтверждает свою заинтересованную ответственность в урегулировании украинского конфликта на основе Минских соглашений и стремление к нормализации отношений сотрудничества с ЕС и его государствами-членами. Политические отношения не заморожены полностью. Продолжаются контакты по линии внешнеполитических руководителей — МИД РФ и ЕВПС. Россия и ЕС взаимодействуют в рамках различных консультативных и переговорных форматов, включая, например, завершившиеся «историческим соглашением» переговоры по иранской ядерной программе. Однако организованные в треугольнике Россия — ЕС — Украина переговоры по вопросам адаптации сторон к новым торгово-экономическим режимам закончились безрезультатно. В отсутствие официальной двусторонней площадки, министр иностранных дел России С. Лавров и глава европейской дипломатии Ф. Могерини максимально используют другие международные форматы для взаимных консультаций.

Вместе с тем Россия, как и ЕС, исходит из того, что возврат к прежнему формату отношений уже невозможен. Вне зависимости от того, насколько совместимы в будущем западный и восточный интеграционные проекты, столкновение интересов ЕС и России на пространстве пересекающегося соседства предельно усилилось, и это принципиально определяет их взаимные подходы. Российская сторона подчеркивает, что необходимо определить «модальности взаимоотношений на перспективу, которые были бы больше сфокусированы на содержании, нежели на лозунговом обрамлении»<sup>52</sup>. Политические отношения должны, следовательно, стать более прагматичными и основываться на реальных взаимных интересах, особенно учитывая возросшие риски европейской/евразийской безопасности и остроту общих (глобальных) вызовов.

Декларированная Президентом США Трампом готовность вернуться к сотрудничеству с Россией, несмотря на украинский кризис, поставила под вопрос достигнутые ранее Западом договоренности и принятые решения, ориентированные на сдерживание России. Европа, последовавшая за лидером — США при администрации Б. Обамы в жестком ответе России «за Крым», теперь опасается лишиться этого американского политического стержня в результате обновленной российской повестки администрации Д. Трампа. Несмотря на то что администрация Трампа

---

<sup>52</sup> Интервью Постоянного представителя России при ЕС В.А.Чижова «Евросоюз в обозримой перспективе не развалится» / Известия. 01.04.2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/608160> (Дата обращения: 10.08.2017).

подтвердила принципиальную политическую оценку украинского кризиса и «дестабилизирующей» роли России, она одновременно дала понять, что готова на сближение с Россией (и смягчение санкционного давления) в случае двустороннего прогресса в обсуждении вопросов контроля над вооружениями и борьбы с международным терроризмом / ИГИЛ.

Идея Д. Трампа о том, что НАТО должна не просто делать больше, а действительно переориентироваться на борьбу с международным терроризмом, переводит в практическую плоскость «российский вопрос»: возможно ли и на каких условиях в борьбе с международным терроризмом взаимодействовать с Россией, опираясь на прагматичное сотрудничество с ней. Имеются ли политический потенциал и практические возможности, нужно ли и каким образом изменять для этого общие политические установки НАТО на сдерживание России. А в Европе этот вопрос звучит набатом: не готовит ли Д. Трамп сепаратную сделку с Россией (по Сирии) и не разрушит ли это фундаментально-ценностные основания Североатлантического альянса. Д. Трамп «успокоил» европейцев, нанеся ракетный удар по авиабазе Шайрат в Сирии, который, согласно многочисленным комментариям, вдребезги разбил мутное окно российско-американских возможностей. Но такая маятниковая решимость Д. Трампа, вероятно, еще больше дезориентирует Европу. Евросоюз воздержался от оценки американской акции, удовлетворившись тем, что был о ней проинформирован. Но такие односторонние действия Вашингтона, которые существенно сказываются на политическом раскладе в треугольнике США — Европа — Россия, только подогревают европейские озабоченности, в том числе на треке Россия — НАТО. Однако в любом случае новые внешнеполитические и трансатлантические акценты Трампа раскрывают некое окно возможностей для вывода российско-западных отношений из тупика.

Европа, объективно заинтересованная в этом, вполне может использовать позитивные импульсы и начать параллельно двигаться к нормализации отношений с Россией. Генсек НАТО Й. Столтенберг сменил тональность, перестал характеризовать российскую политику как агрессивную, впервые поставил на первое место в ряду вызовов угрозы с Юга<sup>53</sup>. Визит 24 апреля 2017 г. в Москву Ф. Могерини, Высокого представителя ЕС, для встречи с министром С. Лавровым фактически разблокировал прямые двусторонние политико-дипломатические контакты. В. Чижов, российский

---

<sup>53</sup> Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meetings of NATO Foreign Ministers, 31 Mar. 2017. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_142787.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142787.htm?selectedLocale=en) (Дата обращения: 10.08.2017).

постпред при ЕС, подтвердил, что ожидает по результатам этого первого рабочего визита главы европейской дипломатии восстановление диалоговых механизмов Россия — ЕС. «Проведение заседания Постоянного совета партнерства, видимо, будет одним из следующих наших этапов, как и восстановление других форматов сотрудничества». По свидетельству В. Чижова, у сторон «есть заинтересованность структурировать наш дальнейший диалог на разных уровнях», включая консультации по линии МИД, сотрудничество в области науки и технологий, двусторонние консультации по антитеррору и другим направлениям «прагматичного взаимодействия, ориентированного на результат»<sup>54</sup>.

## **Глава 29. ЕС и современные вызовы безопасности**

### **Стратегия ЕС в сфере безопасности и новые вызовы**

Стратегия ЕС в области безопасности и обороны во многом формируется под влиянием новых вызовов, обусловленных структурными изменениями международных отношений после распада биполярного мира.

Это, прежде всего, беспрецедентный рост кризисных ситуаций в мире и в самой Европе, а также в соседних с ЕС регионах (Ближний и Средний Восток, Центральная Азия). К этому следует добавить серьезно возросшую за последние годы угрозу европейской безопасности со стороны международного и регионального терроризма и наплыв беженцев на Европейский континент, приобретший небывалый по своим масштабам размах.

Следует также учитывать, что на стратегию ЕС в сфере безопасности накладывает отпечаток прогрессирующая дезориентация политических элит Союза, связанная отчасти с непредсказуемым поведением США на международной арене и в отношении ЕС и НАТО после прихода администрации президента Д. Трампа. Трещат по швам и привычные схемы доминирующего влияния США и ЕС на глобальную повестку дня. Китай становится главенствующим игроком, определяющим ход глобального развития на дальнюю перспективу. Да и «брекзит» ослабляет поступательное движение ЕС к углубленной интеграции и ограничивает принятие оперативных решений при реагировании на кризисные ситуации.

---

<sup>54</sup> В. Чижов ожидает восстановления форматов сотрудничества // РИА Новости. 11.05.2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/politics/20170511/1494054069.html> (Дата обращения: 10.08.2017).

Вместе с тем традиционный перечень вызовов международной и европейской безопасности дополнился в последнее время рядом новых пунктов. Фокус в обеспечении международной и европейской безопасности все больше смещается с отношений ведущих держав и ведомых ими коалиций на ситуацию внутри нестабильных государств, возникших в результате распада на территории бывшего СССР и Югославии. В этих условиях существовавший до недавнего времени консенсус, базировавшийся на де-факто распределении зон влияния между США и Россией на пространстве СНГ, перестал действовать как фактор миропорядка. В результате возросли конфликтность и противостояние между США и Россией в борьбе за новый передел сфер влияния.

Среди новых вызовов международной и европейской безопасности — цифровые коммуникации, которые стали использоваться как идеологическое оружие силового вмешательства во внутренние дела. Проявлением этого стала организация «цветных революций» в Восточной Европе, на Южном Кавказе и Центральной Азии.

Список новых угроз безопасности пополнился беспрецедентным масштабом неконтролируемой миграции, деградацией глобальной и региональной экологии, трансграничными эпидемиями и преступностью.

Особо надлежит отметить нерегулируемую миграцию в ЕС из «несостоявшихся» государств. Она приобрела характер реальной угрозы стабильности европейских государств, поскольку под ударом оказываются их национальная идентичность и традиционный уклад жизни. При отсутствии эффективных механизмов по интеграции мигрантов возникает реальная опасность конфликтов на межнациональной и межконфессиональной основе. По некоторым прогнозам, число межэтнических и межцивилизационных конфликтов в мире достигнет своего пика к 2025 г. и только к концу 2020-х гг. начнет уменьшаться<sup>55</sup>.

В представлениях самого ЕС о потенциальных угрозах своей безопасности доминируют следующие: региональные конфликты, несостоявшиеся государства, терроризм, распространение оружия массового уничтожения, организованная преступность. Соответственно выстраивается стратегия и тактика реагирования ЕС на указанные угрозы. Анализ важнейших документов ЕС в этой сфере (Петерсбергская декларация, Хельсинские основные цели 2010, Лиссабонский договор) показывает, что Брюссель делает ставку на использование следующих инструментов в целях коллективного

---

<sup>55</sup> Пантин В. И. Вызовы глобальной безопасности в XXI веке. Межэтнические и межцивилизационные конфликты // Вестник Московского университета. 2015. № 1/2. С. 118.



противодействия вышеуказанным угрозам: принуждение к миру, операции по поддержанию мира, спасательные операции, гуманитарная помощь, совместные операции по разоружению, реформа сектора безопасности, поддержка третьих стран в противодействии терроризму, полицейские миссии, мониторинговые миссии, другие гражданские миссии (верховенство закона, защита гражданского населения, гражданское управление).

В общем виде основные задачи в области реагирования ЕС на вызовы европейской безопасности сформулированы в статье 28А (раздел Общей политики в сфере безопасности и обороны) Лиссабонского договора. Там говорится, что Общая политика в сфере безопасности и обороны является составной частью общей внешней политики. Она должна вооружить Евросоюз операционным потенциалом, опирающимся на гражданские и военные ресурсы. Союз может использовать их за пределами территории ЕС в целях операций по поддержанию мира, предотвращения конфликтов и укрепления международной безопасности в соответствии с принципами ООН<sup>56</sup>.

В представлении ЕС операции по принуждению к миру применимы к сценариям разделения враждующих сторон с помощью применения силы и последующего восстановления стабильности и безопасности. Такие операции, как правило, проходят в соответствии с главой VII Устава ООН.

В случае с операциями по поддержанию мира речь идет об использовании вооруженных или полицейских сил с согласия конфликтующих сторон для мониторинга соблюдения соглашений о прекращении огня или о мире.

При осуществлении спасательных операций ЕС (срочная эвакуация граждан ЕС из кризисных регионов) допускается не только использование военных транспортных средств, но и задействование мер военной поддержки.

Евросоюз ограничивает использование силы в рамках операций по гуманитарному содействию. Однако она может применяться как крайняя мера при отсутствии других альтернатив.

Под совместными операциями ЕС по разоружению подразумеваются уже отработанные в ООН схемы разоружения (после достижения мирных соглашений) участников вооруженных конфликтов, включая мирное население, в целях предотвращения незаконного хранения и оборота оружия. К этому типу операций примыкает и концепция ЕС по проведению реформ силовых структур в постконфликтных государствах и усилению их военного потенциала для отражения возможных внешних угроз (в строгом соответствии с демократическими нормами и стандартами управления силовыми блоками этих стран).

---

<sup>56</sup> Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union. C306/1.

Большое внимание в ЕС уделяют проблеме реагирования на террористические угрозы. Однако до последнего времени (до террористических атак во Франции) акцент делался на оказание технического содействия третьим странам — потенциальным объектам террористических нападений — путем укрепления их потенциала по предотвращению терроризма.

### **Стратегия ЕС в сфере управления кризисными ситуациями**

Вопросы управления кризисными ситуациями традиционно находятся под пристальным вниманием ЕС. Значительный шаг в этом направлении был сделан в 2001 г., когда Совет ЕС принял решение об участии в подготовке доклада Генерального секретаря ООН «Предотвращение вооруженных конфликтов». В этом же году Совет одобрил программу ЕС по предотвращению вооруженных конфликтов. Одновременно было создано специальное подразделение по предотвращению и управлению кризисными ситуациями.

Согласно сообщению Европейской комиссии (2001 г.) по вопросу о предотвращении конфликтов, Комиссия выделяет три приоритетных направления: долгосрочные превентивные меры, краткосрочные превентивные меры, расширенное международное сотрудничество в сфере предотвращения кризисов. Во многих случаях Комиссия оперирует в своем подходе к управлению кризисными ситуациями понятием «конфликтные циклы», которое распадается на фазы предотвращения конфликта, его урегулирования и постконфликтное управление.

В концептуальном плане в ЕС, при рассмотрении вариантов участия в международных усилиях по предотвращению кризисных ситуаций, делают упор на две основные опции — либо ЕС осуществляет самостоятельную миссию, либо подключается к усилиям других международных игроков в рамках операционной кооперации.

Однако практика осуществления ЕС 23 антикризисных миссий показывает, что в основном Брюссель предпочитает участвовать на постконфликтной стадии по таким направлениям, как консолидация демократии, верховенство закона, соблюдение прав человека. Приоритетными целями миссий ЕС также являются восстановление управления в «несостоявшихся» государствах (например, операция ЕС в Чад/ЦАР, ДРК) и борьба с организованной преступностью. В основном они достигаются в рамках полицейских миссий.

Однако, несмотря на возросшую активность ЕС в этой сфере, Евросоюз не в состоянии оптимально использовать свой антикризисный

потенциал для эффективного предотвращения конфликтов даже в прилегающих к Союзу регионах Ближнего Востока и Африки.

Показательна запоздавшая и неадекватная реакция кризисных механизмов ЕС на беспрецедентный по своим масштабам наплыв беженцев из Ближнего Востока и Афганистана, а также кризис на Украине. Здесь проявилась «ахиллесова пята» кризисной дипломатии ЕС — отсутствие опыта и методологии оперативного задействования превентивных мер.

В случае с Сирией Евросоюз оказался неспособным определить приоритеты в отношении официального Дамаска и параметры антикризисной политики на раннем этапе. В этой ситуации началась полномасштабная гражданская война. В результате значительно усилились позиции так называемого Исламского государства и его претензии на создание «исламского халифата». Последствия просчетов в антикризисной стратегии вылились в массовый исход беженцев в страны Евросоюза.

Слабость антикризисных механизмов ЕС стала очевидной и в отношении тяжелейшего конфликта в самой Европе — на Украине. Здесь также имело место сочетание неблагоприятных факторов: просчеты в оценке рисков столкновения с Россией из-за поспешного втягивания Киева в торгово-экономическую ассоциацию ЕС и неготовность ЕС к сотрудничеству с Россией в принятии мер по раннему предупреждению конфликта интересов.

Положение дел изменится, если ЕС возьмет на себя большую глобальную ответственность за урегулирование кризисных ситуаций, в том числе на межгосударственном уровне, усилит интеграцию всех компонентов кризисной дипломатии в рамках антикризисной стратегии, включая транснациональные угрозы, борьбу с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения.

Переход ЕС на новый качественный уровень «антикризисной» дипломатии во многом будет зависеть от выработки ЕС долгосрочной стратегии взаимодействия с Россией на фоне нынешнего серьезного кризиса в их отношениях и практически полного прекращения сотрудничества. В январе 2015 г. ЕС была сделана первая попытка разблокировать тупик в отношениях с Россией. «План Могерини» (доклад Высокого представителя ЕС по иностранным делам главам европейских МИДов) предусматривал взаимодействие с Россией в сферах взаимного интереса (Сирия, Ближний Восток, Северная Африка), противодействию терроризму, защите природы. Однако его реализация не состоялась вследствие разногласий в ЕС вокруг Украины и Крыма. В марте 2016 г. главы МИДов ЕС по инициативе Высокого представителя ЕС Ф. Могерини приняли пять руководящих принципов отношений с Россией, призванных продемонстрировать стремление Брюсселя сформировать конструктивную повестку взаимодействия с Москвой.

Несмотря на подтвержденный курс ЕС на «выборочное» сотрудничество с Россией в сферах, представляющих взаимный интерес (Иран, КНДР, Сирия, Ближний Восток, борьба с терроризмом, миграция, климатические изменения), ситуация в отношениях с Россией остается прежней. В стратегии ЕС продолжает доминировать ставка на санкционное давление на Россию (принятые ЕС санкции остаются в силе, более того, параллельно с одобрением пяти принципов Брюссель призвал государства — члены ООН поддерживать антироссийские санкции). Такой подход контрпродуктивен — он делает невозможным начало диалога между ЕС и Россией по установлению в будущем равноправных, партнерских отношений. От прогресса на этом направлении во многом будет зависеть стабильность на Европейском континенте.

В современных условиях нарастание угроз международной и европейской безопасности, предотвращение кризисов и «управление» кризисными ситуациями становятся одним из центральных приоритетов ЕС в сфере обеспечения стабильности в Европе и прилегающих регионах.

В отличие от НАТО, ЕС не располагает собственным сколь-либо значимым военным потенциалом. Создание в 2004 г. Европейского агентства по обороне и «тактических боевых групп» ЕС (2007 г.) в целях повышения эффективности политики ЕС в вопросах обороны и закупок вооружений вряд ли можно отнести к успешным попыткам играть самостоятельную роль в этих вопросах. На деле «боевые группы» ЕС ни разу не были развернуты в кризисных регионах.

Понимая слабость своих антикризисных механизмов, ЕС предпринял ряд шагов по повышению их эффективности, в частности в Лиссабонском договоре, положения которого создали правовую основу для интеграции отдельных звеньев этих механизмов в целостную систему. Под эгидой Совета Евросоюза — ключевого органа ЕС по принятию политических решений в области антикризисной дипломатии — создан Комитет по вопросам политики и безопасности, на который возложены задачи подготовки стратегических решений Совета по кризисному урегулированию и политический контроль за самими операциями ЕС в сфере «управления кризисами». В своей деятельности Комитет пользуется поддержкой Комитета по гражданским аспектам управления кризисами и Военного комитета ЕС — высшего военного органа ЕС, состоящего из министров обороны государств-членов.

Вторым основным механизмом ЕС по урегулированию кризисов является, в соответствии с Лиссабонским договором, созданная в 2010 г. Европейская внешнеполитическая служба (ЕСВД), которую возглавляет Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности.

С созданием службы ЕС удалось объединить под своим началом гражданские и военные аспекты планирования миссий ЕС по реагированию на кризисные ситуации. В рамках разделения труда специальное подразделение по гражданскому планированию курирует гражданское измерение операций. Военно-штабная структура ЕС, в свою очередь, предоставляет Высокому представителю экспертизу по военным вопросам и оценку ситуации в кризисных регионах. Под крылом ЕСВД и Высокого представителя функционируют практически на круглосуточной основе Операционный центр ЕС и Аналитический разведывательный центр, а также Спутниковый центр ЕС, занимающиеся сбором и обработкой информации о кризисных ситуациях.

Третьим важным звеном системы ЕС по управлению кризисными ситуациями выступают Европейская Комиссия и ее ключевой орган — Генеральный департамент по гуманитарной помощи и гражданской защите (ЕКО). В рамках Департамента функционируют антикризисные инструменты — Механизм гражданской защиты, Координационный центр чрезвычайного реагирования и Ситуационный кризисный центр, осуществляющий круглосуточный мониторинг в кризисных регионах, в том числе за пределами Евросоюза.

## **ЕС и реформирование системы кризисной дипломатии**

Реформа антикризисного потенциала ЕС подкреплена солидными инвестициями с целью информационно-технической модернизации инструментов кризисного регулирования. Бюджет ЕС на эти цели составил примерно 1,5–2 млрд евро (при этом львиная доля — 1 млрд евро — предназначена для финансирования ЕКО)<sup>57</sup>.

Адекватное реагирование ЕС на вызовы европейской безопасности осложняется действием таких факторов, как проблемы с формированием интегрированной Общей политики ЕС безопасности и обороны (ОПБО), а также слабостью кризисных механизмов Союза (например, отсутствие последовательных усилий по предотвращению кризиса на Украине, запоздалая реакция на кризис в Сирии и беспрецедентный наплыв беженцев).

Положение дел усугублено финансово-экономическим кризисом в ЕС и общей недостаточностью ресурсной базы ЕС для эффективной политики в области обеспечения безопасности.

---

<sup>57</sup> *Pavlov N. Conceptualizing EU Crisis Management // European Foreign Affairs Review 20. Vol. 1. 2015. P. 23–42.*

Вместе с тем за последнее десятилетие ЕС прилагал значительные усилия по реформированию стратегии и институтов в области обеспечения безопасности для повышения их дееспособности.

Лиссабонский договор внес весомые коррективы в механизм ЕПБО. В частности, упростился процесс принятия политических решений, повысилась степень интеграции институтов ЕПБО. Эти меры принимались в расчете на качественно новый уровень планирования совместных действий институтов ЕС с целью своевременного реагирования на кризисные ситуации и принятия адекватных мер по их предотвращению.

Происходило развитие гражданской составляющей Общей политики безопасности и обороны с упором на усиление потенциала ЕС в сфере быстрого реагирования. В частности, в дополнение к наблюдательным миссиям созданы Европейские силы жандармерии, Интегрированные полицейские отряды (гражданские силы быстрого реагирования). Успешная в целом реформа гражданского компонента позволила сконцентрировать управление гражданскими инструментами в рамках единой миротворческой операции, что значительно повысило действенность операций ЕС.

При анализе причин низкой эффективности антикризисной системы ЕС следует учитывать следующие факторы, оказывающие непосредственное влияние на ее функционирование.

Сдерживающее влияние на развитие антикризисного потенциала Евросоюза оказывает кардинальное противоречие между приверженностью государств-членов национальному суверенитету и контурами суверенитета самого ЕС. Отсутствие консенсуса относительно суверенитета Евросоюза автоматически ослабляет легитимность и эффективность его политики в сфере кризисного урегулирования.

Показательно, что в последних случаях серьезных кризисных ситуаций в Европе (в Грузии и на Украине) ЕС в основном использовал инструменты персональной дипломатии первых лиц отдельных стран Евросоюза (Франции и Германии) для кризисного регулирования («план Медведева — Саркози»; формирование «Нормандской четверки» для целей урегулирования кризиса на Украине и выполнения Минских соглашений). При этом заметной активности антикризисных структур ЕС не наблюдалось.

Таким образом, меры ЕС по повышению координации и «солидарности» в сфере кризисной дипломатии вполне ожидаемы. Лиссабонский договор стал заметной вехой в этом направлении. В частности, сформирован Постоянный комитет по операционному сотрудничеству в вопросах внутренней безопасности, на который возложена задача мобилизации политической солидарности государств-членов при задействовании кризисных механизмов (в соответствии с Положением ЕС о солидарности).

Параллельно Брюссель модернизировал в этом же ключе Стратегию ЕС по внутренней безопасности с гораздо большим акцентом на кризисное урегулирование.

Брюссель за последние годы существенно консолидировал концептуальную основу своей стратегии в управлении кризисами, разработав такие документы, как Военно-гражданская координация ЕС (2003 г.), Основные гражданские цели 2010, Концепция ЕС в области военно-гражданского сотрудничества в целях военных операций под руководством ЕС (2008 г.), Концепция ЕС по военному планированию на политическом и стратегическом уровнях (2008 г.), Концепция ЕС по строительству вооруженных сил (2008 г.), Концепция ЕС в области быстрого реагирования военно-морских сил (2007 г.), Концепция ЕС в области быстрого реагирования военно-воздушных сил (2007 г.), Концепция ЕС в области боевых тактических групп (2009 г.)<sup>58</sup>.

Однако, несмотря на то что ЕС вложил значительные ресурсы в интеграцию политических и военных аспектов своей стратегии по управлению кризисами, проблемы эффективного взаимодействия между двумя ведущими структурами Еврокомиссии (Департаментом кризисного реагирования и операционной координации и Директоратом по управлению кризисами и планированию) до конца так и не решены. В целом удалось наладить регулярные консультации между этими структурами, но слабые места в координации и стратегическом планировании остались. Во многом это объясняется переплетением мандатов при планировании и осуществлении гражданских миссий в кризисных регионах.

Усилилась роль представительств ЕС в регионах и отдельных странах в проведении операций по кризисному урегулированию, особенно на этапе завершения гражданских миссий ЕС. Но опять же их вклад был бы большим при условии укомплектования квалифицированными экспертами по кризисному урегулированию.

Возрастание роли ЕС в кризисном урегулировании сопровождается значительным увеличением числа миссий (17 миссий с диверсифицированными мандатами: от пограничного контроля — миссия в Ливии, до строительства гражданских институтов — миссии в Сахеле Нигер, Сахеле Мали). По состоянию на конец 2015 г. в них было занято почти 1300 сотрудников, направленных государствами-членами. При этом значительное внимание Брюссель уделяет подготовке кадров для работы в таких миссиях, используя учебную базу Европейской дипломатической программы, Европейского

---

<sup>58</sup> European Commission, Communication from the Commission on the EU Internal Security in Action: five steps towards a more Secure Europe, COM (2010) 673 (2010).

полицейского колледжа и Европейского колледжа по безопасности и обороне<sup>59</sup>.

ЕС стремится интегрировать деятельность миссий в контекст региональных приоритетов и комплексного подхода к кризисному урегулированию. В соответствии с Лиссабонским договором ЕС в последние годы провел обзор своих миссий с целью их адаптации к новым стратегическим установкам. В первую очередь это коснулось африканского направления — миссий Евросоюза в Сахеле, Нигере, Мали, Южном Судане, Мавритании.

Однако принятые меры не принесли ожидаемого эффекта.

Во-первых, практически все африканские миссии не были вписаны в широкий региональный контекст и не носили инклюзивный характер (например, в географическую зону деятельности миссий ЕС в Мали, Мавритании и Нигере не были включены такие важные региональные игроки, как Алжир и Нигерия).

Во-вторых, сказались и такие сдерживающие факторы, как ситуация с безопасностью в зонах кризисов и ограниченные финансовые ресурсы государств-членов (именно они оказывают существенное влияние при принятии в Брюсселе политических решений по мандатам будущих миссий ЕС).

В-третьих, не решены проблемы координации между Европейской внешнеполитической службой и структурами, подчиненными Еврокомиссии и Европарламенту и отвечающими за планирование и подготовку миссий ЕС в кризисных регионах. Практически все миссии ЕС ориентированы на оказание содействия кризисным странам (в сфере кризисного урегулирования, разработки национальных стратегий, строительства институтов и т. д.), но направлены на мобилизацию их собственных возможностей по управлению процессами постконфликтного восстановления<sup>60</sup>.

В Евросоюзе понимают, что современные вызовы международной и европейской безопасности диктуют необходимость разработки реалистической стратегии реагирования на кризисные ситуации. В Брюсселе существует консенсус относительно принятия следующих целей:

— выработать в соответствии с положениями Лиссабонского договора комплексную антикризисную стратегию, которая дала бы возможность ЕС усилить свою роль в качестве глобального и регионального игрока;

— повысить эффективность механизмов и структур ЕС, занимающихся с вопросами планирования и осуществлением операций ЕС «в поле»,

---

<sup>59</sup> Pirozzi N. The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon // European Foreign Affairs Review. May 2015. P. 297.

<sup>60</sup> Council of the European Union, Horn of Africa — Council Conclusions, 16858/11. 14 November 2011. Brussels.



включая Высокого представителя ЕС, специальных представителей ЕС и глав миссий ЕС;

— активизировать роль межправительственных рабочих групп и председателей этих групп в достижении консенсусных рекомендаций при принятии решений о формировании миссий и обеспечить координацию их работы с деятельностью Высокого представителя и миссий ЕС в «поле»;

— поднять качество подготовки персонала для миссий ЕС и экспертизу сотрудников в вопросах кризисного управления<sup>61</sup>.

### **Сотрудничество ЕС с ООН в противодействии угрозам**

Сотрудничество с ООН в контексте поддержания международной безопасности концентрируется в основном на участии ЕС в операциях ООН по поддержанию мира и принуждению к миру, постконфликтному восстановлению и миростроительству.

Формирование механизмов принятия политических решений в ЕС в этой сфере сильно запаздывает. Они вступили в строй лишь в 2001–2002 гг. с принятием ЕС соответствующих решений о назначении Высокого представителя по вопросам внешней политики и обороне, создании Комитета ЕС по вопросам политики и безопасности. В результате в координации с ООН в течение 2001–2003 гг. было проведено несколько крупных операций по поддержанию мира (участие в международных полицейских силах ООН в Боснии и Герцеговине; в международном контингенте по предотвращению конфликта в Македонии — операция «Конкордия»; в операции по защите гражданского населения в Демократической Республике Конго).

Формирование интегрированных механизмов ЕС осложняется и тем, что существуют различия в подходах к международным военным и гражданским миссиям. Совет министров ЕС мог принимать решения по военным операциям, но их финансирование оставалось прерогативой государств-членов. В свою очередь, Еврокомиссия имела полную свободу относительно принятия решений по гражданским миссиям и их финансированию. Ее компетенция в этом плане была значительно расширена постановлением Европарламента и Совета министров ЕС № 17117/2006 от 15 ноября 2006 г. (о создании «Инструмента стабильности»).

---

<sup>61</sup> *Hynek N.* Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of EU OHQ / European Parliament, DG for External Policies. 2010.

Лиссабонский договор стал новой вехой в попытках Евросоюза устранить дуализм между военными и гражданскими миссиями и упростить сам механизм принятия политических решений.

Установленная Лиссабонским договором связь между сугубо военными и гражданскими миссиями (управление кризисами и превентивная дипломатия) не привела к реальному упрощению сложных процедур принятия политических решений. Главный камень преткновения все тот же — высшие органы ЕС (Еврокомиссия и ее директораты) наделены компетенцией по принятию решений по всей гамме кризисного регулирования за исключением военных аспектов — здесь решения, включая финансирование, принимаются исключительно государствами-членами.

Планированием и осуществлением военных миссий занимается Военный Комитет, состоящий из министров обороны и представителей генеральных штабов государств-членов. Координация с ООН идет по линии секретариата через создаваемые в каждом отдельном случае неформальные рабочие группы (гражданские и военные специалисты). Для интеграции военных и гражданских аспектов операций ООН по поддержанию мира с участием ЕС используются соответствующие структуры Комитета по политике и безопасности.

В случаях, когда ЕС участвует в составе «коалиций заинтересованных стран», требуется согласие Совета Безопасности ООН. Дипломатическую подготовку для развертывания сил ЕС в данном случае осуществляет Высокий представитель ЕС по внешней политике и обороне, а также его спецпредставитель в данном регионе или стране. Повседневную координационную нагрузку в этом плане несут Комитет по политике и безопасности и Общий директорат по внешней политике.

Однако, несмотря на внушительный потенциал кризисного реагирования, реальный вклад Евросоюза в глобальное урегулирование международных конфликтов, в том числе под эгидой ООН, невелик.

Лиссабонский договор не принес фундаментальных прорывов в этом плане. «Ахиллесовой пятой» миротворчества ЕС в сотрудничестве с ООН остается отсутствие должной координации между Советом министров и Еврокомиссией. Они продолжают заниматься «перетягиванием канатов» в процессе принятия решений и реального контроля за гражданскими и военными миссиями ЕС (при этом Совет министров считает, что «последнее слово» в этих вопросах остается за государствами-членами).

Несмотря на усиление роли Высокого представителя, ЕСВД не в состоянии решить задачу прекращения соперничества между Советом министров и ЕК. Намечились новые линии борьбы за влияние в деле кризисного регулирования между Комитетом по делам обороны и безопасности и ЕСВД,

а также между Еврокомиссией и ЕСВД. Это говорит о том, что эти органы скорее сосуществуют, чем реально сотрудничают.

Иллюстрацией к этой ситуации служат операции ЕС в регионе Африканского Рога (EUCAP Nestor / Horn of Africa), Сахеля (EUCAP Sahel Niger), Южного Судана (EUAVSEC South Sudan), которые осуществлялись узким кругом заинтересованных государств — членов ЕС и к тому же были плохо адаптированы к специфике кризисных регионов<sup>62</sup>.

Практическое сотрудничество между ЕС и ООН в сфере миротворчества и кризисного регулирования концентрировалось вокруг операций, проводимых в Африке. Достигнута высокая степень координации как на политическом уровне, так и в «поле» — то есть в местах развертывания сил ЕС и ООН. Создан серьезный задел для будущих совместных действий с ООН в этой сфере. Практическую обкатку получила активно используемая ЕС модель «постоянной готовности» для последующей переброски сил, в регионы совместных операций с ООН.

Однако в целом положительная динамика сотрудничества с ООН, возросшая его институализация не смогли решить главную проблему, сдерживающую стратегическое партнерство между ЕС и ООН в миротворчестве — оперативное достижение консенсуса в ЕС по участию в миссиях ООН и своевременная мобилизация ресурсов для начала операций. В частности, речь идет о проблемах с операцией в ДРК в декабре 2005 г. (из-за разногласий между Францией и другими членами ЕС вокруг подчиненности и мандата операции, ЕС так и не смог «запустить» эту миссию в ответ на обращение Генерального секретаря ООН)<sup>63</sup>.

## Евросоюз и угроза пиратства

С началом активной фазы (2005 г.) нападений пиратов на суда, курсировавшие у берегов Сомали и в прилегающих морских водах Африканского Рога, борьба с пиратством стала одной из приоритетных задач ЕС.

Мандат операции («Атланта») был разработан в рамках Резолюции 1816 Совета Безопасности ООН. Он давал возможность ЕС действовать на стратегических направлениях — от обеспечения безопасности морских путей

---

<sup>62</sup> Major C., Molling Ch. Towards an EU Peacebuilding Strategy: The Effects of the Lisbon Treaty on the Comprehensive Approach of the EU in the Area of Civilian Crisis Management // European Foreign Affairs Review. 2013. № 18. P. 45–62.

<sup>63</sup> Peters I. Strategic Culture and Multilateralism: The Interplay of the UN in Conflict and Crisis Management // Contemporary Security Policy. 15 December 2011. P. 651–653.

и содействия прибрежным африканским странам в предотвращении пиратских атак до подавления актов пиратства и вооруженных грабителей в отношении морских судов и их экипажей.

С самого начала Брюссель сделал ставку на координацию с международными организациями и, прежде всего, на развитие партнерства с ООН и НАТО. В соответствии с установкой Совета ЕС (2008/851/CFSP) ЕС взял курс на сотрудничество с ключевым элементом международной операции, которую курировали США (Объединенная многонациональная тактическая группа 150). Она, как известно, осуществлялась в рамках поддержки антитеррористической операции (Operation Enduring Freedom), учрежденной в 2008 г. (ее мандат предусматривал возможность наземных операций против пиратов).

Сотрудничество ЕС с НАТО строилось на взаимодействии миссии ЕС (EU NAVFOR) с миссией НАТО «Allied Protector» и совместных операциях по предотвращению актов пиратства.

Операция ЕС внесла определенный вклад в стабилизацию ситуации с пиратством в Аденском заливе. Судя по заявлениям Высокого представителя по вопросам внешней политике и обороны К. Эштон, миссия улучшила ситуацию с противодействием пиратству, обеспечила практически полную охрану транспортов ВПП с продовольствием<sup>64</sup>. Объективные данные подтверждают, что количество результативных нападений пиратов сократилось (с 50 % в 2008 г. до 10 % в 2011 г. в процентном отношении).

Однако, несмотря на тактические успехи, ЕС не смог добиться кардинального перелома в борьбе с пиратством. Данная ситуация, по оценке ряда экспертов, может объясняться следующими факторами:

— Антипиратская миссия ЕС получила мандат, значительно превосходящий ее финансовые и операционные возможности. Столкнувшись с распространением пиратами своей деятельности практически на всю акваторию Индийского океана, ЕС вынужден был также пропорционально увеличить географическую зону своей операции. Но он не смог усилить свои подразделения ВМС для успешной борьбы с пиратством в расширенной зоне операции из-за растущих финансовых проблем в Союзе.

— Миссии не удалось реализовать важную часть своего мандата — противодействовать незаконной ловле рыбы в прибрежных водах Сомали (один из нелегальных каналов финансирования пиратской деятельности) вследствие отсутствия адекватных технических средств мониторинга и возможностей для эффективного патрулирования.

---

<sup>64</sup> United Nations Security Council, Report of the Secretary General on the Protection of Somali Natural Resources and waters, S/2011/661. 25 October 2011.

— Несмотря на очевидные успехи миссии в вопросах координации своей деятельности с партнерскими миссиями США и НАТО, уничтожения пиратских кораблей и обеспечения охраны судов, не удалось решить важнейшую задачу — обеспечить эффективное уголовное преследование и наказание захваченных пиратов (в отсутствие международной инстанции национальные суды африканских стран отказывались открывать уголовные дела на них)<sup>65</sup>.

Опыт антипиратской деятельности ЕС у берегов Сомали и в Аденском заливе наглядно показал, что эффективная борьба с феноменом пиратства невозможна без решения центральных политических и социально-экономических проблем. Отсутствие в Сомали легитимного центрального правительства и структур управления, силовых структур, а также продолжающаяся борьба кланов за доходы от нелегальной торговли и пиратства, бедственное положение населения в сочетании с высокой степенью коррупции стали питательной средой для продолжения пиратских нападений и сохранения реальной угрозы безопасному морскому судоходству в этом регионе.

### Антитеррористическая стратегия ЕС

В ЕС признают серьезное наличие террористических угроз, которые распространяются на все большее количество географических районов, даже несмотря на то что международному сообществу в последнее время удалось значительно снизить угрозу терроризма со стороны Аль-Каиды и ее дочерних организаций. Это подтверждают события в Сирии и Ираке, в странах Африканского Рога, Западной Африки (Боко Харам), а также Южной и Юго-Восточной Азии.

Последние события в Сирии, Ливане и Ираке оказывают серьезное влияние на политику ЕС в области противодействия терроризму.

Брюссель вынужден реагировать на масштабное распространение террористической угрозы и в пределах самого Союза. С 2015 по 2017 г. террористические атаки группировки ИГИЛ (запрещена в России) накрыли практически все регионы ЕС (Австрия, Италия Франция, Испания, Швеция, Германия, Великобритания, Бельгия). Особенно психологически устрашающими стали акты террора с использованием транспортных средств. По данным опросов среди населения стран ЕС, терроризм и религиозный экстремизм рассматриваются как главная и наиболее значимая угроза

---

<sup>65</sup> *Ehrhart H.-G., Petretto K.* The EU, the Somalia Challenge, and Counter — piracy: Towards a Comprehensive Approach? // *European Foreign Affairs Review*. May 2012. Vol. 11. P. 236–275.

безопасности и стабильности ЕС (65 % опрошенных считают, что это наибольшая угроза, и 92 % воспринимают ее как важную угрозу<sup>66</sup>).

Если говорить о глобальных внешних целях борьбы ЕС с терроризмом, то они включают следующие принципиальные направления:

— политический диалог по вопросам противодействия терроризму с ООН, США, Россией, Канадой, Турцией, Пакистаном, Саудовской Аравией, ОАЭ и Австралией;

— организация многосторонней координации в области противодействия терроризму: ЕС активно поддерживает глобальную стратегию ООН по борьбе с терроризмом, также участвует в реализации соответствующих резолюций Совета Безопасности по вопросам борьбы с терроризмом (резолюции 1267, 1373, 2170 и 2178). ЕС активно участвует в Глобальном форуме по вопросам терроризма и является сопредседателем рабочей группы по Африканскому Рогу. Кроме того, ЕС поддерживает ключевые инициативы международного сообщества по укреплению законодательства в области борьбы с терроризмом (Международный институт по уголовному праву на Мальте и т. д.);

— формирование и реализация специальных инициатив и стратегий ЕС в области борьбы с терроризмом, а также планов действий в отношении Сирии, Ирака, Пакистана, стран Африканского Рога, Йемена и т. д.;

— ЕС активно продвигает интеграцию темы антитерроризма в концепцию внешней политики ЕС, включая вопросы развития и безопасности;

— программирование деятельности ЕС с целью повышения потенциала в области борьбы с терроризмом в третьих странах и координация этих вопросов с ключевыми игроками.

Контртеррористическая стратегия ЕС во многом была сформирована как ответ на нарастающие угрозы терроризма на Европейском континенте.

В 2005 г. Совет министров юстиции одобрил стратегию контртерроризма с целью мобилизации усилий сотрудничества стран — членов ЕС.

В апреле 2015 г. в свете масштабных актов терроризма на территории Союза и необходимости комплексного подхода к обеспечению безопасности Комиссия ЕС приняла Европейскую повестку по безопасности на период 2015–2020 гг. в целях усиления сотрудничества в борьбе против терроризма, организованной преступности и киберпреступности. В качестве приоритетных направлений были выделены следующие:

— противодействие радикализации (создание специального центра для обмена опытом и распространения информации по предотвращению радикализации отдельных групп населения и агрессивного экстремизма);

---

<sup>66</sup> European Commission, Special Eurabarometer 432 «Europeans' Attitudes towards security», Report April 2015.

- блокирование каналов финансирования терроризма;
- расширение диалога с телекоммуникационными компаниями (создание форума для диалога с ИТ-индустрией в целях противодействия пропаганде терроризма в Интернете и медиасфере и поиска совместных путей недопущения использования террористами новых технологий шифрования);
- повышение эффективности борьбы с киберпреступностью и усиление технического потенциала Европола<sup>67</sup>.

Заслуживает внимания опыт ЕС в предотвращении радикализации и агрессивного экстремизма как потенциальной благодатной среды для терроризма.

«Европейская повестка в области безопасности» делает акцент на целенаправленную превентивную работу с наиболее уязвимыми социальными группами — молодежью, мигрантами, безработными и другими маргинальными слоями. Эта деятельность осуществляется в рамках программы по сотрудничеству в сфере образования и обучения («ЕТ 2020»), Европейской молодежной стратегии, Рабочего плана ЕС по культуре и спорту, а также созданной в 2011 г. Сети ЕС по распространению информации о последствиях радикализации (RAN) в целях раннего обнаружения признаков радикализма, разработки превентивных мер среди уязвимых социальных групп (в Сети заняты почти 1000 специалистов различных направлений). При поддержке Европейской организации тюрем и исправительных учреждений (EUROPRIIS) запущена специальная программа обучения тюремного персонала по предотвращению радикализации<sup>68</sup>.

В соответствии со стратегией, принятой еще в 2005 г., Совету ЕС поручили осуществлять политический контроль за деятельностью антитеррористических структур. Для межведомственной координации была создана рабочая группа высокого уровня по политическому диалогу по противодействию терроризму. Координатору по антитеррористической деятельности поручался мониторинг за реализацией стратегии.

Особое внимание в антитеррористической стратегии ЕС уделяется вопросу предотвращения актов терроризма. В этих целях стратегия предусматривает принятие следующих мер:

- формирование общих подходов к обнаружению проблемного поведения в Интернете.

<sup>67</sup> European Commission, Press Release Database. Strasbourg, 28 April 2015.

<sup>68</sup> The European agenda for security // European Commission, COM (2015). Strasbourg, 28.04.2015.

— противодействие попыткам побуждения или прямой вербовки потенциальных террористов в таких ключевых местах, как тюрьмы, в учебных, религиозных и молитвенных учреждениях;

— распространение в СМИ информации об антитеррористической стратегии ЕС;

— продвижение концепции надлежащего управления, демократии, образования и экономического процветания через программы помощи, осуществляемые ЕС и государствами-членами;

— продолжение исследования и анализ, а также обмен опытом в целях лучшего понимания проблемных мест и формирования адекватных ответов на вызовы со стороны терроризма.

В концептуальном плане интерес вызывают положения стратегии о необходимости гибкого реагирования на вызовы со стороны терроризма и проведение осторожной тактики с целью изоляции радикальных экстремистских кругов, проповедующих насилие.

ЕС уделяет адекватное внимание вопросу разработки защитных мер с целью предотвращения масштабных актов терроризма.

В качестве приоритетов в этой сфере ЕС выделяет следующие меры:

— совершенствование паспортной системы в ЕС через введение биометрии;

— завершение формирования информационной системы выдачи виз и второго поколения шенгенской информационной системы;

— поручение Европейскому пограничному агентству (FRONTEX) осуществление анализа потенциальных рисков и угроз внешним границам Евросоюза;

— реализация согласованных общих стандартов безопасности в отношении гражданской авиации, аэропортов и морских портовых сооружений;

— согласование европейской программы защиты объектов критически важной инфраструктуры;

— последовательное использование в этих целях исследовательского потенциала Европейского сообщества.

В фокусе особого внимания ЕС, как следует из стратегии, находятся вопросы уменьшения и полной нейтрализации потенциальных атак террористов, в том числе с использованием электронных средств, на ключевые объекты инфраструктуры. В стратегии также особо подчеркивается необходимость создания особой программы по защите критически важных объектов инфраструктуры<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Council of the European Union. Brussels, 30 November 2005; The European Union Counter-terrorism Strategy. 14469/4/05. P. 7–12.



Основная ответственность за противодействие терроризму возлагается на государства-члены. При этом ЕС и его структуры оказывают содействие национальным государствам путем укрепления национальных структур и их возможностей, развития сотрудничества между государствами и институтами ЕС, повышения эффективности коллективных инструментов реагирования, стимулирования международного сотрудничества (прежде всего с ООН, региональными организациями и ключевыми странами).

В целях координации деятельности национальных структур в этой сфере были созданы соответствующие механизмы — Европейское полицейское ведомство (Европол) и специальное подразделение Евроюст в составе прокуроров национальных государств. Одновременно был учрежден пост координатора Евросоюза по антитеррористической деятельности (сейчас его занимает Жиль де Киршов).

Брюссель позиционирует свою антитеррористическую стратегию как в целом эффективную с точки зрения ответов ЕС на современные вызовы в этой сфере при одновременном соблюдении фундаментальных прав человека.

Необходимо признать, что ЕС в последнее время делает многое для усиления борьбы с терроризмом и особенно в сфере нейтрализации источников финансирования террористических группировок. Здесь Брюссель использует уже накопленный опыт усиления регуляторных мер в ЕС по противодействию коррупции и отмыванию денег.

Принятый в феврале 2016 г. Европейской Комиссией План действий по борьбе с финансированием террористов предусматривает ряд дополнительных мер, перекрывающих лазейки для тайного финансирования террористов, в том числе из третьих стран, с использованием совместной с США Программы обнаружения финансирования террористической активности (The US — EU Terrorist Financing Tracking Programme — TFTP). Особое внимание при этом уделяется мониторингу финансовых транзакций из третьих стран, имеющих «стратегическую уязвимость» в плане отмывания денег и отсутствия должной прозрачности в банковском секторе<sup>70</sup>.

В представлении Брюсселя эффективность стратегии ЕС по предотвращению терроризма неразрывно связана с международным сотрудничеством, поскольку практически не существует разграничительных линий между деятельностью террористических группировок внутри ЕС и их международных поделщиков, особенно в плане вербовки, финансирования и поставок оружия и взрывчатых веществ.

---

<sup>70</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and Council on an Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing // European Commission, COM (2016) 50 final. Strasbourg 02.02.2016.

В силу этих причин Брюссель вносит значительный вклад в международное сотрудничество в рамках Глобальной контртеррористической стратегии ООН, Глобального контртеррористического Форума (GCTF), G7, G20, активно участвует в реализации соответствующих резолюций СБ ООН и Конвенции Совета Европы № 198 о конфискации доходов от коррупции, отмывания денег и финансирования терроризма.

В октябре 2014 г. и феврале 2015 г. Совет министров иностранных дел ЕС утвердил региональные контртеррористические стратегии для Сирии и Ирака и против угрозы ИГИЛ. В этих документах упор сделан на сотрудничестве с Ираком и «умеренными кругами» оппозиции в Сирии в деле оказания помощи этим странам в сфере создания потенциала по противодействию терроризму и обмену стратегической информацией о вербовке и подготовке террористов к переброске в ЕС, в том числе граждан ЕС<sup>71</sup>.

\* \* \*

В Европейском союзе ведется систематическая работа по совершенствованию комплексной и интегрированной стратегии по безопасности и ее адаптации к возрастающим и меняющимся угрозам европейской безопасности.

Определенный интерес с точки зрения использования опыта ЕС Россией и региональными организациями на пространстве СНГ представляют разработанные Брюсселем концепции и модели создания антикризисных механизмов.

Речь могла бы идти о рассмотрении возможности создания в России, СНГ и Евразийском экономическом союзе подобных антикризисных механизмов в целях раннего предупреждения конфликтных ситуаций и урегулирования кризисов. Эти механизмы могут выполнять двойную роль — предотвращать конфликты внутри пространства СНГ и одновременно осуществлять диалог по кризисному урегулированию между Россией, СНГ и Евросоюзом.

Представляется также интересным нарабатанный ЕС опыт противодействия терроризму и агрессивному экстремизму путем внедрения специальных образовательных программ, создания диалоговых платформ и обеспечения трудоустройства среди уязвимых социальных слоев населения — молодежь, мигранты, заключенные, безработные и другие маргинальные группы — в целях противодействия вербовке потенциальных экстремистов. При этом такая практика получает распространение не только в ЕС, но и в соседних регионах Ближнего Востока и стран Магриба.

---

<sup>71</sup> European Council of the European Union, Response to foreign terrorist fighters and recent attacks in Europe. Brussels, 16 March 2015. 7267/15.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

# **СЦЕНАРИИ ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТОВ ЭВОЛЮЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ**

Составление прогнозов в принципе задача неблагодарная. Слишком много неожиданностей стоит на пути реального развития событий, компрометируя в конечном счете самые продуманные и профессиональные предсказания. Внезапные, возникшие вопреки прогнозам события 2016–2017 гг., прежде всего «брекзит» в Европе и приход президента Дональда Трампа в США, послужили тому лишь еще одним наглядным подтверждением. И тем не менее во всем мире снова и снова формулируются новые прогнозы в надежде заглянуть в будущее.

И ничего странного в этом нет. У прогнозирования есть одно большое достоинство, перекрывающее недостатки. Оно дает возможность взглянуть под новым, пусть порой неожиданным углом, на состояние текущих проблем, попытаться понять новые возможные угрозы или новые позитивные перспективы.

Сказанное относится, прежде всего, к оценкам в области международной или, конкретнее, европейской безопасности. Попытка понять ее тенденции служит полезным дополнением к исследованию текущего состояния, которое оставляет желать лучшего.

Первым прогнозным сценарием может быть экстраполяция нынешнего состояния дел. Исключать его нельзя, особенно если основные формирующие его факторы будут действовать более или менее долго.

Такая экстраполяция предполагает большую продолжительность украинского кризиса, осложняющего общее состояние системы европейской безопасности. Причем кризиса то ли вялотекущего, то ли «замороженного» без особого обострения и больших боев, но с постоянным нарушением Минских соглашений и гибелью людей с обеих сторон. Стороны будут и дальше обвинять друг друга, притом угроза нового взрыва будет сохраняться.

В самой же системе европейской безопасности (а точнее — в комплексе разрозненных структур) обстановка останется в основном прежней.

Отношения между Россией и НАТО заморожены. Отношения с Евросоюзом ненамного лучше. Взаимные санкции, начало которым положили США и ЕС, сохраняются.

Приходится признать, что такое положение дел в Европе может сохраняться долго.

И вместе с тем нельзя забывать о тех островках системы общеевропейской безопасности, которые продолжают существовать наперекор конфронтационности. Ярким примером служит ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, прошедшая за годы своего существования сложный, неоднозначный путь развития. Из года в год советская, а затем и российская сторона добивалась от ОБСЕ добросовестного выполнения своих обязательств на всех трех направлениях (по трем «корзинам»): военно-политическому, экономическому и гуманитарному. Из года в год западные члены ОБСЕ настойчиво сводили организацию к ее последней, третьей «корзине», отказываясь всерьез заняться остальными, в принципе главными, проблемами.

Украинский кризис заставил наконец всех или по крайней мере большинство членов ОБСЕ взяться за решение важнейших политических и частично военных задач. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе обрела второе дыхание и дает Европе новую надежду.

Вспомним, что Хельсинкский общеевропейский саммит 1975 г., который американский журнал «Тайм» назвал «самым ярким собранием мировых лидеров со времени Венского конгресса 1814–1815 гг.», не только заложил основы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, но и положил начало повороту континента в сторону долгосрочного оздоровления. Вспоминая историю ОБСЕ в связи с ее 40-летием, многие европейские деятели отмечали, что именно Советский Союз стал инициатором ее создания. В основе процесса, подчеркивается, например, брюссельским Центром европейских политических исследований, лежала «первоначальная советская идея о конференции по европейской безопасности, выдвинутая на саммите Варшавского пакта в марте 1969 г.»<sup>1</sup>. В последующем в истории ОБСЕ были взлеты и спады. Но свою важнейшую роль организация вновь подтвердила во время украинского кризиса.

Долгие годы Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе находилась где-то далеко от авансцены европейской политической жизни. О ней постоянно забывали, изредка вспоминая по тому или иному поводу. А организация тем не менее работала, несмотря на реальные противоречия. Собирались — пусть и редко — саммиты ОБСЕ. Ежегодно заседали

---

<sup>1</sup> *Fouere E.* The OSCE marks 40 years since Helsinki Final Act. Its principles are more valid than ever. Brussels: CEPS, 2015. P. 3.

министры иностранных дел. Довольно ритмично и продуктивно, если говорить о военно-политических проблемах, действовал Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, заседавший еженедельно в Вене. Не следует забывать и то, что ОБСЕ причастна к заключению важнейших международных актов — Договора об обычных вооруженных силах в Европе, по которому было уничтожено или выведено за европейские пределы порядка 50 тыс. единиц оружия (танков, артиллерии и др.), или успешно действующего по сей день Договора об «открытом небе» (по нему проводятся инспекционные авиаполеты над территориями друг друга, включая США и Россию). Сделано немало, но многое оставалось в тени.

Звездный час ОБСЕ наступил во время украинского кризиса. После заключения Минских соглашений, положивших конец острой фазе военного конфликта на востоке Украины, возникла потребность в организации, которая объективно контролировала бы процесс хрупкого перемирия. Все стороны обратились к Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. 21 марта 2014 г. по общему решению всех 57 членов ОБСЕ была создана Специальная мониторинговая миссия (в политическом просторечии «группа наблюдателей»). Миссия немедленно приступила к сложнейшей работе по умиротворению конфликта. Начав со сравнительно небольшого числа наблюдателей, она довольно быстро выросла до тысячи членов.

Работая объективно, мониторинговая миссия ОБСЕ временами задевает интерес той или другой стороны, когда ухудшается ситуация в зоне конфликта, что вызывает их недовольство. Но именно эти трения подчеркивают и важность, и плодотворность роли ОБСЕ в урегулировании украинского кризиса.

ОБСЕ активно участвует и в работе созданной на основе Минских соглашений Контактной группы по урегулированию ситуации на Украине (или просто — Контактной группы по Украине) с ее подгруппами: по безопасности, политике, экономике, гуманитарным вопросам. Представители ОБСЕ прилагают усилия, чтобы помочь заинтересованным сторонам найти компромиссные решения.

Островков международно-политической стабильности, пусть и не таких влиятельных, как ОБСЕ, в Европе целый архипелаг. Например, серия субрегиональных организаций, в которых участвует Россия. Все они со своими взлетами и кризисами, но в целом работают на укрепление безопасности. На севере Европы действуют несколько таких центров<sup>2</sup>, на юге

---

<sup>2</sup> Арктический совет, Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева/Евроарктического региона, «Северное измерение», в котором Россия является партнером.

один — Черноморское экономическое сотрудничество. В большей или меньшей степени они способствуют укреплению европейской безопасности.

Не следует забывать и о глобальных совместных интересах: борьбе против международного терроризма, контроле над вооружениями, нераспространении ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения, о значении международного сотрудничества в освоении космоса, взаимном интересе в других сферах многостороннего научного обмена, охране окружающей среды. Этот перечень можно продолжать. Он образует надстройку над текущими проблемами европейской и глобальной безопасности, которые так часто осложняют обстановку в Европе.

Сценарий экстраполяции этих проблем дня представляется наиболее простым. Он вполне может оказаться реальным, поскольку стороны как в украинском кризисе, так и в остром политическом конфликте между Западом и Россией стоят на своих позициях. Вместе с тем интересы оздоровления системы европейской безопасности могут привести в будущем и к другим сценариям, более конструктивным.

Второй сценарий можно назвать умеренно позитивным. Он тоже реален, хотя развитие его будет сложным и встретит на своем пути немало препятствий.

На Украине это означало бы постепенное реальное претворение в жизнь Минских договоренностей и существенное ослабление военной активности (резкое уменьшение или прекращение обстрелов), а также начало в той или иной форме переговоров между властями страны и самопровозглашенных республик Донбасса параллельно с первыми шагами к конституционной реформе на Украине.

Иначе говоря, основным содержанием умеренно позитивного сценария стало бы создание комплекса условий, гарантирующего невозобновление военных действий. Среди внешних условий главным служит стремление трех «внешних» участников Нормандской группы — России, Германии и Франции — к мирному урегулированию украинского кризиса. Их совместное воздействие на ситуацию могло бы сыграть решающую роль в радикальном оздоровлении обстановки.

Конечно, следует принимать во внимание, что на обеих сторонах внутреннего конфликта на Украине есть силы, которые ради достижения своих целей готовы пойти на обострение кризиса. Такие же силы существуют и в США. Да и в целом могут возникнуть другие непредсказуемые угрозы. Развитию умеренно позитивного сценария призваны помочь лишь активные усилия всех сторонников урегулирования украинского кризиса. Возможно, с постепенным привлечением на свою сторону тех, кто пока готов его обострять. Этому же должно способствовать и оживление тех элементов

и структур европейской безопасности, которые начали свертываться во время украинского кризиса и общего обострения отношений Запада и России (например, Совет Россия — НАТО).

Речь не идет о том, что в обстановке умеренно-позитивного сценария можно возобновить в полном масштабе существовавшую в начале XXI в. систему европейской безопасности. Скорее в рамках такого сценария следует ожидать постепенного, медленного восстановления тех элементов, которые перестали функционировать в условиях обострения международно-политической обстановки в Европе. Данный сценарий мог бы полностью прекратить дальнейший распад структур европейской безопасности и создать условия для восстановления порушенного.

Третий — продвинутый сценарий — имеет шансы реализоваться при наличии благоприятных условий. Сторонники такого сценария в Европе существуют во всех «лагерях» конфликта. Главное условие осуществления такого сценария — согласие всех сторон Нормандской четверки и Минского процесса, то есть России, Германии, Франции, Украины и самопровозглашенных республик о путях и формах преодоления кризиса и перехода к стабилизации ситуации на Украине. Поскольку такое согласие в близком будущем маловероятно, не слишком реальным представляется и этот оптимистический сценарий. Тем не менее и такую возможность следует иметь в виду.

В случае развития событий по такому сценарию, по-новому может строиться и вся система европейской безопасности. Украинский кризис превратится в комплекс текущих проблем, присущих любому государству. Конституционная реформа решает донбасские проблемы наряду с другими региональными. Военные действия прекращаются. Противоречия решаются политическими методами. Что касается Крыма, то остается вопрос: смогут ли Европейский союз и Украина, не признавая его воссоединения с Россией, пойти на нормализацию отношений. Ответа на этот вопрос нет, но восстановление взаимодействия и сотрудничества на европейском пространстве в целом подкажет положительное решение.

Новый этап развития событий мог бы включать восстановление деятельности систем и структур общеевропейской безопасности и сотрудничества, прерванной нынешним политическим конфликтом. За ним должны последовать более масштабные совместные действия. Вполне могли бы начаться переговоры о втором издании Договора об обычных вооружениях в Европе, построенном на реалиях XXI в. А также стало бы возможно найти совместные подходы к урегулированию проблемы противоракетной обороны в Европе; начать коллективно вырабатывать пути ограничения и прекращения гонки вооружений в космосе; укрепить режим нераспространения ядерного

и других видов оружия массового уничтожения. Давно назрела потребность в новых радикальных мерах против международного терроризма. Достойна самых активных совместных усилий проблема укрепления кибербезопасности.

Начало этим и другим объединенным действиям в сфере укрепления европейской безопасности мог бы положить саммит лидеров европейских государств и других стран, причастных к проблемам Европы — своего рода «Хельсинки-2», что положило бы отсчет новой эпохи в сфере европейской безопасности.

Может возникнуть резонный вопрос: насколько реальной является эта довольно радужная перспектива? Представляется, что она вполне достижима, потому что именно в ней существует потребность у всех европейцев — и западных, и восточных.

Говоря о возможных сценариях европейской безопасности, нельзя, конечно, ограничить их только позитивными вариантами. Тем более что в современной европейской обстановке вполне достаточно тенденций и сил, которые указывают в противоположном направлении.

Четвертым сценарием будущего можно считать дальнейшее углубление украинского кризиса и обострение отношений между Европейским союзом и Западом в целом, с одной стороны, и Россией — с другой. На Украине это будет повторением до-минской ситуации с крупными боями и большими жертвами среди мирного населения. В Европе продолжится размывание остатков системы европейской безопасности; такой процесс может продолжаться годами. Он будет постоянно создавать острые ситуации, которые могут привести к пятому — самому опасному, даже ядерному сценарию. Иными словами, к крайне обостренному политическому, а возможно, и всеобъемлющему военному конфликту в Европе.

Следует сразу оговориться, что военный конфликт между Россией и НАТО практически нереален. Обе стороны прекрасно понимают, что он может привести к ядерному столкновению со всеми апокалиптическими последствиями для его участников, да и для всей планеты. Абсолютно справедливо, что один из крупнейших российских экспертов по военной стратегии, в том числе и ядерной, генерал-майор В. З. Дворкин назвал такую вероятность «полным абсурдом»<sup>3</sup>.

В обширном прогностическом исследовании, проведенном в рамках Европейской системы анализа стратегии и политики под эгидой Совета Европейского союза, Европейской Комиссии, Европейской внешнеполитической службы и Европейского Парламента с участием ведущих

---

<sup>3</sup> Военно-промышленный курьер. 2015. № 28. С. 5.



исследовательских центров Европы и США, говорится как о крайне маловероятной о «маломасштабной ядерной войне» за пределами европейского пространства, соответственно, с катастрофическими последствиями<sup>4</sup>.

Однако ниже этой практически невероятной наивысшей угрозы стоит целый ряд политических (и военных) катаклизмов, способных радикально ухудшить обстановку на континенте. Может развалиться и рухнуть ОБСЕ. Прекратит свое существование Договор по ракетам средней и меньшей дальности. Могут даже вспыхнуть ограниченные военные конфликты в тех или иных районах, резко усилится активность международного терроризма и многое другое.

Сегодня в Европе различным новым опасностям уделяют серьезное внимание. Постоянно появляются (за пределами полемики с Россией) оценки условий, которые способны осложнить систему европейской безопасности. Эти трезвые суждения можно суммировать так.

Во-первых, состояние международных отношений и безопасности в Европе (да и в мире в целом) в настоящее время и на перспективу характеризуется большой неопределенностью, неясностью (парижский Институт исследования проблем безопасности Европейского союза — главный аналитический центр ЕС — назвал это «хрупкостью, непрочностью, неустойчивостью»)<sup>5</sup>. Оценивая состояние системы европейской безопасности, в Европе не исключают возможных опасных поворотов и зигзагов в ту или иную сторону.

Во-вторых, будет происходить дальнейшее усиление многополярности в мире и конкретно в сфере безопасности, в том числе европейской. В этом процессе отчетливо просматривается тенденция ослабления Запада и относительного усиления других глобальных центров (по образной формуле Европейской системы анализа и политики, «мощь перемещается от Запада к остальным»)<sup>6</sup>. Процесс этот длительный и сложный, со своими неожиданностями. При этом западные центры силы будут еще долго сохранять свою относительную мощь.

В-третьих, немало сложностей существует в отношениях ЕС и США в вопросах безопасности, хотя их и связывает достаточно прочная атлантическая солидарность и сотрудничество. Важным, но малоизвестным во внешнем мире примером тому служил в последние годы стратегический

---

<sup>4</sup> European Strategy and Policy Analysis System. Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead? Luxembourg, 2015. P. 48.

<sup>5</sup> EUISS Yearbook of European Security. Y.E.S.P., 2015. P. 3 et al.

<sup>6</sup> Power is shifting from the «West» to the «Rest» / ESPAS. International Governance and Power. Global shifts. Luxembourg, 2014. P. 1.

поворот Вашингтона в сторону Азии и Тихого океана, официально названный «ребалансированием» туда из атлантической зоны. Принятая в разгар украинского кризиса Стратегия национальной безопасности США на 2015 г. и последующие годы указала на «реализацию ребалансирования в пользу Азии и Тихого океана»<sup>7</sup>. Американский поворот породил серьезные тревоги в политических кругах Европы.

В крупном совместном исследовании, проведенном по заказу руководства Европейского союза, два наиболее влиятельных центра внешнеполитического анализа Великобритании и Испании — лондонский Королевский институт международных отношений (Чатэм Хаус) и мадридский Фонд международных отношений и диалога (ФРИДЕ) — назвали двумя главными трендами, которые будут формировать содержание внешней политики Европы, глобальную нестабильность и будущее трансатлантических отношений «после ребалансирования стратегического фокуса США в сторону Азии — Тихого океана»<sup>8</sup>. Подобных тревожных оценок в Европе немало.

Приход к власти в США в 2017 г. Д. Трампа никак не способствовал уменьшению беспокойства в Европейском союзе, скорее наоборот. Заявления нового президента США о поддержке «брекзита», его обещания добиваться крупного увеличения военных расходов европейских стран и другие новшества Вашингтона лишь усилили настроения неопределенности и неуверенности в европейских столицах и структурах Европейского союза и послужили толчком к размышлениям о новых возможных вариантах решения проблем европейской безопасности.

В-четвертых, в Европейском союзе вызывает тревогу потенциальная угроза «фрагментации»<sup>9</sup>, то есть усиления самостоятельности и роли отдельных стран-членов или их групп в ущерб координирующей роли ЕС. Решение британского референдума 2016 г. о «брекзите», а затем приход к власти в США в 2017 г. президента Д. Трампа усилили в Евросоюзе настроения беспокойства о своей дальнейшей судьбе, порой даже опасения о грозящем ЕС распаде. Лишь президентские выборы во Франции (за которыми следила буквально вся Европа, да и не только она), завершившиеся 7 мая 2017 г. внушительной победой Эммануэля Макрона — сторонника укрепления и усовершенствования Европейского союза — начали снимать эту напряженность, повели к стабилизации в Европе. Породили там, как указывалось при подведении итогов французских выборов в газете «Нью-Йорк Таймс»,

<sup>7</sup> National Security Strategy. February 2015. Wash., 2015. P. 25.

<sup>8</sup> Empowering Europe's Future: Governance, Power and Options for the EU in a Changing World. European Union / Chatam House, FRIDE. 2013. P. 58.

<sup>9</sup> *Missiroli A.* The EU in a multiplex world. EUISS. P., 2015. P. 3.

«гигантское облегчение»<sup>10</sup>. Вместе с тем тревожные тенденции в Евросоюзе не исчезли, хотя и ослабли. Они могут снова проявлять себя в будущем.

Суммируя весь этот комплекс вызовов, с которыми придется столкнуться Европе, политики и эксперты задумываются о путях решения старых и назревающих новых проблем. Повторив с большим или меньшим энтузиазмом претензии к России, в ЕС начинают раздаваться голоса тех, кто ищет пути совместного выхода из сложившейся ситуации. Особенно на пути решения проблем европейской безопасности.

Все чаще в европейском внешнеполитическом дискурсе возникает идея о проведении широкого многостороннего диалога о состоянии европейской безопасности, путях ее укрепления, решения проблем, затрагивающих как Запад, так и Россию. Чаще эта идея звучит в научных и политических кругах Германии. Так, крупнейший немецкий центр — Германский институт проблем международных отношений и безопасности Фонда «Наука и политика» — в специальном исследовании, посвященном председательству ФРГ в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в 2016 г., сформулировал программу нормализации ситуации.

Начав с принятых на Западе обвинений в адрес России, авторы программы сделали тем не менее вполне разумный вывод: «Безопасность на европейском континенте будет трудно достичь без — и невозможно достичь против — Москвы. Во всех конфликтах необходим новый подход к политике миропорядка, основанный на безопасности и сотрудничестве»<sup>11</sup>. И еще: «Необходимо определить и соорудить новый панъевропейский порядок <...> который может помешать потенциалу для конфликта, обеспечить большую предсказуемость и построить новое доверие»<sup>12</sup>. В числе рекомендаций предложено: «Работать над началом процесса переговоров между всеми европейскими государствами с целью определить фундаментальные основы возрожденного панъевропейского порядка»<sup>13</sup>. Авторы германского проекта предложили обновить и усилить Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (назвав ее усовершенствованным вариантом ОБСЕ 2.0) и сконцентрировать ее деятельность на первых двух «корзинах» (безопасность и экономика).

Другие немецкие эксперты предлагают схожий, но иной путь к перспективному, используя модное слово, «гибридному» урегулированию проблем

<sup>10</sup> The New York Times. 8 May 2017.

<sup>11</sup> *Kaim M. et al.* The Pan-European Order at the Crossroads. Berlin: SWP, March 2015. P. 4.

<sup>12</sup> *Ibidem.* P. 1.

<sup>13</sup> *Ibidem.* P. 8.

общеевропейской безопасности: «Необходимо постоянное предложение диалога и мер по созданию доверия, которые способствовали бы деэскалации и проложили бы дорогу совместному подходу к формированию будущего порядка безопасности»<sup>14</sup>. Подобные предложения, похоже, будут выдвигаться все чаще.

Свои идеи германские и другие эксперты перенесли и за океан. Так, один из патриархов европейской внешнеполитической мысли, германский профессор Ганс Маулл предложил американской Трансатлантической академии в конфликте между Западом и Россией проводить курс, состоящий из «осторожно просчитанных ответов и инициатив, которые объединяли бы сдерживание и оборону с настойчивыми усилиями подготовить и, если возможно, развить шаги, направленные на разрядку и устойчивый панъевропейский порядок»<sup>15</sup>. Подобный взгляд на общеевропейские перспективы не является на Западе доминирующим. Но он набирает сторонников.

Даже ортодоксальные круги, обсуждая будущее европейской безопасности, вынуждены задумываться о необходимости избежать дальнейшего обострения ситуации в Европе. Известный брюссельский военно-политический центр «Повестка дня безопасности и обороны» на конференции, проведенной совместно с НАТО, Атлантическим советом США и германским фондом Конрада Аденауэра, в своих заключениях призвал правительства и институты Запада принять все меры, чтобы «избежать военного конфликта с Россией и продолжать разговор»<sup>16</sup>, к которому призывают самые различные круги.

Даже крайне правые неоконсерваторы (неоконы) из американского Центра новой американской безопасности, изложив свою порцию претензий к России, вынуждены заявлять: «Следует избегать ситуации, при которой каждый аспект военного сотрудничества и взаимодействия с Россией должен быть утерян»<sup>17</sup>. И далее: «Следует изучить потенциальные возможности поддерживать практическое сотрудничество с Россией, так как прежний опыт указывает на риски для обеих стран, когда все каналы

---

<sup>14</sup> Major C., *Molling Ch. Eine hybride Sicherheitspolitik für Europa* Berlin: SWP, April 2015. S. 4.

<sup>15</sup> Maull H. W. *Crisis in Eastern Europe: Will the Transatlantic Alliance Be Up to the Challenge? // The State of the Transatlantic World 2015 / Transatlantic Academy. Wash., 2015. P. 7.*

<sup>16</sup> *Overhauling Transatlantic Security Thinking / Security and Defence Agenda; NATO; Atlantic Council; Konrad Adenauer Stiftung. Brussels, Summer 2014. P. 39.*

<sup>17</sup> Smith J., Stokes J. et al. *Ideas for Action / CNAS, Wash., Febr. 2015. P. 17.*

взаимодействия перекрыты»<sup>18</sup>. Так что круг сторонников диалога — пусть по самым разнообразным причинам — реально широк.

Вероятно, и в интересах России в сложившейся тревожной обстановке выступить за расширение диалога о проблемах европейской безопасности, поиске путей к ее обновлению и укреплению. Таким был и остается традиционный подход нашей страны к решению международных задач.

В российской внешней политике сейчас и на перспективу осуществляется основательный «поворот на Восток», в сторону Азиатско-Тихоокеанского региона, что является давным-давно назревшей потребностью. Однако этот поворот никак не противоречит нормализации отношений с Западом, в том числе и усилиям по совершенствованию европейской безопасности.

Такие усилия будут лишь укреплять внешнеполитический тыл России в процессе развития ее отношений на восточном направлении. В свою очередь продвижение на этом направлении будет усиливать тыл России в ее отношениях с Европейским союзом, всей Европой и с Западом в целом.

Совместные действия, направленные на укрепление европейской безопасности, станут существенным вкладом в развитие этого сложного многостороннего процесса.

---

<sup>18</sup> Ibidem. P. 18.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**АНТЮШИНА Наталия Михайловна** — кандидат экономических наук, руководитель Центра Северной Европы ИЕ РАН.

**БАБЫНИНА Людмила Олеговна** — кандидат политических наук, руководитель Центра политической интеграции ИЕ РАН, доцент факультета мировой политики МГУ им. М. В. Ломоносова.

**БАЖАН Анатолий Иванович** — доктор экономических наук, заведующий Отделом экономических исследований, руководитель Центра денежно-кредитных и валютно-финансовых проблем ИЕ РАН.

**БЕЛОВ Владислав Борисович** — кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе, заведующий Отделом страновых исследований и руководитель Центра германских исследований ИЕ РАН.

**БИССОН Любовь Сергеевна** — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН.

**БОРКО Юрий Антонович** — доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра документации Европейского союза ИЕ РАН.

**БУТОРИНА Ольга Витальевна** — доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе ИЕ РАН.

**ВОДОПЬЯНОВА Елена Викторовна** — доктор философских наук, профессор, руководитель Центра культурологии ИЕ РАН.

**ГАЛКИН Александр Абрамович** — доктор исторических наук, профессор, академик РАН.

**ГЛАДКОВ Игорь Сергеевич** — доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра европейской торговли ИЕ РАН.

**ГОВОРОВА Наталья Викторовна** — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Отдела экономических исследований ИЕ РАН, доцент НОУ ВО Московский технологический институт.

**ГОНЧАРЕНКО Сергей Николаевич** — доктор исторических наук, и. о. заведующего Отделом Черноморско-Средиземноморских исследований ИЕ РАН.

**ГРОМЫКО Алексей Анатольевич** — член-корреспондент РАН, директор Института Европы РАН, председатель Координационного совета профессоров РАН, президент Ассоциации европейских исследований (АЕВИС).

**ГУСЕВ Кирилл Нионилович** — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Отдела экономических исследований ИЕ РАН.

**ДАНИЛОВ Дмитрий Александрович** — кандидат экономических наук, заведующий Отделом европейской безопасности ИЕ РАН, профессор кафедры интеграционных процессов МГИМО (У) МИД РФ.

**ЖУРАВЕЛЬ Валерий Петрович** — кандидат педагогических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра Северной Европы ИЕ РАН.

**ЖУРКИН Виталий Владимирович** — академик РАН, почетный директор ИЕ РАН.

**КАВЕШНИКОВ Николай Юрьевич** — кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО (У) МИД России, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН.

**КАМКИН Александр Константинович** — кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник Центра германских исследований ИЕ РАН.

**КАНДЕЛЬ Павел Ефимович** — кандидат исторических наук, руководитель Центра этно-политических и межгосударственных конфликтов ИЕ РАН.

**КАРГАЛОВА Марина Викторовна** — доктор исторических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра проблем социального развития Европы ИЕ РАН.

**КОНДРАТЬЕВА Наталия Борисовна** — кандидат экономических наук, ученый секретарь ИЕ РАН, руководитель Центра экономической интеграции ИЕ РАН, доцент НИУ «Высшая школа экономики».

**ЛУНКИН Роман Николаевич** — кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН, руководитель Центра по изучению проблем религии и общества ИЕ РАН, заместитель главного редактора журнала «Современная Европа».

**МАКСИМЫЧЕВ Игорь Фёдорович** — чрезвычайный и полномочный посланник, главный научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН.

**НОСОВ Михаил Григорьевич** — член-корреспондент РАН, заместитель директора по научной работе ИЕ РАН.

**ПОТЕМКИНА Ольга Юрьевна** — доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции ИЕ РАН, профессор факультета мировой политики МГУ им. М. В. Ломоносова.

- РУБИНСКИЙ Юрий Ильич** — доктор исторических наук, руководитель Центра французских исследований ИЕ РАН.
- ФЁДОРОВ Валентин Петрович** — член-корреспондент РАН, заместитель директора по научной работе ИЕ РАН.
- ЦИРЕНЩИКОВ Вадим Сергеевич** — доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра инновационных систем и инновационной политики ИЕ РАН.
- ШВЕЙЦЕР Владимир Яковлевич** — доктор исторических наук, заведующий Отделом социальных и политических исследований, руководитель Центра партийно-политических исследований ИЕ РАН.
- ШИШЕЛИНА Любовь Николаевна** — доктор исторических наук, заведующая Отделом исследований Центральной и Восточной Европы, руководитель Центра Вишеградских исследований ИЕ РАН.
- ЩЕРБАК Игорь Николаевич** — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН.

*Научное издание*

**ЕВРОПА XXI ВЕКА:  
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ**

Под общей редакцией  
*Ал.А. Громыко и В.П. Фёдорова*

Корректоры *М.А. Иванова, Т.В. Никонова*  
Оригинал-макет *Л.Е. Голод*  
Дизайн обложки *И.А. Тимофеев*

Подписано в печать 12.10.2017. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Бумага офсетная. Печать офсетная  
Усл.-печ. л. 47,5. Заказ № 921  
Тираж 300 экз.

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

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